Damian Kowalski[1, 2] ORCID: 0000-0001-6673-809X
Dariusz W. Skalski[1, 2] ORCID: 0000-0001-5128-7724
Dawid Czarnecki[1, 2] ORCID: 0000-0002-6953-3951
Marek Graczyk[1, 2] ORCID: 0000-0002-9979-1214

[1] **Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku**
[2] **Lwowski Państwowy Uniwersytet Kultury Fizycznej im. Iwana Boberskiego**

Rola Ochotniczej Straży Pożarnej w czasie kryzysu

The role of the Volunteer Fire Brigade in times of crisis

Streszczenie: Bezpieczeństwo, porządek publiczny, obronność oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa stanowią tę sferę zainteresowania administracji publicznej, która jest niezwykle istotna nie tylko ze względu na normalne funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządowych, ale też na konieczność zapewnienia podstawowych potrzeb społeczeństwa, w tym też potrzeby bezpieczeństwa. Powyższa sfera ochronna i obronna, a właściwie skuteczność zadań realizowanych w tym obszarze, decyduje o stabilności instytucji publicznych, a także wpływa na nastroje społeczne. Oczywiste jest, że sfera porządku publicznego i bezpieczeństwa to w głównej mierze domena państwa i jego licznych instytucji, tak o charakterze cywilnym, jak i zmilitaryzowanym. W doktrynie prawa administracyjnego to właśnie tym podmiotom poświęconych jest najwięcej opracowań i publikacji naukowych. Jednakże nie można zapominać – odwołując się, chociażby do konstytucyjnej zasady pomocniczości czy zwykłych lokalnych więzi społecznych – że to te nadrzędne wartości, jakimi są porządek i bezpieczeństwo, a także życie i zdrowie, mają stosowne umocowanie prawne, także jednostki samorządu terytorialnego. Inicjatywa opracowania niniejszej publikacji zrodziła się właśnie z potrzeby niejako wyeksponowania i podkreślenia roli samorządu w tym zakresie.

Słowa kluczowe: samorząd, kryzys, straż pożarna, współdziałanie.

Summary: Safety, public order, defence, and fire and flood protection are the sphere of interest of public administration, which is extremely important not only due to the normal functioning of state and local government institutions, but also to the need to ensure the basic needs of society, including the need for security. It is obvious that the sphere of public order and security is mainly the domain of the state and its numerous institutions, both civil and militarized. In the doctrine of administrative law, it is these entities that are the subject of most studies and scientific publications. However, it must not be forgotten – referring to the constitutional principle of subsidiarity or ordinary local social ties – that it is these overriding values, such as order and safety, as well as life and health, that are also taken care of by local government units, having the appropriate legal authority. The initiative to develop this publication was born out of the need to highlight and emphasize the role of local government in this respect.

Keywords: local government, crisis, fire brigade, cooperation.

Wstęp

Najmniejsze gminy z liczbą mieszkańców poniżej 5 tysięcy, a mamy ich w Polsce już ponad 600, mają nałożone ustawowo takie same zadania jak miasta powiatowe czy stolice województw. Jeżeli do tego dodamy zróżnicowane

położenie geograficzne gmin (np. nad wielkimi rzekami, w górach czy w obszarach o wysokim poziomie lesistości), co prowadzi do potrzeby specyfikacji potencjalnych zagrożeń, otrzymamy w efekcie „koloryt samorządowy", którego niejednokrotnie w ramy ustawowe czy realia finansowe trudno ująć. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że w sytuacjach zagrożenia miejscowego, lokalnego czy regionalnego, bez względu na uwarunkowania prawne, w pierwszej kolejności aktywność wykazują działający ad hoc ludzie, sformalizowane struktury ochotnicze, a dopiero później aparat władzy publicznej w postaci samorządu czy administracji rządowej[1]. Wydaje się, że także władzy centralnej powinno zależeć na takich rozwiązaniach prawno-funkcjonalnych bazujących na samorządzie terytorialnym, które zasadniczo ograniczą potrzebę podejmowania decyzji o newralgicznym, ale lokalnym czy regionalnym znaczeniu. Właściwość w zakresie bezpieczeństwa, porządku publicznego, obronności, ochrony przeciwpożarowej czy też przeciwpowodziowej nie należy wyłącznie do struktur centralnych, choć te posiadają szersze instrumentarium w tym zakresie. Nie do przecenienia jest tutaj rola form oddolnych, do jakich należy samorząd terytorialny jako podmiot publicznoprawny. To on, a w szczególności gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jest zdolny najszybciej reagować na zagrożenia. Nie zawsze jest on w stanie samodzielnie w pełnym zakresie odpowiedzieć na niebezpieczeństwo, ze względu na ograniczone siły i środki, ale do czasu podjęcia odpowiednich działań wspierających przez inne podmioty (w tym przez administrację rządową), jest w stanie je minimalizować. Bezpieczeństwo, porządek publiczny, obronność oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa mogą być postrzegane poprzez pryzmat decentralizacji, gdy zadania w tym zakresie realizują organy samorządu terytorialnego[2].

OSP w systemie KSRG

W 16 tysiącach istniejących w Polsce Ochotniczych Straży Pożarnych zrzeszonych jest ponad 690 tysięcy Polaków. To ogromny kapitał, powstający głównie dzięki aktywności obywatelskiej mieszkańców wsi i małych miasteczek. Działalność OSP koncentruje się bowiem właśnie na terenach wiejskich. Ma też zdecydowanie lokalny wymiar – trzy czwarte Ochotniczych Straży Pożarnych nie wykracza ze swoją aktywnością poza granicę powiatu. Obecność OSP zaznacza się też bardziej w tych regionach kraju, gdzie mniej jest innego rodzaju stowarzyszeń oraz fundacji. Ochotnicze Straże Pożarne funkcjonują tam jako alternatywna forma samoorganizowania się społeczeństwa. Przyczynia się do tego wielofunkcyjność jednostek OSP. Pomimo faktu, że większość strażaków za swoją główną działalność uznaje tylko i wyłącznie ratownictwo i ochronę przeciwpożarową, trzeba podkreślić, że Ochotnicze Straże Pożarne działają też aktywnie w innych dziedzinach życia społecznego, zajmując się przede wszystkim sportem, edukacją i wychowaniem oraz kulturą. Choć najczęściej jest to działalność dodatkowa, to z pewnością ma ona niezwykłą wagę w małych, lokalnych społecznościach. Ochotnicza Straż Pożarna organizuje zawody sportowe, pomaga w organizacji imprez masowych, prowadzi Młodzieżowe Drużyny Pożarnicze, zespoły muzyczne, izby tradycji. Być może właśnie ta aktywność oraz zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności na wielu polach jednocześnie sprawia, że to wokół OSP koncentruje się aktywność obywatelska mieszkańców. Ochotnicze Straże Pożarne są więc organizacjami wykorzystującymi i zarazem generującymi kapitał społeczny, są przejawem samoorganizującego się, aktywnego społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie interesujące jest pytanie o miejsce Ochotniczych Straży Pożarnych w trzecim sektorze. Podstawą prawną ich funkcjonowania jest Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, która nakłada na gminy obowiązek finansowania działalności OSP w zakresie utrzymania ich gotowości bojowej. To zapewnia jednostkom OSP stabilne finansowanie oraz odpowiedni poziom specjalistycznego wyposażenia, jednocześnie wiąże je jednak bezpośrednio z władzą samorządową. O bliskości tych związków może też świadczyć fakt, że w zarządach 30% OSP zasiadają osoby pełniące funkcje publiczne w administracji samorządowej. Z drugiej strony OSP są stowarzyszeniami funkcjonującymi na podstawie prawa o stowarzyszeniach, a część ich relacji z administracją reguluje, podobnie jak w przypadku innych organizacji pozarządowych. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Można więc powiedzieć, że Ochotnicze Straże Pożarne znajdują się gdzieś na granicy, pomiędzy światem trzeciego sektora a sferą publiczną, związaną z władzami samorządowymi. Najważniejszy jest jednak społeczny wymiar aktywności Ochotniczych Straży Pożarnych. Typowa OSP zrzesza przeciętnie 33 osoby, z których w działalność angażuje się aktywnie nieco ponad trzy piąte (czyli więcej niż w przypadku innych stowarzyszeń)[3]. Zdecydowana większość członków OSP to mężczyźni (92%), jednak można się spodziewać, że rola kobiet w życiu OSP będzie rosła – wśród członków Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych stanowią one już jedną trzecią. Działalność OSP opiera się na pracy społecznej. Tylko jedna dziesiąta jednostek zatrudnia regularnych pracowników – pozostałe działają dzięki społecznemu zaangażowaniu swoich członków lub rzadziej zewnętrznych wolontariuszy, z których wsparcia korzysta 38% OSP. Ogółem aż 90% osób zaangażowanych w działalność to członkowie pracujący nieodpłatnie na rzecz swojej jednostki, 8% stanowią wolontariusze zewnętrzni, a pracownicy płatni to margines – zaledwie 2% osób zaangażowanych w działania straży. Skala społecznego zaangażowania, dzięki któremu funkcjonują OSP, jest więc pokaźna.

Z drugiej strony szczególne uwarunkowania prawne oraz wynikające z nich związki OSP z administracją

[1] J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.

[2] J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań–Warszawa 2001.

[3] J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2001.

samorządową każą zastanowić się nad społecznym wymiarem pracy strażaków – ochotników. Zgodnie z Ustawą o ochronie przeciwpożarowej za udział w akcjach ratowniczych i szkoleniach przysługuje im bowiem ekwiwalent od gmin. Oczywiście trzeba pamiętać, że akcje ratownicze i szkolenia to tylko część działalności OSP, a strażacy angażują się również w inne przedsięwzięcia, za które ekwiwalent nie przysługuje. Ponadto część strażaków dobrowolnie zrzeka się przysługującego im świadczenia. Uwarunkowania prawne i usytuowanie straży pomiędzy sferą pozarządową a publiczną sprawiają jednak pewne problemy interpretacyjne i decydują o wyjątkowej specyfice OSP. Ta specyfika przejawia się także w sytuacji finansowej oraz materialnej jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej. Możliwości pozyskiwania funduszy na działalność OSP są dużo większe niż w przypadku innych stowarzyszeń czy fundacji[4].

Finansowanie OSP

Oprócz źródeł gminnych Ustawa o ochronie przeciwpożarowej przewiduje bowiem finansowanie OSP także ze środków budżetu państwa (MSWiA, PSP), innych jednostek samorządu terytorialnego oraz z dochodów instytucji ubezpieczeniowych. Poza tym jako stowarzyszenia OSP mogą uczestniczyć w otwartych konkursach ofert ogłaszanych na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub ubiegać się o małe granty. Roczny budżet przeciętnej Ochotniczej Straży Pożarnej wynosi jednak zaskakująco mało – zaledwie 5,5 tysiąca złotych. Decydują o tym uwarunkowania prawne, powodujące, że w większości przypadków transfer środków z gmin nie jest dla OSP przychodem i nie jest księgowany w jej budżecie – pozostaje bowiem wydatkiem własnym jednostki samorządu terytorialnego.

Najpopularniejszymi źródłami przychodu – podobnie jak w przypadku reszty sektora – pozostają dla OSP źródła samorządowe oraz składki członkowskie, choć waga tych ostatnich w budżetach straży jest raczej niewielka. Finansowanie OSP przez gminy skutkuje również tym, że poziom ich wyposażenia oraz wartość posiadanego majątku jest znacznie wyższa niż w przypadku pozostałych organizacji. Niemal wszystkie jednostki OSP dysponują wyposażeniem umożliwiającym im udział w akcjach ratowniczych, choć uwarunkowania związane z prawem własności powodują, że tylko nieco ponad połowa formalnie posiada samochody, a sprzęt specjalistyczny i lokal ma na własność połowa.

W pozostałych przypadkach właścicielem majątku jest gminy, a OSP pozostaje dysponentem tych zasobów. Jednak nawet te uwarunkowania nie zmieniają faktu, że wartość majątku OSP jest znaczna: 36% z nich szacuje jego wartość na ponad 100 tysięcy złotych. Ochotnicze Straże Pożarne nie działają w społecznej próżni – współpracują ze zróżnicowanym spektrum partnerów. Specyfika tych kontaktów jest zbliżona do tych, które cechują pozostałe stowarzyszenia i fundacje. Najważniejszymi partnerami dla OSP jest lokalny samorząd (przede wszystkim gminny, ale również powiatowy), lokalna społeczność oraz inne organizacje z najbliższej okolicy. Wyjątkowo duża jest w odróżnieniu od innych organizacji waga relacji z Kościołem – utrzymuje je ponad cztery piąte OSP. Pomimo specjalnych związków łączących Ochotnicze Straże Pożarne z gminami oraz zapisów Ustawy o ochronie przeciwpożarowej, która obliguje samorząd do finansowego utrzymywania gotowości bojowej jednostek, wśród najbardziej odczuwalnych przez OSP problemów jest niedobór środków finansowych oraz specjalistycznego sprzętu. Zasoby finansowe oraz stan wyposażenia jednostki to najniżej oceniane przez badanych aspekty funkcjonowania OSP.

Wiele straży narzeka także na trudności związane z brakiem odpowiednich zasobów ludzkich oraz, co zaskakujące, na problemy w kontaktach ze sferą publiczną. Lista największych bolączek upodobnia więc Ochotnicze Straże Pożarne do pozostałych stowarzyszeń oraz fundacji. Przedstawiciele OSP zapytani natomiast o swoje najpilniejsze potrzeby – takie, na które wydaliby hipotetyczne dodatkowe środki finansowe, gdyby te faktycznie się pojawiły – wskazali przede wszystkim na zakup sprzętu specjalistycznego, inwestycje w remizę oraz szkolenia dla członków straży. Na zakończenie warto podkreślić, że w porównaniu z resztą trzeciego sektora strażaków cechuje większy optymizm w ocenie warunków funkcjonowania oraz w samoocenie.

Przedstawiciele OSP bardzo pozytywnie oceniają swoje kompetencje oraz jakość świadczonych przez siebie usług. Są też bardziej optymistyczni niż przedstawiciele pozostałych organizacji w ocenie swojego wizerunku oraz wpływu na rozwiązywanie problemów lokalnej społeczności. Nie powinno to jednak dziwić – strażak jest bowiem zawodem o bardzo wysokim prestiżu społecznym, a jego pracę traktuje się jako służbę. Istotny jest z pewnością charakter działalności OSP, mający niejednokrotnie namacalne i bezpośrednie efekty w postaci zlikwidowanego zagrożenia, ugaszonego pożaru, udzielonej pomocy.

Prawie dwie trzecie OSP ocena obecne warunki funkcjonowania jako „ani gorsze, ani lepsze" w porównaniu z poprzednimi latami, a ponad jedna trzecia uznaje je za lepsze niż w latach ubiegłych. Przedstawiciele OSP są też optymistami w stosunku do przyszłości: niemal połowa spodziewa się poprawy warunków funkcjonowania, a dwie piąte oczekuje ich stabilizacji. W porównaniu z resztą sektora w deklaracjach strażaków widać więc znacznie większy optymizm. Może to oznaczać, że OSP nie odczuwają jeszcze kryzysu gospodarczego, a stabilne finansowanie ze źródeł samorządowych pozwala im spokojnie patrzeć w przyszłość. Ochotnicze Straże Pożarne funkcjonują w Polsce jako stowarzyszenia i stanowią istotną część sektora pozarządowego. Jednocześnie wiele

[4] M. Formela, D. Skalski, I. Grygus, N. Nesterchuk, P. Lizakowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych w kontekście roli rodziny i szkoły w organizacji czasu wolnego dzieci i młodzieży. Medycyna i społeczeństwo: wybrane problemy zdrowia i bezpieczeństwa*, red. nauk. E. Zieliński, A. El Essa, D. Skalski, P. Dzięgielewski, Bydgoszcz 2018.

aspektów ich działania znacząco odróżnia je od pozostałych stowarzyszeń oraz od fundacji i sprawia, że nie zawsze traktowane są jako „rdzeń" trzeciego sektora.

Wśród najistotniejszych różnic warto wskazać otoczenie prawne, w jakim funkcjonują, a także samą specyfikę ich działania, potencjał instytucjonalny, zaplecze materialne, stopień zakorzenienia w społecznej świadomości oraz kontekst historyczny, w jakim powstawały[5].

Zadania OSP zgodnie z Ustawą o ochronie ppoż

W raportach Stowarzyszenia Klon/Jawor „Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych w Polsce" opisywana jest sytuacja fundacji i stowarzyszeń z wyłączeniem Ochotniczych Straży Pożarnych, którym to poświęcamy tę właśnie, oddzielną publikację. Najważniejszym wyróżnikiem działania OSP jest ich sytuacja prawna. Ochotnicze Straże Pożarne funkcjonują nie tylko na podstawie prawa o stowarzyszeniach, ale przede wszystkim na podstawie Ustawy o ochronie przeciwpożarowej. To ona w dużej mierze determinuje ich sytuację – określa prawa i obowiązki, a także specyficzne źródła i sposoby finansowania oraz relacje z samorządem. Jednocześnie jako stowarzyszenia OSP mogą ubiegać się dodatkowo o wszystkie inne środki przewidziane w ramach prawa dla trzeciego sektora. Możliwości pozyskiwania środków na działalność są więc w przypadku OSP zdecydowanie większe, a źródła ich przychodów bardziej stabilne.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej przewiduje finansowanie OSP: ze środków budżetu państwa (środki Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz środki Państwowej Straży Pożarnej), ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ze środków jednostek samorządu terytorialnego, z dochodów instytucji ubezpieczeniowych. Ustawa nie precyzuje dokładnie, jakie wydatki mogą być pokrywane z powyższych środków – muszą one być jednak przeznaczane na cele ochrony i ratownictwa przeciwpożarowego. Podstawowym źródłem dochodów dla OSP są urzędy gmin. Przedmiotowa ustawa jednoznacznie nakłada na nie obowiązek finansowania Ochotniczych Straży Pożarnych w zakresie: pokrycia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia wartości bojowej jednostek OSP. W zakres tych obowiązków wchodzi między innymi zakup urządzeń i sprzętu przeciwpożarowego, specjalistycznej odzieży ochronnej, środków gaśniczych, pokrywanie kosztów zakupu paliwa oraz remontów środków transportu, jak również budowa i modernizacja strażnic; bezpłatnego umundurowania, ubezpieczenia oraz zapewnienia okresowych badań lekarskich dla członków OSP; środki gminne mogą być też przeznaczone na badania naukowe i działalność racjonalizatorską w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i innych zagrożeń oraz na propagowanie bezpieczeństwa pożarowego. Jednocześnie wspomniana ustawa umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego udzielanie OSP dotacji na podstawie Ustawy o finansach publicznych.

W praktyce funkcjonują więc dwa modele finansowania OSP przez gminy: wydatki związane z utrzymaniem gotowości bojowej jednostek są ponoszone bezpośrednio przez gminę, stając się wydatkami własnymi samorządu, albo też środki na pokrycie kosztów związanych z ochroną przeciwpożarową są przekazywane bezpośrednio jednostce OSP w formie dotacji celowej. Co więcej, zgodnie z nowelizacją Ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 25 lipca 2008 członek Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny za każdą godzinę udziału w akcji ratowniczej lub szkoleniu[6].

Ekwiwalent wypłacany jest ze środków gminy, niezależnie od tego, czy członek OSP jest osobą zatrudnioną, prowadzącą działalność gospodarczą, rolnikiem, bezrobotnym itp. Trzeba jednak zaznaczyć, że ekwiwalent w części gmin funkcjonuje tylko formalnie – w praktyce zdarza się, że strażacy świadomie rezygnują z jego otrzymywania. Jako działania ratownicze można rozumieć: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, prowadzenie działań ratowniczych. Tym samym zarówno sytuacja OSP (finansowa, sprzętowa, lokalowa), jak i sytuacja ich członków – mających zapewnione podstawowe świadczenia konieczne do wykonywania obowiązków wynikających z uczestnictwa w organizacji oraz (przynajmniej formalnie) ekwiwalent pieniężny za przepracowany czas – jest diametralnie inna i zdecydowanie lepsza niż sytuacja pozostałych organizacji. Reszta sektora nie posiada bowiem żadnych stabilnych (obligatoryjnych) źródeł finansowania oraz możliwości pozyskiwania niezbędnego sprzętu, a osoby zaangażowane w działania w niemal połowie pozostałych organizacji pracują wyłącznie społecznie, nie otrzymując w zamian żadnych świadczeń. Co więcej, bliskie relacje łączące OSP z samorządem gminnym, określone poprzez Ustawę o ochronie przeciwpożarowej, powodują, że wątpliwości może budzić uznawanie ich za część sektora non-profit, którego jedną z definicyjnych cech jest niezależność wobec administracji publicznej.

Ramy prawne określające funkcjonowanie Ochotniczych Straży Pożarnych sytuują je bowiem raczej gdzieś pomiędzy trzecim sektorem a sferą publiczną. Do uwarunkowań prawnych, określających odmienne od innych organizacji ramy funkcjonowania OSP, dochodzą jeszcze różnice historyczne. Dość powiedzieć, że aż połowa OSP powstała przed 1945 rokiem. Kolejne 40% zostało założonych w okresie PRL – jeszcze przed narodzinami III RP i transformacją ustrojową. Są to więc organizacje o dłuższej tradycji, historii, w większym stopniu osadzone w świadomości społecznej. Tylko jedna dziesiąta OSP

[5] D. Skalski, P. Lizakowski, D. Kowalski, Z. Nietupska, *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa wewnętrznego w aspekcie bezpieczeństwa wodnego*, Gdynia–Gdańsk, 2017.

[6] J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999.

powstała już w III RP. Dla porównania – aż 95% pozostałych stowarzyszeń i fundacji powstało po przełomie 1989 r., co oznacza, że kształtowały się one w innych warunkach historycznych i społecznych, a ich tradycja i poziom zakorzenienia jest znacznie mniejszy. Nie zmienia to jednak faktu, że zarówno OSP, jak i „nowe" organizacje – startując co prawda z różnych pozycji – stały się jednym z przejawów budowy społeczeństwa obywatelskiego.

W przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych wiele zmienił właśnie okres transformacji ustrojowej oraz fakt, że działają one na podstawie Ustawy – prawo o stowarzyszeniach. Te czynniki wprowadziły wiele zmian w postawach członków OSP, dając im świadomość własnej podmiotowości, niezależności oraz samodzielności, upodobniając je tym samym do pozostałych stowarzyszeń i fundacji.

Obecnie w Polsce zarejestrowanych jest nieco ponad 16 tysięcy Ochotniczych Straży Pożarnych, zrzeszających ponad 690 tysięcy Polaków. W porównaniu z resztą sektora OSP w zdecydowanie większym stopniu koncentrują się na obszarach wiejskich. Dwie trzecie z nich zarejestrowanych jest w gminach wiejskich, a niemal 30% w gminach wiejsko-miejskich. Mniej niż co dwudziesta działa natomiast w gminach miejskich. Dla porównania – spośród „nowych" organizacji na wsi zarejestrowanych jest tylko 24%. Największą liczbę OSP odnotowujemy w regionach centralnych, wschodnich i południowych – szczególnie dużo jest ich w województwach mazowieckim, wielkopolskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim i podkarpackim. Szczególnie w przypadku dwóch pierwszych województw wynika to jednak w głównej mierze z faktu, że są to po prostu duże regiony, zamieszkane przez dużą liczbę mieszkańców. Gdy spojrzymy na liczbę OSP w stosunku do liczby mieszkańców, wnioski są jednak nadal podobne – najwięcej Ochotniczych Straży Pożarnych na 10 tysięcy mieszkańców odnotowujemy w regionach centralnych, wschodnich i południowych. Warto wspomnieć, że są to tereny o najniższej liczbie „nowych" organizacji w stosunku do liczby mieszkańców. Można więc przypuszczać, że to właśnie OSP stanowią pewien „zamiennik", będący alternatywnym wobec funkcjonowania organizacji pozarządowych przejawem aktywności obywatelskiej. Straże stanowią więc ważną formułę samoorganizacji społecznej na tych obszarach.

Ma to również związek z poziomem urbanizacji tych terenów – wśród „nowych" organizacji przeważają fundacje i stowarzyszenia miejskie, wśród OSP zdecydowanie dominują te zlokalizowane na wsi. Jedną z najważniejszych różnic pomiędzy OSP a innymi stowarzyszeniami i fundacjami jest też zasięg ich działania. Ponad trzy czwarte Ochotniczych Straży Pożarnych koncentruje się na działaniach dotyczących najbliższego sąsiedztwa, gminy lub powiatu[7].

Aktywność na skalę regionalną podejmuje jedna dziesiąta; nieco więcej niż co dziesiąta działa na ogólnopolską. Dla porównania wśród „nowych" organizacji takich, które koncentrują się tylko i wyłącznie na najbliższej okolicy, gminie lub powiecie, jest 41%, niemal jedna czwarta działa regionalnie, a ponad dwie trzecie w skali ogólnopolskiej lub międzynarodowo. Niewielki zasięg działania jest więc kolejnym wyróżnikiem określającym specyfikę działania OSP.

Podejmowanie aktywności przede wszystkim na poziomie lokalnym, głównie na terenach wiejskich, powoduje, że Ochotnicze Straże stają się organizacjami powszechnie znanymi w lokalnych społecznościach, a długi staż ich działania decyduje o głębokim zakorzenieniu tych stowarzyszeń w świadomości mieszkańców.

Podstawowa działalność Ochotniczych Straży Pożarnych, czyli „działanie na rzecz ochrony życia, zdrowia i mienia przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami", mieści się w jednej z czternastu dziedzin aktywności organizacji pozarządowych opartych na międzynarodowej klasyfikacji ICNPO – dla każdej z OSP głównym polem działania są „Usługi socjalne, pomoc społeczna, humanitarna oraz ratownictwo". Ich działalność koncentruje się na pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i wypadków losowych – przede wszystkim na ratownictwie pożarniczym, rozumianym jako „prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, organami samorządowymi i innymi podmiotami oraz udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń".

Jednak ratownictwo pożarnicze to nie jedyny obszar aktywności OSP. Ich misją jest także: „informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi, rozwijanie wśród członków ochotniczej straży pożarnej kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenie działalności kulturalno-oświatowej i rozrywkowej, działania na rzecz ochrony środowiska".

Powyższe działania OSP realizują poprzez: „organizowanie zespołów do ustalania stanu ochrony przeciwpożarowej oraz przygotowywania informacji o powyższym, przedstawianie organom władzy samorządowej i administracji rządowej wniosków w sprawach ochrony przeciwpożarowej, organizowanie, spośród swoich członków, pododdziałów pożarniczych, prowadzenie podstawowego szkolenia pożarniczego członków OSP i współdziałanie z Państwową Strażą Pożarną w organizowaniu szkolenia funkcyjnych OSP, organizowanie młodzieżowych i kobiecych drużyn pożarniczych, organizowanie zespołów świetlicowych, bibliotek, orkiestr, teatrów amatorskich, chórów, sekcji sportowych i innych form pracy społeczno-wychowawczej i kulturalno-oświatowej, organizowanie zawodów sportowych i imprez propagujących kulturę fizyczną".

Administracja publiczna to twórcza, zorganizowana i ciągła działalność publiczna w państwie, która polega na obsłudze potrzeb wynikających ze współżycia ludzi

[7] D. Skalski, P. Lizakowski, O. Zabolotna, *Bezpieczeństwo i profilaktyka zdrowotna wypoczynku dzieci i młodzieży*, Gdańsk–Gdynia, 2017.

w wielkich grupach. Administrację publiczną stanowią organy administracji rządowej (państwowej) oraz samorządu terytorialnego. Terenowe organy dzieli się na organy administracji ogólnej (wojewodowie) oraz organy administracji specjalnej[8]. Organy administracji ogólnej są wyposażone w szerokie kompetencje określone w ustawach, obejmujące sprawy w wymiarze lokalnym należące do różnych resortów. Dlatego organy te nazwane są również organami administracji zespolonej. Organy administracji specjalnej są podporządkowane bezpośrednio ministrom, a także innym organom centralnym administracji rządowej i realizują kompetencje należące do jednego resortu. Terenowe organy rządowej administracji specjalnej określane są również jako organy administracji niezespolonej. Samorząd terytorialny- forma samorządu o przymusowym charakterze członkostwa, obejmująca wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegająca na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej (np.powiat, gmina, sołectwo, osiedle). Samorząd terytorialny jest jedną z postaci władzy wykonawczej, nie jest podporządkowany hierarchicznie administracji rządowej. Podstawowym zakresem działania gminy są wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, mające na celu zaspokojenie potrzeb zbiorowych gminnej wspólnoty samorządowej. Do zadań gminy dotyczących ochrony przeciwpożarowej zaliczamy w szczególności: bieżącą współpracę ze starostwem powiatu oraz komendantem powiatowym (miejskim) PSP w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz zapobiegania innym lub środowiska na obszarze gminy, współudział w opracowaniu planów ratowniczych powiatu w części dotyczącej obszaru gminy, udzielanie pomocy jednostkom OSP funkcjonującym na obszarze gminy, dokonywanie okresowych analiz stanu ochrony ppoż., organizowanie okresowych przeglądów stanu ochrony ppoż. indywidualnych gospodarstw rolnych, sprawowanie nadzoru w zakresie zapobiegania pożarom i innym zdarzeniom w podległych obiektach.

Zgodnie z postanowieniami art. 28 i 32 ustawy o ochronie przeciwpożarowej gminy mają obowiązek między innymi: wypłaty ekwiwalentu członkom OSP za udział w akcji i szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia celem zapewnienia gotowości bojowej OSP, bezpłatnego umundurowania członków OSP, wg wzoru zawartego w „Regulaminie umundurowania"., ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej, ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich członków ochotniczych straży pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, Gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy.

Rada gminy może wydawać również przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego[9]. Zasady dysponowania OSP: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej oraz ochotniczych straży pożarnych dysponowane są zgodnie z 18 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

OSP a współpraca z PSP

Dysponowanie sił i środków podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do działań ratowniczych na obszarze powiatu, województwa, kraju odbywa się poprzez stanowiska kierowania i należy do: komendanta powiatowego (miejskiego) PSP na poziomie powiatowym, komendanta wojewódzkiego PSP na poziomie wojewódzkim, Komendanta Głównego PSP na poziomie kraju. Za utrzymanie gotowości bojowej jednostek OSP w gminie odpowiada komendant gminny.

Funkcja ta obejmuje w szczególności współpracę z Komendą Powiatową PSP w zakresie następujących zadań: konsultowanie rozwiązań funkcjonalno-użytkowych i technicznych budowanych, modernizowanych oraz remontowanych obiektów OSP, zgłaszanie potrzeb w zakresie szkolenia członków OSP biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych oraz uzgadnianie formy i terminów realizacji tych szkoleń. Funkcja ta obejmuje w szczególności współpracę z Komendą Powiatową PSP w zakresie następujących zadań: współdziałanie w zakresie planowania oraz przeprowadzania wspólnych inspekcji gotowości bojowej, przeglądów technicznych, zawodów oraz ćwiczeń, udział w procesie włączania OSP do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, przygotowanie i aktualizacja danych dotyczących sił i środków JOT OSP z terenu gminy na potrzeby powiatowego planu ratowniczego.

Obszar niniejszej ilości opracowań obejmuje rządową administrację terenową, której strukturę tworzą: rządowa administracja ogólna (wojewoda), administracja zespolona i administracja niezespolona oraz administracja samorządowa, do której zalicza się urzędy marszałkowskie (marszałek województwa), starostwa powiatowe (starosta powiatu) i urzędy gmin/miast (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Dla pełnego obrazu wypada wspomnieć, że zadania administracji rządowej w województwie wykonują: wojewoda, działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, organy administracji niezespolonej, organy samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej bądź wynikających z zawartych porozumień, kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, organy innych samorządów, wykonujący zadania na podstawie ustaw lub porozumień.

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów i z tego tytułu odpowiada za wykonywanie polityki rządu

[8] M. Formela, D. Skalski, I. Grygus, N. Nesterchuk, P. Lizakowski, *Bezpieczeństwo i profilaktyka zdrowotna...*

[9] J. Boć, *Pojęcie administracji...*

na obszarze województwa. Jednym z zadań wojewody jest zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, działających na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, zagrożeń środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków.

W określonych powyżej sytuacjach nadzwyczajnych wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego. Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań reagowania kryzysowego, powoływanym w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, którego przewodniczącym jest wojewoda, a jego zastępcą dyrektor WBZK[10].

Zespół opiera się na pracownikach WBZK, w tym zwłaszcza dyżurnych i innych pracownikach WCZK, pracowników wydziałów urzędu wojewódzkiego, wspomaganych przez inne osoby w zależności od potrzeb. Mogą to być kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osoby zatrudnione w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji lub straży oraz osoby zatrudnione w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych, jak też w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Wojewoda – przewodniczący, jeśli oceni, że jest to konieczne, może zadecydować także o poszerzeniu składu WZZK i włączeniu w jego skład szefa WSzW, przedstawiciela samorządu województwa, powiatów oraz innych zaproszonych osób. Administracja samorządowa jest zespołem instytucji zajmujących się sprawami publicznymi przez społeczności lokalne.

Administracja ta występuje w jednostkach podziału terytorialnego państwa, czyli w gminie, powiecie i województwie. W gminie i powiecie jest samodzielnym podmiotem spełniającym funkcje publiczne, w województwie jest natomiast podmiotem współdecydującym z administracją rządową w tego typu sprawach. Organem uchwałodawczym samorządu wojewódzkiego jest, pochodzący z wyboru, Sejmik Wojewódzki, natomiast organem władzy wykonawczej jest Zarząd Województwa, na którego czele stoi kierujący jego pracami Marszałek Województwa.

W strukturze urzędu marszałkowskiego umiejscowione jest podlegające jednemu z członków zarządu województwa Biuro Spraw Obronnych i Bezpieczeństwa Publicznego, realizujące w ograniczonym stopniu zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w 1990 r. stała się gmina, która, podobnie jak przed drugą wojną światową, wykonuje zadania własne i zlecone przez administrację rządową. Organem uchwałodawczym samorządu gminnego ustanowiono Radę Gminy, natomiast organem wykonawczym jednostki samorządu na szczeblu gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Struktura organizacyjna urzędu gminy w zależności od potrzeb przyjmuje różne kształty i nazewnictwo, ale obejmuje całokształt realizowanych zadań samorządu gminnego. Określone ustawą o zarządzaniu kryzysowym zadania wójt, burmistrz lub prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego (często są to jednoosobowe stanowiska pracy).

W skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, powoływanego w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowej, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta wchodzą osoby zatrudnione w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub w jednostkach pomocniczych, pracownicy zespolonych służb, inspekcji lub straży, skierowani przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta oraz przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych, jak też inne zaproszone osoby.

Dla zapewnienia właściwej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wójt może stworzyć Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego. Podczas działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom sytuacji kryzysowej na terenie województwa, organem właściwym jest wojewoda. Do jego zadań w takich sytuacjach należy: kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, rozumiana przez wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów reagowania kryzysowego, przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego, realizacja wytycznych do wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia; wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów SZ RP do wykonywania ustawowo określonych zadań; wykonywanie zadań wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym przygotowywanie i przedkładanie Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej; wykonywanie zadań z zakresu Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego.

Określone powyżej zadania wojewoda wykonuje przy pomocy zespolonych służb, inspekcji i straży, a zwłaszcza funkcjonującego w strukturze urzędu wojewódzkiego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, którym kieruje dyrektor.

Podstawowymi zadaniami WBZK są: gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na terenie województwa, monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na terenie

[10] *Zasady organizacji szkoleń członków ochotniczych straży Pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej*, Warszawa 2015.

województwa, dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz RzCB, współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania, zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac, realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa, opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego, przygotowywanie, na podstawie analizy zagrożeń w poszczególnych powiatach, wytycznych wojewody do powiatowych planów reagowania kryzysowego, opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów reagowania kryzysowego, opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej, planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów SZ RP do wykonywania określonych w ustawie zadań, planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań SZ RP[11].

W sytuacji braku zagrożeń lub zdarzeń naruszających stan bezpieczeństwa województwa, a więc, gdy nie jest uruchamiana żadna z procedur reagowania z udziałem członków WZZK, jako oddział WBZK funkcjonuje Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Pracownicy WCZK realizują zadania oparte na przepisach ustawy o zarządzaniu kryzysowym, które w szczególności sprowadzają się do: pełnienia całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałania z centrami zarządzania kryzysowego równorzędnych organów administracji publicznej; nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracy z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałania z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowania działań podejmowanych przez centrum; realizacji zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa; pełnienia całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań reagowania kryzysowego jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego. Zespół ten w przypadku zaistnienia zdarzenia noszącego znamiona sytuacji kryzysowej działa na podstawie pracowników etatowych WCZK oraz powołanych do prac zespołu członków stałych i w razie konieczności, czyli sytuacji kryzysowej o znacznym natężeniu, także w oparciu o członków czasowych (doraźnych), w tym pracowników urzędu wojewódzkiego, powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, przedstawiciela WSzW i innych, posiadających wiedzę specjalistyczną czy predyspozycje osobiste, osób.

Do zadań WZZK należy w szczególności: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego; przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; opiniowanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego; opiniowanie wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określiła, że Marszałek województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i planowania cywilnego wynikających z jego kompetencji. W praktyce sprowadza się to do wydzielenia podległych Marszałkowi pracowników do udziału w pracach WZZK. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie powiatu, którym jest starosta.

Do jego zadań w tym zakresie należy w szczególności: kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, a w nich: opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu reagowania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowego planu reagowania kryzysowego, wydawanie podległym organom gmin zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego, zatwierdzanie gminnych planów reagowania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów; przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym; realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Określone powyżej zadania starosta wykonuje przy pomocy Biura lub Wydziału Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego.

Do zadań Biura związanych z zarządzaniem kryzysowym należą sprawy: ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w tym m.in.: opracowywanie i aktualizowanie planu reagowania kryzysowego oraz planu ochrony przed powodzią, opracowywanie i realizowanie procedur oraz programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej, koordynowanie prowadzonych działań ratowniczych oraz likwidacja skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska, koordynowanie działań polegających na dostarczaniu pomocy poszkodowanym, przygotowywanie ćwiczeń dotyczących reagowania kryzysowego, monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji, wyposażanie magazynu przeciwpowodziowego w podstawowy sprzęt przeciwpowodziowy, planowanie środków finansowych dla potrzeb reagowania kryzysowego; prowadzenia spraw związanych z funkcjonowaniem Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

[11] A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wprowadziła obowiązek utworzenia w starostwach Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego. Pracownicy Centrów realizują następujące zadania: pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z równorzędnymi centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, dokumentowanie działań podejmowanych w PCZK, realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa, pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego[12]. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, do którego zadań należy w szczególności: kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, a w nich: realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście powiatu do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym; realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Określone ustawą zadania wójt, burmistrz lub prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Ustawa ta nakłada także na wójta obowiązek powołania, określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, który jest organem pomocniczym w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Zadania tego zespołu są analogiczne do zadań zespołu wojewódzkiego, odnoszą się jednak do terenu gminy, a obejmują: pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z równorzędnymi centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, realizację zadań stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Dla zapewnienia właściwej realizacji wymienionych wyżej zadań wójt, burmistrz, prezydent miasta może stworzyć Gminne (miejskie) Centrum Zarządzania Kryzysowego. Osoby dyżurne GCZK realizują następujące zadania: pełnią całodobowe dyżury w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałają z sąsiednimi centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracują z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałają z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizują zadania stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania własne gminy obejmują m.in. następujące sprawy: ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów i placów, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury, kultury fizycznej i turystyki, cmentarzy gminnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

Zadania gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej, to:

1. Zapewnienie bezpieczeństwa pożarowego we wszystkich budynkach i obiektach będących własnością lub w użytkowaniu samorządu terytorialnego, jego urzędu i instytucji podległych,
2. Nadzór nad ochroną przeciwpożarową w podległych jednostkach, dla których organy administracji samorządowej są organami założycielskimi,
3. Przygotowanie jednostek ochrony przeciwpożarowej do działań ratowniczych, które wymaga: zapewnienia właściwego stanu technicznego sprzętu jednostek OSP, utrzymania i zapewnienia łączności przewodowej i alarmowej, normatywnego wyposażenia samochodów w sprzęt, wyposażenia jednostek w odzież ochronną i uzbrojenie osobiste, zapewnienie ogrzewania pomieszczeń garażowych, ubezpieczenie strażaków od następstw nieszczęśliwych wypadków, organizowanie badań lekarskich dla strażaków uczestniczących w akcjach ratowniczo-gaśniczych.

Gotowość bojowa to zdolność do podjęcia działań interwencyjnych w określonym czasie o każdej porze. Wpływ na szybkość podjęcia działań ma odpowiedni, sprawny system alarmowania strażaków o zdarzeniu. Strażacy biorący udział w działaniach muszą spełniać określone kryteria, aby brać w nich udział, czyli: być członkiem OSP, być w wieku 18-65 lat; posiadać odpowiednie wyszkolenie pożarnicze w stosunku do pełnionej funkcji w zastępie; posiadać aktualne badania lekarskie; posiadać ubezpieczenie, posiadać przeszkolenie BHP.

Pojazdy przewidziane do prowadzenia działań muszą być sprawne i posiadać ważne badania techniczne. Sprzęt będący na wyposażeniu jednostki musi być sprawny, nie-

[12] J. Koniczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych...*

uszkodzony, powinien posiadać świadectwa dopuszczenia CNBOP. Sprzęt, w stosunku do którego wymagane są badania techniczne i przeglądy okresowe bezwzględnie musi je posiadać.

Naczelnik OSP ponosi odpowiedzialność statutową za przygotowanie do działań gotowość bojową i sprawność, a także zapewnienie na miarę posiadanych możliwości bezpieczeństwa strażaków przewidzianych do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych. Naczelnik OSP informuje stanowisko kierowania komendanta powiatowego (miejskiego) PSP o braku gotowości bojowej jednostki OSP z powodu: braku odpowiedniej obsady osobowej, uszkodzenia pojazdu. Naczelnik OSP informuje stanowisko kierowania komendanta powiatowego (miejskiego) PSP o przywróceniu gotowości bojowej jednostki OSP. Każdy wyjazd z remizy OSP zastępu i jego powrót (do akcji, na przegląd techniczny, do stacji benzynowej, na polecenie Urzędu Miasta/Gminy, na wesele, na pogrzeb itp.) bezwzględnie musi zostać zgłoszony do kierowania komendanta powiatowego (miejskiego) PSP.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej z dniem 1 stycznia 2016 r. Wprowadził do stosowania: „Zasady organizacji szkoleń członków Ochotniczych Straży Pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych". Klasyfikacja szkoleń członków Ochotniczych Straży Pożarnych: Szkolenia realizowane na poziomie podstawowym, Szkolenia realizowane na poziomie specjalistycznym, szkolenia realizowane na poziomie dowódczym. Szkolenia na poziomie podstawowym. Celem szkoleń na poziomie podstawowym jest przygotowanie do sprawnego i bezpiecznego wykonywania podstawowych czynności ratowniczych, w tym również obsługi i konserwacji sprzętu wykorzystywanego do działań ratowniczych. Do szkoleń poziomu podstawowego zaliczamy szkolenia: podstawowe strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych, kierowców-konserwatorów sprzętu ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych.

W ramach szkolenia podstawowego realizowania jest tematyka dotycząca: podstawowych czynności z zakresu ratownictwa technicznego, podstawowych czynności z zakresu działań przeciwpowodziowych, zasad pracy w radiowej sieci UKF Państwowej Straży Pożarnej; wydawania sygnałów i poleceń uczestnikom ruchu lub innym osobom znajdującym się na drodze. Realizatorem szkolenia jest Komenda Powiatowa (Miejska) Państwowej Straży Pożarnej. Dopuszcza się organizowanie szkoleń poziomu podstawowego strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych przez szkoły i komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej. Szkolenia na poziomie specjalistycznym. Celem szkoleń realizowanych na poziomie specjalistycznym jest przygotowanie strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych do wykonywania działań z użyciem sprzętu specjalistycznego wymagającego umiejętności zdefiniowanych w zasadach realizacji ratownictwa specjalistycznego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym.

Nabycie tak zdefiniowanych umiejętności pozwala na prowadzenie działań ratowniczych z użyciem sprzętu ratowniczego, w który wyposażone są Ochotnicze Straże Pożarne, zgodnie z rodzajem zagrożeń występujących na własnym terenie działania. Do szkoleń realizowanych na poziomie specjalistycznym zaliczamy szkolenia w zakresie: ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego, wodnego, wysokościowego, działań poszukiwawczo- ratowniczych, ratownictwa medycznego, współpracy z LPR. Szkolenia na poziomie specjalistycznym strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych realizowane są na podstawie programu szkoleń dedykowane dla Państwowej Straży Pożarnej. Szkolenia realizowane na poziomie specjalistycznym z dziedziny ratownictwa medycznego obejmują uzyskanie uprawnień ratownika zgodnie z wymogami ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Szkolenia prowadzone są przez szkoły i komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej.

Dopuszcza się realizację szkoleń na poziomie specjalistycznym w zakresie podstawowym przez komendy powiatowe/miejskie Państwowej Straży Pożarnej o ile programy szkoleń nie stanowią inaczej. Szkolenia na poziomie dowódczym. Celem szkoleń realizowanych na poziomie dowódczym jest przygotowanie strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych do kierowania działaniami ratowniczymi na poziomie interwencyjnym. Określa się szkolenie operacyjne kierujących działaniem ratowniczym dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych (dowódców OSP) i Naczelników Ochotniczych Straży Pożarnych oraz Komendantów Gminnych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, z zachowaniem hierarchii zdobywania umiejętności dowódczych. Do szkoleń realizowanych na poziomie dowódczym zaliczamy: szkolenie kierujących działaniem ratowniczym dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych (dowódców OSP); szkolenie Naczelników Ochotniczych Straży Pożarnych; szkolenie Komendantów Gminnych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Szkolenia prowadzone są przez szkoły i komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej.

Zezwala się także na realizację szkoleń na poziomie specjalistycznym w zakresie podstawowym przez komendy powiatowe/miejskie Państwowej Straży Pożarnej o ile programy szkoleń nie stanowią inaczej. Doskonalenie umiejętności członków OSP biorących udział w bezpośrednich działaniach ratowniczych. Celem doskonalenia umiejętności członków Ochotniczych Straży Pożarnych jest ciągłe uzupełnianie, pogłębianie i aktualizowanie wiadomości oraz podwyższanie sprawności praktycznej, gwarantujące bezpieczne i efektywne prowadzenie działań ratowniczych.

Doskonalenie umiejętności należy realizować w trybie pracy ciągłej w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, na które składają się m.in.: zajęcia teoretyczne w tym zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy; zajęcia praktyczne (poligonowe) doskonalące nabyte umiejętności; samokształcenie kierowane; ćwiczenia w macierzystych jednostkach OSP; cyklicznie ćwiczenia zgrywające w ramach struktur funkcjonowania KSRG na obszarze powiatu/miasta; zapoznanie z obiektami szczególnymi ze względu na charakter zagrożenia, zlokalizowanymi na

obszarze operacyjnym danej jednostki; zapoznanie z topografią własnego obszaru operacyjnego; czynny udział w zawodach sportowo- pożarniczych; zajęcia z zakresu wychowania fizycznego.

Obowiązek organizacji doskonalenia umiejętności członków Ochotniczych Straży Pożarnych spoczywa bezpośrednio na właściwym Naczelniku OSP, o ile statut nie stanowi inaczej. Bezpośredni nadzór merytoryczny nad realizacją doskonalenia umiejętności członków sprawuje właściwy terytorialnie Komendant Gminny OSP. W ramach doskonalenia umiejętności członków Ochotniczych Straży Pożarnych będą realizowane zajęcia szkoleniowe na poligonach, w komorach rozgorzeniowych i symulatorach środowisk pożarowych wg oddzielnych programów.

Literatura

- Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 2001.
- Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Formela M., Skalski D., Grygus I., Nesterchuk N., Lizakowski P., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych w kontekście roli rodziny i szkoły w organizacji czasu wolnego dzieci i młodzieży. Medycyna i społeczeństwo: wybrane problemy zdrowia i bezpieczeństwa,* red. nauk. E. Zieliński, A. El Essa, D. Skalski, P. Dzięgielewski, Collegium Medicum w Bydgoszcz, Bydgoszcz 2018.
- Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Garmond, Poznań–Warszawa 2001.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002.
- Maslow A., *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Skalski D., Lizakowski P., Kowalski D., Nietupska Z., *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa wewnętrznego w aspekcie bezpieczeństwa wodnego*, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim przy udziale Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku, Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni i Towarzystwa Naukowego w Grudziądzu, Gdynia–Gdańsk 2017.
- Skalski D., Lizakowski P., Zabolotna O., *Bezpieczeństwo i profilaktyka zdrowotna wypoczynku dzieci i młodzieży,* Wydawnictwo Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim przy udziale Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku i Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni, Gdynia 2017.
- Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Agencja Wydawnicza „Egros", Warszawa 1999.
- *Zasady organizacji szkoleń członków ochotniczych straży Pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2015.
- Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2012.

Zdjęcie: https://gazetapowiatowa.pl/wiadomosci/legionowo