

Powierzenie kierowania działaniami ratowniczymi na lotnisku osobom spoza Państwowej Straży Pożarnej w ramach systemu ochrony przeciwpożarowej lotniska

PAWEŁ SUCH*

STRESZCZENIE

Jedną z kluczowych kwestii zapewniających bezpieczeństwo ruchu lotniczego jest funkcjonowanie sprawnej służby ratowniczej. Obowiązujące obecnie przepisy przewidują możliwość współdziałania służby lotniskowej i Państwowej Straży Pożarnej. Powierzenie kierowania działaniami ratowniczymi na lotnisku strażakom z Lotniskowej Straży Pożarnej wiąże się z konkretnymi konsekwencjami. Dowódcy akcji będą przysługiwały szerokie kompetencje, np. do wstrzymania ruchu, żądania pomocy od różnych osób itd. Będzie także dowodzić jednostkami PSP, a za niewykonanie jego rozkazów funkcjonariusz może ponieść odpowiedzialność zarówno dyscyplinarną, jak i karną. Sposób organizacji systemu bezpieczeństwa konkretnego lotniska zależy od regulacji zawartych w planie działania. Dokument ten musi zostać uzgodniony z właściwym komendantem i zaopiniowany przez inne podmioty. Dlatego konieczne jest, aby przepisy regulujące tę materię zawierały przejrzystą procedurę w zakresie tworzenia planu działania, wskazywały enumeratywnie podmioty, które muszą zaopiniować plan, a także określały sytuacje, w których komendant może złożyć sprzeciw. Trzeba także wprowadzić jasne przepisy dotyczące charakteru poleceń kierującego działaniami ratowniczymi i odpowiedzialności funkcjonariuszy za brak wykonania rozkazu w celu rozwiania wszystkich pojawiających się wątpliwości.

Słowa kluczowe: Państwowa Straż Pożarna, Lotniskowa Straż Pożarna, działania ratownicze

* Dr Paweł Such, asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Krośnie.

WSTĘP

Rozwój techniki pozwala na szybkie i sprawne przemieszczanie się, ale jednocześnie stwarza nowe zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa. Kwestia ta jest doskonale widoczna w przypadku korzystania ze statków powietrznych. Istnieje wiele zagrożeń, które mogą wystąpić na lotnisku – począwszy od startu samolotu, lądowania czy też samego przelotu. W ramach zapewnienia bezpieczeństwa lotniska zarządzający nim jest zobowiązany zapewnić ochronę przeciwpożarową lotniska, w tym znajdujących się na jego terenie obiektów budowlanych¹. Ochrona ta stanowi tylko jedną ze sfer, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie ruchu lotniczego. Z kilku powodów jest to materia bardzo ważna i ciekawa. Według statystyk nawet 70% katastrof i pożarów samolotów ma miejsce na lotnisku lub w jego bezpośrednim sąsiedztwie². Zarządzający lotniskiem jest zobowiązany utrzymywać niezbędne środki ratownicze i przeciwpożarowe, a także, w przypadku lotniska użytku publicznego, zorganizować i zapewnić funkcjonowanie służby ratowniczo-gaśniczej wyposażonej w sprzęt specjalistyczny³. Biorąc pod uwagę rodzaj zagrożeń, nie każde niebezpieczeństwo może zostać zlikwidowane jedynie środkami Lotniskowej Straży Pożarnej (dalej: LSP). Może dojść do sytuacji, w której pracownicy tej jednostki będą mogli dowodzić zastępami Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP), wydawać rozkazy funkcjonariuszom PSP, a także wydawać wiążące decyzje dla osób postronnych, np. przebywających w pobliżu lotniska, czy każdej osoby, której pomoc uznają za potrzebną itp. Dlatego kwestia powierzenia kompetencji polegających na możliwości kierowania działaniami ratowniczymi jest ważna, ponieważ skutki niewłaściwego doboru kadry mogą mieć negatywne konsekwencje. Jednocześnie jest to interesujący temat z punktu widzenia prawa. Dotyczy on bowiem powierzenia osobom, które nie są funkcjonariuszami administracji publicznej i znajdują się poza strukturą administracji, kierowania działaniami ratowniczymi, wydawania decyzji administracyjnych lub rozkazów funkcjonariuszom. W dalszej części wskażę, w jaki sposób może dojść do przekazania jednostkom niepublicznym kompetencji pozwalających na dowodzenie działaniami ratowniczymi, zwrócę też uwagę na mankamenty i konsekwencje istniejących regulacji.

¹ Zob. art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970); dalej: u.p.l.

² M. Zieliński, *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2010, nr 4, s. 170, https://www.amw.gdynia.pl/images/AMW/Menu-zakladki/Nauka/Zeszyty_naukowe/Numery_archiwalne/2010/16Zielinski%20M.pdf (dostęp: 1.12.2020 r.).

³ Zob. art. 84 ust. 2 pkt 3 i 4 u.p.l.

I. SYSTEM OCHRONY PRZECIWOŻAROWEJ

Lotniskowa Straż Pożarna stanowi część systemu ochrony przeciwpożarowej. Wszystkie jednostki ochrony przeciwpożarowej zostały wymienione w ustawie o ochronie przeciwpożarowej⁴. Są to nie tylko jednostki państwowe, będące częścią szeroko rozumianej administracji publicznej, np. Państwowa Straż Pożarna, lecz także stowarzyszenia (np. Ochotnicze Straże Pożarne) czy przedsiębiorcy, którzy świadczą usługi ochrony przeciwpożarowej lub tworzą w swoich zakładach (rafinerie, zakłady chemiczne) jednostki ochrony przeciwpożarowej, np. zakładowe straże pożarne lub inne służby ratownicze. LSP stanowi jednostkę ochrony przeciwpożarowej w rozumieniu ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Jest to jednostka umundurowana⁵. Jej pracownicy muszą posiadać kwalifikacje do wykonywania zawodu strażaka⁶ i odpowiednie wykształcenie oraz zdolności psychofizyczne⁷.

W zakresie organizacji i działania LSP oraz bezpieczeństwa lotnisk ważnym aktem prawnym jest rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych⁸. Wprowadziło ono podział lotnisk na kategorie. Wyznacza się je na podstawie całkowitych długości oraz maksymalnych szerokości kadłubów największych samolotów lub na podstawie całkowitych długości śmigłowców regularnie wykonujących operacje na danym lotnisku⁹. Zarządzający lotniskiem jest zobowiązany do zapewnienia poziomu ochrony ratowniczo-gaśniczej lotniska odpowiadającej odpowiedniej kategorii¹⁰. Rozporządzenie postawiło jednocześnie wysokie wymagania w stosunku do LSP. Przykładowo, unormowany został czas reakcji dla LSP, który jest mierzony¹¹ od momentu poinformowania LSP o ogłoszonej fazie do pierwszej interwencji pojazdu lub pojazdów ratowniczo-gaśniczych, zapewniających podanie co najmniej 50% wydatku środków gaśniczych, w warunkach dobrej widzialności, w dzień, przy

⁴ Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 961, ze zm.); dalej: u.o.ppoż. Przepis ten wskazuje, że w skład jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzi: 1) jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; 1a) jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej 2) zakładowa straż pożarna; 3) zakładowa służba ratownicza; 4) gminna zawodowa straż pożarna; 4a) powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna; 5) terenowa służba ratownicza; 6) ochotnicza straż pożarna; 7) związek ochotniczych straży pożarnych; 8) inne jednostki ratownicze.

⁵ Por. art. 16a ust. 1 u.o.ppoż.

⁶ Por. art. 16a ust. 2-5 u.o.ppoż.

⁷ Por. art. 84 ust. 4-5 u.p.l.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 487; dalej: rozporządzenie l.s.r.g.

⁹ Zob. § 3 ust. 2 rozporządzenia l.s.r.g.

¹⁰ Zob. § 3 ust. 1 rozporządzenia l.s.r.g.

¹¹ Zob. § 5 ust. 3 rozporządzenia l.s.r.g.

braku opóźnień w podejmowaniu działań i nawierzchniach pozbawionych wody, lodu lub śniegu. Czas ten wynosi zaledwie 2 lub 3 minuty w zależności od rodzaju lotniska¹². W przypadku braku możliwości podjęcia interwencji w założonym czasie na lotnisku należy wybudować dodatkowe strażnice zlokalizowane w sposób umożliwiający osiągnięcie wyznaczonego celu reakcji¹³. Rozporządzenie określa także liczbę pracowników LSP, którzy powinni być gotowi do podjęcia interwencji¹⁴, a także przewiduje konieczność zapewnienia określonej ilości sprzętu oraz środków gaśniczych.

Każde lotnisko stanowi indywidualne miejsce, w którym środki bezpieczeństwa muszą zostać dopasowane do istniejących potrzeb. Taką funkcję pełni m.in. plan działania, w którym umieszcza się nie tylko kwestie techniczne czy też drugorzędne, lecz także te o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa na lotnisku, np. procedurę przejmowania dowodzenia.

II. PLAN DZIAŁANIA – PODSTAWA OPRACOWANIA I ZAWARTOŚĆ

Zarządzający lotniskiem¹⁵ jest zobowiązany opracować, z uwzględnieniem przepisów międzynarodowych, plan działania w sytuacji zagrożenia, który uzgadnia z właściwym terenowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej – w przypadku portów lotniczych albo z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej – w przypadku pozostałych lotnisk.

W dalszej części pracy nie będę czynił rozróżnienia pomiędzy planem działania dla portu lotniczego i pozostałych lotnisk ani pomiędzy komendantami właściwymi do ich uzgodnienia (wojewódzki czy powiatowy/miejski), ale będę posługiwał się terminem „komendant” na określenie organu odpowiedzialnego za uzgodnienie planu działania.

Zarządzającym lotniskiem mogą być zarówno organy administracji, spółki, jak i osoby fizyczne¹⁶. Zatem obowiązek sporządzenia planu działania będzie ciążył nie tylko na organie administracji, lecz także na podmiocie niepublicznym, gdy to on będzie zarządzającym lotniskiem.

Jednym z podstawowych aktów normatywnych w zakresie bezpieczeństwa konkretnego, indywidualnego lotniska jest wspomniany powyżej plan działania. Przepisy powszechnie obowiązujące i rozporządzenie l.s.r.g. przewidują pewne podstawowe, uniwersalne wymogi, które należy spełnić, aby korzystać z lotniska

¹² Zob. § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia l.s.r.g.

¹³ Zob. § 10 ust. 2 rozporządzenia l.s.r.g.

¹⁴ Zob. § 6 rozporządzenia l.s.r.g.

¹⁵ Zob. art. 84 ust. 2 pkt 1 lit. a i b u.p.l.

¹⁶ Por. art. 55 ust. 2 i art. 59 ust. 6 u.p.l.

było bezpieczne. Plan działania, uwzględniając ogólnie obowiązujące regulacje, może zostać dopasowany do sytuacji konkretnego lotniska. Określa¹⁷ on m.in. podział zadań i obowiązków pomiędzy poszczególne podmioty i osoby pełniące określone funkcje (pkt 3); przenoszenie uprawnień zarządzającego lotniskiem na osoby koordynujące i kierujące interwencją (pkt 4) oraz koordynację działań podmiotów określonych w planie działania (pkt 5). Zawiera także¹⁸ m.in.: zasady kierowania i przekazywania kierowania działaniami podczas interwencji w rejonie operacyjnym lotniska oraz poza tym rejonem, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za kierowanie interwencją w zależności od miejsca i rodzaju zdarzenia (pkt 3); wykaz podmiotów uczestniczących w interwencji i wyposażenia przeznaczanego do interwencji (pkt 4); zasady organizacji łączności i współdziałania podmiotów biorących udział w interwencji (pkt 8); zadania podmiotów biorących udział w interwencji, w zależności od rodzaju sytuacji zagrożenia (pkt 9); zasady informowania organów administracji publicznej o sytuacji zagrożenia (pkt 11).

Funkcjonujące w prawie lotniczym rozwiązanie jest podobne do regulacji obowiązującej w Prawie ochrony środowiska¹⁹ co do ustalenia schematu kierowania działaniami ratowniczymi w zakładach dużego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Zasady kierowania działaniem ratowniczym na terenie zakładów posiadających jednostki określone są w planach działań ratowniczych zakładu, jeżeli zaś w planach działań ratowniczych przewiduje się udział innych jednostek, plany te powinny być uzgodnione z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej²⁰.

Zarówno w zakładach, w których występuje duże ryzyko poważnej awarii przemysłowej, jak i lotnisk kwestie bezpieczeństwa są uregulowane w sposób ogólny, a sporządzenie szczegółowych regulacji pozostawiono podmiotowi odpowiedzialnemu za bezpieczeństwo w tej jednostce, przy konieczności uzgodnienia planu z właściwym organem administracji publicznej (czyli komendantem PSP). Przepisy prawa przewidują jedynie ogólne ramy bezpieczeństwa, natomiast na potrzeby konkretnego lotniska (czy zakładu) tworzy się dostosowany do ich potrzeb plan działania, który w analizowanym zakresie ma charakter normatywny, tzn. stwarza podstawę np. do objęcia kierowania działaniami ratowniczymi przez strażaków LSP.

¹⁷ Zob. § 18 ust. 1 rozporządzenia l.s.r.g.

¹⁸ Zob. § 19 rozporządzenia l.s.r.g.

¹⁹ Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219); dalej: u.p.o.ś.

²⁰ Zob. § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (Dz. U. z 2013 r. . poz. 709); dalej: rozporządzenie MSWiA z 31 lipca 2001 r.

Należy wskazać, że akty planowania „mogą mieć formę aktów normatywnych (ustawa budżetowa, strategia rozwoju kraju, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) i wtedy należą do kategorii aktów normatywnych powszechnie obowiązujących bądź też mają charakter aktów polityki i przynależą do bardzo pojemnej kategorii aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (choć granica między tymi dwiema kategoriami bywa trudna do ustalenia) lub do jeszcze pojemniejszej kategorii aktów generalnych. Mogą także zawierać normy indywidualno-konkretne, stanowić w istocie zbiór jednostkowych decyzji”²¹. Plany działania są wymieniane także wśród aktów organizacji²². Administracja publiczna, tworząc akty planowania, działa w różnych formach. Czasami wydaje akty normatywne powszechnie obowiązujące lub akty wewnętrzne, akty generalne lub indywidualne, dokonuje czynności cywilnoprawnych, zawiera porozumienia administracyjne lub podejmuje czynności faktyczne (materialno-faktyczne)²³. Trzeba jednak pamiętać, że konstytucyjny system źródeł prawa ma charakter dualistyczny, opiera się na podziale na źródła prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznego, brak jest trzeciego źródła prawa²⁴. Nie jest więc łatwo jednoznacznie scharakteryzować plan działania. Pozytywnie należy ocenić możliwość dostosowania planu działania do realiów działania konkretnego lotniska z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących norm prawnych. W dziedzinie bezpieczeństwa stworzenie wyspecjalizowanym organom możliwości dostosowania warunków do konkretnej sytuacji nie jest niczym nadzwyczajnym, stanowią o tym przykładowo przepisy dotyczące ochrony przeciwpożarowej²⁵ i prawa budowlanego²⁶. Często niełatwo jest z góry, abstrakcyjnie zaprojektować system bezpieczeństwa albo przewidzieć w akcie prawnym wszystkie możliwe warianty. W dziedzinie bezpieczeństwa w takich

²¹ M. Stahl, *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 365-366 i przywołana tam literatura. Analizując akty planowania, jakimi są plany zagospodarowania częstotliwości zawarte w prawie telekomunikacyjnym, NSA podkreślił w wyroku z 25.05.2006 r., II GSK 43/06, Lex 236403, że ich charakter jest trudny do jednoznacznego zakwalifikowania, albowiem są „generalne ze względu na krąg potencjalnych adresatów, z kolei jeśli chodzi o ich treść odznaczają się niejednakowym i zróżnicowanym stopniem abstrakcyjności i konkretności”, nie można ich zaliczyć ani do aktów wewnętrznie obowiązujących, albowiem skutki aktu nie zamykają się w ramach organizacyjnych administracji rządowej, ani do aktów normatywnych prawa powszechnie obowiązującego, albowiem nie spełniają wymagań art. 87 i art. 92 Konstytucji. NSA zaliczył więc ten akt do grupy swoistych źródeł prawa administracyjnego, jaką są akty planowania.

²² Zob. M. Stahl, *System Prawa...*, s. 375 i przywołana tam literatura.

²³ Zob. *ibidem*, s. 374.

²⁴ Por. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28.06.2000 r., K 25/99. Por. także wyrok TK z 12.12.2011 r., P 1/11.

²⁵ Zob. art. 6a u.o.ppoż.

²⁶ Zob. art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333); dalej: PrBud.

przypadkach wystarczające jest stworzenie odpowiednich ram, przy zapewnieniu możliwości dokonywania modyfikacji przez kompetentne organy.

Zgodnie z art. 84 ust. 6 u.p.l. jednostki systemu ochrony zdrowia, organy administracji publicznej, jednostki Państwowej Straży Pożarnej i inne służby publiczne współdziałają w przygotowywaniu i realizacji planów działania, o których mowa w ust. 2 pkt 1, i podlegają w tym zakresie koordynacji zarządzającego lotniskiem. Natomiast zgodnie z art. 84 ust. 2 u.p.l. plan działania musi zostać uzgodniony z właściwym komendantem. Termin współdziałanie wskazuje na kooperację, a uzgodnienie na wymóg uzyskania pozytywnego rozstrzygnięcia.

Najpierw należy przeanalizować wymóg uzgodnienia, jako najdalej idącej. Przepisy przewidują różne rodzaje uzgodnień. Przepisy prawa materialnego rozstrzygają, czy drugi organ musi wyrazić zgodę, czy też jedynie obligatoryjnie wydać niewiążącą opinię, albowiem Kodeks postępowania administracyjnego²⁷ wskazuje jedynie na sposób przeprowadzenia procedury uzgodnieniowej²⁸. Zatem konstrukcja szeroko rozumianego współdziałania jest bardzo pojemna. Obejmuje ona swoim zakresem zarówno konieczność zasięgnięcia niewiążącej opinii innego organu, jak i współdecydowanie, w którym o treści decyzji administracyjnej decyduje wspólne oświadczenie woli przynajmniej dwóch organów administracji publicznej²⁹:

Współdziałanie w rozumieniu omawianej regulacji prawa lotniczego nie odbywa się na podstawie art. 106 k.p.a., który w przypadkach wskazanych w ustawie przewiduje konieczność zajęcia stanowiska przez inny organ przed wydaniem decyzji przez organ prowadzący postępowanie. Brak zachowania procedury

²⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256); dalej: k.p.a.

²⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r., II SA/Wa 1200/05, Lex nr 192650. Dogłębnej charakterystyki współdziałania dokonał NSA w uchwale pięciu sędziów NSA z 15.02.1999 r., OPK 14/98, Lex nr 35652: „Najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej jest współdziałanie polegające na zasięgnięciu opinii. Współdziałanie takie polega na tym, że jeden z organów jest zobowiązany przed podjęciem decyzji do zasięgnięcia opinii innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa. Inną formą współdziałania organów administracji publicznej są działania określone w przepisach prawnych jako podjęte «w porozumieniu», «po porozumieniu»; «w uzgodnieniu», «po uzgodnieniu» lub «wymagające uzgodnienia». «Porozumienie» i «uzgodnienie» są to bez wątpienia w języku potocznym i prawniczym zwroty w swej treści bardziej stanowcze i jednoznaczne niż «opiniowanie», zakładają bowiem jednolitość stanowiska i zgodność poglądów zainteresowanych podmiotów w danej sprawie. W relacji opartej na współdziałaniu organów administracji publicznej można wyróżnić organ decydujący oraz organ współdziałający”.

²⁹ Por. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz do Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 694.

uzgodnieniowej stwarza możliwość wznowienia postępowania³⁰. Trudno uznać sporządzenie planu działania przez zarządzającego lotniskiem za wykonywane w postępowaniu administracyjnym, a tylko wtedy gdy jeden z organów prowadzi postępowanie administracyjne przywołany przepis znajdzie zastosowanie. Procedura współdziałania przy powstaniu planu, a także samo sporządzenie planu, nie jest konkretną sprawą dotyczącą konkretnego podmiotu, załatwianą w trybie ogólnego postępowania administracyjnego, w której adresatem decyzji będącej aktem stosowania prawa, będzie strona w rozumieniu art. 28 k.p.a.³¹. Również WSA w Warszawie wyjaśnił³², że „zarządzający lotniskiem nie działa ani jako organ władzy publicznej, ani jako podmiot, któremu powierzono realizację zadań publicznych. Korzystania z lotnisk, czy eksploatacji tych lotnisk, nie sposób kwalifikować jako działań o charakterze publicznoprawnym. Odnosi się to szczególnie do lotnisk użytku niepublicznego”. Dlatego nawet gdy zarządzającym lotniskiem jest organ administracji publicznej, to sporządzając plan działania, nie występuje on w charakterze organu. Jednak w takiej sytuacji, choć zarządzającym lotniskiem jest organ administracji, w razie negatywnego rozstrzygnięcia komendanta przysługuje mu prawo do wnoszenia odpowiednich środków zaskarżenia. Jak wyjaśnił NSA³³, organy administracji mogą składać środki zaskarżenia „jedynie w przypadkach, gdy jednostki te znajdują się w sytuacji prawnej charakterystycznej dla człowieka i obywatela, a więc np. w sytuacji adresata działań władczych organów administracji publicznej. Uznać zatem należy, że prawo do sądu w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego ma charakter reflexywny, bo przysługuje im tylko w przypadku, gdy znajdują się w sytuacji zrównanej z sytuacją obywatela albo jeżeli prawo to wynika wprost z przepisu ustawy”. Nie można odmówić w tym zakresie organom prawa do wnoszenia środków zaskarżenia, albowiem ochrona (przykładowo) prawa własności jednostki samorządu terytorialnego byłaby wówczas iluzoryczna³⁴.

Przepisy przewidują konieczność uzgodnienia planu z komendantem PSP, zatem musi on zaakceptować plan, a nie jedynie go zaopiniować. Pojęcie współdziałania jest szerokie i może określać różne czynności. Przepisy stanowią o wydaniu decyzji „w porozumieniu”, „po porozumieniu”, „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „po uzgodnieniu”, „po zasięgnięciu opinii”; każde z tych określeń nadaje inny ciężar

³⁰ Por. art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.

³¹ Por. rozważania o przedmiocie ogólnego postępowania administracyjnego A. Wróbel, *Komentarz...*, s. 36.

³² Por. postanowienie z 22.03.2012 r., VII SA/Wa 2132/11; Legalis 1948029.

³³ Uchwała z 16.02.2016 r., I OPS 2/15, Legalis 1445598.

³⁴ Por. wyrok NSA z 7.05.2015 r., I OSK 2188/13, Lex 1747223.

gatunkowy stanowisku współdziałającego organu. Użycie terminu „w uzgodnieniu” wskazuje na wymóg uzyskania zgody³⁵. Zatem stanowisko komendanta nie jest jedynie niewiążącą opinią. Bez aprobaty komendanta sporządzony przez zarządzającego lotniskiem plan działania nie będzie mógł wejść w życie. Przepisy nie precyzują jednak w jakiej formie może dojść do wyrażenia zgody lub odmowy wyrażenia zgody. Obecnie nie sposób uznać rozstrzygnięcia komendanta za decyzję administracyjną³⁶. Niekiedy decyzja administracyjna może mieć formę sprzeciwu. Możliwość wniesienia sprzeciwu, zgłaszanego w formie decyzji administracyjnej, jest określona wprost w art. 264c lub art. 152 u.p.o.ś. Przewidziano w nich możliwość wniesienia sprzeciwu do programu zapobiegania awariom lub zmian do tego programu. Stronie przysługują wówczas odpowiednie środki zaskarżenia przewidziane w k.p.a. W analizowanej regulacji sprzeciw komendanta nie ma charakteru decyzji administracyjnej, chociaż jest możliwe, że sprzeciw ten będzie miał formę decyzji administracyjnej³⁷.

Rozstrzygnięcie komendanta co do akceptacji planu działania nie jest wydawane w postępowaniu administracyjnym, a zatem na gruncie k.p.a. nie można go uznać za decyzję administracyjną. Obecnie czynność komendanta, polegająca na wyrażeniu zgody lub jej odmowie, będzie uznawana za inną czynność administracji, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która może być kwestionowana przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego, po wcześniejszym wezwaniu na podstawie art. 52 § 2³⁸ u.p.s.a. do usunięcia stanu naruszenia prawa³⁹. Jest to czynność o charakterze zewnętrznym, skierowana do indywidualnego podmiotu i ma charakter publicznoprawny, a ponadto wykazuje związek z uprawnieniami wynikającymi z przepisów prawa⁴⁰, więc należy ją uznać za inną czynność administracji, nie jest ona

³⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r., II SA/WA 1200/05, Lex 192650.

³⁶ Zamiast wielu, rozważania o charakterze decyzji administracyjnej w A. Wróbel, *Komentarz...*, s. 75.

³⁷ Por. wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Warszawie z 19.01.1988 r., IV SA 865/87, Legalis 36242, w którym NSA wyjaśnił, że sprzeciw wniesiony w rozpoznawanej sprawie stanowi w swojej istocie decyzję administracyjną, albowiem ma on „charakter władczy i zewnętrzny i jako taki powoduje po stronie inwestora i zarządcy obiektu obowiązek wstrzymania się od jakichkolwiek działań związanych z uruchomieniem obiektu i prowadzeniem w nim działalności gospodarczej do czasu rozstrzygnięcia sprzeciwu przez organ wyższego stopnia. Omawiany sprzeciw rozstrzyga więc sprawę indywidualną, z zakresu administracji państwowej co do jej istoty i w związku z tym stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 kpa. Decyzja ta wydana w pierwszej instancji wykazuje podobieństwo do opatrzonej rygiorem natychmiastowej wykonalności decyzji z art. 36 prawa budowlanego w sprawie wstrzymania robót budowlanych”.

³⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325); dalej: u.p.s.a.

³⁹ Tak K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Lex 2019.

⁴⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z 20.03.2013 r., III SA/Kr 981/12, Legalis 770099.

jednak wydawana w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Analizując kwestię współdziałania komendanta przy sporządzeniu planu działania, trzeba zauważyć, że w Prawie ochrony środowiska istnieje też konieczność uzyskania pozytywnej opinii komendanta PSP⁴¹, który nie ma możliwości wniesienia sprzeciwu, ale akceptacja planu działania wymaga wydania przez niego pozytywnej opinii. Również ta czynność komendanta jest kwalifikowana jako inna czynność administracji⁴².

Prima facie wydawać by się mogło, że analizowana regulacja jest prawidłowa. Podstawę akceptacji planu działania i dalsze konsekwencje (np. w zakresie dowodzenia akcją ratowniczą) są unormowane w ustawie, która przewiduje konieczność sporządzenia planu działania i uzyskania akceptacji przez komendanta. Ustawodawca nie zdecydował się na dokładniejsze uregulowanie tej procedury. Należy postulować wprowadzenie jasnej regulacji dotyczącej formy rozstrzygnięcia komendanta (wyrażenie zgody lub jej brak), a także jasną możliwość zaskarżenia jego negatywnego rozstrzygnięcia. Biorąc pod uwagę, że w u.p.o.ś. funkcjonuje już rozwiązanie przewidujące możliwość wniesienia sprzeciwu (także dotyczy ono sporządzenia planu), wskazane jest, aby w prawie lotniczym również wprowadzić instytucję sprzeciwu dla komendanta co do zgłoszonego planu, wydawanego w formie decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcie takie byłoby celowe, albowiem plan sporządza zarządzający lotniskiem, który musi dostosować go do potrzeb konkretnego, chronionego obszaru. Pozwoliłoby to ponadto na usunięcie wątpliwości co formy prawnej, w jakiej organ podejmuje działanie. Obecnie ocena planu działania została poddana w całości decyzji komendanta. Ingerencja w plan działania stanowi z jednej strony realizację podstawowych kompetencji komendanta, do których jest powołany, a z drugiej strony wpływa na sposób prowadzenia działalności przez podmiot niepubliczny. Dlatego należy wprowadzić, choćby ogólne kryteria, którymi powinien kierować się komendant przy wnoszeniu sprzeciwu. Niewątpliwie podstawowym warunkiem jest zgodność planu z przepisami prawa. Jednak tam, gdzie regulacje pozwalają na pewną dowolność, przepisy powinny przewidywać, w jakich warunkach komendant może zgłosić sprzeciw. Jednocześnie, w razie sporu⁴³ należy pamiętać o konstrukcji, którą przyjął ustawodawca – plan działania sporządza zarządzający lotniskiem, a komendant zgłasza sprzeciw. Sporządzenie

⁴¹ Por. art. 255 u.p.o.ś.

⁴² Zob. J. Jerzmański, [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa Legalis 2019, który w tym zakresie powołuje się na K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016, uwagi do art. 255.

⁴³ Słowo „spór” należy rozumieć tutaj potocznie, albowiem celem niniejszej pracy nie jest zabranie głosu w dyskusji, czy w prawie administracyjnym może istnieć spór – por. T. Bąkowski, [w:] *O cechach prawa administracyjnego inaczej w Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermana*, W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2019, s. 35-36.

planu działania, jego szczegóły, należą do zakresu działania zarządzającego lotniskiem, a nie do komendanta, który dokonuje jedynie analizy planu w zakresie odpowiednich kryteriów związanych z bezpieczeństwem. Taka konstrukcja wskazuje na to, że sprzeciw powinien być stosowany z umiarem. To tworzący plan ma duży zakres swobody, a komendant powinien ingerować tylko wtedy, gdy plan narusza bezpieczeństwo. Oceniając plan, komendant skupia się przede wszystkim na aspekcie bezpieczeństwa, zarządzający lotniskiem musi wziąć pod uwagę także warunki ekonomiczne, społeczne itp. Dlatego ocena planu działania powinna łączyć te dwa aspekty – z jednej strony pozwolić zarządzającemu lotniskiem na zaprojektowanie w ramach obowiązujących przepisów systemu bezpieczeństwa konkretnego lotniska, a z drugiej strony należy pamiętać że to komendant jest organem fachowym, który został powołany do czuwania nad bezpieczeństwem.

Inny charakter mają kompetencje pozostałych organów, o których stanowi przywołany już art. 84 ust. 6 u.p.l., wskazujący na konieczność współdziałania jednostek systemu ochrony zdrowia, organów administracji publicznej, Państwowej Straży Pożarnej i innych służb publicznych w przygotowywaniu i realizacji planów. Podmioty te, zgodnie z tym przepisem, podlegają w tym zakresie koordynacji zarządzającego lotniskiem.

Obecnie koordynacja i kooperacja to coraz częściej używane terminy, ale i wykorzystywane instytucje. Głównym celem koordynacji jest wykluczenie sprzeczności pomiędzy organami przez uzgodnienie np. decyzji wspólnej lub decyzji częściowych w taki sposób, aby nie były one sprzeczne. Koordynacja nigdy nie doprowadzi jednak do pełnej harmonizacji, czyli do zniesienia samodzielności podmiotów⁴⁴. Nie jest łatwo stworzyć jednolite pojęcie koordynacji. Słowem, którym można ją opisać, jest harmonizacja działania, która jednak przyjmuje różne formy i występuje w różnych aspektach (może stanowić np. element kierownictwa)⁴⁵. Można przy tym wskazać, że koordynacja polega na tym, że organ nadrzędny koordynuje działania organów mu podległych, a współdziałanie opiera się na współpracy równych organów⁴⁶. Językowe znaczenie słowa „koordynacja” to „uzgodnienie wzajemnego działania; uzgodnienie, zharmonizowanie, ujednoczenie”⁴⁷. Nie sposób rozumieć analizowanego przepisu inaczej, jak tylko w ten sposób, że wymienione organy współpracują z zarządzającym lotniskiem, wyrażają swoją opinię, ale nie mają kompetencji do wydawania władczych rozstrzygnięć. Zarządzający lotniskiem ma obowiązek zasięgnąć opinii innych podmiotów, ale nie jest ona dla niego

⁴⁴ Por. R. Stasikowski, *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 81-83.

⁴⁵ Por. R. Stankiewicz, *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 11-26.

⁴⁶ Zob. *ibidem*, s. 27-33 i przywołane tam spory doktrynalne.

⁴⁷ *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), Warszawa 1978, s. 1007.

wiążąca. Chociaż analizowana procedura konsultacji nie odbywa się w trybie k.p.a., to wpisuje się w pewien trend, nakładający na organy administracji obowiązek współdziałania. Trzeba jednak pamiętać, że współdziałanie nie wyłącza odpowiedzialności. Nadal ciężar prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i zastosowania odpowiednich przepisów ciąży na organie prowadzącym postępowanie, który jest obowiązany podejmować inicjatywę współdziałania⁴⁸. Uznanie, że inne podmioty także muszą wyrazić zgodę, czyniąc to w formie władczej, zaś brak ich zgody prowadzi do odmowy zatwierdzenia planu, co przyczyniałoby się do znacznego chaosu i praktycznej niemożności sporządzenia takiego planu, albowiem zbyt wiele podmiotów i to na dodatek niewymienionych enumeratywnie⁴⁹ wpływałoby na zaakceptowanie planu działania. Tylko wykładnia przepisu wskazująca na obligatoryjne zasięgnięcie niewiążących opinii różnych podmiotów wymienionych w analizowanym przepisie nie prowadzi do absurdalnych wniosków. Niewątpliwie celem tej regulacji jest konieczność zasięgnięcia opinii innych organów. Przez koordynację i współdziałanie w rozumieniu tego przepisu należy zatem rozumieć obowiązkowe zasięgnięcie opinii, która jednak nie będzie wiążąca, albowiem decydujące zdanie ma komendant. Nie sposób uznać, że zarządzający lotniskiem będzie koordynował działanie szeregu organów w sposób przewidziany przez autorów wyjaśniających terminy koordynacji i kierownictwa w prawie administracyjnym. Organy te nie zostały ponadto konkretnie, enumeratywnie wymienione w przepisie, ale jedynie wskazane ogólnie, np. jako organy ochrony zdrowia. Relacja zarządzającego lotniskiem z innymi podmiotami nie jest oparta na stosunku kierownictwa i podporządkowania. Są to relacje, które wskazują na współpracę, a nie na władcze rozstrzygnięcie rozbieżności. Nie można uznać, że w sprawie zarządzania lotniskiem występuje pomiędzy tymi podmiotami jakiegokolwiek kierownictwo, albowiem jest to najsilniejsza kategoria więzi organizacyjnej. Występuje w układzie scentralizowanym, a organ nadrzędny ma kompetencję do wykorzystywania wszelkich środków oddziaływania na jednostkę kierowaną, a odpowiedzialność spoczywa na organie kierującym⁵⁰. Dlatego należy postulować zmianę treści tego przepisu przez wskazanie, że przy sporządzaniu planu, a przed jego zatwierdzeniem przez komendanta, należy przedstawić go do zaopiniowania podmiotom, które powinny zostać wymienione enumeratywnie w tym przepisie. Wówczas treść przepisu byłaby adekwatna do jego celu. Jest nim przede wszystkim konsultacja z innymi podmiotami, które znajdują się w szeroko rozumianym systemie bezpieczeństwa

⁴⁸ Zob. A. Wróbel, [w:] *Komentarz...*, s. 158.

⁴⁹ Przy przyjęciu odmiennego założenia należałoby np. ustalić, jakie jednostki ochrony zdrowia powinny mieć możliwość zajęcia stanowiska, w jakim promieniu od lotniska (ten sam powiat czy województwo).

⁵⁰ Zob. J. Zimmerman, *Prawo administracyjne...*, s. 138.

państwa. Podmioty, z którymi przy sporządzaniu planu działania współdziała zarządzający lotniskiem, nie mogą ponadto wystąpić do sądu administracyjnego ze skargą na sporządzenie planu działania⁵¹. Dlatego tym bardziej należy postulować jasne uregulowanie tej procedury.

Podsumowując ten wątek, należy wprowadzić możliwość wniesienia sprzeciwu, w formie decyzji administracyjnej, dla komendanta PSP do sporządzonego planu w przypadkach wskazanych w ustawie, a także określić przesłanki wskazujące na konieczność wniesienia sprzeciwu. Takie rozwiązanie byłoby bardziej spójne z regulacjami dotyczącymi planów działania w zakładach dużego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Wprowadziłoby jasność i pewność co do charakteru tej czynności. Byłoby także proporcjonalną ingerencją w swobodę działalności gospodarczej. Należy ponadto wprowadzić – w miejsce przepisów wskazujących na koordynację i współdziałanie z ogólnie wymienionymi podmiotami – konieczność obligatoryjnych, niewiążących konsultacji z enumeratywnie wymienionymi podmiotami.

III. MOŻLIWOŚĆ POWIERZENIA KIEROWANIA DZIAŁANAMI RATOWNICZYMI LSP – UPRAWNIENIA KIERUJĄCEGO DZIAŁANIEM RATOWNICZYM

Plan działania zawiera⁵² zasady kierowania i przekazywania kierowania działaniami podczas interwencji w rejonie operacyjnym lotniska oraz poza tym rejonem, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za kierowanie interwencją w zależności od miejsca i rodzaju zdarzenia. Nie jest wykluczone, że w planie działania zostanie wskazane, iż dowódca z LSP będzie dowodził jednostkami PSP. Taka interpretacja jest także potwierdzona przez podręcznik służb ochrony lotniska⁵³. Nie jest to jedynie zagadnienie teoretyczne. Przykładem kierowania działaniami PSP przez strażaków niebędących funkcjonariuszami PSP było słynne lądowanie samolotu na lotnisku Chopina w Warszawie 1 listopada 2011 r., gdzie na miejscu zdarzenia byli obecni komendant główny PSP, komendant miejski PSP i oficer inspekcyjny województwa, a mimo to akcją dowodził komendant Lotniskowej Straży Pożarnej. W akcji wzięły udział 22 pojazdy PSP i 81 osób⁵⁴. Rozwiązanie to stanowi wyjątek od ogólnych zasad przejmowania kierowania działaniami ratowniczymi oraz od ogólnej zasady, że to PSP jest służbą powołaną do walki z pożarami,

⁵¹ Por. art. 32 i art. 33 u.p.s.a.

⁵² Zob. § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia l.s.r.g.

⁵³ Podręcznik jest dostępny na stronie ULC: https://www.ulc.gov.pl/_download/lotniska/Zal_nr_2_Doc_9137_cz_7_PLANOWANIE_ZAGROZEN_pl.pdf s. 18 (dostęp: 23.11.2020 r.).

⁵⁴ Zob. A. Wójcik, *Lądowanie na pianie*, „Przegląd Pożarniczy”, 2011, nr 1.

klęskami żywiołowymi i innymi zagrożeniami miejscowymi⁵⁵, jednocześnie pozwalając na objęcie kierowania działaniami ratowniczymi przez osoby niebędące funkcjonariuszami PSP.

Organ administracji publicznej może upoważnić⁵⁶, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań. Taka sytuacja nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Dowódca akcji będzie każdorazowo, o czym będzie mowa poniżej, podejmował decyzje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Podsumowując, może dojść do sytuacji, w której akcją, w tym jednostkami PSP, będzie dowodził strażak z LSP: „Do istotnych konsekwencji prawnych zlecenia zadań i funkcji administracyjnych należy zaliczyć przede wszystkim dwie, które jednocześnie dookreślają jej istotę. Po pierwsze, zlecenie zadań i funkcji z zakresu administracji publicznej podmiotowi niepublicznemu nie zmienia jego charakteru, pozostaje on podmiotem niepublicznym. Po drugie, działania podmiotu niepublicznego, który przejął określone funkcje, muszą być traktowane jak działania państwa albo samorządu terytorialnego⁵⁷. Zadanie traci charakter publiczny, gdy państwo rezygnuje z odpowiedzialności za jego wykonanie, a nie gdy rezygnuje z jego wykonania⁵⁸, albowiem „zadanie jest publiczne wówczas, gdy państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie. Natomiast nie jest, ogólnie rzecz biorąc, konieczne, aby samo wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej czy nawet szerzej: w ramach struktur organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego⁵⁹. Przekazanie zadań powoduje z jednej strony problemy np. w zakresie odpowiedzialności za wykonane zadanie lub wyrządzoną szkodę, a z drugiej prowadzi do wielu korzystnych skutków, wśród których wymienić można np. wzrost efektywności, szybkości, racjonalności czy skuteczności wykonywania zadań publicznych⁶⁰. Należy także pamiętać, że gdy państwo nie rezygnuje z odpowiedzialności za wykonanie zadania, wówczas,

⁵⁵ Por. art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; Dz. U. z 2020 r. poz. 1123, ze zm.; dalej: uPSP.

⁵⁶ Zgodnie z art. 268a k.p.a.

⁵⁷ M. Stahl, *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 539-540.

⁵⁸ Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 30 i przywołana tam literatura.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 29.

⁶⁰ Por. R. Stasikowski, *Pluralizm...*, s. 233-243.

pomimo wykonywania zadania przez podmiot prywatny, obywatel nadal pozostanie beneficjentem swojego publicznoprawnego statusu⁶¹.

Akcja ratownicza jest zorganizowana w sposób hierarchiczny. To na dowódcy akcji, określanym jako kierujący działaniem ratowniczym (dalej: KDR), spoczywa odpowiedzialność za przebieg akcji. Dowodzenie tymi działaniami nie ma charakteru kolektywnego. KDR podejmuje decyzje jednoosobowo i jest rozliczany ze sposobu przeprowadzenia akcji i podjętych działań. Dowódca musi posiadać szeroki zakres wiedzy, umiejętności i doświadczenia z wielu różnych dziedzin ratownictwa do tego, aby skutecznie podejmować wiele prowadzonych równolegle i wykonywanych na różnych płaszczyznach czynności, składających się na całość działania ratowniczego⁶². Analiza przepisów dotyczących organizowania i prowadzenia akcji ratowniczej jasno wskazuje, że każdy podmiot, który kieruje działaniami ratowniczymi (także pracownik niepublicznego przedsiębiorcy), działa jako podmiot administrujący. Kierowanie tym działaniem rozpoczyna się⁶³ z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia pierwszych sił z jednostki. Rozporządzenie przewiduje także kolejność przejmowania kierowania działaniem ratowniczym⁶⁴, które jest obowiązkiem osób wymienionych w przepisie. Podstawowe kompetencje KDR wymienia art. 25 ust. 1 u.o.ppoż., zgodnie z którym może on:

- 1) zarządzić ewakuację ludzi i mienia;
- 2) wstrzymać ruch drogowy oraz wprowadzić zakaz przebywania osób trzecich w rejonie działania ratowniczego;
- 3) przejąć w użytkowanie na czas niezbędny dla działania ratowniczego nieruchomości i ruchomości, środki transportu, sprzęt, ujęcia wody, inne środki gaśnicze, a także przedmioty i urządzenia przydatne w działaniu ratowniczym. Ponadto może żądać niezbędnej pomocy od instytucji, organizacji, przedsiębiorców i osób fizycznych (ust. 2), a także odstąpić od zasad działania uznanych powszechnie za bezpieczne (ust. 3).

Kompetencje dowódcy akcji w ustawie o ochronie przeciwpożarowej wymieniono jedynie przykładowo. Zostały one skonkretyzowane w rozporządzeniu Rady Ministrów⁶⁵. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia kierujący akcją ratowniczą lub innym działaniem ratowniczym prowadzonym przez jednostki ochrony przeciwpożarowej jest uprawniony do m.in. zarządzenia ewakuacji ludzi z rejonu

⁶¹ Zob. E. Łętowska, *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 3, s. 23.

⁶² Por. S. Lipiński, J. Kalinko, *Kompetencje kierującego działaniem ratowniczym*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, 2018, nr 68, poz. 4 (dostęp: 7.11.2020 r.).

⁶³ Zob. § 2 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z 31 lipca 2001 r.

⁶⁴ Zob. § 2 ust. 2-4.

⁶⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz. U. z 1992 r. Nr 54, poz. 259).

objętego działaniem ratowniczym w przypadku zagrożenia życia i zdrowia (pkt 1), wydania zakazu przebywania w rejonie objętym działaniem ratowniczym osób postronnych oraz utrudniających prowadzenie działania ratowniczego (pkt 2) czy wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym (pkt 5) lub przyjęcia w użytkowanie, na czas niezbędny do działania ratowniczego, pojazdów, środków technicznych i innych przedmiotów, a także ujęć wody, środków gaśniczych oraz nieruchomości przydatnych w działaniu ratowniczym (pkt 6). Jak stanowi § 2 ust. 1 przywołanego rozporządzenia, zarządzenia kierującego działaniem ratowniczym są decyzjami, którym może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności w trybie przepisów k.p.a. Ramy artykułu nie pozwalają na szersze rozważania w przedmiocie ustalenia, czy w ten sposób można powierzyć każdemu kierującemu działaniami ratowniczymi (także osobie spoza administracji) możliwości wydawania decyzji administracyjnych.

W mojej ocenie samo powierzenie kierowania działaniami funkcjonariuszom pracującym na lotnisku, a więc wyspecjalizowanym w konkretnym typie zagrożeń, jest prawidłowe. Należy podkreślić, że osoby te posiadają odpowiednie przygotowanie, znają specyfikę awarii lotniskowych, znają teren działania, umieją gasić pożary samolotów i ratować ludzi z samolotów, zwłaszcza że „kierowanie działaniem ratowniczym nie jest jednorazową czynnością, ale procesem złożonym, który przechodzi przez wiele faz, umożliwiając skuteczną walkę z zagrożeniem (...). Kierowanie działaniem ratowniczym obejmuje również objęcie odpowiedniego zamiaru taktycznego, określenie zadań i sposobu ich wykonania, wydanie koniecznych rozkazów bojowych, a także nadzorowanie poprawności realizacji powierzonych zadań”⁶⁶. Należy sobie tylko uświadomić, że przez zaakceptowanie planu działania organu administracji, którym jest komendant sprawy, że w razie zaistnienia określonych przesłanek (zdarzenie na lotnisku), pracownik przedsiębiorcy będzie mógł kierować działaniami ratowniczymi, co więcej, będzie mógł wydawać wiążące rozkazy funkcjonariuszom PSP. Regulacja przewidziana w planie działania może zatem wywierać znaczące konsekwencje w przypadku zdarzenia na lotnisku, dlatego analizując plan działania, trzeba mieć świadomość tych okoliczności.

IV. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NIEWYKONANIE ROZKAZU

Z punktu widzenia jednostek PSP biorących udział w akcji ratowniczej ważna jest możliwość wydawania rozkazów funkcjonariuszom przez KDR. Rozkazem jest polecenie określonego działania lub zaniechania wydane służbowo żołnierzowi

⁶⁶ A. Oślizło, *Prawne aspekty kierowania działaniem ratowniczym*, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/93936/04_01_A_Oslizlo_Prawne_aspekty_kierowania_dzialaniem_ratowniczym.pdf, s. 153 (dostęp: 27.11.2020 r.).

przez przełożonego lub uprawnionego żołnierza starszego stopniem⁶⁷. Zgodnie z art. 116 uPSP art. 115 § 18 oraz art. 318 i art. 344 k.k. mają odpowiednie zastosowanie do strażaków. Również w rocie ślubowania funkcjonariuszy⁶⁸ znajduje się następujące zdanie: „Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję przestrzegać prawa, dyscypliny służbowej oraz wykonywać polecenia przełożonych”.

Należy pamiętać, że pojęcie rozkazu jest terminem prawnym, a nie tylko prawniczym. Rozkaz jest pojęciem sformalizowanym. Aby zaistniał rozkaz, muszą zostać spełnione odpowiednie przesłanki. Nie będzie rozkazem oświadczenie, nawet nazwane rozkazem, gdy pomiędzy polecającym a podwładnym nie będzie istniała szczególna relacja pozwalająca na wydawanie rozkazów⁶⁹. „Źródło władzy rozkazodawcy ma oparcie w przepisach prawa, tak samo zresztą jak środki przymusu. Podstawą posłuszeństwa staje się zatem nie tylko autorytet rozkazującego, ale przede wszystkim moc prawa, która wytwarza faktyczną przewagę nad rozkazobiorcą”⁷⁰.

Podczas akcji ratowniczej kierujący działaniem ratowniczym może wydawać wiążące polecenia dla funkcjonariuszy PSP, którzy biorą udział w akcji ratowniczej. Jak stanowią analizowane we wcześniejszej części przepisy, KDR może wydawać wiążące polecenia nawet osobom, które znajdują się w pobliżu terenu działania, więc tym bardziej ratownikom uczestniczącym w akcji. Nie budzi wątpliwości, że polecenie określonego działania lub zaniechania jest wydawane służbowo tzn. w trakcie akcji ratowniczej, która jest podstawowym rodzajem działalności PSP, przy czym do podstawowych zadań PSP należy nie tylko gaszenie pożarów, lecz także wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze⁷¹. W trakcie wykonywania tych czynności jednostki organizacyjne PSP, biorące udział w akcjach ratowniczych, obowiązane są przestrzegać wskazań lub instrukcji osób kierujących tymi służbami⁷².

Należy jeszcze ustalić, czy dowódca akcji jest przełożonym funkcjonariuszy w rozumieniu art. 115 § 18 k.k. w zw. z art. 116 uPSP, gdyż niewątpliwie nie jest on starszy stopniem, albowiem znajduje się poza strukturą administracji. Przełożonymi

⁶⁷ Art. 115 § 18 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.); dalej: k.k.

⁶⁸ Zob. art. 30 ust. 1 uPSP.

⁶⁹ Zob. M. Kural, *Pojęcie rozkazu. Analiza teoretyczno-prawna*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2017, nr 1 file:///C:/Users/Pawe%5C82/Downloads/SP_2017_1_7_Kural.pdf, s. 123.

⁷⁰ M. van Voorden, *Rozkaz wojskowy jako instytucja prawa karnego. Podstawowe zagadnienia*, http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Prawnoustrojowe/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s63-73/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s63-73.pdf, s. 64-65.

⁷¹ Zob. art. 1 ust. 2 pkt 3 uPSP.

⁷² Zob. art. 20 ust. 2 uPSP.

funkcjonariuszy są kierownicy właściwych komórek organizacyjnych PSP⁷³. Jednak, jak stanowi art. 3 pkt 10 ustawy o dyscyplinie wojskowej⁷⁴, przełożonym jest żołnierz albo inna osoba niebędąca żołnierzem, którym na mocy przepisu prawa, rozkazu, polecenia lub decyzji podporządkowano żołnierza lub żołnierzy. W mojej ocenie w taki sposób należy rozumieć pojęcie rozkazu w rozumieniu art. 115 k.k. w zw. z art. 116 uPSP. Należy podkreślić, że przepisy dotyczące rozkazu stosuje się odpowiednio do strażaków, więc za przełożonego należy uznać nie tylko funkcjonariusza PSP, lecz także dowódcę z LSP, którego rozkazom, decyzjom podporządkowano funkcjonariuszy. Nie budzi wątpliwości, że kierowanie akcją ratowniczą odbywa się jednoosobowo i zależy w całości od KDR. Biorąc pod uwagę istotę służby pożarniczej, brak możliwości wyciągnięcia konsekwencji za niewykonanie rozkazu dowódcy w trakcie akcji godziłby w istotę służby i dyscypliny. Straże pożarne zawodowe (PSP, LSP) lub zakładowe straże pożarne są jednostkami umundurowanymi, z czym wiąże się konieczność dyscypliny i hierarchii służbowej. Celem przepisów o odpowiedzialności za niewykonanie rozkazu jest przede wszystkim sprawne wykonywanie poleceń w trakcie akcji, kiedy nie ma czasu na dyskusje, dywagacje czy procedury odwoławcze. Przyjęcie, że polecenia KDR nie stanowią rozkazów dla funkcjonariuszy PSP godziłoby w istotę regulacji, w których prawodawca pozwala podmiotom niepublicznym na dowodzenie w trakcie akcji jednostkami PSP. Dlatego nie jest prawidłowe stanowisko wskazujące, że „w środowisku pożarniczym tytuł władczy w formie rozkazu jest osadzony tradycyjnie i ma swój grunt zasadniczo w manierze odnoszącej się do czasów funkcjonowania Zawodowej Straży Pożarnej z okresu sprzed 1991 r. Stąd pojawianie się tego określenia w literaturze przedmiotu, rzadziej natomiast w aktach niższego rzędu”⁷⁵.

Instytucja rozkazu została wprowadzona jedynie w u.PSP. Pominięto w niej, że w skład jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzi także stowarzyszenia i straże „prywatne”. Jednak nie można uznać, że formacje te nie są podporządkowane KDR. Ich podporządkowanie wynika z ogólnych przepisów o uprawnieniach Kierującego Działaniem Ratowniczym. Zatem jeżeli w jednej akcji biorą udział różne jednostki, to brak wykonania rozkazu przez strażaka PSP będzie skutkowało odpowiedzialnością nie tylko dyscyplinarną, lecz także karną. Natomiast brak wykonania polecenia przez innego strażaka (niż funkcjonariusz PSP) będzie skutkowało odpowiedzialnością ogólną, za brak podporządkowania się poleceniom KDR, i oczywiście odpowiedzialnością właściwą dla danego strażaka (np. wynikającą z kodeksu pracy lub ze statutu OSP). Biorąc pod uwagę okoliczność, że jednostki

⁷³ Zob. art. 32 uPSP.

⁷⁴ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1508, ze zm.).

⁷⁵ S. Lipiński, J. Kalinko, *Kompetencje kierującego...*, s. 107-109.

ochrony przeciwpożarowej są umundurowane, a przyjęcie obowiązków strażaka (nie tylko PSP, ale i OSP czy innych służb ratowniczych) wiąże się ze zobowiązaniem do ratowania życia i zdrowia ludzkiego, a także do podporządkowania się rozkazom dowódców, należy rozważyć wprowadzenie odpowiedzialności za niewykonanie rozkazu wobec wszystkich strażaków biorących udział w akcji ratowniczej, a przynajmniej wobec strażaków zawodowych, nawet jeśli nie funkcjonują oni w ramach PSP, albowiem sam ustawodawca przyjmuje domniemanie, że są lepiej wyszkoleni. Wszakże w rozporządzeniu wskazano, że jeżeli na miejsce przybywają jednostki ochotnicze i zawodowe to kierowanie działaniami jest obowiązany przejąć dowódca jednostki zawodowej⁷⁶.

W mojej ocenie przywołana powyżej wykładnia nie narusza istniejącej w prawie karnym zasady *nullum crimen sine lege*. Sam ustawodawca wskazał, że przepisy o odpowiedzialności karnej za niewykonanie rozkazu przez żołnierzy stosuje się odpowiednio do strażaków. Podporządkowanie rozkazom jest szczególnie istotne w trakcie działań bojowych (w przypadku żołnierzy) oraz w trakcie akcji ratowniczej (w przypadku funkcjonariuszy PSP). Jednak dla uniknięcia wszelkich wątpliwości należy postulować jasne uregulowanie tej kwestii w obowiązujących przepisach.

PODSUMOWANIE

Podstawowym dokumentem, który wskazuje na sposób zapewnienia bezpieczeństwa na lotnisku, jest plan działania. Plan ten jest tworzony przez zarządzającego lotniskiem, przy współpracy z innymi organami, na podstawie przepisów prawa. Jednak decydujące znaczenie dla kształtu planu działania ma stanowisko komendanta PSP. Ustawa wymaga uzgodnienia, co należy rozumieć przez konieczność akceptacji planu przez komendanta. W planie należy przewidzieć sposób kierowania działaniami ratowniczymi. Jednocześnie możliwe jest powierzenie kierowania działaniami osobie spoza systemu administracji, np. komendantowi LSP, który będzie mógł wydawać decyzje administracyjne wiążące jednostki, ale i rozkazy funkcjonariuszom PSP. Brak wykonania rozkazu może skutkować odpowiedzialnością karną funkcjonariusza PSP.

Regulacja co do zasady jest prawidłowa, jednak należy postawić kilka postulatów w celu ujednoczenia systemu i wprowadzenia większej jasności przepisów. W sposób bardziej precyzyjny trzeba uregulować procedurę przyjmowania planu działania. Powinno się jasno wskazać, że pozostałe organy, z wyjątkiem komendanta, jedynie opiniują i przedstawiają swoje stanowisko. Należy określić, z którymi

⁷⁶ Zob. § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA z 31 lipca 2001 r.

organami trzeba się skonsultować przy sporządzaniu planu działania. Natomiast komendant powinien mieć możliwość wydania decyzji administracyjnej w formie sprzeciwu, od której zarządzającemu lotniskiem przysługiwałyby środki zaskarżenia. Należy także określić w jakiej sytuacji komendant może wydać sprzeciw. Właściwe byłoby także usunięcie wątpliwości co do charakteru poleceń wydawanych funkcjonariuszom PSP przez inne podmioty kierujące działaniami ratowniczymi. Należy mieć na uwadze, że jest to o tyle ważna kwestia, że przesądzenie schematu dowodzenia w planie działania skutkuje daleko idącymi konsekwencjami – możliwość dowodzenia jednostkami PSP przez podmioty niepubliczne, konieczność podporządkowania się rozkazom przez funkcjonariuszy.

Należy podkreślić, że powierzenie kierowania działaniami strażakom LSP jest co do zasady właściwe. Są oni najlepiej przygotowani do likwidowania zagrożeń związanych z ruchem lotniczym. Można wskazać, że ich specjalizacją jest bezpieczeństwo ruchu lotniczego, podczas gdy funkcjonariusze PSP muszą uczestniczyć w różnego rodzaju zdarzeniach. Może dojść do pożaru np. rafinerii, szpitala, stolarni, stodoły – każde z tych zdarzeń charakteryzuje się innymi cechami i wymaga podjęcia odpowiednich działań. PSP zajmuje się także innymi zagrożeniami, np. wypadkami komunikacyjnymi, pomocą przedmedyczną (przy wypadkach), przeszukiwaniem akwenów w celu poszukiwania osób zaginionych, ratownictwem wysokościowym itd. Strażacy LSP są z kolei wyspecjalizowani w zapewnieniu bezpieczeństwa lotniska i właściwym reagowaniu na zagrożenia związane z ruchem lotniczym. Dlatego sama idea jest właściwa, należy jedynie wprowadzić modyfikacje co do procedury akceptacji planu działania, a także rozstrzygnąć wątpliwości odnośnie do relacji KDR i funkcjonariuszy PSP uczestniczących w akcji ratowniczej.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *O cechach prawa administracyjnego inaczej*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermana*, Jakimowicz W., Krawczyk M., Niżnik-Dobosz I. (red.), Warszawa 2019.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- Górski M., Pchalek M., Radecki W., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa Legalis 2019.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Lex 2019.
- Lipiński S., Kalinko J., *Kompetencje kierującego działaniem ratowniczym*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2018, nr 68, poz. 4.
- Kural M., *Pojęcie rozkazu. Analiza teoretyczno-prawna*, [w:] „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2017, nr 1.
- Łętowska E., *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 3.
- Ośliżło A., *Prawne aspekty kierowania działaniem ratowniczym* http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/93936/04_01_A_Oslizlo_Prawne_aspekty_kierowania_dzialaniem_ratowniczym.pdf, s. 153.
- Stahl M., *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013.

Powierzenie kierowania działaniami ratowniczymi na lotnisku osobom spoza...

- Stasikowski R., *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019 r.
- Stankiewicz R., *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Słownik języka polskiego*, Szyczak M. (red.), Warszawa 1978.
- Voorden M. van, *Rozkaz wojskowy jako instytucja prawa karnego. Podstawowe zagadnienia*, http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Studia_Prawnoustrojowe/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s63-73/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n23-s63-73.pdf.
- Wójcik A., *Łądowanie na pianie*, „Przegląd Pożarniczy” 2011, nr 1.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Zieliński M., *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2010, nr 4, s. 170, https://www.amw.gdynia.pl/images/AMW/Menu-zakladki/Nauka/Zeszyty_naukowe/Numery_archiwalne/2010/16Zielinski%20M.pdf.
- Zimmeram J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Podręcznik służb ochrony lotniska*, https://www.ulc.gov.pl/_download/lotniska/Zal__nr_2_Doc_9137_cz_7_PLANOWANIE_ZAGROZEN_pl.pdf.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 961, ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1123, ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1508, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (Dz. U. z 2013 r. poz. 709).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz. U. z 1992 r. Nr 54, poz. 259).
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych (Dz. U. z 2013 r. poz. 487).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 28.06.2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.
- Wyrok TK z 12.12.2011 r., P 1/11, OTK ZU 2011, nr 10, poz. 115.
- Uchwała składu pięciu sędziów NSA z 15.02.1999 r., OPK 14/98, Lex 35652.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 16.02.2016 r., I OPS 2/15, Legalis 1445598.
- Wyrok NSA z 25.06.2006 r., II GSK 43/06, Lex 236403.
- Wyrok NSA z 7.05.2015 r., I OSK 2188/13, Lex 1747223.
- Wyrok NSA z 19.01.1988 r., IV SA 865/87, Legalis 36242.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r., II SA/Wa 1200/05, Lex 192650.
- Wyrok WSA w Krakowie z 20.03.2013 r., III SA/Kr 981/12, Legalis 770099.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 22.03.2012 r., VII SA/Wa 2132/11, Legalis 1948029.

Entrusting the management of rescue operations at an airport to persons other than the State Fire Service as part of an airport fire protection system

SUMMARY

One of the key issues in ensuring air traffic safety is the functioning of an efficient rescue service. Current regulations provide for the possibility of cooperation between the airport service and the State Fire Service. Entrusting the management of rescue operations at an airport to firefighters from the Airport Fire Service has specific consequences. The action commander will have extensive powers, e.g. to stop traffic, request assistance from various persons, etc. He will also command the units of the State Fire Service, and for failure to carry out his orders an officer may incur both disciplinary and criminal liability. The way the security system of a particular airport is organised depends on the regulations contained in the action plan. This document must be agreed with the relevant commander and reviewed by other entities. It is necessary for it to contain a clear procedure for developing the action plan, to enumerate the entities which must give an opinion on it and to specify the situations in which the commander may lodge an objection. It is also necessary to introduce clear provisions concerning the nature of the orders of the commander in charge of rescue operations and the responsibility of officers for disobeying orders, in order to dispel any doubts that may arise.

Key words: the State Fire Service, the Airport Fire Service, rescue operations.