

**dr inż. Jan Ziobro**

Uczelnia Państwowa im. Jana Grodka w Sanoku

ORCID: [0000-0002-7520-4265](https://orcid.org/0000-0002-7520-4265)

e-mail: [jziobro@poczta.onet.pl](mailto:jziobro@poczta.onet.pl)

## **Współpraca Państwowej Straży Pożarnej i ochotniczych straży pożarnych – wybrane aspekty (wg stanu prawnego na 31.08.2021 r.)**

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.7>

**Streszczenie:** Współczesne środowisko egzystencji człowieka charakteryzuje nasilenie występowania niebezpiecznych sytuacji (zdarzeń), powodujących zagrożenie dla jego życia, zdrowia, dóbr materialnych, jak również środowiska, w którym funkcjonuje i z którego czerpie niezbędne do życia składniki. Coraz liczniejsze pożary, powodzie, wichury, awarie techniczne, wypadki, o których nieustannie informują media, to zagrożenia codziennie dotykające ludzi, powodujące śmierć, obrażenia czy też straty materialne i środowiskowe. Różnorodność charakteru wspomnianych zagrożeń oraz skali ich oddziaływania i negatywnych skutków sprawia, że skuteczne zwalczanie wymaga wielopłaszczyznowej i wielowymiarowej współpracy wszystkich organów i instytucji odpowiedzialnych za zapewnianie i utrzymanie bezpieczeństwa powszechnego. Niesieniem pomocy we wspomnianych sytuacjach kryzysowych w Polsce zajmują się różne podmioty (publiczne, gospodarcze, społeczne). Specyficzną ich grupę stanowią jednostki ochrony przeciwpożarowej, których głównym celem działania jest zapobieganie ich powstawaniu i rozprzestrzenianiu oraz organizowanie i prowadzenie działań ratowniczych w chwili ich materializacji. Szczególną rolę odgrywają Państwowa Straż Pożarna, która jako podmiot publiczny odpowiada za całokształt ochrony przeciwpożarowej w kraju (zapobieganie i zwalczanie), oraz ochotnicze straże pożarne, które we współpracy z tą formacją podejmują różne działania nakierowane na zapewnienie oczekiwanego przez społeczeństwo poziomu bezpieczeństwa powszechnego.

W opracowaniu zaprezentowano diagnozę obszarów współpracy (współdziałania) wymienionych podmiotów oraz problemów w synergicznym jej przebiegu, a także propozycję rozwiązań umożliwiających jej zacieśnianie w celu doskonalenia uzyskiwanych efektów.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo powszechne, zagrożenia, współpraca, współdziałanie, ratownictwo, Państwowa Straż Pożarna, ochotnicza straż pożarna, krajowy system ratowniczo-gaśniczy

## Cooperation of the State Fire Service and the Volunteer Fire Brigade – selected aspects (according to the legal status as at August 31, 2021)

**Summary:** The contemporary environment of human existence is characterized by the intensification of the occurrence of dangerous situations (events), causing a threat to his life, health, material goods, as well as the environment in which he functions and from which he draws the necessary ingredients for life. More and more numerous fires, floods, storms, technical failures, accidents about which the media constantly informs, are threats that affect people on a daily basis, causing death, injury, as well as material and environmental damage. Due to the variety of the nature of these threats and the scale of their impact and negative effects, effective combating requires multi-dimensional cooperation of all authorities and institutions responsible for ensuring and maintaining public safety. Various entities (public, economic, social) are involved in helping in the above-mentioned crisis situations in Poland. Fire protection units constitute their specific group, the main purpose of which is to prevent their formation and spread, and to organize and conduct rescue operations at the time of their materialization. A special role is played by the State Fire Service, which as a public entity is responsible for the entirety of fire protection in the country (prevention and combating), and Voluntary Fire Brigades, which, in cooperation with this formation, undertake various activities aimed at ensuring the level of general safety expected by the societal safety.

The study presents a diagnosis of the areas of cooperation of the above-mentioned entities and problems in its synergistic course, as well as a proposal of solutions enabling its tightening in order to improve the effects obtained.

**Keywords:** societal safety, threats, cooperation, rescue, State Fire Service, Voluntary Fire Brigade, National Firefighting and Rescue System

### Wprowadzenie

Współczesne bezpieczeństwo to antropocentryczna i abstrakcyjna kategoria, wielowymiarowa i wieloaspektowa, ściśle powiązana z otoczeniem, w którym człowiek (podmiot bezpieczeństwa) egzystuje, oraz zmianami zachodzącymi wokół niego (politycznymi, gospodarczymi, społecznymi, technologicznymi, prawnymi, kulturowymi, klimatycznymi itp.). Przeobrażenia te z jednej strony przyczyniają się do poprawy warunków bytu człowieka, z drugiej zaś do generowania różnorodnych zagrożeń, powodujących zakłócenia stanu tego otoczenia, obniżając lub wręcz pozbawiając podmiot zdolności do przetrwania w danych warunkach. Słuszność powyższego niemal codziennie potwierdzają informacje medialne „o rozgrywających się w różnych częściach naszego globu tragediach”<sup>1</sup>, powodowanych oddziaływaniem sił przyrody i/lub niezamierzoną

---

<sup>1</sup> B. Wiśniewski, J. Prońko, P. Lubiewski, *Instytucje publiczne i prywatne w systemie zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2018, s. 7.

bądź zamierzoną działalnością człowieka, których negatywne skutki dotyczą zamieszkującą tam ludność. Zagrożenia te klasyfikowane są m.in. jako: pożary, klęski żywiołowe, katastrofy, awarie, wypadki (komunikacyjne, techniczne, chemiczne, ekologiczne, kosmiczne itp.), epidemie, plagi, nieprawe działania (przestępstwa, wykroczenia, występki), terroryzm, wojny itp.

Mając na względzie rozliczność zagrożeń, jakie czyhają na współczesnego człowieka, a także fakt, że bezpieczeństwo stanowi dla niego swoisty fundament, na którym opiera się całe jego życie (we wszystkich przejawach)<sup>2</sup>, warto zauważyć, że uzyskanie i utrzymanie oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa to spore wyzwanie dla państwa i jego organów władzy<sup>3</sup>. To skomplikowany i złożony proces, w którym działania podejmuje sam podmiot, a także administracja publiczna oraz wiele innych podmiotów (publicznych, społecznych, gospodarczych), które wraz ze zbiorem norm i gwarancji prawnych (stanowiących podstawę ich funkcjonowania) tworzą system bezpieczeństwa. Nadrzędnym celem wszelkich działań winno być stworzenie formalnych i praktycznych warunków „ochrony obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi zniszczenie środowiska, straty materialne oraz minimalizowania ich skutków i kształtowania otoczenia sprzyjającego harmonijnemu i zrównoważonemu rozwojowi społeczeństwa”<sup>4</sup>.

Rozległość problematyki bezpieczeństwa sprawia, że ze względów praktycznych dokonuje się jego podziału według różnych kryteriów. Spośród rozlicznych taksonomii bezpieczeństwa najczęściej stosuje się ujęcia podmiotowe i przedmiotowe.

Jedną z przedmiotowych kategorii stanowi bezpieczeństwo powszechne, które traktowane jest jako jedna ze sfer bezpieczeństwa wewnętrznego i definiowane jako „stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”<sup>5</sup>. Jest to bardzo ogólne wyjaśnienie, które ukazuje istotne wartości do ochrony oraz identyfikuje zagrożenia, które na nie nastają. Szerzej wspomnianą materię wyjaśniają Rafał Kuc i Zbigniew Ścibiorek, którzy postrzegają je jako „stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia, ani podstawowych interesów życiowych, ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony [...] życia, zdrowia, dóbr i środowiska w sytuacjach zagrożeń”<sup>6</sup>. Analizując przywołane definicje, stwierdzić należy, że w obu

<sup>2</sup> S.J. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Warszawa 2016, s. 14.

<sup>3</sup> B. Wiśniewski, J. Ziobro, T. Zwęgliński (red. nauk.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. IX, Warszawa 2021, s. 6.

<sup>4</sup> Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015, s. 39-40.

<sup>5</sup> B. Wiśniewski, J. Prońko, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 35.

<sup>6</sup> B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2013, s. 18.

wyjaśnieniach katalog wartości do ochrony jest tożsamy, zagrożenia zaś obejmują obszerny zbiór różnorodnych i niekorzystnych sytuacji będących efektem interakcji zachodzących pomiędzy elementami specyficznej triady, złożonej z: człowieka/ludzi wraz z całym katalogiem jego/ich aktywności i działań; otoczenia cywilizacyjnego (efektu materialnej działalności człowieka) oraz środowiska przyrodniczego (naturalnego), w którym podmiot egzystuje, czerpiąc z niego niezbędne do życia składniki<sup>7</sup>. Katalog niebezpiecznych sytuacji powstających w wyniku wspomnianych interakcji „jest niezwykle zróżnicowany pod względem rodzaju (charakteru) zagrożeń, jak i skali oddziaływania i wyrządzanych szkód. Obejmuje on zdarzenia punktowe i przestrzenne, pojedyncze i masowe, wywołane siłami przyrody oraz prowokowane przez działalność i zachowania człowieka m.in.: trzęsienia ziemi, tsunami, powodzie, podtopienia, lawiny, huragany, susze, pożary, wypadki i katastrofy (komunikacyjne, techniczne, chemiczne, ekologiczne), terroryzm, nagłe zachorowania itp.”<sup>8</sup>. Ich materializacja może skutkować:

- obrażeniami u ludzi i innych istot żywych, powodując utratę życia lub zdrowia;
- stratami materialnymi w dobrach indywidualnych i majątku publicznym;
- degradacją środowiska naturalnego.

Bezpieczeństwo powszechne to rozległa dziedzina, w której działania na rzecz jego zapewniania podejmuje wiele podmiotów. Jedną z jego sfer jest ochrona przeciwpożarowa, której naczelnym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem<sup>9</sup>, klęską żywiołową<sup>10</sup> lub innym miejscowym zagrożeniem<sup>11</sup>. Jego osiągnięcie sprowadza się do realizacji przez uprawnione i odpowiedzialne podmioty szeregu przedsięwzięć, w szczególności polegających na<sup>12</sup>:

<sup>7</sup> J. Ziobro, P. Lubiewski, *Podstawowe problemy powszechności zagrożeń dla ludzi i środowiska*, [w:] B. Wiśniewski (red.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. 3, Warszawa 2018, s. 26.

<sup>8</sup> J. Ziobro, *Ratownictwo transgraniczne jako forma współpracy i integracji międzynarodowej oraz środek w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego – wybrane aspekty organizacji transgranicznych działań ratowniczych*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 73/1, s. 172.

<sup>9</sup> Pożar – niekontrolowany proces palenia w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Por. KG PSP, *Zasady ewidencji zdarzeń w zmodernizowanym SWD-ST*, Warszawa 2012, s. 21.

<sup>10</sup> Klęska żywiołowa – rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Por. ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897), art. 3.

<sup>11</sup> Miejscowe zagrożenie – zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków. Por. ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.), art. 2, dalej: u.o.p.

<sup>12</sup> Art. 1 u.o.p.

- zapobieganiu powstawaniu i rozprzestrzenianiu się wymienionych zagrożeń<sup>13</sup>,
- zapewnieniu sił i środków niezbędnych do ich zwalczania,
- organizowaniu i prowadzeniu działań ratowniczych<sup>14</sup> w chwili ich materializacji.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi zapewnianie bezpieczeństwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy do kompetencji administracji państwowej i samorządowej oraz osób (fizycznych i prawnych) korzystających ze środowiska, budynku, obiektu lub terenu, które są obowiązane zabezpieczyć je przed wspomnianymi zagrożeniami<sup>15</sup>. Patrząc z perspektywy wspomnianego głównego celu ochrony przeciwpożarowej, należy zauważyć, że szczególną rolę w tym procesie odgrywają jednostki ochrony przeciwpożarowej<sup>16</sup>, które w określonych przestrzeniach społeczno-gospodarczych (instytucjach, obiektach, terenach itp.), samodzielnie oraz w ramach wzajemnej współpracy realizują różne zadania mające zapewnić oczekiwany przez społeczeństwo poziom bezpieczeństwa w tej materii.

W ogólnokrajowym ujęciu podmiotem wiodącym w procesie zapewniania bezpieczeństwa w sferze ochrony przeciwpożarowej jest Państwowa Straż Pożarna, której powierzono sprawowanie nadzoru nad tą dziedziną bezpieczeństwa. Zgodnie z postanowieniami ustawy o Państwowej Straży Pożarnej<sup>17</sup> Komendant Główny pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej oraz organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (krsrg). Należy podkreślić, że krsrg stanowi ważny podsystem w całym systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, którego głównym celem działania jest ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Za osiągnięcie przywołanych celów ochrony przeciwpożarowej i krsrg odpowiadają formalne i przestrzenne struktury PSP. Według stanu na koniec 2019 r. w strukturze PSP funkcjonowały: Komenda Główna, 16 komend wojewódzkich, 335 komend powiatowych/miejskich, 496 jednostek ratowniczo-gaśniczych,

<sup>13</sup> Zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń polega na zapewnieniu koniecznych warunków ochrony technicznej nieruchomościom i ruchomościom oraz tworzenie warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia, a także przeciwdziałających powstawaniu lub minimalizujących ich skutki. Por. art. 2 u.o.p.

<sup>14</sup> Działania ratownicze – rozumie się przez to każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Por. u.o.p.

<sup>15</sup> Art. 3 u.o.p.

<sup>16</sup> Według obowiązujących regulacji prawnych jednostkami ochrony przeciwpożarowej są: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej; zakładowa straż pożarna; zakładowa służba ratownicza; gminna zawodowa straż pożarna; powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna; terenowa służba ratownicza; ochotnicza straż pożarna; związek ochotniczych straży pożarnych; inne jednostki ratownicze. Por. art. 15 u.o.p.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.), art. 9, dalej: u.PSP.

5 szkół pożarniczych, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodziowej – Państwowy Instytut Badawczy oraz Centralne Muzeum Pożarnictwa. W jednostkach tych zadania związane z wypełnieniem ich misji realizowało ponad 32,8 tys. funkcjonariuszy i pracowników cywilnych<sup>18</sup>.

Istotne miejsce w kształtowaniu bezpieczeństwa powszechnego zajmują ochotnicze straże pożarne, których w Polsce funkcjonuje ponad 16 tys. Jednostki te były tworzone i rozwijane „w lokalnych środowiskach w celu zapewnienia sobie ochrony przed niszczącymi skutkami pożarów”<sup>19</sup> oraz dla ochrony przed innymi zagrożeniami, które w związku z rozwojem cywilizacyjnym oraz zmianami klimatycznymi pojawiały się w ich otoczeniu. Ich rolę w systemie bezpieczeństwa powszechnego podkreśla fakt, że obecnie ponad 4,5 tys. OSP funkcjonuje w strukturze kserg, stanowiąc niemal 90% jego potencjału ilościowego<sup>20</sup>.

Celem niniejszego opracowania była diagnoza współpracy/współdziałania wymienionych podmiotów, podejmowanej na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej. W szczególności obejmowała zidentyfikowanie możliwych obszarów współpracy oraz problemów występujących w jej synergicznym przebiegu, a także próbę poszukiwania rozwiązań umożliwiających jej doskonalenie.

## 1. Teoretyczne uwarunkowania współpracy i współdziałania

Przystępując do diagnozowania obszarów współpracy i współdziałania PSP i OSP oraz problemów występujących w tym procesie, należy na wstępie wyjaśnić rozumienie tych terminów oraz wskazać determinanty istotne w ich właściwym (synergicznym) przebiegu.

Na początek warto zauważyć, że przywołane określenia w ogólnym ujęciu odnoszą się do działań i relacji, jakie zachodzą pomiędzy dwoma lub większą liczbą podmiotów (jednostek) oraz uzyskiwanych w ich trakcie efektów. W praktyce codzienna rzeczywistość przepełniona jest wieloma przejawami i formami współdziałania, zachodzącymi pomiędzy różnymi podmiotami, będącymi uczestnikami życia politycznego, gospodarczego, społecznego itp. Procesy te obejmują zbiory różnych czynności, ich formy oraz skutki. W literaturze określane są za pomocą wielu synonimicznych terminów, m.in. jako wspomniana już współpraca, a także kooperacja, koprodukcja, kolaboracja, rywalizacja, walka, partnerstwo, zaangażowanie, outsourcing itp. Jak zauważa Dariusz Nowak, wielość

<sup>18</sup> *Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2019*, Warszawa 2020, s. 11-16.

<sup>19</sup> B. Wiśniewski, J. Ziobro, *Prawno-organizacyjno-społeczne uwarunkowania funkcjonowania ochotniczych straży pożarniczych w systemie bezpieczeństwa powszechnego*, [w:] B. Wiśniewski, A. Babiński, A. Osierda, P. Kobes (red.), *Administracja bezpieczeństwa: wybrane problemy*, t. 4, Bielsko-Biała 2017, s. 80.

<sup>20</sup> *Biuletyn Informacyjny...*, s. 35-36.

przywołanych określeń oraz ich częste, zamienne używanie w różnych kontekstach i sytuacjach przez praktyków i teoretyków, polityków, dziennikarzy „spowodował[y], że zacierają się między nimi różnice, a meritum staje się nieostre”<sup>21</sup>.

Biorąc pod uwagę zakres opracowania, spośród przywołanych pojęć na uwagę zasługują procesy określane jako współpraca czy też współdziałanie, mające „charakter pozytywnie wartościujący, w przeciwieństwie do innych związków i pojęć, które mogą przybierać charakter obojętny lub wrogi”<sup>22</sup>.

Próbując zdefiniować termin współpraca, należy zauważać, że w literaturze odnajdujemy wiele jego wyjaśnień. *Słownik języka polskiego* podaje, że jest to „praca wykonywana wspólnie z kimś, wspólna praca, działalność prowadzona wspólnie”<sup>23</sup>. Jest to dość ogólne wyjaśnienie, wskazujące, że istotą współpracy jest wspólna praca, które jednak nie charakteryzuje relacji ani stosunków, jakie zachodzą pomiędzy podejmującymi ją podmiotami. Szerszego wyjaśnienia tego terminu dostarcza nam Jan Lichtarski, który definiuje ją jako „podejmowanie działań wzajemnie zgodnych i uzupełniających się oraz mających pozytywne znaczenie z punktu widzenia ich wpływu na osiąganie celów przedsiębiorstw”<sup>24</sup>. Wyjaśnienie to wskazuje, że współpraca sprowadza się do realizacji szeregu czynności, obejmujących w szczególności: planowanie, organizowanie, realizowanie prostych i złożonych czynności oraz procesów, kontrolowanie efektów i wprowadzanie modyfikacji. Celem działań podejmowanych w ramach współpracy jest uzyskanie efektu synergii pozwalającego na uzyskiwanie lepszych wyników i obniżanie kosztów przez „łączenie funkcji, które dotychczas każdy podmiot realizował indywidualnie”<sup>25</sup>.

Reasumując, pojęcie współpraca oznacza wzajemne zobowiązanie do ścisłego i wspólnego działania w zakresie wyznaczonym przez regulacje prawne. Z zasady winna ona dotyczyć spraw mieszczących się w ramach rzeczowej właściwości kontrahentów i w granicach ich właściwości kompetencyjnych. Zdaniem teoretyków terminu współpraca winno się używać, gdy chcemy podkreślić długofalowość wspólnych działań.

Jak wyżej podnoszono, terminem synonimicznie stosowanym w teorii zarządzania jest pojęcie współdziałanie. W jego wyjaśnieniu posłużono się eksplikacjami Tadeusza Kotarbińskiego, jednego z pionierów rozwoju teorii sprawnego działania. Autor zauważa, że „dwa podmioty współdziałają, jeżeli przynajmniej jeden z nich drugiemu pomaga lub przeszkadza”<sup>26</sup>. Cytowana teza wskazuje, że współdziałanie może mieć charakter dodatni

<sup>21</sup> D. Nowak, *Wpływ współpracy i współdziałania na wybrane obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa – wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 55, s. 685.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1992, s. 768.

<sup>24</sup> J. Lichtarski, *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, Warszawa 1992, s. 13.

<sup>25</sup> D. Nowak, *Wpływ współpracy i współdziałania...*, s. 686.

<sup>26</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa 1975, s. 86.

(kooperacja pozytywna) bądź ujemny (kooperacja negatywna). Jego pozytywny wymiar charakteryzuje pomoc (umożliwianie, ułatwianie) w wykonaniu zadania bądź w osiągnięciu celu. Zaś negatywny zakres może przybierać postać rywalizacji (nie niszczy zasobów przeciwnika), kolaboracji (wykorzystanie zasobów drugiego do swoich celów niezgodnych z jego celami), czy też walki (niszczenie zasobów przeciwnika)<sup>27</sup>. Autor podkreśla, że „współdziałanie wielu podmiotów ze względu na określone ich czynności i ze względu na określone ich cele zachodzi tylko wtedy, jeżeli każdy z tych podmiotów pomaga któremuś innemu podmiotowi z tego samego grona lub jest wspomagany przez jakiś inny podmiot z tegoż grona”<sup>28</sup>. Charakterystycznymi cechami współdziałania są:

- wspólny cel uczestników,
- autonomiczność uczestników (brak stosunku podległości),
- dobrowolne uzgodnienie zadań do realizacji,
- realizacja własnych zadań przez współdziałające podmioty, z których część polega na udzielaniu wzajemnej pomocy dla osiągnięcia celu głównego<sup>29</sup>.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, współdziałanie oparte jest na zasadzie dobrowolności, co nie oznacza jego niezgodności z obowiązującym porządkiem prawnym, gdyż zasady i formy współdziałania regulowane są różnej rangi aktami normatywnymi. Postrzegać je należy jako uporządkowane oddziaływanie o permanentnym charakterze, obejmujące przepływ zasobów między organizacjami umożliwiające osiągnięcie celów i sił<sup>30</sup>.

Biorąc pod uwagę tematykę niniejszego opracowania, warto zauważyć, że wyjaśniane powyżej terminy (współpraca, współdziałanie) odnajdujemy w wielu aktach prawnych regulujących sferę bezpieczeństwa powszechnego, a także organizację ochrony przeciwpożarowej i funkcjonowanie ksrg. Przy czym stosowanie w treści aktów prawnych pojęcia współpraca, zdaniem wielu badaczy, oznacza zobowiązanie organów do ściślejszej kooperacji, zaś współdziałanie kojarzone jest z dobrowolnością. Zauważyć należy, że niewątpliwie w zakresie znaczeniowym pojęcia współpraca mieści się również współdziałanie. Takie założenie pozwala sformułować tezę, że jeżeli jakieś podmioty współpracują ze sobą, to z pewnością można również mówić o ich współdziałaniu.

Podsumowując, warto podkreślić, że istotą współpracy i współdziałania jest dążenie do realizacji w tym samym czasie wspólnego celu bądź umożliwianie wzajemnego osiągania celów rozbieżnych. Pojęcia te mieszczą się w rzeczowych właściwościach podmiotów je podejmujących, a także przebiegają w granicach ich właściwości kompetencyjnych. Dlatego też priorytetem wspólnego działania jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym PSP i OSP, winno być dążenie do sprawnego i skutecznego oraz efektywnego działania,

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 86-89.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 89.

<sup>29</sup> W. Lidwa, *Współdziałanie w walce lądowej*, Toruń 2000, s. 90.

<sup>30</sup> B. Koźuch, *Nauka o organizacji*, Warszawa 2008, s. 211.

pozwalającego wspólnym wysiłkiem osiągać cele i realizować zadania, do których zostały one powołane. Oba pojęcia charakteryzują pewne cechy, tj.<sup>31</sup>:

- współzależność, wynikająca z powiązań personalnych oraz zasobowych (materiałowych i kapitałowych);
- różnorakie oddziaływanie wzajemnych sił, wynikające z władzy i kompetencji;
- zależności ekonomiczne (gospodarcze) tworzące się w ramach procesu wymiany i transakcji;
- sformalizowane, wzajemne relacje przekładające się na podejmowane wspólnie oraz samodzielnie działania.

Wspólne, zespołowe działanie to osobiwa forma relacji charakteryzująca się nie tylko współzależnością w osiąganiu celów, ale także poczuciem współodpowiedzialności oraz zaufaniem powiązaniem ze skuteczną komunikacją między członkami współpracujących zespołów. W ujęciu personalnym współpraca zespołowa to jeden z istotnych komponentów każdej organizacji, w szczególności w sferze bezpieczeństwa, gdzie skuteczne niesienie pomocy wymaga niejednokrotnie narażania własnego życia czy zdrowia. Jak podkreśla Teresa Myjak, w takich warunkach o chęci jej podejmowania decydują m.in.: wyrozumiałość, empatia, gotowość do niesienia pomocy, tolerancja czy cierpliwość. Zaś o jej efektach rozstrzygają takie czynniki, jak<sup>32</sup>:

- wykwalifikowana kadra, posiadająca poza odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi wysokie umiejętności interpersonalne;
- umiejętność tworzenia zespołów projektowych (zadaniowych);
- kreatywność w rozwiązywaniu pojawiających się problemów;
- praktyka dialogu w czasie pracy zespołowej oraz wzajemny szacunek członków zespołów;
- świadomy i odpowiedzialny menadżer (kierownik, dowódca), który aktywnie wspomaga zespół, pozostawiając mu przestrzeń do działania, a wyznaczone przez niego zadania są mierzalne i skonkretyzowane.

## 2. Rola i zadania PSP i OSP w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej

Aby podjąć próbę diagnozy obszarów kooperacji (współpracy i współdziałania) PSP i OSP, należy na początek scharakteryzować zakres ich rzeczowego i kompetencyjnego działania. PSP to publiczna instytucja, do której kompetencyjnej właściwości

<sup>31</sup> Szerzej: J. Polak, *Współpraca i współdziałanie w telekomunikacji mobilnej*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 299, s. 284-287.

<sup>32</sup> Szerzej: T. Myjak, *Uwarunkowania skutecznej i efektywnej współpracy zespołowej*, „Inżynieria zarządzania. Cyfryzacja produkcji. Aktualności badawcze” 2017, nr 2, s. 185-197.

należy nadzór i dbałość o bezpieczeństwo w sferze szeroko rozumianej ochrony przeciwpożarowej. To zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami<sup>33</sup>. Do jej podstawowych zadań należy<sup>34</sup>:

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

Z kolei ochotnicze straże pożarne to „organizacje pozarządowe, których misją jest dobrowolne działanie na rzecz ochrony życia, zdrowia i mienia przed pożarami, klęskami żywiołowymi oraz zagrożeniami ekologicznymi”<sup>35</sup>. Zasady ich organizacji i funkcjonowania określają m.in.:

- ustawa – Prawo o stowarzyszeniach<sup>36</sup>, która normuje m.in. zasady i reguły tworzenia OSP oraz ich funkcjonowania, nadzoru nad działalnością, tworzenia majątku, a także likwidacji stowarzyszenia;
- ustawa o ochronie przeciwpożarowej, określająca w szczególności: zasady organizacji OSP jako jednostek ochrony przeciwpożarowej; misje i zadania; źródła i sposoby finansowania działalności ratowniczej oraz zapewniania gotowości

---

<sup>33</sup> Art. 1 u.PSP.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> J. Ziobro, *Teoretyczne i praktyczne konteksty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Aspekty prawno-organizacyjne i geograficzno-przestrzenne. Część I*, Warszawa 2019, s. 42.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.).

bojowej; uprawnienia członków OSP oraz świadczenia im przysługujące, a także organy i podmioty odpowiedzialne za ich realizację;

- statut, dokument o charakterze aktu prawa wewnętrznego stanowiący indywidualnie dla każdej OSP (ustalany i przyjmowany przez walne zgromadzenie członków), stanowiący zbiór uregulowań określających zadania i środki ich realizacji przez osobę prawną oraz sposób reprezentacji.

Katalog zadań realizowanych przez jednostki OSP jest obszerny i obejmuje w szczególności:

- prowadzenie działalności nakierowanej na zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z organami samorządu terytorialnego, PSP i innymi podmiotami;
- udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń;
- informowanie ludności o istniejących zagrożeniach oraz sposobach ochrony przed nimi;
- rozwijanie wśród członków kultury fizycznej i sportu, prowadzenie działalności kulturalno-oświatowej i rozrywkowej;
- wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów o ochronie przeciwpożarowej;
- podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska oraz wspierania rozwoju lokalnych społeczności.

Porównując przywołane katalogi zadań PSP i OSP w kontekście tematyki niniejszego opracowania, dostrzegamy szereg spójnych przedsięwzięć, których realizacja przyczynia się do uzyskania oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa w sferze ochrony przeciwpożarowej oraz sprawnego i skutecznego funkcjonowania ksrsg. Wymienione zadania w ogólnym ujęciu można w dychotomicznym podziale pogrupować, wyróżniając sferę prewencyjną oraz interwencyjną.

Sfera prewencyjna (zapobieganie) obejmuje szereg działań kontrolno-rozpoznawczych, nakierowanych na monitorowanie przestrzegania wymagań ochrony przeciwpożarowej określonych w normach prawnych, w celu niedopuszczenia do powstania zagrożenia, a w przypadku jego materializacji – ograniczania jego rozprzestrzeniania oraz zapewnienia warunków przetrwania ludziom, a także minimalizację strat materialnych. W tej dziedzinie mieszczą się również wszelkie działania informacyjno-propagandowe, promujące w społeczeństwie zasady i warunki bezpieczeństwa powszechnego.

Z kolei sfera interwencyjna to obszerny katalog przedsięwzięć związanych z organizacją i przygotowaniem ksrsg do podejmowania działań ratowniczo-gaśniczych oraz reagowaniem w przypadku materializacji jakiegoś zagrożenia.

### **3. Ogólne uwarunkowania kooperacji PSP i OSP**

Dokonując diagnozy płaszczyzn współpracy/współdziałania PSP z jednostkami OSP w opisanych powyżej sferach, podkreślić należy, że podmiotem odpowiedzialnym za zapewnianie bezpieczeństwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej jest PSP oraz kierujące tą formacją organy. Zaś ochotnicze straże pożarne, jako podmioty społeczne, mogą ją wspierać i uzupełniać, realizując uzgodnione zadania. Szczególne miejsce w strukturze PSP ogrywa poziom powiatowy, na którym realizuje się większość działań nadzorczych (kontrolno-rozpoznawczych), dotyczących przestrzegania przepisów ochrony przeciwpożarowej oraz który skupia zasadniczy potencjał ratowniczy systemu. Na szczeblu tym rozpoczyna się również organizowanie działań ratowniczych i realizowane są wszystkie podstawowe czynności ratownicze, a także działania specjalistyczne, w przypadku posiadania odpowiednich zasobów (osobowych i sprzętowych). Poziomy wojewódzki i krajowy (z racji posiadanych uprawnień i kompetencji) spełniają funkcje koordynacyjne i wspomagające w sferze ratownictwa i odwoławcze w sferze nadzorczej.

### **4. Współpraca PSP i OSP na rzecz sprawnego reagowania – konteksty i uwarunkowania**

Jako że sfera interwencyjna stanowi bardzo istotną i rozpoznawalną przez społeczeństwo dziedzinę ochrony przeciwpożarowej, na początek skupiono się na tym zakresie. Jak zauważono wyżej, realizacja zadań w tej materii obejmuje dwa etapy. Pierwszy, określany mianem fazy przygotowania, dotyczy właściwego zorganizowania ksrq, pozwalającego na zapewnienie niezbędnych sił i środków do zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych oraz miejscowych zagrożeń. Kooperacja w tej fazie obejmuje w szczególności: budowę struktur, organizację sieci, zapewnienie odpowiedniego (ilościowego i jakościowego) potencjału osobowego i technicznego. Drugi zaś, określany mianem reagowania, dotyczy wspólnego prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych podejmowanych w chwili materializacji zagrożenia, na które składają się: alarmowanie i dysponowanie do działań, kierowanie tymi działaniami, realizacja czynności ratowniczych, dokumentowanie i analizowanie działań.

Proces organizowania ksrq to wielopłaszczyznowe przedsięwzięcie, które winno rozpoczynać analizowanie zagrożeń oraz zabezpieczenie operacyjne obszaru powiatu i województwa. Wyniki prac analitycznych stanowią bowiem punkt wyjścia w procesie organizowania systemu i planowania jego funkcjonowania. Uwzględniając tematykę opracowania oraz problematykę analizowania zagrożeń, należy zauważyć, że skupiony w jednostkach

OSP potencjał osobowy może stanowić cenne źródło informacji o charakterze i skali zagrożeń, jakie występują na terenie miejscowości czy gminy, w której ma ona siedzibę.

Z kolei biorąc pod uwagę organizację ksrg, która winna zapewnić odpowiednie zasoby do zwalczania przypisanych mu zagrożeń, warto zauważyć, że zagrożenia te stanowią obszerny zbiór niekorzystnych zjawisk i sytuacji. Ich wspólnymi, a zarazem charakterystycznymi cechami są „zaskoczenie i nieprzewidywalność miejsca i czasu ich materializacji, zmienność charakteru (rodzaju) oraz skali oddziaływania i powodowanych niekorzystnych skutków”<sup>37</sup>. Cechy te stanowią także podstawowe determinanty, które należy uwzględniać, organizując system ratowniczy, aby zapewnić jego sprawne i skuteczne funkcjonowanie. Efektywne niesienie pomocy w takich okolicznościach zależy od wypełnienia czterech podstawowych warunków, określanych jako reguła (zasada) 4W<sup>38</sup>. Mówi ona, że oczekiwaną skuteczność działań ratowniczych może zapewnić ich podjęcie we „Właściwym miejscu” i we „Właściwym czasie”, przez „Właściwą ilość” oraz „Właściwą jakość” sił i środków, adekwatną do charakteru i skali niekorzystnego zjawiska. Przy czym termin „jakość” należy rozumieć jako ogół cech podmiotu, przedmiotu, produktu lub usługi itp. decydujących o ich zdolności do zaspokajania stwierdzonych lub potencjalnych potrzeb<sup>39</sup>.

Podkreślić należy, że każdy z wymienionych czynników posiada swoją wartość w końcowym sukcesie ratowniczym, jednak kluczowe znaczenie odgrywa szybkość reakcji, określana jako wymiar czasu upływający od powstania zdarzenia do przybycia na miejsce jego zaistnienia adekwatnych zasobów ratowniczych<sup>40</sup>. To bowiem przybycie na czas na miejsce katastrofy sił i środków w odpowiedniej ilości i o właściwej jakości w istocie decyduje o możliwości uratowania życia czy zdrowia człowieka, ograniczeniu bólu czy cierpienia, a także stwarza szansę na ograniczanie strat w mieniu i środowisku. Zgodnie z obowiązującymi standardami prawnymi<sup>41</sup> maksymalny czas dotarcia na miejsce zdarzenia jednostek ochrony przeciwpożarowej nie powinien przekroczyć 15 minut od chwili powiadomienia o zdarzeniu. Mówiąc o odpowiedniej jakości, dodać należy, że w praktyce funkcjonują minimalne standardy personalne i wyposażenia technicznego jednostek OSP działających w ksrg, określone przez właściwego ministra<sup>42</sup> oraz Komendanta Głównego

<sup>37</sup> J. Ziobro, *Ratownictwo transgraniczne...*, s. 172.

<sup>38</sup> Szerzej: J. Wołanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 23.

<sup>39</sup> Por. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2015, s. 689.

<sup>40</sup> J. Prońko, J. Kielin, B. Wojtasiak, *Model reagowania systemu ratowniczo-gaśniczego*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2016, nr 1, s. 117.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1319), § 8.

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1317).

PSP<sup>43</sup>. Zgodnie z określonymi przez te organy wymogami każda jednostka OSP włączona do ksrp powinna dysponować minimum 12 przeszkolonymi ratownikami oraz posiadać na wyposażeniu:

- co najmniej jeden średni lub ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy o okresie eksploatacji poniżej 30 lat od daty produkcji, z podstawowym wyposażeniem w sprzęt i środki gaśnicze oraz radiotelefon samochodowy;
- cztery komplety nadciśnieniowych aparatów ochrony układu oddechowego (komplet – aparat plus maska);
- hydrauliczne narzędzia ratownicze, co najmniej jeden zestaw składający się z pompy, nożyc i rozpieracza;
- co najmniej jeden zestaw ratowniczy do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy (torba ratownicza z wyposażeniem R1, komplet szyn usztywniających, nosze typu deska);
- agregat prądotwórczy o mocy minimum 2,2 kW;
- pompę do wody zanieczyszczonej (pompa szlamowa) o wydajności minimum 1000 l/min, co najmniej jedna sztuka na jednostkę;
- dwa radiotelefony nasobne.

Biorąc pod uwagę powyższe eksplikacje na temat skutecznego reagowania oraz poszukując płaszczyzn współpracy pomiędzy PSP i OSP, zauważyć należy, że aby uzyskać odpowiednią sprawność całego systemu gwarantującą wysoką skuteczność podejmowanych działań, konieczne jest zorganizowanie odpowiedniej, przestrzennej sieci podmiotów ratowniczych oraz zapewnienie przez nie ciągłej gotowości operacyjnej do niezwłocznego podejmowania działań ratowniczo-gaśniczych. Pojęcie „gotowość operacyjna” należy rozumieć jako zapewnienie wymaganej zdolności technicznej i osobowej, polegającej na zagwarantowaniu niezbędnego wyposażenia transportowego i ratowniczego oraz wymaganej liczby (adekwatnej do miejsc w pojeździe ratowniczym) odpowiednio wyszkolonych i przygotowanych ratowników. Biorąc pod uwagę nieprzewidywalność miejsca i czasu materializacji zagrożeń, niezwykle istotne jest ciągłe utrzymywanie gotowości operacyjnej przez wszystkie podmioty ratownicze, co pozwala maksymalnie skrócić czas podjęcia działań ratowniczych przez dysponowanie jednostki najbliższej miejscu zdarzenia.

Analizując przestrzenną organizację sieci podmiotów ksrp, dostrzegamy istotną rolę jednostek OSP w jej zagęszczaniu, co jednocześnie pozwala na skracanie czasu na dotarcie zasobów ratowniczych na miejsce zdarzenia. Prowadząc w tej materii badania (tabela 1), zauważamy jednak duże zróżnicowanie w liczbie jednostek funkcjonujących

---

<sup>43</sup> Procedura P-23: Rozpatrywanie wniosku do Komendanta Głównego w sprawie włączenia jednostki OSP do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz załącznika: Karta jednostki OSP, <https://www.gov.pl/web/kwpsp-poznan/krajowy-system-ratowniczo---gasniczy> [dostęp 15.07.2021].

w poszczególnych województwach w kraju oraz zaangażowaniu lokalnych społeczności w ich działalność. Najwięcej jednostek OSP w przeliczeniu na 100 km<sup>2</sup> funkcjonuje w województwach małopolskim (9), łódzkim i śląskim (8) oraz lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim (7). Adekwatnie w tych samych województwach (z wyjątkiem śląskiego) dostrzegamy również najwyższe zaangażowanie lokalnych społeczności w funkcjonowanie tych jednostek, co wyraża liczba strażaków-ochotników przypadających na 1000 mieszkańców.

Badając gęstość sieci ksrg, którą wypełniają jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP i odpowiednio przygotowane OSP włączone do systemu, dostrzegamy duże zróżnicowanie powierzchni, jaka przypada do obsługi przez jedną jednostkę systemu w poszczególnych województwach. Przy średniej krajowej 62,5 km<sup>2</sup> na jednostkę największe zagęszczenie występuje w województwach śląskim i małopolskim, gdzie przypada około 30 km<sup>2</sup> na jednostkę. Z kolei najmniejsze zagęszczenie występuje w województwach warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, w których obszar przypadający na jedną jednostkę przekracza 100 km<sup>2</sup>.

Pozostając w tematyce gęstości sieci ksrg, należy dodać, że w jego strukturach funkcjonują jednostki OSP dysponujące odpowiednim potencjałem osobowym i technicznym. Porównując liczbę wszystkich jednostek OSP funkcjonujących w poszczególnych województwach do liczby jednostek włączonych w struktury systemu, również dostrzegamy duże zróżnicowanie w tej sferze. W ujęciu procentowym zróżnicowanie to zawiera się w przedziale od ok. 20% do 42%. Przy czym zauważyć należy, że mniejsze procentowe zaangażowanie ogólnej liczby jednostek w struktury ksrg dotyczy województw, w których gęstość sieci jednostek ksrg jest największa. Taki stan pozwala wnioskować, że w tych województwach istnieje duże prawdopodobieństwo zapewnienia sprawnego funkcjonowania ksrg. Z kolei w województwach o małym zagęszczeniu sieci, gdzie w strukturze ksrg funkcjonuje niemal 50% ogólnego potencjału jednostek OSP, mogą występować problemy w zapewnieniu przybycia pierwszych sił systemu na miejsce zdarzenia w zakładanym czasie do 15 minut.

Odpowiednio zorganizowana sieć przestrzenna ksrg to tylko jeden z warunków wpływających na sprawne i skuteczne działanie systemu. Warunkami *sine qua non* są jakość i ilość zasobów kierowanych do akcji ratowniczej. Spełnienie tych warunków wymaga odpowiedniego wyposażenia technicznego jednostek, właściwego przygotowania (wyszkolenia) personelu oraz zapewnienia ciągłej dyspozycyjności wyjazdowej przez wszystkie jednostki systemu. Badając wspomniane aspekty w kontekście tematyki opracowania, stwierdzić należy, że są to istotne płaszczyzny wzajemnych relacji.

Tabela 1. Gęstość sieci jednostek OSP w Polsce wg stanu na koniec 2015 r.

| Lp. | Województwo         | Powierzchnia w km <sup>2</sup> | Ludność w mln | Ogółem OSP |          | Liczba jednostek OSP na: 100 km <sup>2</sup> | Liczba strażaków OSP na: |                  | Liczba JRG | Liczba OSP w ksrq | Powierzchnia terenu przy-padająca na jedną jednostkę ksrq w km <sup>2</sup> | Procentowe zaangażowanie potencjału jednostek OSP w organizację ksrq |
|-----|---------------------|--------------------------------|---------------|------------|----------|----------------------------------------------|--------------------------|------------------|------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
|     |                     |                                |               | Jednostek  | Członków |                                              | 100 km <sup>2</sup>      | 1000 mieszkańców |            |                   |                                                                             |                                                                      |
| 1   | 2                   | 3                              | 4             | 5          | 6        | 7                                            | 8                        | 9                | 10         | 11                | 12                                                                          | 13                                                                   |
| 1   | dolnośląskie        | 19 947                         | 2 908 457     | 730        | 13 341   | 4                                            | 67                       | 4,6              | 44         | 269               | 63,7                                                                        | 36,85                                                                |
| 2   | kujawsko-pomorskie  | 17 972                         | 2 089 992     | 848        | 17 081   | 5                                            | 95                       | 8,2              | 31         | 210               | 70,5                                                                        | 24,76                                                                |
| 3   | lubelskie           | 25 122                         | 2 147 746     | 1 760      | 40 830   | 7                                            | 163                      | 19,0             | 29         | 331               | 69,8                                                                        | 18,81                                                                |
| 4   | lubuskie            | 13 988                         | 1 020 307     | 334        | 5 945    | 2                                            | 43                       | 5,8              | 19         | 143               | 86,3                                                                        | 42,81                                                                |
| 5   | łódzkie             | 18 219                         | 2 504 136     | 1 430      | 35 060   | 8                                            | 192                      | 14,0             | 34         | 340               | 48,7                                                                        | 23,78                                                                |
| 6   | małopolskie         | 15 183                         | 3 368 336     | 1 348      | 33 496   | 9                                            | 221                      | 9,9              | 33         | 405               | 34,7                                                                        | 30,04                                                                |
| 7   | mazowieckie         | 35 558                         | 5 334 511     | 1 849      | 39 189   | 5                                            | 110                      | 7,3              | 61         | 542               | 59,0                                                                        | 29,31                                                                |
| 8   | opolskie            | 9 412                          | 1 000 858     | 524        | 12 847   | 6                                            | 136                      | 12,8             | 17         | 165               | 51,7                                                                        | 31,49                                                                |
| 9   | podkarpackie        | 17 846                         | 2 129 187     | 1 267      | 35 981   | 7                                            | 202                      | 16,9             | 27         | 323               | 51,0                                                                        | 25,49                                                                |
| 10  | podlaskie           | 20 187                         | 1 191 918     | 686        | 14 952   | 3                                            | 74                       | 12,5             | 18         | 195               | 94,8                                                                        | 28,43                                                                |
| 11  | pomorskie           | 18 310                         | 2 302 077     | 582        | 14 370   | 3                                            | 78                       | 6,2              | 30         | 230               | 70,4                                                                        | 39,52                                                                |
| 12  | śląskie             | 12 333                         | 4 585 924     | 943        | 25 158   | 8                                            | 204                      | 5,5              | 47         | 381               | 28,8                                                                        | 40,40                                                                |
| 13  | świętokrzyskie      | 11 711                         | 1 263 176     | 876        | 18 863   | 7                                            | 161                      | 14,9             | 17         | 221               | 49,2                                                                        | 25,23                                                                |
| 14  | warmińsko-mazurskie | 24 173                         | 1 443 967     | 537        | 10 350   | 2                                            | 43                       | 7,2              | 24         | 190               | 113,0                                                                       | 35,38                                                                |
| 15  | wielkopolskie       | 29 826                         | 3 472 579     | 1 836      | 47 366   | 6                                            | 159                      | 13,6             | 44         | 369               | 72,2                                                                        | 20,10                                                                |
| 16  | zachodnio-pomorskie | 22 892                         | 1 715 431     | 448        | 9 120    | 2                                            | 40                       | 5,3              | 26         | 191               | 105,5                                                                       | 42,63                                                                |
|     | Razem               | 312 679                        | 38 478 602    | 15 998     | 373 949  | 5                                            | 120                      | 9,7              | 501        | 4 505             | 62,5                                                                        | 28,16                                                                |

Źródło: opracowano na podstawie materiałów z KG PSP i danych statystycznych GUS<sup>44</sup>.<sup>44</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 17.

Na początek przeanalizujemy sferę zdolności technicznej jednostek OSP. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami za zapewnienie gotowości operacyjnej OSP odpowiada gmina, na terenie której jednostka ma swoją siedzibę. Do jej obowiązku należy m.in. wyposażenie jednostki w sprzęt transportowy i ratowniczy, umundurowanie i środki ochrony osobistej, ubezpieczenie strażaków i zapewnienie im badań lekarskich. Biorąc pod uwagę fakt, że odpowiednie wyposażenie to kosztowne przedsięwzięcie, powinno być ono poprzedzone dogłębną analizą zagrożeń i zabezpieczenia operacyjnego danej gminy, w celu określenia potrzeb w zakresie niezbędnego wyposażenia. Zadanie analizowania należy do kompetencji komendantów miejskich i powiatowych PSP, którzy winni je realizować we współpracy z jednostkami OSP oraz gminami (w głównej mierze finansującymi ich działalność), dążąc przy tym do optymalizacji wyposażenia jednostek, pozwalającego zapewnić odpowiednią jakość zasobów kierowanych na miejsce zdarzenia.

Pozostając w tematyce zapewnienia potencjału technicznego w jednostkach OSP, dodać należy, że PSP może przekazywać do jednostek OSP będący na jej wyposażeniu zbędny, sprawny technicznie sprzęt ratowniczy. Poza tym w dyspozycji PSP pozostają środki z budżetu państwa oraz z wpływów od firm ubezpieczeniowych, które rozdzielane są pomiędzy jednostki OSP w formie dotacji na cele inwestycyjne oraz bieżące funkcjonowanie. Zauważyć jednak należy, że wysokość przydzielanych na cele inwestycyjne środków stanowi jedynie część kwoty niezbędnej na realizację planowanych zadań. Przykładowo w 2017 r. dofinansowanie zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek OSP w ksrg ze środków budżetu państwa wynosiło od 150 tys. do 200 tys. na jednostkę<sup>45</sup>. Przyjmując, że wówczas koszt zakupu średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego oscylował w przedziale pomiędzy 800 tys. a 1 mln złotych (w zależności od wyposażenia), to wysokość dotacji pokrywała około 20% ceny pojazdu<sup>46</sup>. Tak więc aby zadanie mogło być zrealizowane, konieczne było poszukiwanie innych źródeł współfinansowania. Zazwyczaj stanowiły je środki z: budżetu gminy, funduszu ochrony środowiska, ubezpieczeniowe itp. Takie rozwiązania promują bogate samorządy, które są w stanie z własnego budżetu wyasygnować niezbędne środki, natomiast dalsze jego stosowanie będzie w przyszłości pogłębiało problem zapewnienia odpowiedniego wyposażenia jednostek OSP w ksrg w gminach mniej zamożnych. Prowadzone w latach 2014 i 2018 w województwie podkarpackim badania wieku pojazdów eksploatowanych w jednostkach OSP włączonych do ksrg wskazywały, że w ok. 20% jednostek wiek użytkowanego przez nie „najmłodszego” średniego lub ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego przekroczył 30 lat. Ponadto wyniki wspomnianych badań dowiodły, że nie

<sup>45</sup> Na podstawie informacji z KW PSP Rzeszów.

<sup>46</sup> Por. <https://www.podkarpacie.straz.pl/2018/01/31/przekazanie-samochodu-jednostce-osp-stalowa-wola/> [dostęp 16.07.2021].

wszystkie jednostki posiadają wymagane cztery aparaty ochrony układu oddechowego, a także zestaw hydraulicznych narzędzi ratowniczych<sup>47</sup>. Aktualizacja przywołanych wyników (wg stanu z 30.06.2021 r.) wskazuje, że w 45 (ok. 14%) jednostkach OSP funkcjonujących w ksrg wiek najmłodszego użytkowanego pojazdu przekracza 30 lat. Ponadto na 333 jednostki OSP zrzeszone w ksrg 59 (ok. 18%) nie posiada wymaganego zestawu ratowniczych narzędzi hydraulicznych, zaś 2% – aparatów ochrony układu oddechowego<sup>48</sup>.

Dodać należy, że nieadekwatność środków na dotacje dla jednostek OSP włączonych do ksrg w kontekście potrzeb sprawia, że w ich rozdysponowaniu poza kryterium możliwości partycypacji gminy stosuje się również inne miary, np. preferencje polityczne lokalnej społeczności czy przynależność partyjną lokalnej władzy. Ich wprowadzanie budzi frustrację wśród strażaków ochotników, które niejednokrotnie przekładają się na ich rezygnację ze społecznej działalności.

Uwzględniając powyższe, należy zauważyć, że konstytucyjnym obowiązkiem państwa jest zapewnienie jednakowego poziomu bezpieczeństwa na terytorium całego kraju. Dlatego też winno poszukiwać się rozwiązań, które będą umożliwiały wyposażenie jednostek OSP w niezbędny sprzęt i urządzenia ratownicze według potrzeb wynikających z zagrożeń występujących na danym obszarze oraz przydzielonych im zadań, a nie tylko możliwości finansowych utrzymujących je gmin i preferencji politycznych. Jednym ze sposobów rozwiązania problemu mogłoby być wdrożenie wieloletniego programu inwestycyjnego, w którym mogłyby być kumulowane środki z różnych źródeł będących w dyspozycji organów władzy (np.: MSWiA, funduszu sprawiedliwości, funduszu ochrony środowiska, ubezpieczeniowe). Zgromadzone aktywa mogłyby być kierowane do gmin w formie dotacji celowych na realizację zadań poprawiających kondycję techniczną jednostek OSP. Zasadniczym kryterium ich przydziału winny być potrzeby wynikające z analizy zagrożeń w kontekście stanu zdolności technicznej działających jednostek OSP, a nie możliwości finansowych gminy czy też innych zależności.

Kontynuując rozważania dotyczące współpracy PSP i OSP w sferze zapewnienia odpowiedniej zdolności technicznej jednostek OSP, warto zauważyć, że realizacja zakupów inwestycyjnych, w szczególności pojazdów, wymaga prowadzenia postępowań przetargowych. Zazwyczaj prowadzą je samorządy utrzymujące te jednostki. Jednym z kluczowych etapów w postępowaniu przetargowym jest opisanie istotnych warunków zamówienia, w tym parametrów technicznych planowanego do zakupu pojazdu. Jest to skomplikowane przedsięwzięcie wymagające znajomości zagadnienia, które wprost

<sup>47</sup> Szerzej: J. Ziobro, *Teoretyczne i praktyczne konteksty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Sprawność systemu – determinanty, diagnoza, koncepcja doskonalenia. Część 2*, Warszawa 2020, s. 87-99.

<sup>48</sup> Dane pozyskane z KW PSP w Rzeszowie.

wiąże się z odpowiednią jakością techniczną jednostki. Dlatego też biorąc pod uwagę obowiązki PSP w zakresie organizowania ksrg, z uwzględnieniem sprawnego reagowania OSP, zdaniem autora, proces ustalenia parametrów planowanego do zakupu pojazdu oraz przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia winny przebiegać w ścisłej współpracy i pod nadzorem właściwej terenowo komendy powiatowej/miejskiej PSP.

Pozostając w tematyce technicznej, warto dodać, że istotnym elementem współpracy w tej dziedzinie powinna być pomoc w realizacji wymaganych przeglądów, konserwacji i drobnych napraw sprzętu ratowniczego, np. sprzętu ochrony układu oddechowego, urządzeń łączności, pomp do wody itp., świadczona przez funkcjonujące w jednostkach PSP zaplecza techniczne. Warto zauważyć, że takie rozwiązanie przyczyniłoby się z pewnością do częstszych kontaktów personelu wykonawczego obu podmiotów, a co za tym idzie, wzajemnego poznawania się i budowania zaufania. A jak powszechnie wiadomo, zaufanie w ratownictwie odgrywa niezmiernie istotną rolę i przekłada się na kształtowanie właściwych relacji zarówno międzyludzkich, jak i międzyorganizacyjnych.

Poza zdolnością techniczną istotne znaczenie w utrzymywaniu wymaganej gotowości operacyjnej ma zdolność osobowa postrzegana jako zagwarantowanie wymaganej liczby odpowiednio przygotowanych ratowników. Wyszukanie członków OSP oraz ich utrzymywanie w odpowiedniej sprawności to zadanie, którego realizacja wymaga wielopłaszczyznowego współdziałania obu organizacji. Zgodnie z obowiązującymi przepisami szkolenie członków OSP należy do zadań PSP<sup>49</sup>. Biorąc pod uwagę społeczny charakter działalności jednostek OSP, których członkowie w większości są osobami czynnymi zawodowo, „organizowanie kursów przez PSP winno uwzględniać dostępności druhów OSP, a jednocześnie umożliwiać realizację założeń programowych tych szkoleń”<sup>50</sup>. Utrzymywanie odpowiedniej jakości personelu to nie tylko jego wyszkolenie, to także utrzymanie go w odpowiedniej sprawności i wytrzymałości fizycznej oraz odporności psychicznej, jak również jego doświadczenie i kompetencje nabywane w czasie służby. Jedną z form ich nabywania i doskonalenia przez strażaków indywidualnie, jak również doskonalenia współdziałania instytucjonalnego, są organizowane ćwiczenia. W ujęciu indywidualnym mogą służyć doskonaleniu lub/i weryfikacji wiedzy nabytej przez personel w czasie szkoleń, zaś w kontekście organizacyjnym – sprawdzeniu skuteczności obowiązujących planów, zasad, procedur, porozumień, umów, instrukcji metodycznych itp. dokumentów, na których podstawie są organizowane i prowadzone działania ratowniczo-gaśnicze<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Art. 35.1 u.o.p.

<sup>50</sup> J. Ziobro, *Teoretyczne i praktyczne konteksty...*, cz. 1, s. 126.

<sup>51</sup> Szerzej: J. Ziobro, *Rola i znaczenie ćwiczeń w procesie zarządzania formacjami i podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze mikro i makro – wybrane aspekty*,

Ukazując istotę szkolenia i doskonalenia w kształtowaniu wymaganej jakości personelu OSP, należy również zwrócić uwagę na pewne problemy w tej materii. Jednym z istotniejszych, który wpływa też na dużą fluktuację kadr w OSP, a także funkcjonowanie PSP, jest fakt, że realizowane na potrzeby OSP, zgodnie z obowiązującymi zasadami<sup>52</sup>, kursy pożarnicze (podstawowe, specjalistyczne, dowódcze), uprawniające strażaków OSP do uczestnictwa w działaniach ratowniczych, nie dają żadnych kwalifikacji, które uprawniałyby członka OSP do udziału w akcji ratowniczej w przypadku, gdy podejmuje on służbę w jednostce PSP. Wprawdzie ukończenie wspomnianych kursów jest punktowane (premiowane) w procesie naboru do PSP, lecz później nie jest ono honorowane. Zważywszy na fakt, że ratownicy bez względu na przynależność (OSP czy PSP) w czasie działań ratowniczych znajdują się w tym samym środowisku oraz realizują te same lub bardzo zbliżone czynności ratownicze, jest to dość osobliwa zależność. Zdaniem autora należałoby ten problem rozwiązać i w jakimś zakresie dać możliwość pełnienia służby na podziale bojowym w JRG PSP przez strażaków OSP zatrudnianych w PSP, zanim zostaną oni skierowani na kursy zawodowe.

Pozostając w tematyce współdziałania PSP i OSP, podkreślić należy, że szczególną płaszczyzną jest organizacja i prowadzenie działań ratowniczo-gaśniczych. Należy je postrzegać jako sprawne funkcjonowanie zespołów ratowniczych na rzecz osiągania wspólnych celów, które winny być podporządkowane osiągnięciu celu nadrzędnego, jakim jest skuteczne niesienie pomocy i ratowanie życia, zdrowia osób, ich mienia i środowiska. Podejmowana w tej materii współpraca obejmuje m.in. wymianę informacji, zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości sił i środków oraz wspólne wykonywanie czynności ratowniczych. Badając wspomnianą płaszczyznę współpracy PSP i OSP, dostrzegamy wiele pozytywów, ale w jej przebiegu występują i pewne mankamenty, które rzutują na sprawność funkcjonowania kserg i skuteczność podejmowanych działań.

Patrząc z perspektywy pozytywnych aspektów, należy podkreślić pierwszoplanową rolę OSP, jaką te jednostki spełniają w zagwarantowaniu na miejscu akcji ratowniczej odpowiedniej ilości sił i środków. W szczególności podczas zdarzeń wielkopowierzchniowych, długotrwałych czy masowych, których przykłady niemal codziennie pokazują nam media. Wspomnieć tu należy akcje zwalczania powodzi, dużych pożarów, skutków silnych wiatrów itp. Rokrocznie w skali kraju odnotowywanych jest ok. tysiąc takich zdarzeń<sup>53</sup>, których likwidacja bądź ograniczanie skutków wymaga użycia od kilkunastu do kilkuset zastępów ratowniczych. Jednym z przykładów mogą być

---

[w:] B. Wiśniewski, T. Zwęgliński (red.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. 4, Warszawa 2019, s. 26.

<sup>52</sup> KG PSP, *Zasady organizacji szkoleń członków ochotniczych straży pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych*, Warszawa 2015.

<sup>53</sup> *Biuletyn Informacyjny...*, s. 55.

działania ratowniczo-gaśnicze związane z pożarem, jaki miał miejsce 20 czerwca 2021 r. w Nowej Białej w Małopolsce. Jak podaje KG PSP, był to jeden z największych pożarów, jaki miał miejsce w Polsce w ostatnich trzech dekadach. W wyniku oddziaływania niszczyielskiej siły ognia rannych zostało 9 osób, a spaleniu uległo 49 budynków mieszkalnych i gospodarczych. W działaniach ratowniczych uczestniczyło 111 pojazdów ratowniczych, których załogi (zastępy) liczyły łącznie 459 strażaków. W tej liczbie dużą część stanowiły zasoby OSP skierowane do działań z powiatu nowotarskiego, jak i ościennych<sup>54</sup>.

Jeszcze większych zasobów wymaga prowadzenie np. akcji powodziowych. Jako przykład można przywołać powódź, która dotknęła Podkarpacie w 2010 r. Aby zobrazować skalę potrzeb i podejmowanych działań w kontekście tematyki niniejszego opracowania, posłużmy się wybranymi danymi i liczbami opisującymi to zdarzenie:

- pod wodą znalazło się ok. 34,5 tys. ha terenu oraz 8 tys. gospodarstw, w których zamieszkiwało 38 tys. mieszkańców;
- akcja ratownicza prowadzona była ciągle przez 54 dni (od 14 maja do 6 lipca);
- realizowane przez jednostki PSP i OSP działania obejmowały m.in.: dozоровanie wałów i monitorowanie sytuacji powodziowej oraz wymianę informacji z ZK i innymi służbami, umacnianie, podwyższanie, naprawianie wałów przeciwpowodziowych, zabezpieczanie gospodarstw przed zalaniem przez układanie worków z piaskiem, zabezpieczanie zerwanych mostów i uszkodzonych dróg, ewakuację (ludności, mienia i zwierząt), udrażnianie przepustów drogowych, zabezpieczanie rozlewisk na szlakach komunikacyjnych, zabezpieczanie budynków uszkodzonych przez napór wody i osuwiska, transport z zalanych (i na odwrót) terenów (ludności, lekarzy, pracowników weterynarii i sanepidu), dostarczanie żywności, wody pitnej, leków, otwieranie śluz na rzekach przez grupy nurkowe PSP, wypompowywanie wody z zalanych obiektów, oświetlenie terenu akcji, dostarczanie paszy dla zwierząt, usuwanie padłych zwierząt, pompowanie rozlewisk wielkoobszarowych, pomoc ludności w sprzątaniu i porządkowaniu (posesji, budynków, gospodarstw);
- w działaniach uczestniczyło łącznie 11 387 strażaków PSP, 22 169 członków OSP z ksrq i 29 138 pozostałych OSP, a także 10,5 tys. różnego rodzaju pojazdów pożarniczych oraz wiele innego sprzętu ratowniczego (łódzie, pontony, pompy, agregaty prądotwórcze i sprzęt oświetleniowy).

Przywołane liczby wskazują, że jednostki OSP odgrywają istotną rolę w zapewnieniu odpowiedniej ilości i jakości potencjału technicznego i osobowego w wielu akcjach

<sup>54</sup> Bilans Pożaru w Nowej Białej, KG PSP, 21.06.2021, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/bilans-pozaru-w-nowej-bialej> [dostęp 16.07.2021].

ratowniczych. Ich rola jest niebagatelna również przy mniejszych zdarzeniach, które powstają w powiatach, gdzie funkcjonuje tylko jedna JRG PSP, w której służbę na co dzień pełni siedmiu strażaków. Taka liczebność zmiany służbowej pozwala na obsadzenie maksymalnie dwóch pojazdów ratowniczych. W takich jednostkach w przypadku wyjazdu zastępu JRG powszechną praktyką jest dysponowanie OSP do siedziby JRG lub postawienie jej w gotowości do wyjazdu w swojej siedzibie w celu zabezpieczania powiatu w przypadku powstania następnego zdarzenia.

Prowadząc rozważania dotyczące współpracy OSP i PSP w działaniach ratowniczych, zauważyć należy, że ich organizowaniem zajmuje się stanowisko kierownika komendanta powiatowego/miejskiego PSP, które zgodnie z procedurami uwzględniającymi osiągnięcie ustalonego kryterium czasowe podjęcia działań winno dysponować jednostkami o odpowiednim potencjale sprzętowym i osobowym oraz najbliższymi miejscem zdarzenia. Prowadzone badania sondażowe (obejmujące: analizy informacji ze zdarzeń, wyników kontroli NIK oraz doniesień medialnych, a także wywiady ze strażakami OSP) wskazują, że nie zawsze się tak dzieje. Przyczyny takich sytuacji są zróżnicowane, leżą po obu stronach i dotyczą zarówno problemów technicznych, jak i zależności ludzkich.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania personalne, stwierdzić należy, że największą bolączką OSP jest konieczność ciągłego utrzymywania zdolności wyjazdowej, powiązanej z możliwością skompletowania zastępu ratowniczego. Prowadzone na terenie województwa podkarpackiego badania, w których uczestniczyło 279 jednostek OSP z kserg oraz 5,5 tys. zrzeszonych w nich strażaków (którzy indywidualnie określali swą dostępność w ciągu doby i dni tygodnia), dowodzą, że tylko 30% jednostek osiągało permanentną możliwość skompletowania zastępu ratowniczego. Główną przeszkodą w tym zakresie był brak odpowiedniej liczby wyszkolonych strażaków niezbędnych do skompletowania zastępu w minimalnym składzie czterech ratowników oraz brak ratowników uprawnionych do kierowania pojazdami ratowniczymi (uprzywilejowanymi), będącymi na wyposażeniu tych jednostek. Aby temu zaradzić, należy poszukiwać rozwiązań prawno-organizacyjnych zwiększających dostępność strażaków OSP w czasie pracy zawodowej oraz technicznych pozwalających na bieżące monitorowanie przez stanowiska kierowania komendantów miejskich i powiatowych PSP dostępności strażaków w poszczególnych OSP posiadających uprawnienia do uczestnictwa w działaniach ratowniczych.

W zakresie prawno-organizacyjnym konieczne jest m.in. wprowadzanie różnych rozwiązań (prawnych, społeczno-kulturowych, ekonomicznych, informacyjnych itp.) zachęcających członków lokalnych wspólnot do wstępowania w szeregi OSP oraz dla pracodawców, by umożliwiali oni swym pracownikom opuszczenie miejsca pracy i udział w działaniach ratowniczych. Jednym z rozwiązań organizacyjnych mogłoby być preferowanie działalności w OSP przy zatrudnianiu pracowników w administracji

samorządowej i podległych jej jednostkach (np. zakłady wodno-kanalizacyjne, konserwatorzy w szkołach itp.).

Pozostając w tematyce dysponowania do działań ratowniczych, zauważyć należy, że poza wspomnianą dostępnością ratowników OSP również zdarzają się różne problemy we właściwym przebiegu tego procesu, wynikającym z problemów technicznych w zakresie łączności i sprawności urządzeń alarmowych, błędów w zgłaszanej lokalizacji miejsca zdarzenia, co skutkuje błędnym dysponowaniem. Poza wymienionymi problemami, jak zauważają strażacy OSP, zdarzają się także komplikacje zaburzające współpracę PSP i OSP wynikające z indywidualnych decyzji funkcjonariuszy pełniących służbę w powiatowych SK (podejmowanych na podstawie osobistych względów i preferencji), zdaniem członków OSP nieracjonalnych i obniżających ich prestiż w lokalnej społeczności. Najczęściej zgłaszanymi przez jednostki OSP przykładami takich sytuacji były:

- brak dysponowania jednostki OSP (niewłączonej w struktury ksrg) z miejscowości, w której powstało zagrożenie, mimo że zgłaszała ona gotowość do wyjazdu;
- dysponowanie jednostek OSP (preferowanych przez służbę dyżurną z osobistych względów) z pominięciem kryterium odległości od miejsca zdarzenia;
- brak zgody na wyjazd jednostki OSP do pomocy mieszkańcom, np. przy likwidacji zagrożeń związanych z obecnością w ich otoczeniu niebezpiecznych owadów (pszczoły, osy, szerszenie itp.) czy też innych niebezpiecznych zwierząt oraz ich rejestracji w systemie ewidencji zdarzeń jako działania ratownicze (jak podkreślają strażacy OSP, to praktyka, która podważa zaufanie społeczeństwa do nich oraz zniechęca strażaków do aktywnego działania);
- odwoływanie dyspozycji po ogłoszeniu alarmu, które w lokalnej społeczności traktowane jest jako słabość organizacyjna i obniża prestiż jednostki.

Mówiąc o współpracy OSP i PSP w kontekście organizacji działań ratowniczo-gaśniczych, zauważyć należy, że poza wskazanymi wyżej kolejną płaszczyzną jest wykorzystywanie przez PSP obiektów strażnic OSP do organizacji miejsc pracy sztabów akcji czy zapleczy socjalno-technicznych dla uczestniczących w działaniach, szczególnie w czasie akcji wielkopowierzchniowych i długotrwałych.

## **5. Wybrane aspekty współpracy PSP i OSP w sferze zapobiegania zagrożeniom oraz edukacji społecznej**

Poza działaniami *stricto* ratowniczymi istotną płaszczyzną współpracy OSP i PSP są przedsięwzięcia związane z zabezpieczeniem różnego rodzaju imprez i uroczystości gromadzących w jednym czasie wiele osób (religijnych, kulturalnych, rozrywkowych,

sportowych itp.) oraz pomoc w realizacji zadań na rzecz lokalnych społeczności organizowanych przez administrację czy też inne organy i podmioty. Jako przykład tego typu działań można wskazać Światowe Dni Młodzieży, wizyty Papieża w Polsce, zabezpieczenie mistrzostw Euro 2012, a także realizowane w ostatnim czasie zadania związane ze zwalczaniem pandemii COVID-19 (dystrybucja środków ochrony i materiałów informacyjnych o szczepieniach, pomoc w transporcie do punktów szczepień, dostarczanie żywności i wiele innych).

Poza działalnością interwencyjną i pomocową istotną sferą współpracy PSP i OSP jest płaszczyzna prewencyjno-informacyjno-edukacyjna. Obejmuje ona szereg działań, jakie w ramach kampanii społecznych prowadzonych przez PSP podejmują w lokalnych społecznościach strażacy ochotnicy na rzecz propagowania zasad ochrony przeciwpożarowej i bezpiecznych zachowań. Należy tu wskazać dystrybucję materiałów informacyjnych dotyczących m.in. szkodliwości wypalania traw, zagrożeń związanych z tlenkiem węgla (czad), prace z młodzieżą w ramach Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych.

Badając współpracę PSP i OSP, nie wolno zapomnieć również o wielu innych formach wspólnych działań, które nakierowane są m.in. na niesienie pomocy strażakom i innym potrzebującym dotkniętym różnymi sytuacjami losowymi (kluby krwiodawstwa, zbiórki funduszy itp.), podnoszenie sprawności fizycznej strażaków (zawody sportowo-pożarnicze, turnieje itp.). Istotnym polem współdziałania są także różnego rodzaju przedsięwzięcia służące budowaniu prestiżu i propagowaniu wartości strażackiej służby, począwszy od corocznych obchodów Dnia Strażaka, przez wszelkiego rodzaju uroczystości jubileuszowe, po nadania sztandarów, pielgrzymki strażackie itp., które gromadzą zawodową i ochotniczą brać strażacką. Orkiestry, sztandary, kompanie i sprzęt OSP są ich nieodłącznymi, wzbogacającymi i uatrakcyjnającymi elementami.

## 6. Konkluzje

Powyższe eksplikacje dobitnie dowodzą, że współczesna rzeczywistość, determinowana różnorodnymi pod względem charakteru i skali zagrożeniami oraz ich wieloaspektowymi negatywnymi skutkami, powoduje, że zapewnianie bezpieczeństwa (zaspokojenie istotnej potrzeby ludzkiej) wymaga wielopłaszczyznowej współpracy uczestniczących w tym procesie podmiotów, zarówno w wymiarze krajowym, lokalnym, jak i międzynarodowym. Ewolucja zagrożeń naturalnych i antropogenicznych, w tym ich globalny charakter, wymuszają potrzebę stałej kooperacji podmiotów posiadających możliwość wzajemnego wspierania się w ich zwalczaniu czy ograniczaniu ich skutków. Przywołane zależności sprawiają, że we współczesnym świecie wzajemne wspieranie się podmiotów (państw, organizacji, formacji itp.) w działaniach na rzecz bezpieczeństwa

staje się normą ich postępowania. Istotę współpracy w procesie zapewniania bezpieczeństwa (szczególnie w stosunkach międzynarodowych) podkreśla Jarosław Prońko, twierdząc, że rozwój współczesnych społeczeństw jest ściśle związany ze wzrostem wzajemnych zależności<sup>55</sup>.

Podsumowując powyższe wywody, podkreślić należy, że współpraca i współdziałanie PSP oraz OSP przebiega na wielu płaszczyznach, przyczyniając się do zapewniania bezpieczeństwa powszechnego na oczekiwanym przez społeczeństwo poziomie jako celu nadrzędnym. W ogólnym ujęciu sprowadza się ona do działań podejmowanych w sferze informacyjnej, szkoleniowej, rzeczowej i fizycznej. Współpraca w obszarze informacyjnym odnosi się do swobodnego „przepływu informacji wymaganych do realizacji powierzonych zadań, zrozumienia intencji partnerów stanowiącego podstawę współdziałania w osiąganiu założonych celów”<sup>56</sup>. Istotne przy tym znaczenie w tym procesie ma wzajemne zaufanie partnerów<sup>57</sup>. Płaszczyzna szkoleniowa obejmuje przedsięwzięcia mające na celu przygotowanie personelu do sprawnego i skutecznego organizowania i prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych. Służące w szczególności przygotowaniu do bezpiecznej realizacji czynności ratowniczych oraz umiejętnego wykorzystania w tym procesie potencjału technicznego. Obejmuje ona wszelkie formy działań edukacyjnych i doskonalących (kursy, szkolenia, ćwiczenia, manewry, testy, sprawdziany itp.), służące nabyciu uprawnień i kompetencji przez personel współpracujących podmiotów, ich doskonalenie, a także przyczyniające się do budowania wymaganej sprawności fizycznej i nabywania odporności psychicznej. Współpraca w sferze rzeczowej odnosi się do wykorzystywania środków rzeczowych i finansowych będących w dyspozycji poszczególnych partnerów. W relacjach PSP i OSP stanowi ona podstawę organizacji ksrq i budowania potencjału technicznego w wymaganej ilości i jakości. Współdziałanie na płaszczyźnie fizycznej obejmuje wspólne kontakty i działania podejmowane przez personel wspomnianych podmiotów (kierowniczy i wykonawczy), nakierowane na zapobieganie oraz zwalczanie zagrożeń, obejmujące m.in.: rozpoznanie, kontrolę, działania informacyjne, przygotowanie zasobów, reagowanie, odbudowę.

By proces współpracy nakierowanej na zapewnienie oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa powszechnego, w którym poza jednostkami PSP i OSP uczestniczy wiele organów, instytucji i podmiotów oraz organizacji, przebiegał bez zakłóceń, niezbędne jest właściwe rozdzielenie zadań pomiędzy poszczególne podmioty oraz ich synergiczne

---

<sup>55</sup> J. Prońko, *Teoretyczne aspekty współdziałania*, [w:] E. Nowak, B. Wiśniewski (red.), *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, Warszawa 2006, s. 46.

<sup>56</sup> J. Ziobro, *Teoretyczne i praktyczne konteksty...*, cz. 1, s. 128.

<sup>57</sup> J. Prońko, *Współpraca w obszarze bezpieczeństwa*, [w:] K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red.), *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Bielsko-Biała 2007, s. 32-33.

współdziałanie, sprzyjające sprawnemu i skutecznemu reagowaniu oraz niesieniu niezbędnej pomocy potrzebującym. Podstawę rozdzielania zadań winny stanowić obowiązujące normy prawne, które są fundamentem funkcjonowania każdej organizacji (podmiotu) w państwie, w tym odpowiedzialnych za zapewnianie bezpieczeństwa powszechnego, jak również świadczących na jego rzecz różne usługi.

Poza prawnym osadzeniem współpracy PSP i OSP, w jej właściwym przebiegu niezbędne jest stosowanie przez wszystkich uczestników jednakowej wykładni i interpretacji przepisów wykorzystywanych w jej urzeczywistnianiu. Konieczne jest także precyzyjne określenie zasad, procedur itp. dokumentów dotyczących jej przebiegu, które winny być uzgodnione z zainteresowanymi stronami przed ich wprowadzeniem. Jednocześnie wspomniane uzgodnienia powinny odbywać się na szczeblu najwyższego kierownictwa, które jednocześnie powinno angażować się w ich wdrażanie, bowiem „strategiczne zaangażowanie najwyższego kierownictwa”<sup>58</sup> stanowi podstawę w zarządzaniu jakością działania każdej organizacji. W szczególności wspomniane zaangażowanie winno być nakierowane na wprowadzanie zmian (prawnych, organizacyjnych, technologicznych itp.) oraz uświadomienie podległemu personelowi potrzeby współpracy w celu jego właściwego zaangażowania w ten proces. Podejmowane działania prawne, organizacyjne, ekonomiczne i społeczne winny dążyć do integrowania środowiska pożarniczego i jego konsolidacji w działaniach podejmowanych na rzecz rozwoju powszechnego systemu ochrony ludności.

## Bibliografia

### Literatura

- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2015.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa 1975.
- Kożuch B., *Nauka o organizacji*, Warszawa 2008.
- Kuc B.R., Ścibiorek Z., *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2013.
- Lichtarski J., *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, Warszawa 1992.
- Lidwa W., *Współdziałanie w walce lądowej*, Toruń 2000.
- Myjak T., *Uwarunkowania skutecznej i efektywnej współpracy zespołowej*, „Inżynieria zarządzania. Cyfryzacja produkcji. Aktualności badawcze” 2017, nr 2.
- Nowak D., *Wpływ współpracy i współdziałania na wybrane obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa – wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 55.

---

<sup>58</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 691.

- Polak J., *Współpraca i współdziałanie w telekomunikacji mobilnej*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 299.
- Prońko J., *Teoretyczne aspekty współdziałania*, [w:] B. Wiśniewski, E. Nowak (red.), *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, Warszawa 2006.
- Prońko J., Kielin J., Wojtasiak B., *Model reagowania systemu ratowniczo-gaśniczego*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2016, nr 1.
- Rysz S.J., *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Warszawa 2016.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1992.
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015.
- Wiśniewski B., Prońko J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006.
- Wiśniewski B., Prońko J., Lubiewski P., *Instytucje publiczne i prywatne w systemie zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2018.
- Wiśniewski B., Ziobro J., *Prawno-organizacyjno-społeczne uwarunkowania funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych w systemie bezpieczeństwa powszechnego*, [w:] B. Wiśniewski, A. Babiński, A. Osierda, P. Kobes (red.), *Administracja bezpieczeństwa: wybrane problemy*, t. 4, Bielsko-Biała 2017.
- Wiśniewski B., Ziobro J., Zwęgliński T. (red. nauk.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. IX, Warszawa 2021.
- Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.
- Ziobro J., *Teoretyczne i praktyczne konteksty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Aspekty prawno-organizacyjne i geograficzno-przestrzenne*, Część 1, Warszawa 2019.
- Ziobro J., *Teoretyczne i praktyczne konteksty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Sprawność systemu – determinanty, diagnoza, koncepcja doskonalenia*, Część 2, Warszawa 2020.
- Ziobro J., *Ratownictwo transgraniczne jako forma współpracy i integracji międzynarodowej oraz środków w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego – wybrane aspekty organizacji transgranicznych działań ratowniczych*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 73/1.
- Ziobro J., *Rola i znaczenie ćwiczeń w procesie zarządzania formacjami i podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze mikro i makro – wybrane aspekty*, [w:] B. Wiśniewski, T. Zwęgliński (red.), *Racjonalizacja zarządzania*

*jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. 4, Warszawa 2019.

Ziobro J., Lubiewski P., *Podstawowe problemy powszechności zagrożeń dla ludzi i środowiska*, [w:] B. Wiśniewski (red.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. 3, Warszawa 2018.

### **Inne źródła**

*Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2019*, Warszawa 2020.

Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.*, Warszawa 2015.

KG PSP, *Zasady ewidencji zdarzeń w zmodernizowanym SWD-ST*, Warszawa 2012.

KG PSP, *Zasady organizacji szkoleń członków ochotniczych straży pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych*, Warszawa 2015.

<https://www.podkarpacie.straz.pl/2018/01/31/przekazanie-samochodu-jednostce-osp-stalowa-wola/>.

<https://www.gov.pl/web/kwpsp-poznan/krajowy-system-ratowniczego-gasniczego>.

<https://www.gov.pl/web/kgpsp/bilans-pozaru-w-nowej-bialej>

### **Akty prawne**

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczego-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1319).