

# **MEANDRY BEZPIECZEŃSTWA**



# **WEWNĘTRZNEGO PAŃSTWA**

**REDAKCJA NAUKOWA  
ALEKSANDER BABIŃSKI**

**SZCZYTNO 2017**

# **Meandry bezpieczeństwa wewnętrznego państwa**

**redakcja naukowa  
Aleksander Babiński**

**Szczytno 2017**

Recenzent

*dr hab. Jerzy Kosiński*

Redakcja wydawcy

*Anna Bryczkowska*

*Anna Florczak*

*Agnieszka Kamińska*

*Beata Miszczuk*

Projekt okładki

*Agnieszka Kamińska*



© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie & Authors

**ISBN 978-83-7462-560-9**

**e-ISBN 978-83-7462-561-6**

Skład, druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii

Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: [wwip@wspol.edu.pl](mailto:wwip@wspol.edu.pl)

Objętość: 14,6 ark. wyd.

*Prof. zw. dr. hab. Bernardowi Wiśniewskiemu*  
*w podziękowaniu*  
*za inspirację do naukowej eksploracji*  
*obszarów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*

*Autorzy*



## Spis treści

|                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Wprowadzenie .....</b>                                                                           | <b>7</b>   |
| <i>Janusz Popis</i>                                                                                 |            |
| <b>Przygotowania obronne Państwowej Straży Pożarnej .....</b>                                       | <b>9</b>   |
| <i>Aleksander Babiński</i>                                                                          |            |
| <b>Wpływ reglamentacji broni na bezpieczeństwo publiczne<br/>w Rzeczypospolitej Polskiej .....</b>  | <b>47</b>  |
| <i>Bogusław Kogut</i>                                                                               |            |
| <b>Racjonalizacja funkcjonowania krajowego systemu<br/>ratowniczo-gaśniczego .....</b>              | <b>93</b>  |
| <i>Magdalena Gikiewicz</i>                                                                          |            |
| <b>Zarządzanie kryzysowe jako zadanie publiczne<br/>samorządu terytorialnego .....</b>              | <b>125</b> |
| <i>Paweł Lubiewski</i>                                                                              |            |
| <b>Wpływ nielegalnej imigracji na bezpieczeństwo wewnętrzne<br/>Rzeczypospolitej Polskiej .....</b> | <b>153</b> |
| <i>Piotr Sowizdraniuk</i>                                                                           |            |
| <b>Model systemu ratownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej .....</b>                                  | <b>205</b> |
| <i>Monika Wojakowska</i>                                                                            |            |
| <b>Przywództwo w kierowaniu bezpieczeństwem .....</b>                                               | <b>231</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>                                                                           | <b>277</b> |

# Contents

|                                                                                                              |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Introduction .....</b>                                                                                    | <b>7</b>   |
| <i>Janusz Popis</i>                                                                                          |            |
| <b>Defensive preparations of the State Fire Service .....</b>                                                | <b>9</b>   |
| <i>Aleksander Babiński</i>                                                                                   |            |
| <b>Effect of restrictions on access to firearms on public safety<br/>    in the Republic of Poland .....</b> | <b>47</b>  |
| <i>Bogusław Kogut</i>                                                                                        |            |
| <b>The rationalization of the functioning of the national rescue<br/>    and firefighting system .....</b>   | <b>93</b>  |
| <i>Magdalena Gikiewicz</i>                                                                                   |            |
| <b>Crisis management as a public task of local government .....</b>                                          | <b>125</b> |
| <i>Paweł Lubiewski</i>                                                                                       |            |
| <b>The impact of illegal immigration on the internal security<br/>    in the Republic of Poland .....</b>    | <b>153</b> |
| <i>Piotr Sowizdraniuk</i>                                                                                    |            |
| <b>Model of the rescue system in Republic of Poland .....</b>                                                | <b>205</b> |
| <i>Monika Wojakowska</i>                                                                                     |            |
| <b>A leadership in the security management .....</b>                                                         | <b>231</b> |
| <b>Literature .....</b>                                                                                      | <b>277</b> |

# Wprowadzenie

Państwo jest organizacją społeczną spełniającą określone funkcje. Można ich wymienić tyle, ile zostanie określonych sfer aktywności państwa w obszarze życia społecznego<sup>1</sup>. Na pewne minimum aktywności państwa składają się klasycznie wyodrębniane funkcje wewnętrzna i zewnętrzna oraz gospodarczo-organizatorska, socjalna i kulturalno-wychowawcza<sup>2</sup>. Determinują one aktywność państwa m.in. w obszarze integralności terytorialnej, suwerenności, możliwości przetrwania i rozwoju oraz bezpieczeństwa jego obywateli. Są one utożsamiane przede wszystkim z funkcją wewnętrzną państwa zapewniającą w nim bezpieczeństwo i porządek, przy zaangażowaniu m.in. organów administracji, Policji, Straży Granicznej, straży pożarnej, organów wymiaru sprawiedliwości, a także w pewnych warunkach i wojska<sup>3</sup>. W celu realizacji tej aktywności państwo musi dysponować zasobami i zdolnościami ochrony przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami, które współcześnie charakteryzują się zmiennością, nieprzewidywalnością, transsektorowością i nieokreślonością oraz dotyczą niemal wszystkich dziedzin życia społecznego, w których państwo musi przejawiać swą aktywność. Przedmiotowe zagrożenia mogą powodować destabilizację rozwoju politycznego czy gospodarczego, utratę życia, zdrowia, posiadanych wartości materialnych czy warunków do swobodnego bytu, rozwoju, a nawet utratę suwerenności. W związku z tym niezbędne jest podejmowanie przez państwo stosownych działań przeciwstawiających się tym zagrożeniom<sup>4</sup>. Podejmowane przeciwdziałania i działania ochronne powinny być zróżnicowane oraz dostosowane do charakteru zagrożenia, jego skali czy form eskalacji oraz rodzaju chronionych przez państwo wyżej wymienionych wartości.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa jest bytem złożonym, zależnym od wielu czynników. Do zapobiegania i usuwania skutków współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwo używa wszystkich możliwych sił i środków, jakie są w jego dyspozycji. W przedmiotowej publikacji zostały zaprezentowane te obszary bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, które związane są z: przygotowaniem obronnym

---

<sup>1</sup> A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1995, s. 29.

<sup>2</sup> A. Łopatka, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1995, s. 46.

<sup>3</sup> Z. Salomonowicz, *Wstęp do prawoznawstwa*, Szczepno 2008, s. 37.

<sup>4</sup> Szerzej J. Falecki, *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Sosnowiec 2016, s. 90.

Państwowej Straży Pożarnej, reglamentacją broni i jej wpływem na bezpieczeństwo publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej, racjonalizacją funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zarządzaniem kryzysowym realizowanym jako zadanie publiczne samorządu terytorialnego, nielegalną imigracją i jej wpływem na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, modelem systemu ratownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej oraz przywództwem w kierowaniu bezpieczeństwem. Pozwalają one ukazać złożoność i rozległość problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Wybór tych siedmiu obszarów nie jest przypadkowy. Są one konsekwencją dociekań naukowych w obszarze poszczególnych zagadnień, przedstawionych w ramach przewodów doktorskich. Szczegółowo zostały one ukazane w dysertacjach przygotowanych pod kierunkiem prof. dr. hab. Bernarda Wiśniewskiego. Wierzę, że przedstawienie w jednym opracowaniu tak wielu, pozornie odległych sobie obszarów aktywności państwa, pozwoli czytelnikom nabrać przekonania o konieczności i możliwości prowadzenia badań w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Tym samym przyczyni się do jego dalszej naukowej eksploracji.

*dr Aleksander Babiński*

*st. kpt. dr Janusz Popis*

*Wyższa Inżynierska Szkoła Bezpieczeństwa i Organizacji Pracy w Radomiu*

## **Przygotowania obronne Państwowej Straży Pożarnej**

Współczesny świat charakteryzuje się intensywnością zmian na wszystkich płaszczyznach aktywności człowieka, nie wyłączając obszaru bezpieczeństwa i obronności, generując coraz nowsze wyzwania, którym nowoczesne i odpowiedzialne społeczeństwo musi sprostać. Przystosowywanie się do zmiennego otoczenia wymaga m.in. jak najbardziej precyzyjnego definiowania przyczyn zagrożeń, skutków jakie wywołują, a w konsekwencji umiejętnego lokalizowania wyzwań i formułowania zadań dla systemu bezpieczeństwa narodowego, z uwzględnieniem Państwowej Straży Pożarnej (PSP). Rodzi to konieczność systematycznych starań związanych z przygotowaniami niezbędnych sił i środków zdolnych do szybkiego i skutecznego reagowania w warunkach pojawiającego się zagrożenia w ściśle określonym czasie. Zdolność ta jest nierozdzielnie związana ze zdolnością wypracowywania optymalnie wyposażonych i zorganizowanych sił wchodzących w skład m.in. PSP.

Bezpieczeństwo było, jest i, zapewne, dalej będzie dobrem powszechnie poszukiwanym przez nas wszystkich bez względu na płeć, kolor skóry czy narodowość. Można powiedzieć, że bezpieczeństwo od niepamiętnych czasów znajduje się w centrum uwagi człowieka, gdyż będąc jedną z najważniejszych potrzeb człowieka warunkuje zaspokajanie wszystkich pozostałych. Liczba prowadzonych wojen będąca najjaskrawszym przykładem destabilizacji bezpieczeństwa, myślenie, powstające piśmiennictwo czy dyskusje i polemiki dotyczące bezpieczeństwa spowodowały powstanie osobnego nurtu naukowego poświęconego temu zagadnieniu. Przybiera on formę naukowej refleksji o bezpieczeństwie oraz posiada wymiar praktyczny.

Katalog zagrożeń jest otwarty. Wśród nich, od zawsze, konflikt zbrojny miał swoje miejsce i nadal jest brany pod uwagę, co warunkowane jest rozwojem cywilizacyjnym i co wywołuje żywą dynamikę szeroko prowadzonej dyskusji w tym obszarze. Ze względu na to, że bezpieczeństwo społeczeństwa i rozwój państwa może zostać w każdej chwili zagrożony, konieczne są nieustanne działania na rzecz przygotowań obronnych.

W celu właściwego wprowadzenia w tematykę niezbędne jest objaśnienie, że zagrożenie to zjawisko wywołujące stan niepewności oraz lęku, czyli destabilizujące poczucie bezpieczeństwa oznaczającego wolność oraz stan pozbawiony lęków. Obrona natomiast to, w bezpośrednim ujęciu, zdolność do przeciwstawiania się niebezpieczeństwom, będąca nieodłącznym elementem systemu bezpieczeństwa, bez którego system ten nie może funkcjonować. Każde państwo chcąc skutecznie oraz swobodnie się rozwijać, musi zapewnić sobie skuteczną ochronę i obronę swoich interesów.

Wielu badaczy i znawców problemu, których wyrazicielem jest Paweł Tyrała, głosi pogląd, że „zapewnienie stuprocentowego bezpieczeństwa jest niemożliwe. Chodzi zatem jedynie o ograniczenie, a nie całkowitą likwidację zagrożeń, które są immanentną stroną życia ludzkiego”<sup>1</sup>. Aby efektywnie ograniczać zagrożenia — bo całkowite wyeliminowanie ich pozostaje poza ludzkim zasięgiem — jak również skutecznie się im przeciwstawiać w razie ich zaistnienia, należy wciąż badać naturę zagrożeń i bezpieczeństwa oraz przez przygotowania obronne tworzyć warunki do realnego odpierania ataków.

Nieustanna praca mająca na celu zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom danego państwa jest celem strategicznym w obszarze obronności nie tylko zdaniem Jeana Amerego, ale też wielu innych autorytetów w dziedzinie obronności<sup>2</sup>.

Działalność państwa w obszarze bezpieczeństwa jest jedną z jego funkcji, którą można określić mianem funkcji bezpieczeństwa. Jeśli będzie się rozpatrywać to działanie jako świadomą zmianę rzeczywistości przez dążenie do zdobycia określonego celu, przy określonych warunkach i użyciu odpowiednich środków, to istnieje możliwość wyodrębnienia z całej działalności państwa działania odnoszącego się jedynie do sfery zapewniania bezpieczeństwa. Charakteryzuje się ono jako świadome zachowanie władz

<sup>1</sup> P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko — bezpieczeństwo — obronność*, Toruń 2001, s. 20.

<sup>2</sup> J. Améry, *Poza winą i karą. Próby przełamania podjęte przez złamanego*, Kraków 2007, s. 116.

państwowych i społeczeństwa, mające na celu tworzenie bezpieczeństwa przy wykorzystaniu konkretnego potencjału, będące działalnością złożoną, wymagającą podejścia całościowego, czyli systemowego<sup>3</sup>.

Pod pojęciem przygotowań obronnych rozumie się umacnianie obronności państwa, przygotowanie ludności oraz mienia narodowego na wypadek zagrożenia wojną i wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony nałożonego m.in. na wszystkie organy władzy, administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe<sup>4</sup>.

Zgodnie z przepisami w skład procesu przygotowań obronnych wchodzi: tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania oraz realizacji zadań obronnych; koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w obszarze działów administracji; współpraca organów administracji publicznej z innymi podmiotami w planowaniu i realizacji zadań obronnych; zapewnianie warunków przekazywania decyzji, a także informacji w zakresie planowania oraz realizacji zadań obronnych<sup>5</sup>.

Powtarzając za Bernardem Wiśniewskim należy zauważyć, że przygotowania obronne to wysiłek podejmowany z myślą o zabezpieczeniu ciągłego funkcjonowania organów państwowych oraz instytucji publicznych, jak również przetrwania obywateli w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwem państwa i wojny<sup>6</sup>.

Do najpoważniejszych zagrożeń państwa należą wojny, które na przestrzeni wieków stanowią najtragiczniejsze doświadczenia ludzkości.

Pokój był i jest dobrem absolutnym, niewymagającym żadnego uzasadnienia, jednak wojny stanowią znaczną część historii ludzkości, dlatego przynależność do liczących się struktur międzynarodowych, takich jak NATO i UE, nie może usypiać czujności i stwarzać iluzji wszechobecnego bezpieczeństwa oraz powodować zaniedbania w aktywności na tym polu.

Wydarzenia związane z kryzysem w UE oraz stanowisko USA zaprezentowane podczas Monachijskiej Konferencji o Bezpieczeństwie w lutym

---

<sup>3</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 313.

<sup>4</sup> Por. ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2004 r., nr 241, poz. 2416 z późn. zm., art. 2.

<sup>5</sup> Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, DzU nr 16, poz. 152 z późn. zm., § 1.1.

<sup>6</sup> Por. B. Wiśniewski, *Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 67.

2012 r. o przeniesieniu strategicznych celów z Europy w region Azji i Pacyfiku to sygnał do wzmożonej aktywności na płaszczyźnie bezpieczeństwa i przygotowań obronnych.

Pod koniec XX w. w Polsce dokonywały się ogromne zmiany o charakterze politycznym, ustrojowym i gospodarczym. W tym czasie zaobserwowano także duży wzrost liczby wszelkiego rodzaju zagrożeń i zdecydowano o konieczności zasadniczych zmian w systemie ochrony przeciwpożarowej. Wszystko to zaowocowało przyjęciem przez sejm w 1991 r. nowoczesnych ustaw dotyczących szeroko rozumianego ratownictwa (ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz ustawy o Państwowej Straży Pożarnej). Powszechnie wiadomo, że obecne zagrożenia, zwłaszcza te o charakterze zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa mogą przybierać różną skalę oraz siłę i nawet dobrze przygotowana armia oraz sojusznicy to za mało, aby się im przeciwstawić. Mając świadomość groźnych wydarzeń z początków obecnego wieku (atak z 11 września 2001 r. w USA czy wojna na Bałkanach) uzasadniony jest pogląd, że do sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa muszą być przygotowani bezwzględnie wszyscy, w tym także obywatele, instytucje i formacje mundurowe, do których zalicza się PSP.

Sejm RP 24 sierpnia 1991 r. przyjął dwa projekty ustaw: o ochronie przeciwpożarowej oraz o Państwowej Straży Pożarnej, w myśl której komendant główny PSP stał się centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej oraz organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg).

Państwowa Straż Pożarna 1 lipca 1992 r. rozpoczęła działalność jako zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami<sup>7</sup>.

Zadania PSP w obszarze działań dotyczących bezpieczeństwa powszechnego można odnaleźć, w „Strategii rozwoju Państwowej Straży Pożarnej na lata 2008–2015”, w ponad 15 ustawach, jak również w bardzo wielu przepisach szczegółowych<sup>8</sup>.

Podstawowym i najważniejszym aktem prawnym regulującym działalność PSP jest ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> DzU z 1991 r., nr 88, poz. 400, art. 1.

<sup>8</sup> *Strategia rozwoju Państwowej Straży Pożarnej na lata 2008–2015*, Warszawa, 20 grudnia 2007, materiały z konferencji 4–5 lutego 2008 r., CNBOP-PIB, s. 13.

<sup>9</sup> DzU z 1991 r., nr 88, poz. 400.

Najważniejszymi zadaniami PSP, zgodnie z powyższą ustawą, są: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych oraz innych miejscowych zagrożeń, organizowanie oraz prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych i likwidacja miejscowych zagrożeń, wykonywanie specjalistycznych czynności ratowniczych o charakterze pomocniczym w czasie klęsk żywiołowych bądź likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze, ponadto kształcenie kadr na potrzeby PSP oraz innych jednostek ochrony przeciwpożarowej i powszechnego systemu ochrony ludności, nadzorowanie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, prowadzenie prac o charakterze naukowo-badawczym w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności, współpraca z szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej w obszarze niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych, wspólne działania ze strażami pożarnymi oraz służbami ratowniczymi innych państw, jak również ich organizacjami międzynarodowymi w oparciu o wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe oraz odrębne przepisy, wykonywanie innych zadań wpływających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych na zasadach oraz w obszarze w nich określonych<sup>10</sup>.

Drugim istotnym dla działalności PSP aktem prawnym jest ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, która wskazuje zadania, jakie ma realizować PSP. Należą do nich: ochrona przeciwpożarowa, polegająca na realizacji przedsięwzięć zmierzających do ochrony życia, zdrowia, mienia oraz środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi bądź innymi miejscowymi zagrożeniami, zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, klęsk żywiołowych bądź zagrożeń o innym charakterze, a także zapewnienie sił oraz środków do zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych bądź innych miejscowych zagrożeń a także prowadzenie działań natury ratowniczej<sup>11</sup>.

Kolejnym aktem prawnym nakładającym na PSP zadania jest ustawa Prawo ochrony środowiska obligującym PSP do prowadzenia działań, które zapobiegają poważnym awariom przemysłowym<sup>12</sup>.

Państwowa Straż Pożarna wchodzi w skład administracji rządowej ze-spolonej na poziomie powiatu oraz województwa i odgrywa rolę organizatora oraz trzonu KSRG, funkcjonującego nieprzerwanie od 1 stycznia 1995 r.

<sup>10</sup> Tamże, art. 1 ust. 2.

<sup>11</sup> Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, DzU nr 81, poz. 351, art. 1.

<sup>12</sup> Szerzej DzU z 2001 r., nr 62, poz. 627, art. 248–271, art. 373.

Wspomaga ona także działania ratownicze również na obszarach objętych prawem lotniczym, morskim oraz górniczym<sup>13</sup>.

W 2005 r. PSP została wyznaczona na bazę organizacyjno-techniczną odbierania zgłoszeń z sieci stacjonarnych europejskiego numeru alarmowego 112. PSP była i jest gwarantem zabezpieczenia logistycznego oraz wsparcia ratowniczego w obszarze bioterroryzmu, przy współpracy z Państwową Inspekcją Sanitarną i Państwową Inspekcją Weterynaryjną. Ponadto PSP kontroluje przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych i jako organ właściwy, w drodze decyzji, zgodnie z prawem może wstrzymać proces produkcyjny bądź pracę całego zakładu, gdy wystąpi bezpośrednie zagrożenie życia lub rażące naruszenie bezpieczeństwa pożarowego. We współpracy z Departamentem Analiz i Nadzoru MSW PSP organizuje szkolenia na potrzeby ochrony ludności, a także obrony cywilnej w ramach szkoleń podstawowych oraz specjalistycznych przedstawicieli administracji rządowej, w tym wojewodów, marszałków województw, dyrektorów urzędów centralnych oraz komendantów wojewódzkich Policji<sup>14</sup>.

W wypadku klęsk żywiołowych bądź innych sytuacji kryzysowych zasoby ratownicze państwa, w które uderzył kataklizm mogą okazać się niewystarczające i niezbędna jest pomoc międzynarodowa. Polska posiada doświadczenia zarówno jako kraj przyjmujący pomoc zagraniczną, jak i udzielający takiej pomocy.

Państwowa Straż Pożarna jest finansowana z budżetu państwa<sup>15</sup>, a jej struktura organizacyjna dopasowana jest do podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Komendant główny PSP powoływany jest z szeregow oficerów PSP oraz odwoływany przez prezesa Rady Ministrów w oparciu o wnioski ministra spraw wewnętrznych<sup>16</sup>. Komendant główny PSP kontroluje działania organów i jednostek organizacyjnych PSP oraz jest przełożonym strażaków pełniących służbę w PSP<sup>17</sup>.

Według Jarosława Zarzyckiego dowodzenie to „zespół czynności realizowanych przez kierującego akcją ratowniczą (KAR) i dowódców odcinków bojowych w zakresie wprowadzania sił i środków do działań ratowniczych, nadzorowania realizacji zadań, kontrolowanie efektów tych działań, aż do zakończenia akcji ratowniczej”<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> *Strategia Rozwoju PSP na lata 2008–2015*, wyd. cyt., s. 15.

<sup>14</sup> Tamże, s. 13–15.

<sup>15</sup> Zob. ustawa o Państwowej Straży Pożarnej..., art. 19a–19d.

<sup>16</sup> Tamże, art. 9.

<sup>17</sup> Tamże, art. 10 pkt 3, 4.

<sup>18</sup> J. Zarzycki, *Wybrane zagadnienia ratowniczo-gaśnicze*, Warszawa 1999, s. 65.

Wynikiem decyzji KAR wypływającej z wnikliwej analizy oceny sytuacji, kalkulacji sił, środków oraz zamiaru taktycznego jest postawienie zadań i wskazanie sposobów ich wykonania. Wyróżnia się trzy poziomy kierowania działaniami ratowniczymi, poziom: interwencyjny, taktyczny i strategiczny.

W celu ochrony życia, zdrowia oraz mienia lub środowiska PSP realizuje czynności ratownicze w związku z: walką z pożarami, ratownictwem technicznym, ratownictwem chemiczno-ekologicznym oraz ratownictwem medycznym. Zadania, jakie są realizowane w walce z pożarami obejmują: rozpoznanie, a także ocenę zagrożeń pożarowych, ocenę rozmiarów pożaru oraz rozwoju sytuacji, ratownictwo ludzi i zwierząt przed zagrożeniami pożarowymi, dopasowanie sprzętowe i techniczne do rodzaju i miejsca pożaru, lokalizowanie oraz likwidowanie pożaru<sup>19</sup>.

Organizacja ratownictwa technicznego polega na działaniach planistyczno-organizacyjnych oraz stosowaniu środków technicznych koniecznych do ratowania, poszukiwania bądź ewakuacji ludzi i zwierząt<sup>20</sup>. W szczególności organizacja ratownictwa technicznego obejmuje: rozpoznanie oraz identyfikację zagrożenia, włączenie bądź wyłączenie instalacji, urządzeń oraz mediów, które mają wpływ na bezpieczeństwo osób zagrożonych, poszkodowanych i ratowników, wykonywanie czynności priorytetowych umożliwiających dotarcie oraz wykonanie dostępu do osób zagrożonych lub poszkodowanych wraz z udzieleniem kwalifikowanej pierwszej pomocy przedmedycznej bądź ich ewakuację ze strefy zagrożenia, przygotowanie dróg ewakuacyjnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa osobom zagrożonym, poszkodowanym oraz ratownikom, stosowanie wodnych bądź lodowych technik ratownictwa w celu ewakuacji osób zagrożonych lub poszkodowanych z obszarów zalodzonych i terenów powodziowych, ewakuację osób bądź z wysokości bądź z miejsc będących poniżej poziomu otoczenia, wykorzystywanie technik przyrzędowych, bezprzyrzędowych oraz wykorzystywanie zwierząt do poszukiwania osób zagrożonych, ewakuację zwierząt zagrożonych i poszkodowanych poza strefę zagrożenia, ocenę rozmiarów zagrożenia oraz prognozowanie jego rozwoju<sup>21</sup>.

Ratownictwo chemiczne jest to zespół czynności, jakie są podejmowane przez jednostki ratownicze PSP oraz inne w trakcie zdarzeń, w których

<sup>19</sup> Tamże, s. 2; P.P. Bielicki, *Taktyka działań gaśniczych dla słuchaczy kursu kwalifikacyjnego szeregowych Państwowej Straży Pożarnej*, Warszawa 2004, s. 19–23.

<sup>20</sup> Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, DzU nr 46, poz. 239, art. 15 pkt 1.

<sup>21</sup> Tamże, art. 15 pkt 2.

decydujące znaczenie mają działania zmierzające do likwidacji zagrożeń powstałych przy udziale niebezpiecznych materiałów chemicznych<sup>22</sup> bądź toksycznych środków przemysłowych<sup>23</sup>. Ratownictwo ekologiczne jest to zespół czynności, jakie są podejmowane w celu ratowania środowiska przez ograniczenie bądź likwidację skażeń z zastosowaniem skutecznych zabezpieczeń, bądź środków neutralizujących<sup>24</sup>.

W zakresie ratownictwa medycznego KSRG obejmuje planowanie, organizowanie oraz realizację działań ratowniczych z obszaru kwalifikowanej pierwszej pomocy<sup>25</sup>. Działania ratownicze obejmują: rozpoznanie u osób poszkodowanych stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz prowadzenie segregacji pierwotnej i udział w segregacji wtórnej, zastosowanie technik i sprzętu niezbędnych do ratowania życia i zdrowia w zależności od rodzaju, skali i miejsca zdarzenia oraz liczby osób poszkodowanych, zapewnienie ciągłości realizowanego przez podmioty KSRG procesu ratowania osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego na miejscu zdarzenia, określenie sposobu postępowania ze sprzętem medycznym<sup>26</sup>.

Obecnie działalność tej formacji wykracza dużo dalej niż sugerowałaby to jej nazwa. Trwa także proces przekształceń dotyczący jak najefektywniejszego wykorzystania sił i środków PSP będących istotnym elementem systemu przygotowań obronnych państwa. Trwa on od 1998 roku, kiedy to w Biurze Spraw Obronnych MSW podjęto działania mające na celu zintegrowanie przygotowań obronnych administracji zespolonej w województwie z przygotowaniami obronnymi realizowanymi w wymiarze resortowym. Zakres działań PSP jest niezmienny zarówno dla czasu pokoju, jak i czasu wojny. Zmienić się może i to bardzo zdecydowanie skala zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych oraz potencjał rozpatrywanej formacji. Istotą przeznaczenia i zadań tej formacji było, jest i zawsze będzie, najogólniej rzecz ujmując, służenie społeczeństwu.

Zapewnianie Polsce niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej, a także dbałość o przetrwanie narodu i struktur państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny stanowi podstawowy cel przygotowań obronnych, którego osiągnięcie możliwe jest tyl-

<sup>22</sup> A. Wojnarowski, A. Obolewicz-Pietrusiak, *Podstawy ratownictwa chemicznego*, Warszawa 2001, s. 9.

<sup>23</sup> S. Lipiński, *Skuteczne ratownictwo*, t. 4, Warszawa 2009, s. 2, 3.

<sup>24</sup> Tamże, s. 3.

<sup>25</sup> DzU z 2011 r., nr 46, poz. 239, art. 17 pkt 1.

<sup>26</sup> Tamże, art. 17 pkt 2.

ko przez prace nad doskonaleniem systemu obronnego państwa. Problem kształtowania się systemu planowania obronnego, a w tym pozamilitarnych przygotowań obronnych jest obszarem rozległym i trudnym do kompleksowego scharakteryzowania w kontekście działania Państwowej Straży Pożarnej, ze względu na utrudniony dostęp do materiałów, także historycznych, ze względu na ich niejawność i z uwagi na uwarunkowania polityczne oraz historyczne, gdyż straż pożarna odgrywał marginalną i niezauważalną wręcz rolę w całym procesie związanym z przygotowaniem obronnym, głównym podmiotem bowiem w tym obszarze pozostawało Wojsko Polskie.

Odzyskanie niepodległości przez Polskę było wydarzeniem niezwykle ważnym, także dla przygotowań obronnych i ich konsekwencji dla straży pożarnej. Strażacy brali aktywny udział w umacnianiu nowo powstałych granic państwowych i uczestniczyli w powstaniach wielkopolskim oraz śląskim, w plebiscytach, jakie odbywały się na Górnym Śląsku, Warmii i Mazurach. Angażowali się też w życie polityczne odradzającego się kraju<sup>27</sup>.

Planowanie i programowanie obronne II Rzeczypospolitej w obecnym sformułowaniu nie było znane. Strategiczne znaczenie miało planowanie wojenne, czyli planowanie operacyjne działań obronnych oraz mobilizacyjne, natomiast na drugim miejscu znajdowało się planowanie modernizacji i rozbudowa sił zbrojnych, które to posiadało cechy programowania obronnego<sup>28</sup>. Poszczególne ministerstwa cywilne konstruowały własne plany mobilizacyjne i przygotowawcze na okoliczność zaistnienia wojny<sup>29</sup>. Plany te nie były jednak w żaden sposób uzgadniane z planami militarnymi. Ich największym mankamentem był brak odpowiedniej koordynacji. Tworzenie spójnego planowania wojennego było niemożliwe ze względu na brak planu, który scalałby wszystkie plany resortowe. Wzmoczoną działalność w obszarze intensywnej rozbudowy przemysłu podejmowano dopiero na okoliczność realnego zagrożenia wojennego, a potencjał polskiego przemysłu wojennego był wykorzystywany tylko w części na dozbrajanie i wyposażanie własnej armii, natomiast większość produkcji była przeznaczana na eksport<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> H. Turska, *Wybrane zagadnienia z dziejów ochrony przeciwpożarowej w Polsce*, Warszawa 1985, s. 33.

<sup>28</sup> J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2004, s. 7.

<sup>29</sup> J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby. Okres międzywojenny 1918–1939*, Warszawa 1980, s. 150.

<sup>30</sup> E. Kozłowski (red. nauk.), *Polski czyn zbrojny w II wojnie światowej. Wojna obronna 1939*, Warszawa 1979, s. 111.

W roku 1919 rozpoczęto proces zjednoczenia całego ruchu strażackiego, a w 1921 r. odbył się ogólnopolski zjazd delegatów straży pożarnych, na którym wyodrębniono Główny Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej — miał on za cel zjednoczenie wszystkich związków straży pożarnych w jednolitą i ogólnokrajową korporację oraz reprezentowanie całego środowiska w relacjach z władzami państwowymi oraz społeczeństwem<sup>31</sup>. Ochotnicze Straże Pożarne stały się największą organizacją społeczną w II Rzeczypospolitej i w 1924 r. skupiały około 2400 ochotniczych straży pożarnych. Dodatkowo funkcjonowało 200 dworskich drużyn pożarnych, 120 wojskowych drużyn strażackich, 40 kolejowych, 15 harcerskich i 12 fabrycznych straży pożarnych skupiających około 150 tys. strażaków. Była to, ochrona przeciwpożarowa oparta głównie na działaniach ochotników, których siły w bardzo wielu przypadkach były zbyt małe. Zwracał na to uwagę jeden z tzw. memoriałów wystosowanych przez zarząd główny związku do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Niestety brakowało na ten cel środków<sup>32</sup>.

Znawcy problemu wskazują, że w latach 1921–1939 procesy planistyczne były warunkowane zmianami w usytuowaniu władz naczelnych Wojska Polskiego i zakresem ich kompetencji.

Tak więc, jednoznacznie należy stwierdzić, że przygotowania obronne okresu międzywojennego oscylowały głównie wokół spraw wojskowych, co silnie uwarunkowane było sytuacją polityczną, a podsystem niemilitarny był w tym okresie mało znaczącą częścią całości przygotowań obronnych państwa.

Do najważniejszych dokumentów, jakie kreowały zarówno program społeczno-polityczny, jak i ustrój prawno-administracyjny po II wojnie światowej należały dwa dokumenty: akt z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego<sup>33</sup> oraz manifest tegoż komitetu z 22 lipca 1944 r.<sup>34</sup>

Pierwszy zawierał zarys organizacyjny administracji w realiach nowego państwa, które stanowiło dwanaście resortów, działów administracji, a wśród których nie było administracji spraw wewnętrznych, natomiast powołano do życia resort bezpieczeństwa publicznego<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> J.R. Szaflik, *Dzieje ochotniczych straży pożarnych*, Warszawa 1985, s. 223.

<sup>32</sup> Tamże, s. 232.

<sup>33</sup> Ustawa z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, DzU nr 1, poz. 1.

<sup>34</sup> Załącznik do DzU z 1944 r., nr 1, poz. 1.

<sup>35</sup> A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów (Od X wieku do współczesności)*, Szczepitno 2012, s. 258.

Poważne zmiany, jakie dotknęły sferę działania naczelnych organów administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych miały miejsce po śmierci Józefa Stalina. Dotyczyły one organizacji oraz obszaru działań naczelnych organów administracji państwowej w sprawach wewnętrznych<sup>36</sup>. Na podstawie dekretu z 7 grudnia 1954 r. do kompetencji ministra spraw wewnętrznych należały m.in. ochrona przeciwpożarowa i kierownictwo nad Korpusem Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Uchwała nr 832 z 7 grudnia 1954 r. o zakresie działania ministra spraw wewnętrznych zawierała informację o przejęciu od ministra gospodarki komunalnej spraw ochrony przeciwpożarowej, w tym także kierowanie komendami straży pożarnej i pracą Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego<sup>37</sup>.

Zadania administracyjne spełniały centralne jednostki organizacyjne funkcjonujące w ramach MSW: Dowództwo Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komenda Główna Straży Pożarnych, Departament Wojskowy i inne; reaktywowano nadzór rad narodowych nad działalnością organów terenowych administracji spraw wewnętrznych; utworzono wojewódzkie zarządy spraw wewnętrznych<sup>38</sup>.

Przynależność Polski do Układu Warszawskiego wymusiła określone planowanie polityczno-strategiczne, które odbywało się na szczeblu kierownictwa.

W procesie planowania obronnego wyróżniano dwa rodzaje planów: „plany działania sił zbrojnych i układu pozamilitarnego w okresie zagrożenia i wojny oraz plany przygotowań obronnych, w tym sił zbrojnych i ogniwi pozamilitarnych, realizowane w okresie pokoju”<sup>39</sup>.

Zgodnie z uchwałami Komitetu Obrony Kraju (KOK) oraz Rady Ministrów opracowywane były także pięcioletnie i roczne plany przygotowań mobilizacyjnych realizowane na podstawie tzw. wydatków na obronę i bezpieczeństwo kraju.

Gospodarka centralnie planowana sprzyjała organizacji ochrony oraz zaopatrzenia ludności na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Założenia systemu gospodarczego PRL-u były porównywalne z zasadami

<sup>36</sup> Tamże, s. 261.

<sup>37</sup> Dekret z 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego, DzU nr 54, poz. 232.

<sup>38</sup> A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce...*, wyd. cyt., s. 263.

<sup>39</sup> I. Teodorowicz, W. Bułka, *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, Warszawa 1998, s. 8.

gospodarki wojennej, którego cechami charakterystycznymi były centralny podział wyrobów, scentralizowany transport, scentralizowany handel hurtowy oraz większość handlu detalicznego, łatwość w odgórnym nakładaniu zadań produkcyjnych na przedsiębiorców. Ponadto zasobami koniecznymi do organizacji zaopatrywania poszczególnych elementów systemu obronnego dysponowało państwo<sup>40</sup>. Akty prawne będące podstawą dla tego obszaru działań były wydawane przez KOK i Radę Ministrów. Publikowane były w dziennikach urzędowych oraz Biuletynie KOK i miały charakter niejawni<sup>41</sup>.

Uchwały KOK, wraz z zarządzeniami właściwych ministrów w sprawach przygotowania transportu, służby zdrowia, łączności na potrzeby obronne państwa, precyzowały szczegółowo zadania do realizowania w okresie pokoju. Planowaniem wojennym systemu kierowania państwem, jak również przygotowań obronnych pozamilitarnych ogniw systemu obronnego państwa zajmował się sekretariat KOK<sup>42</sup>.

Koordinacją przygotowań gospodarczo-obronnych na szczeblu centralnym zajmowała się Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, natomiast na szczeblu wojewódzkim, wojewódzkie komisje planowania<sup>43</sup>.

W latach osiemdziesiątych XX w. zadania o charakterze przygotowań obronnych w pokojowej działalności gospodarczej wynikały z ustawy z 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym<sup>44</sup> oraz ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym<sup>45</sup>, która wymieniała cele planowania przestrzennego i podkreślała konieczność pracy nad podnoszeniem zdolności obronnej państwa za pośrednictwem tworzenia uwarunkowań sprzyjających sprawnej i niezawodnej realizacji zadań obronnych. Definiowała też sposoby osiągania celów obronnych.

Do roku 1989 państwo odgrywało rolę dysponenta wszystkich sił i środków, koniecznych do organizacji zaopatrzenia sił zbrojnych, struktur pozamilitarnych oraz ludności. W roku 1989 nastąpiły duże zmiany związane z sytuacją polityczną Polski, gdyż runął dotychczasowy porządek. Konsekwencją tych zmian było wyjście Polski z Układu Warszawskiego.

<sup>40</sup> P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej (niemilitarnej)* [w:] W. Kitler (red.), *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, Warszawa 1997, s. 73.

<sup>41</sup> *Kształtowanie się systemu planowania obronnego...*, wyd. cyt., s. 26.

<sup>42</sup> Tamże, s. 27.

<sup>43</sup> Tamże.

<sup>44</sup> DzU nr 7, poz. 51.

<sup>45</sup> DzU nr 35, poz. 185.

Oznaczało to, że Polska nie posiadała własnego narodowego planu obrony państwa. W efekcie gorączkowych prac strategicznych na przełomie lat 1989 i 1990 powstała „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej”, która została przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju 21 lutego 1990 r.<sup>46</sup> W tym okresie głównym i najważniejszym podmiotem przygotowań obronnych było wojsko. Rola innych podmiotów ograniczała się do funkcji usługowej na rzecz zaspokajania potrzeb wojska.

Państwowa Straż Pożarna będąc częścią administracji zespolonej, realizuje w granicach powszechnie obowiązującego prawa przygotowania obronne, polegające głównie na planowaniu operacyjnym, szkoleniu obronnym, przygotowaniu do ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa oraz na przygotowaniu formacji do udziału w narodowym systemie wsparcia państwa gospodarza (HNS — *Host Nation Support*).

Planowanie operacyjne zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków i trybu planowania oraz finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego obejmuje: plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej, plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej, plany operacyjne funkcjonowania województw, plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich, plany operacyjne funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów, plany funkcjonowania miasta stołecznego Warszawa, plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin na prawach miasta<sup>47</sup>. W planowanie operacyjne zaangażowane są wszystkie organy administracji publicznej. W planie operacyjnym występują elementy informacyjne, merytoryczne i uzupełniające a w ich skład wchodzi załączniki obligatoryjne i fakultatywne. Plany operacyjne są aktualizowane odpowiednio do zmian w „Strategii bezpieczeństwa narodowego”, „Polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej Rzeczypospolitej Polskiej” bądź w innych uzasadnionych przypadkach. Aktualizacja planu następuje przez wprowadzenie aneksu.

<sup>46</sup> Szerzej S. Koziej, *Ewolucja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Warszawa 2008, s. 4–10, <<https://www.google.pl/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF8#q=Ewolucja+bezpiecze%C5%84stwa+narodowego+Rzeczypospolitej+Polskiej+w+latach+dziewi%C4%99%C4%87dzi%C4%85tych+XX+wieku>>, dostęp: 14 sierpnia 2016 r.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, DzU nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

Jednym z najważniejszych celów bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest zabezpieczenie majątku narodowego w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny, w czym ma swój udział PSP. Szczególnie ważnymi elementami majątku narodowego są obiekty kategorii I i II szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>48</sup>. Określa je rozporządzenie Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 r.<sup>49</sup>

Szczególna ochrona obiektów i udział w tym zadaniu PSP reguluje § 5 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony<sup>50</sup>. Obowiązek udziału PSP w przedmiotowej ochronie wynika także z „Rozstrzygnięcia z dnia 4 października 2007 r. w sprawie udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji Obrony Cywilnej w szczególnej ochronie obiektów”<sup>51</sup>.

Udział PSP w szczególnej ochronie obiektów w państwie sprowadza się do uczestniczenia zarówno w przygotowaniu, jak i prowadzeniu tej ochrony odpowiednio do właściwości szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego, prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz wojewodów<sup>52</sup>.

Obronność państwa przejawia się m.in. zapewnieniem warunków do przyjęcia na własnym terytorium Sojusznicznych Sił Wzmacniania przez realizację zadań, jakie wynikają z obowiązków HNS.

Państwowa Straż Pożarna jest uczestnikiem realizowanych przez Rzeczypospolitą Polską zadań, jakie wynikają z obowiązków HNS. Dysponuje ona własnym systemem kształcenia oraz szkolenia, który zbudowany jest z dwóch podsystemów: podwyższania kwalifikacji ogólnych, przygotowując kandydatów do zawodu strażaka, technika pożarnictwa

---

<sup>48</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, DzU nr 116, poz. 1090, § 1.

<sup>49</sup> DzU nr 116, poz. 1090.

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> DZKiSO-V-4401-592307/LK.

<sup>52</sup> Rozstrzygnięcia z 4 października 2007 r. w sprawie udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji Obrony Cywilnej Kraju w szczególnej ochronie obiektów DZKiSO-V-4401-592307/LK, s. 1; Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Załącznik 1. Organizacja udziału Państwowej Straży Pożarnej w szczególnej ochronie obiektów w państwie do pisma z 16 maja 2008 r., IO-II-0731/10-2/416/08, s. 1.

bądź inżyniera pożarnictwa i ciągłego podwyższania kwalifikacji zawodowych w strukturach PSP<sup>53</sup>.

Szkolenie obronne PSP obejmuje: szkolenia obronne realizowane w Komendzie Głównej PSP, Szkole Głównej Służby Pożarniczej i Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwpowodzi PIB, jednostkach organizacyjnych PSP nadzorowanych przez komendanta głównego PSP (Szkół Aspirantów PSP w Krakowie, Poznaniu, Centralna Szkoła PSP w Częstochowie i Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy) i komendach wojewódzkich PSP<sup>54</sup>.

Jednostką organizacyjną PSP jest Komenda Główna PSP, kierujący nią zaś komendant główny jest nadzorowany przez ministra spraw wewnętrznych. Cele szkoleniowe zawarte w planie realizowane są przez udział w szkoleniach organizowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Obrony Narodowej i przez Komendę Główną PSP. Szkolenia dla pracowników KG PSP w obszarze przygotowań obronnych są przeprowadzane przez Inspektorat Ochrony Informacji Niejawnych i Spraw Obronnych KG PSP. Raz w roku jest organizowana narada służbowo-szkoleniowa dla pracowników komend wojewódzkich PSP, szkół PSP, Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpowodzi PIB oraz Centralnego Muzeum Pożarnictwa zajmujących się zadaniami w zakresie przygotowań obronnych.

Komenda Główna PSP od 2008 r. organizuje kursy obronne dla pracowników zajmujących się problematyką obronną w jednostkach organizacyjnych PSP, których celem jest pogłębianie wiedzy uczestników kursu z obszaru obronności, tworzenie podstaw do zwiększenia jakości działania w wykonywaniu zadań obronnych, przekazanie uczestnikom kursu kompleksowej i aktualnej wiedzy teoretycznej, jak również rozwijanie umiejętności w zakresie organizacji procesu przygotowań obronnych w świetle obowiązującego prawa oraz przewidywanych uwarunkowań obronności państwa.

Współczesne przygotowania obronne PSP zamykają się w zagadnieniach planowania operacyjnego, szkolenia obronnego, ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa oraz udziału formacji

---

<sup>53</sup> M. Grębosz, *Szkolenie obronne Państwowej Straży Pożarnej* [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski (red. nauk.), *Edukacja obronna kierowniczej kadry administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 110.

<sup>54</sup> Tamże, s. 111.

w przygotowaniach do udziału w narodowym systemie wsparcia państwa gospodarza.

W dziedzinie przygotowań obronnych w kontekście roli PSP występuje duży dynamizm zmian. Przygotowania obronne podlegały wyraźnej ewolucji. Początkowo oscylowały przede wszystkim wokół aspektu militarnego, który jedyny był jasno zarysowany, zatem też wszystkie działania koncentrowały się właśnie na nim. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. ze względu na ochronę i obronę granic Polska była mocno skoncentrowana na utrzymaniu armii; w czasie hegemonii ZSRR charakterystyczne było posiadanie „gigantycznej maszyny wojskowej”<sup>55</sup>.

W tym okresie straż pożarna uczestniczyła w życiu społecznym i włączała się w życie polityczne, ale była rozproszona. W okresie międzywojennym obejmowała dwanaście różnych związków<sup>56</sup>. Długotrwały proces jednoczenia straży pożarnych w ogólnokrajowy związek nastąpił dopiero po roku 1921 r.

W ostatnich latach można zaobserwować wyraźne zintensyfikowanie udziału niemilitarnego elementu, „niewidzialnego” przez całe lata, w tym PSP, w systemie obronnym państwa. Z całą pewnością trend udziału niemilitarnego elementu, w tym PSP, umacnia się i dalej będzie on przybierał na znaczeniu.

Według ekspertów członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz współczesny charakter zagrożeń nadaje nowy kształt przygotowaniom obronnym PSP. W czasie pokoju głównym trzonem organizacyjnym przedsięwzięć w ramach HNS są Siły Zbrojne RP natomiast PSP odgrywa rolę wspomagającą. Sytuacja ulega istotnej zmianie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, gdy zdecydowanie zwiększa się rola PSP w realizacji przedsięwzięć związanych z HNS.

W obszarze przygotowań obronnych, z uwagi na zabezpieczanie majątku narodowego w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, sferą szczególnej aktywności PSP jest zagadnienie ochrony obiektów, która jest realizowana przede wszystkim przez szerokie działania kontrolno-rozpoznawcze.

Poszukiwanie skutecznych rozwiązań organizacji przygotowań obronnych PSP nie może być oparte wyłącznie na badaniu ich historycznych aspektów. Z uwagi na fakt, że doświadczenia nigdy dosyć, należy obserwować

<sup>55</sup> N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 2010, s. 1060.

<sup>56</sup> A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce...*, wyd. cyt., s. 231.

działalność innych państw np. Republiki Federalnej Niemiec czy Republiki Austrii, gdzie występują identyczne podmioty łącznie ze strażą pożarną, która w każdym z wymienionych państw odgrywa rolę istotnego elementu w obszarze przygotowań obronnych.

Pomimo występowania w obszarze przygotowań obronnych wyraźnych elementów militarnych oraz pozamilitarnych da się zaobserwować ścisłą więź wzajemnego wsparcia, co w procesie planowania określane jest mianem „działań połączonych”. Dzięki „działaniom połączonym” rodzi się koncepcja funkcjonalnego podejścia do przedsięwzięć realizowanych w obszarze obrony narodowej, co w efekcie powoduje, że zaciera się granice i różnice pomiędzy zadaniami militarnymi i pozamilitarnymi.

Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem PSP jest procesem złożonym. W kontekście powyższego należy powtórzyć za Bernardem Wiśniewskim, że w przygotowaniach obronnych administracji publicznej należy uwzględnić następujące zasady:

- Podstawą dla organizacji przygotowań obronnych są źródła prawa, ze szczególnym uwzględnieniem powszechnie obowiązującego prawa oraz dokumenty dyrektywne w zakresie obronności;
- Organizację przygotowań obronnych charakteryzują działania uporządkowane;
- Za organizację przygotowań obronnych administracji publicznej odpowiedzialny jest właściwy organ za pośrednictwem kierownika komórki obronnej — pracownika do spraw obronnych, urzędu obsługującego wymieniony organ;
- Organizacja przygotowań obronnych w administracji publicznej ma charakter działania kolektywnego<sup>57</sup>.

Ponadto, istotną rzeczą, ale ograniczającą w prezentowaniu koncepcji przygotowań obronnych PSP jest ochrona informacji niejawnych jakimi są: plany; programy obronne i będące ich konsekwencją zadania; struktura organizacyjna; funkcjonowanie systemu kierowania państwem i dowodzenie siłami zbrojnymi; wyposażenie, lokalizacja, właściwości ochronno-obronne oraz organizacja obrony stanowisk kierowania; zabezpieczanie działania systemów łączności w tym zakresie<sup>58</sup>. Na tej podstawie można zauważyć,

<sup>57</sup> Por. B. Wiśniewski, *Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 160.

<sup>58</sup> Zob. załącznik 1 do ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, DzU nr 11, poz. 95 z późn. zm.

że najważniejsze działania realizowane na rzecz przygotowań obronnych z oczywistych powodów są chronione tajemnicą służbową bądź państwową. „Mając jednak na względzie zakres podmiotowy przygotowań obronnych, którego cechą jest współdziałanie pomiędzy organami państwa, podmiotami pozapaństwowymi i społeczeństwem, można postawić tezę, że owo zróżnicowanie podmiotowe może wywoływać negatywne skutki dla szczelności systemu ochrony informacji niejawnych. Współdziałanie oznacza nie tylko zintegrowanie wysiłków wielu organów i instytucji dla realizacji wspólnego celu, ale też przepływ informacji pomiędzy nimi. Współcześnie zatem, w dobie rewolucji informacyjnej, ochrona własnych zasobów informacji jest jednym z koniecznych warunków powodzenia każdego przedsięwzięcia. Ten czynnik bezpieczeństwa, (...) musi być brany pod uwagę w przygotowaniach obronnych”<sup>59</sup>.

Transformacja strategiczna polegająca na integracji systemu bezpieczeństwa stanowi ważne wewnętrzne wyzwanie państwa, które obejmuje także PSP i pozostaje jednym z najważniejszych ogniw pozamilitarnego systemu obronnego. Przygotowanie PSP pod względem struktury i funkcjonalności do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny powinno sprostać bieżącym potrzebom w obszarze zapewniania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Udział PSP w procesie doskonalenia systemu obronnego państwa powinien być wkomponowany i stanowić nierozzerwalny element w całokształcie przedsięwzięć, jakie są podejmowane i realizowane w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Z uwagi na to, że PSP należy postrzegać jako organizację, która ciągle się rozwija zasadne jest przeanalizowanie istotnych jej cech. Czynnikiem warunkującym skuteczność działania PSP w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny jest przygotowanie się do działania w ekstremalnie trudnych warunkach.

Przygotowanie do działania można analizować z kilku perspektyw. Praktyczne przygotowanie się do działania powinno być poprzedzone szeregiem czynności. Jednym z nich jest określenie celów. Analizując możliwości definiowania celów w obszarze przygotowań obronnych można zauważyć komplikację. Przez analogię do definicji celu można dojść do spostrzeżenia, że cel przygotowań obronnych stanowi wynik celu przygotowań obronnych

<sup>59</sup> S. Zalewski, *Ochrona informacji niejawnych w przygotowaniach obronnych* [w:] R. Kulczycki, B. Wiśniewski (red.), *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, Warszawa 2004, s. 256.

konkretnego szczebla organizacyjnego administracji publicznej i celu organizacji działań. Cel przygotowań konkretnego szczebla administracji wiąże się z więcej niż z jednym celem. Do celów przygotowań obronnych należą te związane ze stwarzaniem warunków dla przetrwania ludności oraz zapewnianiem jej godziwych warunków bytowych na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, jak również cele związane z walką o niepodległość i nienaruszalnością terytorium. Wymienione cele główne są uszczegółowiane, kolejnym zaś ważnym elementem jest planowanie, które stanowi decydujący składnik rzutujący na sprawność organizacji przygotowań obronnych. Za jego pomocą wyznaczane są cele oraz najlepsze sposoby osiągania ich. Dodatkowo plany umożliwiają: „uzyskanie przez organizację i przeznaczenie przez nią środków potrzebnych do realizacji jej celów; działanie członków organizacji, zgodne z przyjętymi celami i procedurami; śledzenie oraz pomiar stopnia realizacji celów, co umożliwia podjęcie działań korygujących, jeśli postępy nie są zadowalające”<sup>60</sup>.

Kolejnym ważnym krokiem przy organizacji przygotowań obronnych jest organizowanie, które powinno polegać na pozyskiwaniu, szkoleniu, dokonywaniu podziału pracy, wyłanianiu podziałów kompetencji, jakie nie wynikają z regulaminów organizacyjnych, zakresu czynności; zaopatrzeniu w niezbędne środki i narzędzia konieczne do prowadzenia przygotowań obronnych; utrzymywaniu zespołów w zdolności do realizacji zadań, jakie wchodzą w obszar przygotowań obronnych<sup>61</sup>.

Ze względu na fakt, że organizacja funkcjonuje w żywym — podlegającym różnym zmianom — otoczeniu, istnieje konieczność wnikliwej obserwacji tegoż otoczenia, zbieraniu odpowiednich danych, które należy poddawać dalszemu przetwarzaniu w celu nanoszenia niezbędnej korekty do planów<sup>62</sup>. Szczególnie ważne w wypadku przygotowań obronnych są wszelkie akceptacje zmian, jakie są dokonywane w planach. Aby zintensyfikować proces organizowania należy zwrócić uwagę na następujące zasady: optymalnego wyniku, koncentracji, ciągłości, harmonizacji oraz indywidualizacji. Umiejętnie stosowane zasady znajdą odzwierciedlenie w: optymalizacji nakładów pracy uczestników przygotowań obronnych; kumulacji wysiłków ekspertów i specjalistów z różnych dziedzin; odpowiedniej

<sup>60</sup> J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1994, s. 33.

<sup>61</sup> Por. B. Wiśniewski, *Organizacja przygotowań obronnych...*, wyd. cyt., s. 165.

<sup>62</sup> Por. J.A.F. Stoner Ch. Wankel, *Kierowanie*, wyd. cyt., s. 75.

selekcji współpracujących podmiotów i odpowiednim uzgodnieniem czasu ich działania; odpowiednim ciągiem różnych działań niepodlegającym doraźnej presji; dostosowaniem do odpowiedniego szczebla organizacyjnego administracji, jak również zbioru charakterystycznych cech zespołów zaangażowanych w proces przygotowań obronnych<sup>63</sup>.

Ostatnim i niezbędnym etapem, który należy mieć na uwadze w prowadzeniu przygotowań obronnych, jest kontrola, ponieważ bez tego etapu wiedza na temat planowania i organizowania jest niekompletna w celu skutecznego zarządzania organizacją. Zagadnienie kontrolowania skupia kilka etapów. Wszystkie one mają prowadzić do najważniejszego czyli oceny uzyskanych informacji i ustalenia działań korygujących. W odniesieniu do przygotowań obronnych kontrolowanie jest procesem szczególnym, co warunkuje sam przedmiot organizacji. Kontrolowanie w tym kontekście nie może ograniczać się jedynie do celów. Powinno dotyczyć także sprawdzania procedur działania, co wynika z przepisów o ochronie informacji niejawnych i podyktowane jest wymaganiami odnoszącymi się do sprawnego współdziałania w procesie organizowania przygotowań obronnych.

W kontekście przygotowań obronnych administracji publicznej należy zwrócić uwagę na wskazane przez B. Wiśniewskiego ogólne założenia koncepcji organizacji przygotowań obronnych dotyczące administracji publicznej, które wpływają na właściwą ich organizację, tj.: „odpowiedzialność za organizację przygotowań obronnych administracji publicznej ponosi właściwy organ, którego obowiązkiem jest zapewnienie jej efektywności i sprawności; organizacja przygotowań obronnych jest działaniem kolektywnym, stąd też szczególnego znaczenia nabierają kwestie koordynacji oraz współdziałania w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym; wysoką skuteczność organizacji przygotowań obronnych zapewnia systematyczna edukacja obronna jej uczestników oraz ciągle poszukiwanie coraz skuteczniejszych rozwiązań”<sup>64</sup>.

Przygotowania obronne PSP są elementem bieżącej działalności kierowników jednostek organizacyjnych PSP, którzy mają obowiązek zapewnienia warunków technicznych i organizacyjnych, planowania i realizacji tych zadań w podległych im jednostkach. W kompetencjach kierowników jednostek znajduje się kontrolowanie przygotowań obronnych w podległych im jednostkach organizacyjnych. W Komendzie Głównej PSP za-

<sup>63</sup> Por. B. Wiśniewski, *Organizacja przygotowań obronnych...*, wyd. cyt., s. 165.

<sup>64</sup> Tamże, s. 183.