

## **ROZDZIAŁ XI**

**Jerzy Trocha**

*Akademia Sztuki Wojennej*

### **MIEJSCE I ROLA OCHOTNICZYCH STRAŻY POŻARNYCH W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

„Tylko życie poświęcone innym warte jest przeżycia”  
Albert Einstein

#### **Wstęp**

Zasadniczym zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Od zarania dziejów bowiem człowiek zmaga się z zagrożeniami. Wraz z rozwojem ludzkości zmienia się jednak charakter niebezpieczeństw oraz sposoby radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Wyróżnić należy sytuacje kryzysowe wynikające z katastrof naturalnych oraz z działalności człowieka. Każde z zagrożeń cechuje się nieprzewidywalnością, która bez odpowiedniej reakcji doprowadzić może do dużych strat. Pomimo dostępu do nowoczesnych technologii nie jest możliwe całkowite przewidywanie i kontrolowanie zagrożeń, lecz jedynie ograniczanie ich skutków. W celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa tworzone są systemy odpowiadające za ochronę ludności cywilnej. W Polsce należą do nich zarządzanie kryzysowe (ZK), obrona cywilna (OC), system powiadomienia ratunkowego, Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz krajowy system ratowniczo-gaśniczy (KSRG). Wobec nieobliczalności zagrożeń, istotnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo jest świadomość ludności o możliwych do wystąpienia niebezpieczeństwach na obszarze, który zamieszkują. Tylko społeczeństwo zdające sobie sprawę z poczucia zagrożeń będzie w stanie wesprzeć właściwe służby w zwalczaniu zdarzeń kryzysowych.

W wymienionych wyżej systemach ważną rolę odgrywają organizacje społeczne. W Polsce istnieje wiele instytucji pozarządowych działających w obrębie ochrony ludności takich jak Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Polski Czerwony Krzyż czy Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Stanowią one znaczne wsparcie dla organów publicznych w zwalczaniu sytuacji kryzysowych. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, iż w obliczu nieoperatywności struktur administracji publicznej w czasie działań ratowniczych, to organizacje pozarządowe stanowią

pierwsze źródło pomocy poszkodowanym. Idea altruistycznej pomocy potrzebującym jest głównym celem działania organizacji trzeciego sektora. Współpraca z instytucjami publicznymi dotyczy realizacji zadań przez organizacje non-profit, w ramach działalności społecznie użytecznej, dotyczy 33 pozycji. Ścisła współpraca z ministerstwem właściwym do spraw wewnętrznych odnosi się do:

- Porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- Ratownictwa i ochrony ludności;
- Pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.

Niezwykle ważną organizacją pozarządową współpracującą z instytucjami publicznymi na rzecz bezpieczeństwa jest również Ochotnicza Straż Pożarna. Należy ona do najstarszych stowarzyszeń w Polsce, których geneza powstania sięga końca XVIII wieku. Głównym zadaniem społecznej organizacji ratowniczej jest dobrowolna pomoc ludności w sytuacjach kryzysowych oraz działalność edukacyjna.

Autor na podstawie literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz danych statystycznych przedstawił rolę OSP na rzecz bezpieczeństwa w państwie. Niniejsze opracowanie stanowi analizę funkcjonowania jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w systemie zarządzania kryzysowego.

## **1. System zarządzania kryzysowego**

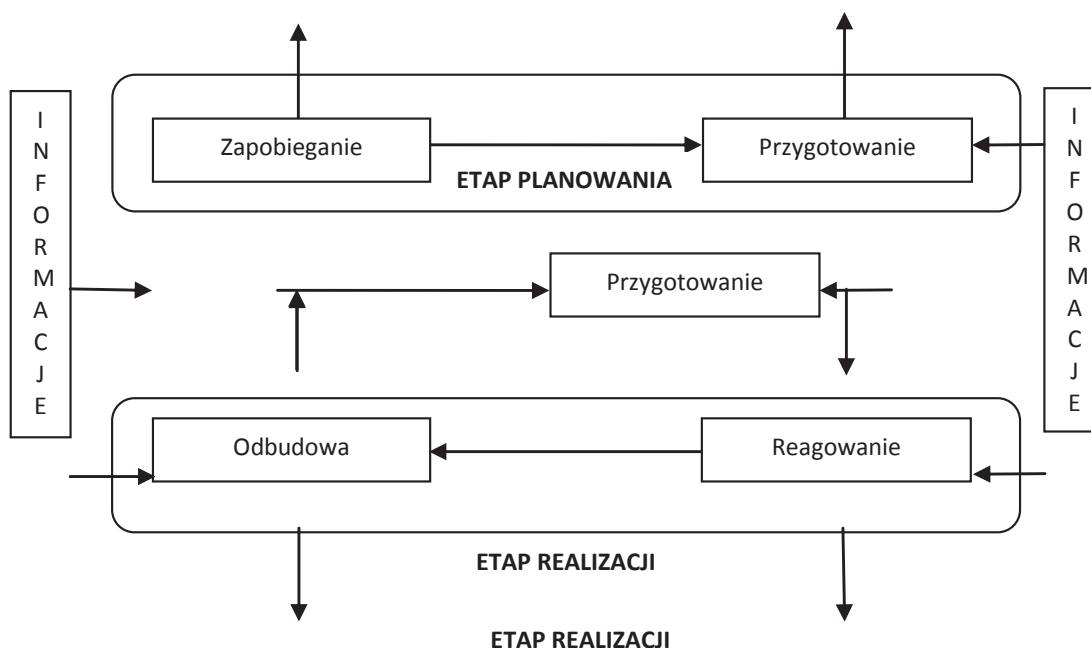
Skuteczne działanie w obliczu powstałych zagrożeń wymaga od wszystkich służb wysokiego poziomu wyszkolenia oraz odpowiedniej koordynacji. Z tej przyczyny wobec nieoperatywności obrony cywilnej uzewnętrznionej podczas powodzi „tysiąclecia” w 1997 r. w Polsce, zdecydowano o podjęciu reform. Zdobyta wiedza i doświadczenie w zwalczaniu zagrożeń wpłynęła na zmianę podejścia do ochrony ludności. Wypracowane zostały kanony skutecznego funkcjonowania. Efektywne realizowanie obowiązków związanych z bezpieczeństwem ludności wymaga przestrzegania zasad: „jednoosobowości kierowania, odpowiedzialności organów władzy publicznej, prymatu układu terytorialnego, powszechności, funkcjonalności podejścia, zespolenia i ciągłości funkcjonowania państwa”. Ponadto niebezpieczeństwa wynikające z działalności człowieka, bądź sił natury odnoszą się do wszystkich społeczności, dlatego też działanie w tym obrębie ma charakter uniwersalny. W zaistniałych okolicznościach rozpoczęto proces przebudowy tworząc nowy organizm – zarządzanie kryzysowe. Niniejszy system scala obowiązki realizowane w ramach ochrony ludności zarówno organów państwa jak i organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorstw.

Zarządzanie kryzysowe według przyjętej terminologii prawnej to: „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kiero-

wania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. Zgodnie z powyższym płaszczyzna zadaniowa systemu jest bardzo szeroka. Na skutek modyfikacji podejścia do zwalczania niebezpieczeństw, system składa się z czterech faz:

- zapobiegania (ograniczanie ryzyka pojawienia się sytuacji kryzysowej);
- przygotowania (planowanie związane z reagowaniem na zagrożenia oraz organizowania właściwych sił i środków do walki z powstałym niebezpieczeństwem);
- reagowania (ograniczenie szkód oraz powstrzymanie zagrożeń, a także udzielanie pomocy poszkodowanym);
- odbudowy (przywrócenie potencjału reagowania na możliwe niebezpieczeństwa oraz odtworzeniu infrastruktury krytycznej).

Przytoczone fazy wpisują się w schemat funkcjonalny współczesnego zarządzania kryzysowego, w którym wyróżnić należy etapy planowania i realizacji. Ogólny model systemu przedstawiony został na rysunku nr 1.



**Rys. 1.** Ogólny funkcjonalny model współczesnego zarządzania kryzysowego.

Źródło: J. Gołębiowski, *Propedeutyka zarządzania kryzysowego*, wyd. Difin, Warszawa 2015, s. 188.

Skuteczne działanie w obrębie określonego systemu nierozzerwalnie związane jest ze strukturą organizacyjną. Podobnie jest z zarządzaniem kryzysowym, które podzielone zostało na 4 poziomy: krajowy, wojewódzki, powiatowy i gminny. Odpowiedzialność za prawidłową realizację zadań spoczywa na administracji publicznej. Strukturę zarządzania kryzysowego w Polsce przedstawia poniższe zestawienie.

**Tabela 1.** System zarządzania kryzysowego

Poziom administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego
<b>Krajowy</b>	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
<b>Resortowy</b>	Minister kierujący działem administracji rządowej, Kierownik organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)
<b>Wojewódzki</b>	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
<b>Powiatowy</b>	Starosta powiatu	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
<b>Gminny</b>	Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	(nie ma obowiązku utworzenia) gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego

Źródło: [http://rcb.gov.pl/?page\\_id=489](http://rcb.gov.pl/?page_id=489) (dostęp: 19.02.2016 r.)

Zgodnie z tabelą nr 1 najwyższym organem w sprawach zarządzania kryzysowego w kraju jest Rada Ministrów. Kolejnymi podmiotami kierowniczymi są w zależności od poziomu administracji: wojewodowie, starości, wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast. Zaprezentowana struktura jest jednym z kluczowych elementów warunkujących skuteczne funkcjonowanie systemu. Działalność w ramach zarządzania kryzysowego przewiduje również funkcjonowanie organów opiniodawczo-doradczych wspierających właściwego kierownika zarządzania kryzysowego. Ich misją jest pomoc w opracowywaniu planów działań ratowniczych, niezbędnych do zażegnania zaistniałych sytuacji kryzysowych. W skład zespołu wchodzi organ naczelny zarządzania kryzysowego na danym terenie, a także analitycy, specjaliści, pracownicy służb i instytucji publicznych oraz organizacji realizujących zadania na rzecz ochrony ludności. Ponadto organ kierowniczy posiada prawo włączenia do prac zespołu innych ekspertów mogących mieć w jego opinii rzeczywiste znaczenie przy zwalczaniu określonej sytuacji kryzysowej. Istotne obowiązki na rzecz systemu świadczą także centra zarządzania kryzysowego, których obowiązek tworzenia nałożony został na każdym poziomie administracji publicznej, z wyjątkiem gminnego.

Na podstawie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, na szczeblu gminnym nie istnieje powinność ich powoływania<sup>1</sup>. Najważniejszymi zadaniami centrów zarządzania kryzysowego stanowią<sup>2</sup>:

- obsługa organu kierowniczego w sprawach zarządzania kryzysowego;
- pełnienie całodobowego dyżuru;
- współpraca z wszelkimi podmiotami, instytucjami i organizacjami zarządzania kryzysowego (jednostki ratownicze, organizacje pozarządowe oraz inne centra);
- dokumentowanie bieżącej działalności;
- nadzór nad systemem ostrzegania i alarmowania.

Zarządzanie kryzysowe to obecnie kluczowy system funkcjonujący na rzecz ochrony ludności, który istotnie przyczynia się do wzrostu bezpieczeństwa w kraju.

## **2. Podstawy prawne funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych**

Organizacje pozarządowe są elementarną częścią każdego demokratycznego państwa prawa. Praworządność działania instytucji o charakterze społecznym ujęta w sprecyzowaną postać prawno-organizacyjną oraz regulacje to fundament jej działalności pozwalającej na realizację założeń statutowych. Podmiot niniejszego artykułu, Ochotnicza Straż Pożarna jest organizacją, której główny cel stanowi społeczna pomoc ratownicza. Instytucja funkcjonuje na podstawie *Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*. Ważnym dokumentem dotyczącym OSP z uwagi na zakres jej działalności jest również *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*. Niniejszy akt normatywny określa formacje OSP mianem jednostek ochrony przeciwpożarowej<sup>3</sup>. Ponadto nakłada na nie obowiązek składania sprawozdań na polecenie wojewody.

Każda Ochotnicza Straż Pożarna to instytucja posiadająca osobowość prawną, a także autonomiczność organizacyjną. Stopnie w jednostce nadawane są przez zarząd danej OSP na podstawie wewnętrznego regulaminu uwzględniającego staż członkowski oraz ukończenie określonych kursów. Stopnie w OSP przedstawia rysunek nr 2.

---

<sup>1</sup> *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu...* art. 20, pkt 2.

<sup>2</sup> Tamże, art. 13 ust. 2, art. 16 ust. 2.

<sup>3</sup> *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, (Dz. U. z 1991 r., nr 81, poz. 351), art. 15.



**Rys. 2.** Stopnie Ochotniczej Straży Pożarnej

Źródło: <http://www.bogoria.osp.org.pl/index.php?pid=42> (dostęp: 25.02.2016 r.)

W Ochotniczej Straży Pożarnej istnieją także stopnie funkcyjne, które związane są z pełnionym stanowiskiem. Wynikają one z przynależności do zarządu bądź komisji rewizyjnej, do których powoływane są osoby podczas walnego zebrania członków na szczeblu OSP oraz wszystkich poziomach oddziałów Związku Ochotniczych Straży Pożarnej Rzeczypospolitej Polskiej (ZOSP RP).

Zdecydowana większość zastępów jest zrzeszona w ZOSP RP, dlatego też statuty poszczególnych Ochotniczych Straży Pożarnych nie mogą być sprzeczne ze statutem związku. Obecnie liczy on ponad 16300 jednostek OSP<sup>4</sup>. Powyższa zależność od zarządu ZOSP RP ma charakter wyłącznie funkcjonalny, bowiem operacyjnie OSP podporządkowane są pod miejskie bądź gminne Centra Zarządzania Kryzysowego oraz Państwową Straż Pożarną w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>5</sup>. Ponadto liczne Ochotnicze Straże Pożarne posiadają status organizacji pożytku publicznego. Niniejszy stan nadawany jest wyłącznie organizacjom realizującym szczególnie użyteczną działalność w sferze publicznej przez minimum 2 lata<sup>6</sup>. Instytucja pozarządowa będąca organizacją pożytku publicznego podlega wówczas Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Otrzymanie statusu OPP pozwala na<sup>7</sup>:

- uzyskiwanie środków z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych;
- realizację zadań publicznych zleczanych od właściwych organów państwa;
- korzystanie z licznych ulg podatkowych;
- nieodpłatne informowanie o działalności przez publiczne środki masowego przekazu.

<sup>4</sup> Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej 2016.

<sup>5</sup> L. Berliński, *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną. Wiedza, nowoczesność i tradycja*, wyd. Difin, Warszawa 2012, s. 37.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku..., art. 22, ust. 1.

<sup>7</sup> Tamże, art. 27 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 24 ust. 1, art. 26.



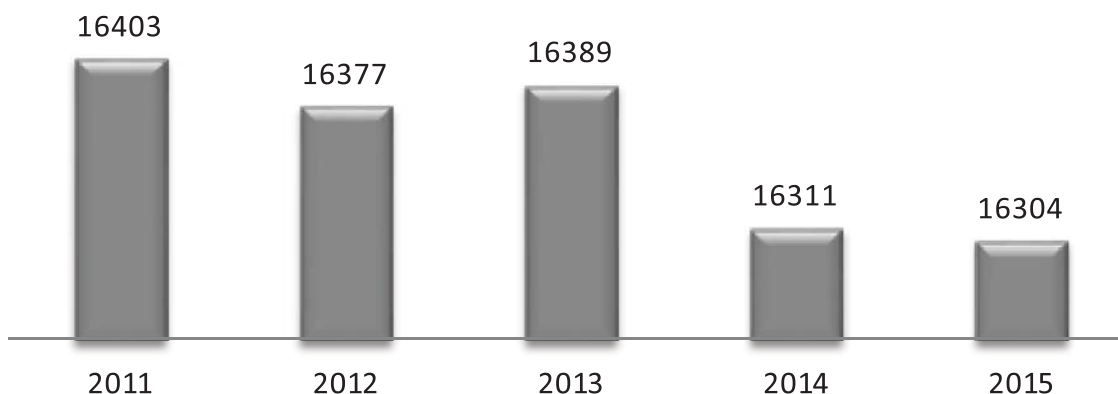
Wykonywanie zadań ratowniczych przez społeczne straże pożarne jest przedsięwzięciem bardzo kosztownym, bowiem właściwe wykonanie obowiązków OSP wymaga posiadania i utrzymania specjalistycznego sprzętu. W zaistniałych okolicznościach status organizacji pożytku publicznego daje możliwość poprawy kondycji finansowej organizacji. Innymi istotnymi aktami prawnymi dla Ochotniczych Straży Pożarnych są:

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym;
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo o ochronie przyrody;
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 1998 r. w sprawie wysokości i podziału środków finansowych przeznaczonych na zapewnienie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej;
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 lipca 1998 r. w sprawie terenu działania jednostek ochrony przeciwpożarowej, okoliczności i warunków udziału tych jednostek w działaniach ratowniczych poza terenem własnego funkcjonowania oraz zakresu, szczegółowych warunków i trybu zwrotu poniesionych przez nie kosztów;
- Statut Ochotniczej Straży Pożarnej;
- Regulaminy i uchwały ZOSP RP.

### **3. Potencjał Ochotniczych Straży Pożarnych**

Ochotnicza Straż Pożarna wykonuje obowiązki w zakresie ochrony ludności, ratownictwa oraz ochrony przeciwpożarowej, jak również prowadzi działalność edukacyjno-wychowawczą adresowaną do dzieci i młodzieży. Niniejsze elementarne zadania organizacji wynikają ze statutu OSP, a także z idei leżącej u powstania Ochotniczej Straży Pożarnej. Z uwagi na swoją liczebność oraz dotychczasową działalność OSP jest rzetelnym partnerem dla instytucji państwowych. Według raportu Głównego Urzędu Statystycznego, Ochotnicze Straże Pożarne stanowią 19% spośród organizacji pozarządowych w całym kraju<sup>8</sup>. Na przestrzeni ostatnich lat dostrzec można jednak niewielki spadek liczebności jednostek OSP. Ilość Ochotniczych Straży Pożarnych w latach 2011-2015 przedstawia wykres nr 1.

<sup>8</sup> Raport Głównego Urzędu Statystycznego, *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2012 r.*, Warszawa 2014, s. 208.



**Wykres 1.** Liczba jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce na przestrzeni lat 2011-2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, 2016.

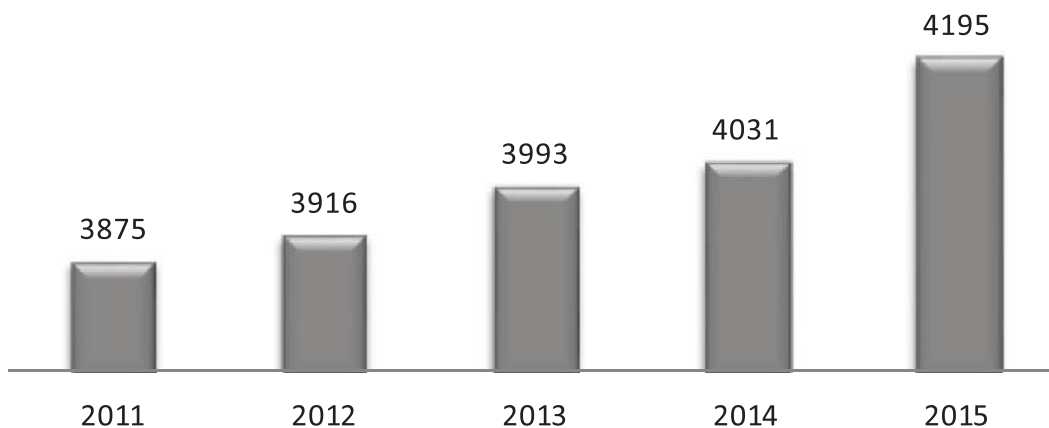
Z powyższego zestawienia wynika, iż w ciągu 5 lat liczba jednostek OSP spadła niemal o 100. Niekorzystna tendencja związana jest przede wszystkim z problemami finansowymi poszczególnych Ochotniczych Straży Pożarnych. Analizując wykres nr 1 nasuwa się wniosek, iż zjawisko zmniejszania się jednostek OSP obniża poziom odczuwalnego bezpieczeństwa społecznego. Niniejsza konkluzja nie ma jednak poparcia w statystykach związanych z przynależnością Ochotniczych Straży Pożarnych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Działalność w systemie prowadzonym przez Państwową Straż Pożarną znacząco podwyższa potencjał OSP do zwalczania zagrożeń. Przyjęcie nowej jednostki do KSRG wymaga bowiem spełnienia przez nią określonych kryteriów. OSP musi utrzymywać gotowość do realizowania działań ratowniczych oraz posiadać:

- co najmniej jeden średni lub ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy,
- co najmniej 12 wyszkolonych ratowników,
- skuteczny system łączności powiadamiania i alarmowania,
- urządzenia łączności w sieci radiowej systemu na potrzeby działań ratowniczych<sup>9</sup>.

Jak przedstawiają statystyki powyższe kryteria spełnia ok. 25% OSP w Polsce. Wynika z tego, że co czwarta ochotnicza jednostka jest włączona do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Liczbę jednostek OSP w KSRG na przestrzeni ostatnich 5 lat prezentuje wykres nr 2.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 w sprawie zakresu, szczególnych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, (Dz. U. z 2014, poz. 1317), art. 2, ust. 1, pkt 1.

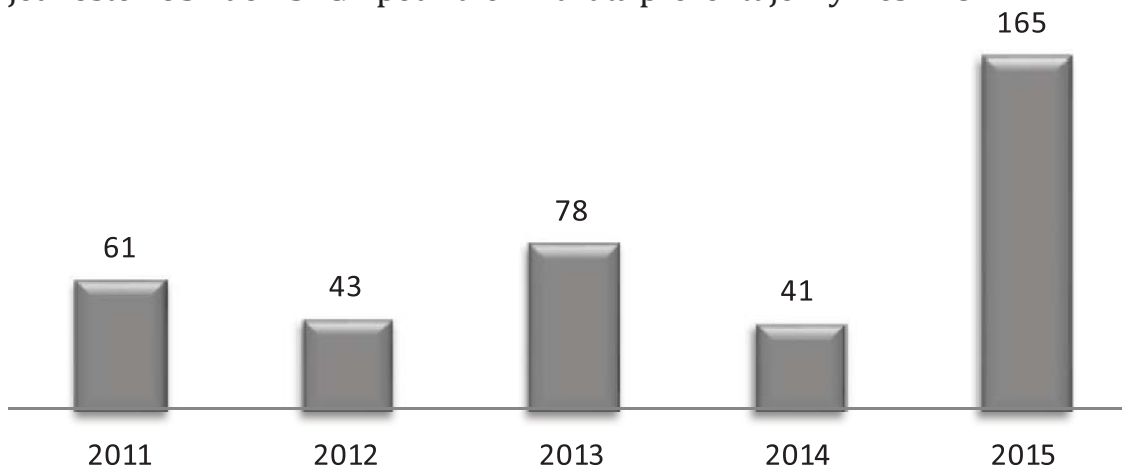




**Wykres 2.** Liczba jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym na przestrzeni lat 2011-2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, 2016.

Dane przedstawiają, że w latach 2011-2015 nastąpił sukcesywny wzrost liczby jednostek OSP w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. W 2011 roku ilość Ochotniczych Straży Pożarnych w KSRG wynosiła 3875, zaś w roku 2015 – 4195. Ilość OSP wzrosła o 320. Pomimo zmniejszania się ogólnej liczby jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce, rośnie ich liczba w KSRG. Świadczyć to może o rosnącej profesjonalizacji strażaków-ochotników. Ilość przyłączonych jednostek OSP do KSRG z podziałem na lata prezentuje wykres nr 3.



**Wykres 3.** Liczba jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na przestrzeni lat 2011-2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, 2016.

Zestawienie pokazuje, że z każdym rokiem przybywa nowych jednostek spełniających wymagające kryteria krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W ostatnich 5 latach przyjęto łącznie 388 Ochotniczych Straży Pożarnych. Z przedstawionych danych wynika, że liczba OSP przyjętych do KSRG jest wyższa niż ilość jednostek zlikwidowanych.

Analizując potencjał OSP należy także poruszyć kwestię trudności, z jakimi borykają się społeczne straże pożarne. Główne problemy związane są z finansami oraz ciągłą gotowością do działań ratowniczych. Liczne jednostki, szczególnie te nienależące do KSRG, nie dysponują wysokimi budżetami, co wpływa na jakość posiadanego sprzętu ratowniczego, przygotowaniem remizy strażackiej oraz wyszkoleniem ochotników. Na finanse Ochotniczych Straży Pożarnych, poza składkami członkowskimi, składają się środki z:

- budżetu państwa;
- budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- dochodów instytucji ubezpieczeniowych, ubezpieczających osoby prawne i fizyczne;
- środków własnych podmiotów<sup>10</sup>

Największe wsparcie finansowe w postaci dotacji OSP otrzymują z gmin, w których mają swoją siedzibę. Zgodnie z przepisami prawa na gminie spoczywa powinność pokrycia kosztów związanych z utrzymaniem gotowości ratowniczej, umundurowaniem, wyposażeniem, wyszkoleniem, ubezpieczeniem oraz okresowymi badaniami lekarskimi członków OSP<sup>11</sup>. Doświadczenia pokazują, że przekazywane środki finansowe przez gminy często nie wystarczają na opłacenie wszystkich z przedstawionych wyżej potrzeb. Wpływa to wówczas na potencjał ratowniczy jednostek.

Ważnym wsparciem dla Ochotniczych Straży Pożarnych stanowi budżet państwa. Dotyczy to przede wszystkim OSP będących członkiem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>12</sup>. W 2009 roku Najwyższa Izba Kontroli w raporcie na temat wykorzystania dotacji z budżetu państwa na Ochotnicze Straże Pożarne, pozytywnie zaopiniowała przeznaczenie środków publicznych. Subwencje zostały wykorzystane zgodnie z zadaniami zawartymi w oddzielnych umowach na dotacje<sup>13</sup>. Ministerstwo właściwe do spraw wewnętrznych ściśle współpracuje w zakresie rozdysponowania publicznych dotacji na OSP z Zarządem Głównym Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo pozytywnej oceny dotyczącej zagospodarowania środków publicznych przez OSP, Najwyższa Izba Kontroli wykazała również nieprawidłowości. Związane one były przede wszystkim z brakiem konsultacji z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej – centralnym organem administracji rządowej w sprawie KSRG.

Kolejnym problemem Ochotniczych Straży Pożarnych jest ciągła gotowość do realizacji działań ratowniczych. Członkowie OSP to osoby cha-

---

<sup>10</sup>Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie..., art. 29.

<sup>11</sup>Tamże, art. 32

<sup>12</sup>Tamże, art. 33, ust. 1.

<sup>13</sup>Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat wykorzystania dotacji z budżetu państwa na Ochotnicze Straże Pożarne, Warszawa 2009, s. 6.

rakteryzujące się dyscypliną, dużą motywacją do działania oraz empatią dla innych. Należy jednak pamiętać, że są to przede wszystkim ludzie nie zajmujący się działalnością strażacką zawodowo. Poza społecznym funkcjonowaniem w OSP pracują zarobkowo, co ogranicza możliwość utrzymywania stałej gotowości ratowniczej. Pracodawcy często niechętnie odnoszą się do zwalniania pracowników będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych z obowiązków służbowych w czasie godzin pracy. Społeczna niewiedza z ważkości pełnionej misji przez strażaków-ochotników stawia ich przed dylematem. Przyczynia się to do zmniejszenia możliwości niesienia pomocy przez jednostkę.

#### **4. Zakres działalności Ochotniczych Straży Pożarnych w sytuacjach kryzysowych**

Nadrzędnym celem OSP jest zapobieganie pożarom, prowadzenie działalności informacyjnej o możliwych niebezpieczeństwach na danym obszarze oraz czynny udział w akcjach ratowniczych. Powyższe obowiązki dobrze wpisują się w fazy zarządzania kryzysowego, w przebiegu których jednostki OSP uczestniczą.

##### **4.1. Faza zapobiegania**

Podczas zapobiegania członkowie Ochotniczych Straży Pożarnych prowadzą działalność edukacyjną w szkołach oraz przedszkolach, wspierając kadre dydaktyczną wiedzą i doświadczeniem z zakresu bezpieczeństwa. Działalność na tym polu skupia się na minimalizacji oraz eliminacji wystąpienia zagrożeń. OSP podobnie jak inne organizacje pozarządowe, odgrywa ważną rolę w procesie edukacji obywatelskiej. Szczególnie istotne jest nauczanie najmłodszych członków społeczeństwa zasad dotyczących bezpieczeństwa. Wiele jednostek OSP prowadzi zajęcia w remizach strażackich dla dzieci w Młodzieżowych Drużynach Pożarniczych (MDP). W ramach gry i zabawy uczą się one tam postępowania w czasie zagrożeń, zasad pierwszej pomocy oraz informacji o zawodzie strażaka. Wraz z wiekiem i stażem działalności w MDP, młodzież poszerza swoją wiedzę na temat bezpieczeństwa. MDP powoływane są na mocy uchwały zarządu jednostki OSP. Członkiem drużyn mogą być osoby od 7 do 18 roku życia, po wcześniejszej pisemnej zgodzie rodziców. Długofalowym celem działania Młodzieżowych Drużyn Ratowniczych jest przygotowywanie dzieci do pełnienia w przyszłości społecznej działalności strażaka-ochotnika w Ochotniczej Straży Pożarnej. Podobnie jak dorośli członkowie OSP, młodzież z MDP podlega ubezpieczeniu za które odpowiada gmina<sup>14</sup>. Działalność organizacji trze-

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie..., art. 3, pkt. 2.

kiego sektora w fazie zapobiegania, często niedoceniana, stanowi istotne wsparcie dla administracji publicznej. Aktywność edukacyjna w tym zakresie bowiem, oddziałuje na pozostałe fazy zarządzania kryzysowego, a przez co przyczynia się do podwyższenia poziomu bezpieczeństwa.

#### **4.2. Faza przygotowania**

Faza przygotowania stanowi kolejny etap zarządzania kryzysowego, w którym Ochotnicze Straże Pożarne biorą czynny udział. Związana jest ona z działalnością planistyczną organów administracji publicznej. W niniejszej fazie przedstawiciele OSP uczestniczą w pracach Zespołów Zarządzania Kryzysowego. Zespoły stanowią ważny organ pomocniczy, wspierający kierownika zarządzania kryzysowego na danym obszarze. Zgodnie z polskim prawem w gronie członków zespołów na poziomie gminy oraz powiatu przewidziane jest miejsce dla reprezentantów społecznych organizacji ratowniczych<sup>15</sup>. Ponadto *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* umożliwia również innym zaproszonym osobom na działalność w zespołach na szczeblu wojewódzkim oraz krajowym<sup>16</sup>. W rezultacie przedstawiciele Ochotniczych Straży Pożarnych mogą funkcjonować w Zespołach Zarządzania Kryzysowego na wszystkich poziomach administracji publicznej. Członkowie OSP wnoszą istotny wkład podczas działalności planistycznej. Informują na temat sił i środków posiadanych przez ich organizację oraz możliwościach wykorzystania OSP w planach zarządzania kryzysowego.

Szczególną rolę Ochotnicze Straże Pożarne realizują na poziomie powiatu. Przedstawiciele OSP uczestniczą w pracach komisji bezpieczeństwa i porządku, która stanowi pomocniczy organ dla starosty powiatu z zakresu zwierzchnictwa nad służbami, inspekcjami oraz strażami<sup>17</sup>. Zadaniem komisji jest opiniowanie działalności służb mundurowych w powiecie, ocena zagrożeń oraz opiniowanie i przygotowywanie programów mających na celu poprawę bezpieczeństwa mieszkańców<sup>18</sup>. Uczestnictwo w działalności komisji reprezentantów społecznych organizacji ratowniczych pozwala na znacznie szersze podejście do problematyki bezpieczeństwa danego regionu.

---

<sup>15</sup>Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu..., art. 19, ust. 6, pkt 3; art. 17, ust. 6, pkt 2.

<sup>16</sup>Tamże, art. 14, ust. 12; art. 8, ust. 5.

<sup>17</sup>Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. z 1998 nr 91 poz. 578), art. 38a.

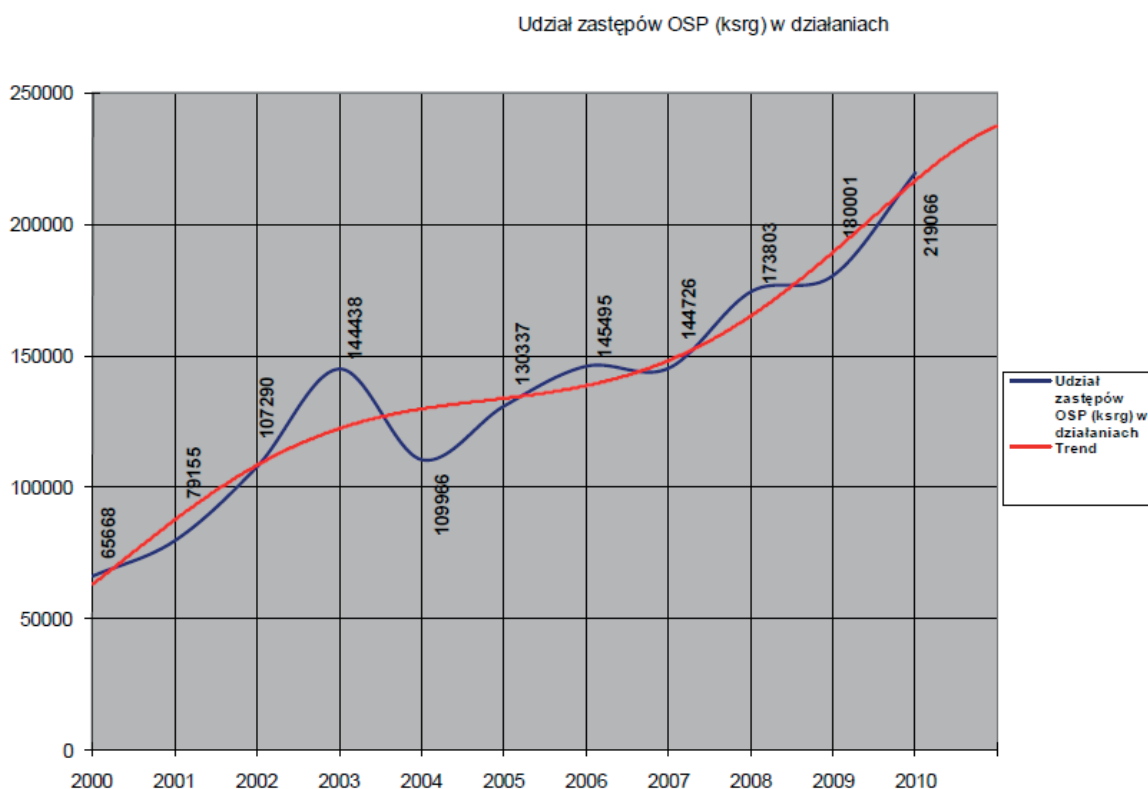
<sup>18</sup>Tamże, art. 38a, ust. 2, pkt. 1-4.

### 4.3. Faza reagowania

Faza reagowania charakteryzuje się bezpośrednimi działaniami ratowniczymi właściwych organów w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Służby muszą utrzymywać nieustanną gotowość do szybkiej i fachowej pomocy społeczeństwu w niesprzyjających warunkach. Działalność Ochotniczych Straży Pożarnych w fazie reagowania jest więc szczególnie ważnym wsparciem dla administracji publicznej. Funkcjonowanie podmiotów pozarządowych, na tym etapie zarządzania kryzysowego realizowane jest przede wszystkim w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który zapewnia odpowiednią koordynację wszystkich jednostek ochrony przeciwpożarowej. Jednostki OSP zrzeszone w KSRG są uprawnione do świadczenia samodzielnych czynności ratowniczych dotyczących:

- gaszenia pożarów zewnętrznych oraz wewnętrznych;
- ratownictwa technicznego i komunikacji drogowej;
- minimalizacji zagrożeń wynikających z klęsk żywiołowych.

Statystyki pokazują, iż w latach 2000-2010 nastąpił wzrost udziału zastępów OSP w działaniach ratowniczych. Powyższe zjawisko przedstawia wykres nr 4.



**Wykres nr 4.** Udział zastępów OSP w KSRG w działaniach ratowniczych w latach 2000-2010. Źródło: [http://www.straz.gov.pl/panstwowa\\_straz\\_pozarna/rozwoj\\_ksrg\\_w\\_ukladzie\\_jakosciowo-ilosciowym](http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/rozwoj_ksrg_w_ukladzie_jakosciowo-ilosciowym) (dostęp 23.02.2016 r.).



Tendencja wzrostowa ukazana na powyższym wykresie potwierdza wysuniętą wcześniej konkluzję na temat wzrostu profesjonalizacji strażaków-ochotników. Świadczy o tym liczba uczestnictwa OSP w akcjach ratowniczych od 2000 roku, która zgodnie z wykresem nr 4 wzrosła ponad trzykrotnie. OSP w czasie sytuacji kryzysowej we współpracy z innymi instytucjami prowadzi szeroką działalność informacyjną oraz zabezpiecza niezbędne potrzeby poszkodowanym mieszkańcom dostarczając żywność, wodę pitną czy leki. Ponadto Ochotnicze Straże Pożarne uczestniczą w procesie ewakuacji ludności.

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, iż społeczeństwo na podstawie obserwowanych naocznie czynności realizowanych podczas walki z zagrożeniami wystawia ocenę organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo. Aktywność realizowana w fazie zapobiegania i przygotowania jest często pomijana w ostatecznej opinii obywateli. Wynika to z niezrozumienia niemożności całkowitego przewidzenia zagrożeń na danym obszarze.

#### **4.4. Faza odbudowy**

Końcowym etapem zarządzania kryzysowego stanowi faza odbudowy. Opanowanie sytuacji kryzysowej nie kończy działalności Ochotniczych Straży Pożarnych. Pomoc w usunięciu zniszczeń i poniesionych strat stanowi szeroką płaszczyznę współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. W zależności od powstałych szkód wynikających z sytuacji kryzysowej członkowie OSP zajmują się pomocą w usunięciu gruzów oraz zabezpieczaniu uszkodzonych budynków mieszkalnych.

Istotną część fazy odbudowy stanowi również przywrócenie jednostce OSP gotowości do prowadzenia działań ratowniczych. Uczestnictwo Ochotniczych Straży Pożarnych w akcjach wiąże się z poniesionymi kosztami związanymi ze<sup>19</sup>:

- zużyciem paliwa, środków gaśniczych, neutralizatorów i sorbentów;
- racjami żywnościowymi dla uczestników działań ratowniczych;
- uszkodzeniami bądź utratą mienia jednostki.

Wszelkie wydatki związane z czynnościami ratowniczymi OSP ponosi gmina. Istnieją jednak przypadki, w których normy prawne przewidują możliwość pokrycia kosztów działalności OSP przez budżet państwa. W końcowym rozliczeniu kosztów ważny jest wówczas obszar własnego działania jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej. Na podstawie przyjętego ustawodawstwa terenem własnego funkcjonowania zastępów OSP jest gmina, w której jednostka ma swoją siedzibę, a także rejon ustalony mię-

---

<sup>19</sup>Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 1998 r. w sprawie terenu działania jednostek ochrony przeciwpożarowej, okoliczności i warunków udziału tych jednostek w działaniach ratowniczych poza terenem własnego działania oraz zakresu, szczegółowych warunków i trybu zwrotu poniesionych przez nie kosztów, (Dz. U. z 1998, poz. 598), §7 i §8.

dzy wójtami sąsiednich gmin<sup>20</sup>. Inaczej jest z OSP włączonymi do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Obszarem działania danej jednostki stanowi powiat. Zastępy Ochotniczej Straży Pożarnej mają jednak obowiązek uczestniczenia w działaniach o charakterze ratowniczym poza obszarem własnego funkcjonowania na wezwanie Państwowej Straży Pożarnej. Wówczas koszty poniesione przez jednostkę OSP pokrywane są z budżetu państwa<sup>21</sup>. Wysokość środków wynikających z uczestnictwa danej OSP w czynnościach ratowniczych poza terenem własnego działania ustala gmina, jako podmiot odpowiedzialny za utrzymanie Ochotniczej Straży Pożarnej. Gminie przysługuje jednak prawo wnioskowania w ciągu 30 dni od zakończenia akcji ratunkowej o zwrot wydatków na OSP do organu wywołującego z Państwowej Straży Pożarnej.

## Podsumowanie

Reasumując, Ochotnicza Straż Pożarna jest organem trzeciego sektora, który istotnie wspiera administrację publiczną w sytuacjach kryzysowych. Należy podkreślić, iż znaczenie dla bezpieczeństwa państwa mają przede wszystkim jednostki OSP włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Spełnienie warunków przystąpienia do KSRG daje gwarancję dysponowania należytym wyposażeniem oraz przeszkoloną kadrą ratowniczą przez miejscową jednostkę. Funkcjonowanie zastępów Ochotniczej Straży Pożarnej w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym zapewnia realizację zadań publicznych w ramach działalności społecznie użytecznej oraz udział w zwalczaniu powstałego zagrożenia.

Ochotnicze Straże Pożarne pełnią istotne funkcje na każdym etapie zarządzania kryzysowego. Potencjał OSP, jak również wielu innych organizacji pozarządowych, w zakresie bezpieczeństwa jest bardzo wysoki. Doświadczenia ubiegłych lat pokazują jednak, iż możliwości innych organizacji pozarządowych nie są całkowicie wykorzystane. Udział pozostałych instytucji społecznych w zarządzaniu kryzysowym ograniczony jest w głównej mierze do fazy reagowania oraz w mniejszym stopniu – odbudowy. Wynika to z tego, iż „polskie doświadczenia wynikające z działalności organizacji pozarządowych nie są na tyle długie, aby udało się wypracować sprawne mechanizmy współdziałania między nimi a administracją”<sup>22</sup>. Zwiększenie aktywności instytucji non-profit w wykonywanie zadań publicznych na rzecz bezpieczeństwa narodowego stanowi ważny postulat, który poruszony został w trwającej debacie eksperckiej nad reformą ochrony ludności w Polsce. Ów problem stał się jednym z elementów celu

---

<sup>20</sup>Tamże, §2, ust. 1, pkt. 4.

<sup>21</sup>Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie..., art. 23, ust. 1 i 2.

<sup>22</sup>Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2013, s. 41.

strategicznego Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020<sup>23</sup>. Włączanie się organizacji pozarządowych we wszystkie fazy zarządzania kryzysowego stanowi dużą szansę dla bezpieczeństwa narodowego. Członkowie ochotniczych organizacji ratowniczych przyczyniają się bowiem do rozwijania idei społeczeństwa obywatelskiego, współodpowiedzialnego za kwestie związane z bezpieczeństwem regionu zamieszkania oraz całego kraju.

Intencją niniejszego opracowania było przedstawienie działalności Ochotniczej Straży Pożarnej w systemie zarządzania kryzysowego. Z uwagi na ograniczenia objętościowe, publikacja nie wyczerpuje w pełni postawionego celu. Trudność w opracowaniu problematyki stanowiła złożoność tematu oraz znaczna ilość materiałów, wśród których autor musiał dokonać właściwej i uzasadnionej selekcji. Ze względu na powyższe, artykuł stanowi zaledwie próbę kompleksowej analizy najistotniejszych elementów związanych z rolą Ochotniczej Straży Pożarnej w zarządzaniu kryzysowym. Autor wierzy, że publikacja przyczyni się do spopularyzowania informacji na temat pełnionej roli OSP dla bezpieczeństwa obywateli.

## Bibliografia

1. Berliński L., *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną. Wiedza, nowoczesność i tradycja*, wyd. Difin, Warszawa 2012.
2. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
3. Dane Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, 2016.
4. Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, 2016.
5. Gołębiewski J., *Propedeutyka zarządzania kryzysowego*, wyd. Difin, Warszawa 2015.
6. Gryz J., Kitler W. (red.), *System reagowania kryzysowego*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
7. Lidwa W., Więcek W., Krzeszowski W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, wyd. AON, Warszawa 2010.
8. Raport Głównego Urzędu Statystycznego, *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2012 r.*, Warszawa 2014.

---

<sup>23</sup>Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020.

9. *Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat wykorzystania dotacji z budżetu państwa na Ochotnicze Straże Pożarne*, Warszawa 2009.
10. Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, wyd. PRESSCOM, Wrocław 2010.

### **Akty prawne**

1. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 1998 r. w sprawie terenu działania jednostek ochrony przeciwpożarowej, okoliczności i warunków udziału tych jednostek w działaniach ratowniczych poza terenem własnego działania oraz zakresu, szczegółowych warunków i trybu zwrotu poniesionych przez nie kosztów*, (Dz. U. z 1998, poz. 598).
2. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, (Dz. U. z 2014, poz. 1317).
3. *Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020*.
4. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, (Dz. U. z 1998 nr 91 poz. 578).
5. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, (Dz. U. z 2014 poz. 1118).
6. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, (Dz. U. z 1991 r., nr 81, poz. 351).
7. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, (Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590).

### **Źródła internetowe**

1. [www.bogoria.osp.org.pl](http://www.bogoria.osp.org.pl) (dostęp: 25.02.2016 r.)
2. [www.rcb.gov.pl](http://www.rcb.gov.pl) (dostęp: 19.02.2016 r.)
3. [www.straz.gov.pl](http://www.straz.gov.pl). (dostęp: 26.02.2016 r.)

*Liczba znaków ze spacjami: 36 399*