



Wydawnictwo
Uniwersytetu
Wrocławskiego

Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne

pod redakcją
Tadeusza Kocowskiego
i Michała Raduły

Wrocław 2023

**Powszechna ochrona ludności.
Krajowy system ratowniczy.
Ochotnicze straże pożarne**



<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7>
Publikacja dostępna również w Bibliotece Cyfrowej
Uniwersytetu Wrocławskiego:
<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/146986>

**Powszechna ochrona ludności.
Krajowy system ratowniczy.
Ochotnicze straże pożarne**

pod redakcją

Tadeusza Kocowskiego

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0002-4086-8803](https://orcid.org/0000-0002-4086-8803)

Michała Raduły

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0002-9527-966X](https://orcid.org/0000-0002-9527-966X)

Wrocław 2023

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Aleksandra Lassota – członek

Stan prawny na 29 października 2021 r.

Recenzenci: *dr hab. Sebastian Bobowski, prof. UEW; dr hab. Henryk Nowicki, prof. UMK*

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza, eBooki.com.pl*

Opracowanie redakcyjne i graficzne

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Wydawca

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego sp. z o.o.

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7>

ISBN 978-83-229-3802-7

Spis treści

Wprowadzenie	7
CZĘŚĆ I. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W POWSZECHNYM SYSTEMIE OCHRONY LUDNOŚCI I RATOWNICTWA	
Adam Konieczny	
Problematyka regulacji prawnej ochrony ludności w Polsce	10
Tadeusz Kocowski	
Powszechny system ochrony ludności i krajowy system ratowniczy w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego	19
Justyna Mielczarek-Mikołajów	
Jednostka w systemie bezpieczeństwa powszechnego – zagadnienia wybrane ..	34
Robert Susło, Mateusz Paplicki	
Zapobieganie zagrożeniom epidemicznym i ich zwalczanie oraz organizacja pomocy medycznej na przykładzie działalności jednostek administracji publicznej z uwzględnieniem doświadczeń zwalczania epidemii COVID-19 – uwagi wstępne	46
Mateusz Paplicki, Jan Godziński	
Ratownictwo medyczne w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ...	66
Maciej Błażewski	
Prawne warunki wyposażenia ochotniczej straży pożarnej w składniki rzeczowe przez gminę	82
Jan Ziobro	
Współpraca Państwowej Straży Pożarnej i ochotniczych straży pożarnych – wybrane aspekty (wg stanu prawnego na 31.08.2021 r.)	91
Grzegorz Sobieraj	
Dolnośląska Sieć Szerokopasmowa. Teleinformatyka jako element integracyjny w systemie bezpieczeństwa	119
Artur Rogacki	
Ratownictwo górnicze w podziemnych zakładach górniczych – zawodowe czy ochotnicze?	133
Jakub Krzysztof Kolecki	
Charakterystyka zagrożeń górniczych w polskim prawie – wybrane aspekty	149

CZĘŚĆ II. EDUKACJA DLA BEZPIECZEŃSTWA**Barbara Wiśniewska-Paź**

Sens edukacji antyterrorystycznej. Rola, zadania oraz inicjatywy Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego 162

Andrzej Pieczywok

Przemiany w otoczeniu człowieka a aksjologiczny punkt odniesienia w edukacji dla bezpieczeństwa 182

Michał Raduła

Edukacja dla bezpieczeństwa – spotkanie uniwersyteckiej teorii i aktualnej praktyki 196

CZĘŚĆ III. OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA**Wiesław B. Leśniakiewicz**

Czas na nowe horyzonty. Ochotnicze straże pożarne a ochrona ludności 204

Andrzej Jaroszek

Jednostka operacyjno-techniczna ochotniczej straży pożarnej – uwagi na tle projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych 211

Stanisław Ręclawowicz

Ochotnicze straże pożarne zasługują na odrębną ustawę 215

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego jest jednym z podstawowych zadań współczesnego państwa. Przedmiotem działania organów administracji publicznej, a w jej ramach różnego rodzaju służb, inspekcji oraz straży jest m.in. ochrona ludności przed zagrożeniami mogącymi naruszyć takie stany jak porządek i bezpieczeństwo publiczne, a także takie dobra chronione przez prawo jak życie, zdrowie i mienie. Wskazanie rodzajów i form działań podmiotów je podejmujących, jak również roli jednostek będących przedmiotem ochrony, zarówno w stanie pokoju, w stanach nadzwyczajnych, jak i w stanie wojny, stanowi kluczowe zagadnienie przedstawianego zbioru.

Proces ten będzie wykonywany na szczeblu centralnym oraz lokalnym, co wynika z dualizmu organów administracji publicznej zaangażowanych w jego realizację. Na szczeblu centralnym proces ten będzie przebiegał bez potrzeby tworzenia nowych wyspecjalizowanych organów i jednostek organizacyjnych. Nowe będą kompetencje przyznane tym podmiotom celem skuteczniejszego wykonywania posiadanych uprawnień i obowiązków związanych z zarządzaniem stworzonym systemem.

W procesie tym, na poziomie lokalnym, poczesne miejsce zajmuje administracja samorządowa oraz różnego rodzaju społeczne organizacje samorządowe. Ich usytuowanie i aktywność w dużej mierze uzależnione są od położenia terytorialnego danej gminy. Niewątpliwie szczególną rolę wśród tych społecznych służb (GOPR, TOPR, WOPR, PCK) odgrywają działające niemal we wszystkich gminach w naszym kraju ochotnicze straże pożarne. Stąd też zainteresowanie autorów zamieszczonych w publikacji artykułów działalnością tych formacji, ich rolą w systemie ochrony ludności i ich współpracą z Państwową Strażą Pożarną.

To ochotnicze straże pożarne, jednostki społeczne o statusie stowarzyszeń, jednocześnie spełniające kryterium niezbędnej fachowości, stanowiąc będą bardzo istotne ogniwo w działaniach prewencyjnych nakierowanych na zapewnienie ogólnego bezpieczeństwa, a także w pełni profesjonalny komponent ratowniczy, przygotowany do współpracy z profesjonalnymi inspekcjami i służbami. Jednostki te dodatkowo usadowione są w gminach i mają najszerszy zasób wiedzy z jednej strony o potencjalnych zagrożeniach, z drugiej zarówno o terenie, jak i kondycji ludności, której udzielają pomocy.

Artykuły składające się na treść publikacji zostały przygotowane przez przedstawicieli nauki zajmujących się problematyką bezpieczeństwa jako zadaniem administracji rządowej i samorządowej. Jednakże wyjątkowość całokształtowi pracy nadaje udział w niej przedstawicieli służb, praktyków bezpieczeństwa, dzielących się z czytelnikiem refleksjami bazującymi na bogatym doświadczeniu zdobytym przez lata pracy na rzecz

szeroko rozumianej ochrony ludności. W tym zakresie wskazać należy w szczególności na teksty autorstwa przedstawicieli Państwowej Straży Pożarnej – Komendy Głównej PSP oraz Komendy Wojewódzkiej PSP we Wrocławiu. Ponadto podkreślenia wymaga udział w publikacji osób zaangażowanych w funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych, przede wszystkim członków Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwsza część publikacji dotyczy problematyki realizacji zadań przez administrację publiczną na rzecz powszechnej ochrony ludności i ratownictwa. Druga część poświęcona jest zagadnieniom edukacji dla bezpieczeństwa jako elementu niezbędnego do prawidłowego realizowania zadań w zakresie bezpieczeństwa powszechnego, ze wskazaniem na niezmiernie istotną rolę, jaką spełniać ona powinna w systemie ochrony ludności, oraz przygotowanie jednostki do odpowiednich zachowań w stanach ewentualnych zagrożeń. Część trzecia stanowi ukazanie roli ochotniczych straży pożarnych w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Redaktorzy

Część I

Administracja publiczna w powszechnym systemie ochrony ludności i ratownictwa

nadbryg. dr inż. Adam Konieczny

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej

ORCID: [0000-0002-1702-1866](https://orcid.org/0000-0002-1702-1866)

Problematyka regulacji prawnej ochrony ludności w Polsce

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.1>

Streszczenie: Artykuł ma charakter informacyjny z wykorzystaniem wcześniej prowadzonych przez autora prac w zakresie kierunków doskonalenia działań administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Kilkunastoletnie problemy dotyczące skutecznego uregulowania dziedziny ochrony ludności wymagają analizy i pilnego wyciągnięcia wniosków z dotychczasowych działań i kontroli prowadzonych przez uprawnione podmioty. Autor w artykule dokonał syntetycznego wprowadzenia w tematykę zawartą w całej publikacji, odnosząc się do wypracowanych obecnie kierunków zmian, dla których punktem wyjścia oprócz wspomnianych badań była i jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, bezpieczeństwo, krajowy system ratowniczo-gaśniczy, ochrona ludności, ratownictwo, zagrożenia

Issues of legal regulation of civil protection in Poland

Summary: The article is informative using the author's previous work on the directions for improving the public administration's activities in the field of public security. Several years of problems concerning the effective regulation of the field of civil protection require analysis and urgent drawing of conclusions from previous activities and inspections carried out by authorized entities. In the article, the author made a synthetic introduction to the topics contained throughout the publication, referring to the directions of change currently being developed, for which the starting point, in addition to the aforementioned research, was and is the National Security Strategy.

Keywords: public administration, security, firefighting and rescue system, civil protection, rescue, hazards

1. Wprowadzenie

Ochrona ludności w Polsce nie jest do dzisiaj uregulowana ustawowo. Rozumiana jest ona jako zespół przedsięwzięć zmierzających do ochrony życia, zdrowia oraz środowiska egzystencji człowieka i jest realizowana przez organy administracji publicznej, służby, organizacje pozarządowe oraz przez samych obywateli. W definicji tej, choć bardzo

ogólnej, zawarta jest kwintesencja zadań, za które odpowiedzialna jest tak naprawdę administracja publiczna, przy szerokim udziale obywateli. Udział obywateli jako adresatów aktów prawnych przy czynnym udziale mieszkańców powinien stanowić o jej powszechności, ponieważ tylko wtedy będzie ona efektywna.

Bezpieczeństwo jest dobrem wspólnym. Wyrazem dobra wspólnego – jak podkreślał Jan Boć – jest zasięg ochrony interesu publicznego. Im więcej adresatów ma ta ochrona, tym dobro wspólne jest powszechniejsze. Określone dobro wspólne nie musi dotyczyć jednocześnie wszystkich obywateli, ale też nie może być dzielone i nie może działać wybiórczo. Dobro wspólne jest taką wartością, która istnieje lub ma istnieć rzeczywiście. Oznacza to, że dobro to może być konsumowane realnie. Ostatecznym i jedynym konsumentem tego dobra jest człowiek: obywatel państwa, państwa państw (za które można uznać Unię Europejską) albo też bezpaństwowiec czy wreszcie obywatel świata – zawsze jednostka ludzka, której zagwarantowano korzystanie z dobra wspólnego niezależnie od jego związku z określonym państwem, ale najpierw obywatel gminy, powiatu czy województwa¹.

W Polsce od wielu lat trwają prace nad ustawową regulacją problematyki ochrony ludności, która pozwoli określić system zintegrowanych działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa ludności cywilnej zarówno w czasie pokoju, jak również w czasie stanów nadzwyczajnych i wojny. Prace nad projektem pozwolą, w przypadku jego uchwalenia, na prawne określenie pojęcia „ochrony ludności”, a przede wszystkim doprowadzenie do stworzenia kompleksowej regulacji aktualnego systemu jej ochrony, co jest niezwykle istotne także z uwagi na sytuację geopolityczną, szczególnie w obliczu agresji Rosji na Ukrainę.

Powszechność, integracja działań, jednolitość to cechy bardzo ważne dla zarządzania bezpieczeństwem powszechnym, które znalazły się również w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, zatwierdzonej 12 maja 2020 r. w drodze postanowienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudę. Strategia opracowana została dwa lata po informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli – „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej”². Zdaniem NIK w Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności, a organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły struktur adekwatnych do występujących zagrożeń, nie wdrożyły skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów, umożliwiających właściwe zarządzanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. NIK podkreśla, że w polskim systemie prawnym, pomimo powtarzanych od wielu lat zapowiedzi, dotychczas nie został uchwalony jeden

¹ J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 21.

² Informacja o wynikach kontroli NIK – KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB.

akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianą ochroną ludności, a uregulowania w zakresie zadań i struktur rozproszone są obecnie w różnych aktach prawnych³. Co ważne, NIK zauważa pozytywnie duże zaangażowanie służb takich jak straż pożarna, policja, wojsko i inne, co jednak przy słabej wymianie informacji w ramach struktur zarządzania kryzysowego nie przynosi planowanych efektów. Szczególnego podkreślenia wymaga również aspekt dotyczący struktur obrony cywilnej, której funkcjonowanie, a w zasadzie jej brak ocenione zostały jako anachroniczne.

Okres, w którym jest opracowywana obecna publikacja, kiedy jako państwo mierzyliśmy się z pandemią COVID-19 oraz z problemem migracyjnym na naszych dwóch wschodnich granicach, a także i przede wszystkim w obliczu masowej pomocy humanitarnej niesionej przez nasz kraj dla ofiar międzynarodowego konfliktu zbrojnego, jest tym momentem, w którym należy zadać sobie wiele pytań. Podstawowe jest pytanie, czy prawo nie powinno dogonić rzeczywistości tworzonej przez ludzi, ponieważ w środowisku międzynarodowym w kwestii ochrony ludności nasze państwo i jego obywatele są postrzegani i oceniani bardzo pozytywnie. Polacy potrafią się zorganizować, działać profesjonalnie i wymieniać informacje na poziomie międzynarodowym.

W sytuacji, w której brak jest legalnej definicji „ochrony ludności”, administracja publiczna powinna posiłkować się dorobkiem naukowym, szczególnie z obszaru nauk o bezpieczeństwie i nauk prawnych, a także powinna dynamicznie wyciągać wnioski z dotychczasowych działań oraz prób ustawowego uregulowania tej materii. Publikacja ta ma na celu wspomóc te działania.

2. Ochrony ludności stan obecny

Ale wcześniej, aby wejść w problematykę ochrony ludności, należy uwzględnić zakres i podział zagrożeń, tym samym zakres bezpieczeństwa, w ramach polityki bezpieczeństwa wewnętrznego odpowiedzialnego za ochronę ludności. To ważne z punktu widzenia podziału zadań, z jednoczesną ich integracją oraz aktywnością administracji publicznej, służb, inspekcji i straży. Ochrona ludności dotyczy zagrożenia obejmującego spójność i pewność bytu ludzi w ujęciu czysto fizycznym, czyli powodującego utratę zdrowia, życia, mienia jednostki i społeczności lub zagrożenia środowiska w ujęciu rozwoju cywilizacyjnego, sił natury i działalności człowieka, a więc dotyczy właśnie bezpieczeństwa powszechnego. Pojęcie bezpieczeństwa powszechnego występuje rzadziej w literaturze przedmiotu i często charakteryzowane jest poprzez możliwości przeciwdziałania

³ *Ibidem*, s. 7-9.

zagrożeniom powodowanym siłami natury lub działaniami człowieka w celu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ich środowiska egzystencji. Dotyczy czasu pokoju, stanów nadzwyczajnych i czasu wojny. System bezpieczeństwa powszechnego tworzą wszystkie organy państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, formacje i służby⁴.

Cele działania systemu bezpieczeństwa powszechnego⁵ określił Waldemar Kitler i pokrywają się one z tymi, które określają funkcjonowanie ochrony ludności. Należy zaliczyć do nich:

- 1) ochronę ludności, dóbr, środowiska przed skutkami klęsk żywiołowych, awarii technicznych i innych zagrożeń i niebezpieczeństw spowodowanych działaniem sił natury lub człowieka,
- 2) przewyżczanie następstw zagrożeń,
- 3) zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania⁶.

Szukając zatem kierunków dla budowy ochrony ludności, należy przytoczyć obecnie mocno rozproszony stan prawny, przede wszystkim uchwalone w ostatnich trzydziestu latach ustawy: o ochronie przeciwpożarowej⁷, o Państwowej Straży Pożarnej⁸, o zarządzaniu kryzysowym⁹, o Państwowym Ratownictwie Medycznym¹⁰, o systemie powiadamiania ratunkowego¹¹, o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹², o działach administracji rządowej¹³. Wszystkie te ustawy, z zadaniami tożsamymi na rzecz ochrony ludności, powstawały rozdzielnie, bez skutecznej integracji, a najgorsze, że w czasie obowiązującej od 1967 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (realizowana na podstawie jej przepisów pozamilitarna ochrona ludności i obrona cywila funkcjonowały do kwietnia 2022 r.). Porażki należy upatrywać w całkowicie rozproszonym systemie prawnym, a potem – w konsekwencji – w nieskutecznych

⁴ B. Kuc, Z. Ścibiorek, *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Toruń 2018, s. 29.

⁵ Szerzej A. Konieczny, *Bezpieczeństwo powszechne i zagrożenia w nie godzące. Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, t. V, s. 60.

⁶ W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej*, Warszawa 2001, s. 114; zob. także B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 35.

⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351).

⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400).

⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).

¹⁰ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410).

¹¹ Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1635).

¹² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206).

¹³ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943).

działaniach administracji publicznej. Oczywiście nie można pominąć również ustaw samorządowych, które w swej ogólności co do zakresu odpowiedzialności za bezpieczeństwo na administrowanym terenie nie poprawiały współdziałania opartego na wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. A przecież pierwszą fazą zapobiegania są głównie zadania administracji samorządowej i obywateli wokół niej skupionych. Oprócz jednak braku spójności działań administracji publicznej, służb, inspekcji i straży mieliśmy do czynienia z wzajemnym powielaniem się pewnych elementów zadań, co dodatkowo wprowadzało dublowanie rozwiązań, powodując dodatkowe koszty do poniesienia.

Rozproszony system prawny, nakładający się zakres zadań administracji publicznej oraz dotychczasowe próby budowania systemu ochrony ludności, w tym obrony cywilnej w oparciu o zagrożenia sprzed pięćdziesięciu lat, bez wskazania na zasoby, przy użyciu których należy realizować zadania, zdecydowały o problemach, mimo że rzeczywistość poszukuje metod, a nawet narzuca sprawdzone rozwiązania.

3. Kierunki zmian

Konstruując „mapę drogową” dla ochrony ludności w Polsce, należy przede wszystkim wyciągnąć wnioski z dotychczasowych działań administracji publicznej i nieudanych prób ustawowego uregulowania jej zakresu zadań. Od 2020 r. w ramach kolejnych prac nad projektem nowej ustawy dokonano w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej analizy stanu prawnego. Okazało się, że aż ponad 120 aktów prawnych nawiązuje do zadań w zakresie ochrony ludności. Jednocześnie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji powołano zespół, który w obliczu nowych zagrożeń, w szczególności pandemii, dokonał ponownej analizy rzeczywistości oraz funkcjonujących i sprawdzonych rozwiązań systemowych. Przede wszystkim zdaniem autora należy pochylić się nad dość istotnym wnioskiem z przytoczonej wcześniej kontroli NIK, który w ocenie autora jest punktem wyjścia. Na stronie 95 informacji o wynikach kontroli¹⁴ możemy przeczytać, że „[...] jednym z celów nowej ustawy ma być stworzenie nowoczesnych regulacji dotyczących obrony cywilnej, m.in. poprzez uchylene dotychczasowych przepisów dotyczących tej problematyki, ze względu na ich nieadekwatność do współczesnych wyzwań i zagrożeń. Miały zostać one zastąpione rozwiązaniami polegającymi na przekształceniu funkcjonujących w czasie pokoju służb ochrony ludności w podmioty obrony cywilnej działające w czasie wojny i mające uprawnienie do używania międzynarodowego znaku obrony cywilnej oraz do ochrony wynikającej z Protokołów Dodatkowych do Konwencji Genewskich [...]”.

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK – KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, s. 95.

Powyższy wniosek jest jak najbardziej trafny w kontekście chociażby oceny naszego państwa w zakresie wykonywanych zadań ochrony ludności, w tym w ramach unijnego mechanizmu, a także zbudowanej struktury administracji publicznej. Biorąc również pod uwagę pozytywne wyniki innej kontroli NIK¹⁵ z 2021 r. w zakresie funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg), należy uwzględnić ten system jako zasób w szeroko pojętej ochronie ludności z przypisaniem zadań obrony cywilnej w stanach nadzwyczajnych. Należy tego dokonać, integrując zadania z samorządem terytorialnym, na zasadach już sprawdzonych w ramach ustawy o ochronie przeciwpożarowej¹⁶.

Rozwiązania strukturalno-organizacyjne ksrg pozwalają na efektywne wykorzystanie potencjałów organizacyjnych, technicznych i intelektualnych różnych podmiotów ratowniczych i współdziałających, co prowadzi do tego, że system ten nie stanowi wyizolowanego składnika bezpieczeństwa wewnętrznego, lecz jego ważny czynnik, żywo reagujący na wszelkie zmiany i w wysokim stopniu współdziałający z otoczeniem, co sprawdziło się wcześniej przy wielu akcjach i w sytuacjach kryzysowych. Stąd też granice, w których działa system, są bardzo elastyczne, co przejawia się gotowością do wypełniania zadań w każdych warunkach. Może on być więc nie tylko systemem ratowniczym, ale również systemem ochrony ludności. Budowany od ponad 25 lat potencjał pozwala dzisiaj wypełniać szereg zadań, które stawiane są w coraz większym stopniu jednostkom ochrony przeciwpożarowej. Może się to jednak odbywać tylko przez jego ciągłą modernizację oraz przez zwiększanie etatyżacji i zaangażowania finansowego, co pozwoli na uniknięcie pogorszenia wydolności systemu¹⁷.

Czy ochrona ludności i obrona cywilna, biorąc pod uwagę obecną strukturę administracji publicznej i funkcjonujące zasoby ratownicze, powinna być odrębnym systemem? Zdaniem autora nie, ponieważ przypisanie zadań w istniejącym stanie struktury administracji publicznej i zasobów ratowniczych daje gwarancje uregulowania tej kwestii, z zastrzeżeniem pełnej i kontrolowanej integracji zadań w ramach jednego aktu prawnego.

Dodatkowym dowodem jest fakt uchylenia ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta oraz akty wykonawcze do niej nie wytrzymały próby czasu przemian ustrojowych oraz nie wyczerpywały wszystkich obszarów zadaniowych obrony cywilnej wymienionych przez Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK – KPB.430.001.2021, Nr ewid. 7/2021/P/20/035/KPB.

¹⁶ Art. 14 ust. 3-5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

¹⁷ A. Koniczny, *Potrzeby badań podstawowych problemów współpracy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego z samorządem terytorialnym*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Legnicy” 2018, t. 3, s. 235-242.

dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Przepisy z wymienionej wyżej ustawy oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych dotyczące obrony cywilnej uznać należało za przestarzałe i nieprzystające do współczesnych warunków. Przepisy te nie określały jednoznacznie zadań ochrony ludności realizowanych w czasie pokoju, ograniczając się wyłącznie do zadań obejmujących działalność planistyczną, organizacyjną, szkoleniową i upowszechniającą wiedzę na temat problematyki obrony cywilnej. Co najważniejsze, jej uchylenie nie wprowadziło zapaści w działaniach państwa, oczywiście poza rozwojem i utrzymaniem budownictwa ochronnego, które zostało zlekceważone i powinno być pilnie konkretnie uregulowane.

Zadania z zakresu obrony cywilnej pomieszczone są w dziale spraw wewnętrznych, ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁸. Poza tym, przyjmując w 2020 r. pewne i konkretne kierunki przyszłych zmian, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (ówczesny Szef Obrony Cywilnej Kraju), poza dokonaniem analizy stanu prawnego, wydał wytyczne do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r., ukierunkowane na rozbudowę krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, dzięki któremu realizowane mają być zadania niezbędne do zapewnienia optymalnego poziomu ochrony ludności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Oznaczało to również skorzystanie z uprawnień Komendanta Głównego PSP, ustanowionych w delegacji ustawowej do określania m.in. zadań ksrg¹⁹.

Korzystając także z dotychczasowej współpracy z Uniwersytetem Wrocławskim, wszystkie prace i wnioski wykorzystywane na dalszym etapie prac były konsultowane i wspierane przez Interdyscyplinarny Zespół Badawczy, który na wniosek Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej / Szefa Obrony Cywilnej Kraju powołał Jego Magnificencja Rektor Uniwersytetu Wrocławskiego. Do współpracy zaproszono przedstawicieli środowiska naukowego, posiadających doświadczenie w analizach i tworzeniu prawa. Wreszcie wszystkie obecne działania ksrg w obliczu trwającego konfliktu zbrojnego za naszą wschodnią granicą to zadania w dużej mierze wynikające z przytaczanego wcześniej Protokołu Dodatkowego do Konwencji genewskich, a więc zadania tożsame z zadaniami obrony cywilnej.

Pierwsze kroki ku potrzebnym zmianom są już wdrażane. Po pierwsze uchwalona została ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych²⁰, która zintegrowała wspólne działania samorządu terytorialnego ze stowarzyszeniami wykonującymi w imieniu gminy zadania ochrony przeciwpożarowej oraz Państwową Strażą

¹⁸ Art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 ze zm.).

¹⁹ Art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

²⁰ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490).

Pożarną, odpowiedzialną za proces wyszkolenia i przygotowania operacyjnego. Po drugie rozpoczęto już intensywne działania wzmacniające struktury ksrg w zakresie rozbudowy ratownictwa medycznego. Przedsięwzięcie to ma na celu wzmocnienie współpracy z Państwowym Ratownictwem Medycznym, ale przede wszystkim zabezpieczenie działań systemu i budowanie właściwego potencjału przyszłych formacji obrony cywilnej.

4. Podsumowanie

Na potrzeby tego artykułu w wielkim skrócie autor przedstawił stan prac nad uregulowaniem ochrony ludności w Polsce z podkreśleniem realizacji już dzisiaj szeregu działań na rzecz bezpieczeństwa, z wyprzedzeniem stanu prawnego w zakresie ochrony ludności. Należy rzeczywistość dostosować do ukształtowanej w ciągu ostatnich 30 lat struktury administracji publicznej oraz ratownictwa, posiadających odpowiednią hierarchię, zasoby i kompetencje. Wyzwania ostatnich lat jasno pokazały, że nadszedł czas na dopełnienie formalności i przygotowanie prawa spójnego, odpowiedzialnego i możliwego natychmiast do wdrożenia. Ochrona ludności, w tym obrona cywilna, to wspólne zadanie administracji publicznej, ratownictwa z podległymi zasobami oraz samych obywateli. Realizowana jest ona w sposób permanentny, od fazy zapobiegania (np. plan zagospodarowania przestrzennego) z naciskiem na samorząd terytorialny, poprzez fazy przygotowania i reagowania, w ścisłej kooperacji administracji rządowej i samorządowej, po usuwanie klęsk żywiołowych w fazie odbudowy. Zatem integracja wspólnych działań z przeznaczeniem określonego budżetu w oparciu o PKB jest dzisiaj koniecznym, pilnym i przede wszystkim możliwym rozwiązaniem do wdrożenia.

Bibliografia

Literatura

- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej*, Warszawa 2001.
- Konieczny A., *Bezpieczeństwo powszechne i zagrożenia w nie godzące. Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, t. V.
- Konieczny A., *Potrzeby badań podstawowych problemów współpracy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego z samorządem terytorialnym*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Legnicy” 2018, t. 3.

Kuc B., Ścibiorek Z., *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Toruń 2018.

Wiśniewski B., Zalewski S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006.

Inne źródła

Informacja o wynikach kontroli NIK – KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB.

Informacja o wynikach kontroli NIK – KPB.430.001.2021, Nr ewid. 7/2021/P/20/035/KPB.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206).

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1635).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz 2490).

prof. dr hab. Tadeusz Kocowski
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-4086-8803](https://orcid.org/0000-0002-4086-8803)

Powszechny system ochrony ludności i krajowy system ratowniczy w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.2>

Streszczenie: Artykuł dotyczy problematyki powszechnego systemu ochrony ludności i krajowego systemu ratowniczego w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. Analiza materiału normatywnego ukazuje istnienie systemu ochrony ludności, jego aktualną strukturę, zadania oraz rolę, jaką odgrywają w nim organy administracji publicznej, a także inne podmioty w nim uczestniczące, w szczególności ochotnicze straże pożarne.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, bezpieczeństwo wewnętrzne, administracja publiczna, ochotnicze straże pożarne

The universal system of civil protection and the national rescue system in ensuring internal security

Summary: The article deals with the issues of the general system of civil protection and the national rescue system in ensuring internal security. The analysis of the normative material shows the existence of the civil protection system, its current structure, tasks, and the role played by public administration bodies, as well as other entities participating in it, in particular voluntary fire brigades.

Keywords: civil protection, internal security, public administration, voluntary fire brigades

1. Wstęp

Określając zadania państwa, przepisy art. 5 Konstytucji RP stanowią, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zgodnie zaś z treścią art. 74 ust. 1 władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą także bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom,

zaś zgodnie z art. 68 ust. 4 zobowiązane są do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Zadania te w dużej mierze koncentrują się wokół ochrony ludności kraju, czyli zapewnienia jej stanu określonego mianem bezpieczeństwa.

Wszelkie działania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej podejmują jej ustrojowe władze, o czym mowa w przepisie art. 10 Konstytucji RP, stanowiącym, że „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a sądowniczą sądy i trybunały”. Dokonany podział władz oznacza równocześnie różnice w ukształtowaniu przynależnych im zadań.

Gdy idzie o problematykę zapewnienia bezpieczeństwa, przepisy Konstytucji RP stanowią, że zakwalifikowana do władzy wykonawczej Rada Ministrów, zgodnie z przepisem art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8, zobowiązana jest w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Działania władz publicznych mają więc na celu zapewnienie dobrostanu ludności. Jednym z jego elementów jest zapewnienie jej ochrony. Ochrony, przez którą rozumieć należy podejmowanie przez właściwe organy, w szczególności zaś organy administracji publicznej oraz inne podmioty niezaliczane do tej grupy, zintegrowanej działalności mającej na celu ochronę życia i zdrowia ludności znajdującej się na terytorium Rzeczypospolitej, jej mienia oraz środowiska i dziedzictwa kulturowego w przypadku wystąpienia jakichkolwiek zagrożeń. Idzie więc o stworzenie warunków pozwalających na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Celem opracowania jest dokonanie analizy materiału normatywnego oraz literatury przedmiotu, tak by można było ustalić ewentualne istnienie systemu ochrony ludności, jego aktualną strukturę, zadania oraz rolę, jaką odgrywają w nim organy administracji publicznej oraz inne podmioty w nim uczestniczące.

2. Administracja publiczna koncepcyjno-organizatorska

W literaturze przedmiotu problematyka bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa ludności, stanowi przedmiot szerokiej analizy. Podkreśla się, że „troska o bezpieczeństwo, ład społeczny i gospodarczy, obrona przed wrogiem to wszakże takie zadania administracji publicznej, które mają charakter uniwersalny, niezależny od typu państwa i okresu historycznego”¹. Ochrona ludności to w dużej mierze proces mający na celu

¹ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 131.

zapewnienie jej bezpieczeństwa, czyli niedopuszczenie w miarę możliwości do powstania stanu zagrożenia określanego mianem niebezpieczeństwa. Wskazuje się, że bezpieczeństwo może być rozumiane jako idealny stan braku zagrożenia w życiu zbiorowości i jednostek. W praktyce społecznej we współczesnym państwie stan taki realnie nie istnieje; występują natomiast w szerokiej skali dążenia do ochrony wartości i dóbr zbiorowych i indywidualnych. Te właśnie dążenia do ochrony lub nawet sama ochrona są pojęciowo utożsamiane z bezpieczeństwem publicznym. W tym więc sensie bezpieczeństwo publiczne oznacza najogólniej stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli².

Bezpieczeństwo odnosi się do wszystkich sfer życia człowieka i „[...] zawsze łączone jest z zagrożeniem, czyli niebezpieczeństwem. Swoista dychoomia tych pojęć wynika z faktu, że zagrożenie czy niebezpieczeństwo ma charakter pierwotny, zaś bezpieczeństwo ma wtórny charakter, albowiem, aby można mówić o bezpieczeństwie, muszą zaistnieć pozytywne zmiany w otaczającej rzeczywistości oddalające lub stymulujące potencjalne niebezpieczeństwo”³.

Problem zapewnienia bezpieczeństwa publicznego wyraźnie odnoszony jest do administracji określanej mianem publicznej. Najprostszą definicję tej administracji znajdujemy w pracach Tadeusza Bigo, który odwołuje się do części działalności organów władzy państwowej nazywanej administracją. Czyni to mianowicie negatywnie, wskazując, że: „[...] administracją jest działalność państwa z wyłączeniem sądownictwa i ustawodawstwa”⁴. Definicje pozytywne są trudne do jednoznacznego sformułowania. W literaturze wskazuje się, że administracja to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach⁵. Podkreśla się także, że oznacza ona strukturę obsadzoną ludźmi, która ma realizować dobro wspólne w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny i wyposażona jest we władztwo⁶. Możemy więc stwierdzić, że na system organów administracji określanej mianem publicznej składają się przede wszystkim organy administracji rządowej oraz samorządowej.

² J. Jeżewski, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 56.

³ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 13-14.

⁴ Por. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 4.

⁵ J. Boć, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15.

⁶ Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 28.

Pojęcie organu administracji rządowej oznacza organ znajdujący się w strukturze podporządkowania Radzie Ministrów. Dzieli się one na naczelne i centralne oraz organy terenowe administracji rządowej zespolonej i niezespolonej. Administracja zespolona oparta jest na zasadach zespolenia i zwierzchnictwa wojewody, warunkującego skuteczne wykonywanie zadań tej administracji. Administracja niezespolona to terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwym ministrom bądź kierownikom państwowych osób prawnych i kierownikom innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa, wobec której wojewoda posiada uprawnienia koordynacyjne, opiniodawcze i w pewnym zakresie – kontrolne.

Administracja samorządowa to wynik reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego. Powstanie wspólnot samorządowych warunkują dwie przesłanki: terytorium i mieszkańcy. Tworzone są one z mocy prawa, a tym prawem, gdy idzie o tworzenie wspólnot gminnych, jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ (obecna nazwa od 1998 r., zaś pierwotna to ustawa o samorządzie terytorialnym) oraz w przypadku pozostałych wspólnot ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸ i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim⁹, będące podstawą działania powiatów i województw samorządowych.

O ile administracja rządowa występuje na szczeblu ogólnokrajowym oraz częściowo wojewódzkim i powiatowym, o tyle samorządowa występuje w terenie i jest związana ze wspólnotami samorządowymi województwa, powiatu i gminy. To właśnie organy województwa samorządowego (zarząd, sejmik), powiatu (zarząd powiatu, rada powiatu) oraz gminy (prezydent, burmistrz lub wójt, rada gminy) stanowią organy administracji samorządowej. Wskazać też należy, że pomiędzy tymi organami brak jakiegokolwiek podporządkowania hierarchicznego. Wskazane powyżej organy administracji publicznej odgrywać będą zasadniczą rolę w procesie ochrony ludności, czyli w procesie zapewnienia jej bezpieczeństwa, a także niezbędnej dla prawidłowego egzystowania infrastruktury.

Konstytucyjne zadania ochrony porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego, a więc ochrony ludności na zasadach określonych w ustawach, realizuje Rada Ministrów i podporządkowane jej organy. Zadania te określone są zarówno w ustawach przedmiotowych, jak i podmiotowych, a także tych regulujących tzw. stany specjalne. Podstawową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa odgrywać będzie przede wszystkim Rada Ministrów, stąd też rola ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁰, a także ustawy z dnia

⁷ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, dalej: u.s.g.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm., dalej: u.s.p.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 913 ze zm., dalej: u.s.w.

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 178, 1192.

4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹. Przepisy ustawy o Radzie Ministrów w art. 2 stanowią, że Rada Ministrów, wykonując ustanowione dla niej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach. W dużej mierze jej przepisy regulują jej problemy organizacyjno-funkcjonalne. Natomiast ustawa o działach administracji rządowej określa zakres określonych działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem.

Minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Zgodnie z przepisem art. 5 u.dz.a.rz. istotne z punktu widzenia ochrony ludności są działy: administracji publicznej oraz dział spraw wewnętrznych, a współcześnie także informatyzacja. Dział administracja publiczna zgodnie z art. 24 u.dz.a.rz. obejmuje przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, także usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu. Sprawy wewnętrzne zaś obejmują m.in. sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa; zarządzania kryzysowego; obrony cywilnej; ochrony przeciwpożarowej; nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym. Dział informatyzacja to coraz istotniejsze sprawy rozwoju społeczeństwa informacyjnego, przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, a także bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w wymiarze cywilnym. Wskażmy tu także na dział zdrowie, gdyż zgodnie z art. 33 obejmuje on sprawy organizacji i nadzoru nad systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, a także organizacją Obrony Cywilnej Kraju. Podporządkowane są mu formacje biorące bezpośredni udział w działaniach odnoszących się do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, służby bezpośrednio zaangażowane w realizację zadań związanych z utrzymaniem porządku publicznego oraz mające na celu zadania ratownicze wynikające z konieczności zapobiegania lub podejmowane w wyniku powstania nadzwyczajnych zdarzeń obejmujących całą sferę infrastruktury, a stwarzające zagrożenie ludności, a także te przygotowujące ochronę ludności w sytuacji innej niż sytuacja określana popularnie mianem pokoju.

Sfera ochrony ludności stanowi także przedmiot działania administracji terenowej samorządowej, a więc niepodporządkowanej administracji rządowej, realizującej zadania należące do tych wspólnot samorządowych, których są organami. Tak więc do zadań własnych gminy zgodnie z przepisami art. 6 i 7 u.s.g. w szczególności należą sprawy:

¹¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm., dalej u.dz.a.rz.

ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Zgodnie z art. 4. ust. 1 u.s.p. do zadań własnych powiatu w szczególności należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w zakresie: gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; a także obronności. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Zgodnie zaś z art. 14 u.s.w. wykonuje on zadania o charakterze wojewódzkim, w szczególności w zakresie: ochrony środowiska; transportu zbiorowego i dróg publicznych, obronności; bezpieczeństwa publicznego oraz działalności w zakresie telekomunikacji. Ponadto ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa, przedmiotem których mogą być zadania z zakresu bezpieczeństwa, a więc dotyczące ochrony ludności.

Tak więc także organy jednostek samorządu terytorialnego włączone są w poważnym stopniu w proces ochrony ludności, gdyż jest ona elementem kreatywnym owych wspólnot. Proces, który analizując funkcje państwa, jakie realizowane są przez jego organy, zakwalifikować można do funkcji zwanej policją administracyjną. Wszakże celem działalności organów państwa i innych podmiotów publiczno-prawnych określanych mianem policji jest przecież ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego (życia, zdrowia, moralności publicznej, mienia i środowiska). Zadaniem jej jest ochrona stanu istniejącego (porządku i bezpieczeństwa), w miarę możliwości niedopuszczenie do powstania jakiegokolwiek dla niego zagrożenia, mogącego powstać w wyniku działalności człowieka lub w siłę przyrody, a w przypadku jego powstania – doprowadzenie do przywrócenia naruszonego stanu bezpieczeństwa, porządku, ładu i spokoju publicznego, mienia oraz stanu środowiska (infrastruktury). W dużej mierze środkiem służącym do osiągnięcia tego celu jest możliwość stosowania przymusu¹².

¹² Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 139; współcześnie: W. Małecki, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019.

Realizacja celu policji, czyli ochrona stanów porządku i spokoju publicznego oraz dóbr, takich jak życie, zdrowie i mienie, powoduje, że w swej działalności policja zmierza w zasadzie do ochrony owych stanów i dóbr poprzez usuwanie tego wszystkiego, co może lub mogłoby im zagrażać. Rzeczą policji jest bowiem usunięcie zagrożenia lub niedopuszczenie do jego powstania (odwrócenie niebezpieczeństwa). Działalność ta, jak to podkreślano, ma więc w zasadzie charakter negatywny. Organy publiczne realizujące funkcję policyjną nie aranżują bowiem (nie są animatorami) działań mających na celu bezpośrednio lub pośrednio zaspokajanie potrzeb publicznych. Ich rzeczą jest jedynie ocena, czy działania podejmowane przez animatorów tego rodzaju poczynań nie mają na celu naruszenia stanów i dóbr, dla ochrony których organy te zostały powołane¹³.

Pewne działania podejmowane także w sferze ochrony ludności będą miały charakter organizacyjny związany z zaspokajaniem różnorodnych potrzeb ludności, czyli będą niewątpliwie spełniać wymogi pozwalające zakwalifikować je do działalności zwanej pieczęcią administracyjną¹⁴. W odróżnieniu od policji administracyjnej pieczęć ma bowiem na celu bezpośrednio lub pośrednio zaspokajanie potrzeb publicznych, ma więc zatem, jak to podkreślano, charakter pozytywny¹⁵.

Wskazane powyżej organy administracji publicznej wykonują więc w pierwszej fazie działania organizacyjno-prewencyjne w ramach posiadanych przez siebie kompetencji. Idzie bowiem o stworzenie, z jednej strony, odpowiedniej infrastruktury pozwalającej zaspokajać potrzeby społeczne, z drugiej strony, utworzenie, wyposażenie i profesjonalne wyszkolenie odpowiednich inspekcji, straży i służb, bezpośrednio zaangażowanych w działania pomocowo-ratunkowe w stanach zagrożenia, a także mające na celu likwidację ich najbardziej niepożądanych skutków. To też zadanie administracji wymagające dodatkowo jej odpowiedniego zorganizowania i skoordynowania.

3. Administracja wykonawcza

Ochrona ludności oraz niezbędnej do jej prawidłowego funkcjonowania infrastruktury wymaga podejmowania działań w sytuacjach obciążonych ryzykiem, związanych z występowaniem różnorodnych zagrożeń. Powstałe z różnorodnych przyczyn zagrożenia, sytuacje kryzysowe (wywołane w dużej mierze działalnością człowieka lub sił przyrody) wymagają podjęcia akcji realizowanych poprzez dokonywanie działań określanych mianem ratowniczych. Działania we wskazanym zakresie przeprowadzane są zarówno przez odpowiednio zorganizowane organy administracji publicznej, jak i w ramach działań

¹³ S. Kasznica, *Polskie prawo...*, s. 138.

¹⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne...*, s. 6.

¹⁵ *Ibidem*, s. 16.

stricte ratowniczych przede wszystkim przez podporządkowane im formacje. Podejmowane akcje i działania wymagały będą zadysponowania dla ich skuteczności odpowiednich sił i środków pozwalających skutecznie zwalczyć powstałe zagrożenie oraz w odpowiedni sposób zapewnić bezpieczeństwo ludności objętej skutkami występującego zagrożenia, także medyczne.

Organizacja organów administracji utworzonych w tym celu wynika aktualnie z przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁶, które określają organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, a także ich zadania i zasady działania. Zgodnie z art. 2 tej ustawy idzie o działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Samo zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która ma na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwanie ich skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej. Warto zaznaczyć, że utworzono strukturę obejmującą zarówno administracją rządową, jak i samorządową.

W przypadku administracji samorządowej podstawowe zadania nałożone zostały na administrację gminy i powiatu. Na szczeblu województwa główną rolę odgrywa wojewoda będący terenowym organem administracji rządowej. Zarząd województwa samorządowego uczestniczy w realizacji zadań z analizowanego zakresu w ramach posiadanych kompetencji. Natomiast w przypadku powiatu kompetencje w tej dziedzinie przyznane zostały jednoosobowo staroście jako przewodniczącemu zarządu powiatu.

Cały system konstruowany jest od szczebla centralnego. Zgodnie z przepisami art. 8 u.z.k. przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. W składzie znajdują się: Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący; Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych jako zastępcy przewodniczącego; minister właściwy do spraw administracji publicznej; Minister Spraw Zagranicznych; Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany. W posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, następujące organy administracji rządowej: ministrowie kierujący działami

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm., dalej: u.z.k.

administracji rządowej, określonych w przepisie oraz wskazane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (w większości centralne organy administracji), takie jak: Główny Geodeta Kraju; Główny Inspektor Ochrony Środowiska; Główny Inspektor Sanitarny; Główny Lekarz Weterynarii; Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej; Komendant Główny Policji; Komendant Główny Straży Granicznej; Prezes Państwowej Agencji Atomistyki; Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Szef Agencji Wywiadu; Szef Obrony Cywilnej Kraju; Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego; Szef Służby Wywiadu Wojskowego; a także Pełnomocnik Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa.

Do zadań Zespołu w szczególności należy przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych; doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych; oraz opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Obsługę w sprawach zarządzania kryzysowego zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Centrum informuje Komisję Europejską i państwa członkowskie Unii Europejskiej o środkach zastosowanych w sytuacji kryzysowej w celu zabezpieczenia prawidłowego działania publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz stacji nadawczych i odbiorczych używanych do zapewnienia bezpieczeństwa, w zakresie dotyczącym systemu łączności i sieci teleinformatycznych.

Ministrowie, kierujący działami administracji i kierownicy urzędów centralnych, zgodnie z art. 12 u.z.k. tworzą zespoły zarządzania kryzysowego, w skład których wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędu obsługującego ministra lub kierownika. Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, tworzą centra zarządzania kryzysowego, do zadań których należy w szczególności:

- 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności.

Organem właściwym na terenie województwa, zgodnie art. 14 u.z.k., jest wojewoda, do zadań którego między innymi należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;

- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - b) zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - c) przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Organem pomocniczym wojewody jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Do zadań zespołu wojewódzkiego należy w szczególności:

- 1) ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- 2) przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego;
- 3) przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- 4) opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

W województwach tworzy się wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, do zadań których w szczególności należy pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest zgodnie z art. 17 u.z.k. starosta jako przewodniczący zarządu powiatu, do którego zadań w szczególności należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego;
- 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu;
- 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Tworzone są także powiatowe centra zarządzania kryzysowego zapewniające przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy, zgodnie z art. 19 u.z.k., jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, do zadań którego należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego.

Także w gminie mogą być tworzone gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

Praktyczne działania z zakresu ochrony życia zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi; ratownictwo techniczne; ratownictwo chemiczne; ratownictwo ekologiczne; ratownictwo medyczne; współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym¹⁷ oraz systemem powiadamiania ratunkowego, zgodnie z przepisami art. 14 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁸, realizują podmioty należące do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg).

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w ramach posiadanych sił i środków współpracuje z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym, a także bierze udział w likwidacji zagrożenia, w tym w działaniach ratowniczych w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego. Szczegółową organizację krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego minister właściwy do spraw wewnętrznych określa w drodze rozporządzenia¹⁹.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, wojewoda lub starosta, odpowiednio na obszarze kraju, województwa lub powiatu, określają zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynują jego funkcjonowanie i kontrolują wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 993.

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1372 ze zm., dalej: u.o.ppoż.

¹⁹ Zob. przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1319 ze zm.).

środowiska kierują tym systemem. Wojewoda i starosta wykonują swoje zadania przy pomocy odpowiednio wojewódzkiego i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych.

Podmiotami ksrq są przede wszystkim jednostki ochrony przeciwpożarowej, do których zgodnie z przepisem art. 15 u.o.ppoż. zalicza się: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej; zakładową straż pożarną; zakładową służbę ratowniczą; gminną zawodową straż pożarną; powiatową (miejską) zawodową straż pożarną; terenową służbę ratowniczą; ochotnicze straże pożarne; związek ochotniczych straży pożarnych oraz inne jednostki ratownicze. Zasadniczym trzonem systemu ratownictwa są więc jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej jako, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²⁰, zawodowej, umundurowanej i wyposażonej w specjalistyczny sprzęt formacji, przeznaczonej do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

4. Obrona cywilna

Zapewnienie ochrony ludności związane jest także z pewnym elementem temporalnym, wynikającym ze specyfiki stanów, w jakich jest ono dokonywane. Ochrona ta odbywa się zarówno w tzw. stanie pokoju, stanie wojennym, jak i stanie wojny. Zgodnie z art. 116 Konstytucji RP „Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju”. Może on podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Natomiast w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent RP może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa²¹.

²⁰ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1123.

²¹ Zobacz przepis art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301).

Ochrona ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków zgodnie z przepisami art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej należy do obrony cywilnej²².

Zadania obrony cywilnej określone są także w przepisach art. 61 lit. a pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. W rozumieniu tego protokołu określenie „obrona cywilna” oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Te zadania to: służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne podobne działania ochronne; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźne grzebanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania.

Zgodnie z przepisem art. 17 ustawy o powszechnym obowiązku obrony centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, któremu podlega (warto wskazać, że obecnie szefem Obrony Cywilnej Kraju jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej). Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Do ich zakresu działania jako szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie. Bez głębszej analizy wskazać również można, że zadania, jakie mają być wykonywane przez formacje obrony cywilnej w przypadku wojny, w dużej mierze pokrywają się z zadaniami wykonywanymi przez formacje obrony cywilnej, które w określonym stopniu też stanowią jednostki kwalifikowane do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

²² T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

Generalnie wskazać należy na fakt, że funkcje „organów” obrony cywilnej pełnią „organy” będące organami ksrq, podobnie w przypadku jednostek organizacyjnych uczestniczących w tych sferach, co stawia pytanie o relacje pomiędzy tymi obydwoma sferami.

5. Aktywność obywatelska

Wskazać należy na jeszcze jeden element bardzo istotny z punktu widzenia systemu ochrony ludności, którego udział w tym systemie zawdzięczamy w dużej mierze aktywności obywatelskiej, dodatkowo głęboko zakorzenionej w historii, czyli działające na terenie gmin ochotnicze straże pożarne. Są to umundurowane jednostki, wyposażone w specjalistyczny sprzęt, przeznaczone w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Ochotnicze straże pożarne są stowarzyszeniami, czyli dobrowolnymi, samorządnymi, trwałymi zrzeszeniami o celach niezarobkowych posiadającymi w swej większości osobowość prawną, przy czym, co należy podkreślić, są one także jednostkami organizacyjnymi ochrony przeciwpożarowej, a znaczna część z nich stanowi element ksrq.

Realizacji tych celów podporządkowana jest struktura organizacyjna stowarzyszenia, przede wszystkim powołanie w jej ramach jednostki operacyjno-technicznej, na czele której stoi naczelnik będący równocześnie wiceprezesem zarządu stowarzyszenia – ochotniczej straży pożarnej. Tworzenie jednostek operacyjno-technicznych ochotniczej straży pożarnej należy do kompetencji zarządu. Jednostką operacyjno-techniczną jednoosobowo kieruje naczelnik, do kompetencji którego należy między innymi wnioskowanie do zarządu OSP o wyznaczenie członków OSP do wykonania zadań operacyjno-technicznych, organizowanie i prowadzenie podstawowego szkolenia pożarniczego członków OSP, drużyn młodzieżowych i kobiecych OSP, kierowanie przeciwpożarową działalnością zapobiegawczą oraz w przeprowadzanych akcjach ratowniczo-gaśniczych, dysponowanie sprzętem i urządzeniami pożarniczymi OSP oraz nadzorowanie ich prawidłowej eksploatacji i konserwacji.

Te zasygnalizowane sprawy związane z działalnością OSP związaną z udziałem tych jednostek w ksrq powinny zostać uregulowane w ustawie, gdyż obecnie w dużej mierze opierają się one na wewnętrznej regulacji statutowej. Regulacji wymagałyby także problemy profesjonalizacji działalności ochotników, sytuacji prawnej sprzętu, a także spraw socjalnych związanych z uczestnictwem strażaków ochotników w akcjach ratowniczych.

6. Zakończenie

Aktualnie obowiązujący system ochrony ludności, choć generalnie spełniający swe zadania, wymaga niewątpliwie pewnych korekt, pozwalających na większą jego konsolidację, szczególnie gdy idzie o rozproszone regulacje prawne, będące podstawą działań jego podmiotów. Idzie też o podniesienie rangi prawnej istniejących regulacji merytorycznych, gdyż regulacja dotycząca działalności podstawowego elementu tego systemu, czyli ksrg, zawarta jest w przepisach rozporządzenia. Dodatkowych regulacji wymaga także określenie sytuacji prawnej pewnych jego elementów, jak choćby ochotniczych straży pożarnych, które posiadają status stowarzyszeń, czyli podmiotów będących samodzielnymi i samorządnymi, trwałymi zrzeszeniami. Nie naruszając więc tego statusu, należałoby udoskonalić regulacje związane z zadaniami tych jednostek, kwestie wykonywania zadań w skrajnych warunkach bezpieczeństwa, wyposażenie w sprzęt, a także finansowania działalności, dokonywanej w ramach ochrony ludności.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Błaś A., *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Cieślak Z. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012.
- Jeżewski J., *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.
- Małecki W., *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie*, Rzeszów 2007.

dr Justyna Mielczarek-Mikołajów

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0001-8706-2930](https://orcid.org/0000-0001-8706-2930)

e-mail: justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

Jednostka w systemie bezpieczeństwa powszechnego – zagadnienia wybrane

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.3>

Streszczenie: Pojęcie bezpieczeństwa powszechnego jest ujmowane jako stan w społeczeństwie warunkujący jego prawidłowe funkcjonowanie i ukierunkowany na ochronę takich wartości, jak m.in. życie, zdrowie, mienie obywateli, ustroju czy suwerenności państwa. Zadania w tym zakresie są wykonywane przede wszystkim przez organy administracji publicznej. Należy jednak zauważyć, że ochrona tych wartości stanowi także obowiązek jednostki. Z tego względu autorka zwróci uwagę na wybrane przepisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz niektórych ustaw, a także konieczność kształtowania kultury bezpieczeństwa wśród społeczeństwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo powszechne, jednostka, bezpieczeństwo publiczne, zadanie publiczne

An individual in the universal security system – selected issues

Summary: The concept of general security is understood as a condition in society that conditions its proper functioning and is aimed at the protection of such values as, inter alia, life, health, property of citizens, political system or state sovereignty. Tasks in this area are performed primarily by public administration bodies. It should be noted, however, that the protection of these values is also the responsibility of the individual. Due to this, the author will draw attention to selected provisions of the Constitution of the Republic of Poland on the 2 of April of 1997 and certain acts, as well as the need to shape a safety culture among the society.

Keywords: universal safety, individual, public safety, public task

1. Wstęp

Dominująca w literaturze przedmiotu perspektywa badawcza zwraca uwagę na rolę państwa i jego organów w sferze zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego. Z tego powodu narastała w doktrynie konieczność skupienia uwagi na sytuacji prawnej

jednostki, co stanowiło przyczynę wyboru prezentowanego tematu. Jest to o tyle ważne, że jednostka swoim zachowaniem może zniwelować skutki działań organów publicznych. Należy zatem zbadać zakres i charakter właściwych regulacji, poszukując odpowiedzi na pytanie, czy działania w sferze zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego można ujmować również jako indywidualny obowiązek.

2. Pojęcie bezpieczeństwa powszechnego

Pojęcie bezpieczeństwa powszechnego nie jest definiowane jednolicie¹. Przez długi czas było identyfikowane ze stanem gwarantującym pewność istnienia i przetrwania². Bezpieczeństwo powszechne określa się jako stan społeczeństwa umożliwiający jego sprawne funkcjonowanie. Odnosi się ono do szerokiego zakresu przejawów życia codziennego człowieka w postaci zagrożeń spowodowanych wystąpieniem czynników ekonomicznych, społecznych, politycznych czy kulturowych³. Bezpieczeństwo dotyczy zatem szeregu warunków, spełnienie których zapewnia ochronę takich wartości, jak życie, zdrowie, mienie obywateli, stabilność ustroju czy suwerenność państwa, a także szeroko pojętego ładu publicznego i prawnego.

3. Wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa powszechnego

W literaturze podkreśla się, że utrzymanie bezpieczeństwa powszechnego i publicznego jest uznawane za jedno z najstarszych zadań, ściśle związanych z podstawową funkcją władzy publicznej⁴. Z tego powodu jest ono określane jako zadanie publiczne organów administracji publicznej. Mówiąc precyzyjniej – organy zarówno administracji państwowej, jak i samorządowej są opisywane jako podmioty zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom i realizowania w tym zakresie zadania publicznego⁵.

¹ P. Gromek, *Istota bezpieczeństwa powszechnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2018, nr 68 (4), s. 163.

² P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, t. 4, nr 7, s. 11.

³ P. Gromek, *Istota bezpieczeństwa...*, s. 162.

⁴ J. Filaber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiانا Wratislaviensis”, Wrocław 2009, s. 244-245.

⁵ Zob. np. L. Nikolski, *Dialog społeczny i obywatelski jako element zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym*, [w:] T. Szmidtko, J. Kozioł (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem państwa – wyzwania i ryzyka*, Warszawa 2014, s. 394; A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] eidem (red.), *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017, s. 22-25; M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.

Szczególne ujęcie tej zasady prezentuje Konstytucja RP, która w art. 5⁶ nakłada na państwo polskie obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom⁷. Także Rada Ministrów, zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji RP, jest zobowiązana do zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Co ważne, bezpieczeństwo stanowi wartość mocno akcentowaną również w innych miejscach ustawy zasadniczej, np. w art. 26 ust. 1, art. 126 ust. 2 czy art. 136, co może świadczyć o nadaniu mu przez ustrojodawcę szczególnej rangi⁸. Działania władz publicznych służą wzmocnieniu w jednostce poczucia bezpieczeństwa, co uprawnia obywateli do oczekiwania na odpowiednią reakcję.

Należy jednak zauważyć, że bezpieczeństwo stanowi wartość wielorodzajową i złożoną⁹. Bezpośrednimi lub pośrednimi beneficjentami bezpieczeństwa są zbiorowości społeczne oraz poszczególne jednostki, podobnie jak podmioty publiczne i prywatne wykonujące w tej dziedzinie ustawowe zadania należące do państwa¹⁰. Jednostka powinna dążyć do zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb¹¹. W tym kontekście warto przypomnieć, że w piramidzie potrzeb, opracowanej np. przez Abrahama Masłowa czy Clayтона Alderfera, potrzeba bezpieczeństwa jest ujmowana szeroko i jej zaspokojenie powinno być uznane za jeden z podstawowych warunków dobrego funkcjonowania człowieka¹². Zatem także działania jednostki muszą zmierzać do stworzenia i utrzymania odpowiedniego dla niej poziomu bezpieczeństwa.

4. Analiza przepisów Konstytucji RP

Co ważne w kontekście ochrony bezpieczeństwa powszechnego, Konstytucja RP i ustawy nakładają na jednostkę z góry określone obowiązki. Jednym z najważniejszych jest uregulowany w art. 85 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęcie obrony nie zostało zdefiniowane w Konstytucji RP, ale choćby

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja RP.

⁷ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 257-262.

⁸ L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 31*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 84.

⁹ J. Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość. Refleksja aksjologiczna i etyczna*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa konferencja naukowa. Kraków, 11–13 maja 2000*, Kraków 2000, s. 46-47.

¹⁰ A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 23, s. 89.

¹¹ D. Ambroży, T. Ambroży, *Aktywność fizyczna człowieka jako realizacja potrzeby bezpieczeństwa*, [w:] T. Szmidtka, J. Kozioł (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem...*, s. 61.

¹² A. Chrisidu-Budnik, *Motywowanie*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 404-407.

z ogólnego kontekstu można wnioskować, że z jednej strony odnosi się ono do umacniania obronności Rzeczypospolitej, przygotowania ludności i mienia narodowego na wypadek wojny, co jest zadaniem każdego obywatela, a nie tylko władz państwowych, z drugiej zaś strony dotyczy zorganizowanych działań zbrojnych¹³. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa stanowi jeden z zasadniczych i fundamentalnych obowiązków obywateli, co wynika już z art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Polska jest „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”¹⁴. W tym aspekcie należy rozpatrywać konstytucyjny obowiązek wyłącznie w odniesieniu do obywateli polskich (a więc nie każdego człowieka), bez względu na płeć. Trzeba podkreślić, że ma on charakter powszechny i oznacza zakaz przerzucania ciężarów związanych z obronnością wyłącznie na określoną grupę społeczną¹⁵.

Konstytucja RP najczęściej używa pojęcia bezpieczeństwa w kontekście ograniczenia praw jednostki, na co wskazuje m.in. art. 31 ust. 3¹⁶. W tym znaczeniu bezpieczeństwo publiczne określa się jako stan, w którym ochronie podlegają podstawowe wolności oraz prawa człowieka w postaci takiej jak życie i zdrowie, a także zasady określające konstytucyjną aksjologię. Pojęcie bezpieczeństwa zastosowane we wskazanym przepisie należy rozumieć szeroko jako stan zagrożenia bezpieczeństwa oceniany sytuacyjnie¹⁷. Istotny pozostaje fakt, że wartość w postaci bezpieczeństwa została ujęta na pierwszym miejscu w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co podkreśla jej zasadniczy charakter¹⁸. Punktem wyjścia tej wartości konstytucyjnej jest racja stanu¹⁹. Przesłanka ochrony bezpieczeństwa stwarza więc możliwość ograniczenia lub pozbawienia jednostki wolności, która jest uosobieniem jej dobra osobistego²⁰.

¹³ Szerzej: K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Komentarz do art. 85*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 989-1000.

¹⁴ M. Haczkowska, *Komentarz do art. 85*, [w:] eadem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 450.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

¹⁶ Zgodnie z przywołanym przepisem: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

¹⁷ P. Tuleja, *Komentarz do art. 31*, [w:] idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 119; wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07, Legalis nr 106699.

¹⁸ L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 31...*, s. 84.

¹⁹ K. Complak, *Komentarz do art. 31*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 49-50.

²⁰ L. Bosek, M. Szydło, *Komentarz do art. 31*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. I, s. 787.

5. Regulacje ustawowe

Obowiązek określony w art. 85 Konstytucji RP został uszczegółowiony w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Przykładowo art. 4 tej ustawy nakazuje uwzględnienie stanu zdrowia przy nakładaniu obowiązków związanych z obronnością. Dodatkowo prawo międzynarodowe wyklucza rekrutowanie czy wcielanie do sił zbrojnych osób poniżej 18. roku życia, co reguluje Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne z 25 maja 2000 r.²² Omawiany obowiązek powinien być realizowany zarówno w czasie konfliktu zbrojnego, jak i w okresie pokoju, z uwagi na potrzebę umacniania obronności²³. W konsekwencji zobowiązania z zakresu obronności są aktywowane nie tylko w razie zagrożenia niepodległości (bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego w razie wojny lub agresji zbrojnej bez jej wypowiedzenia), ale także w czasie pokoju dla zapewnienia właściwego funkcjonowania Sił Zbrojnych²⁴. W związku z tym trzeba uznać, że obowiązek obrony może być wykonywany nie tylko przez służbę wojskową, ale również przy spełnianiu tzw. świadczeń osobistych. Jak już zostało wyżej wspomniane, realizacja omawianego obowiązku może wiązać się z ograniczeniem indywidualnych praw i wolności obywateli czy innych podmiotów, w szczególności w sytuacji konieczności ochrony bezpieczeństwa, „która w każdym demokratycznym porządku prawnym może, w granicach wyznaczonych niezbędnością, uzasadniać wkroczenie w prawa jednostki, nawet w prawa podstawowe”²⁵.

Idąc dalej, należy zaznaczyć, że omawiana problematyka ma szerszy kontekst znaczeniowy, gdyż potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego jest związana z nakazaniem jednostce odpowiednich zachowań i sankcjonowaniem innych zachowań, zakazanych w przepisach prawa²⁶. W związku z tym łączy się ona w oczywisty sposób z obowiązkiem określonym w art. 82 i 83 Konstytucji RP, zgodnie z którymi obywatel polski powinien m.in. troszczyć się o dobro wspólne oraz przestrzegać prawa Rzeczypospolitej Polskiej, co przyczynia się także do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego.

Obowiązki związane z bezpieczeństwem publicznym mogą być regulowane również na podstawie innych szczegółowych ustaw. Jednym z takich obowiązków jest zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego. Realizują go nie tylko władze publiczne, zobligowane do podejmowania rozmaitych działań, ale także poszczególne jednostki, a szerzej – całe społeczeństwo. Chodzi tu np. o zachowanie dobrego stanu

²¹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372 z późn. zm.

²² P. Grzebyk, *Komentarz do art. 85*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. I, s. 1889.

²³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2005 r., II SA/WA 1216/05, *Legalis/el*.

²⁴ Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

²⁵ Wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., SK 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22.

²⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2017 r., II SA/Po 902/17, *Legalis* nr 1730129.

technicznego pojazdu, właściwe przygotowanie uczestników ruchu oraz przestrzeganie przepisów prawa m.in. w zakresie utrzymania nakazanej prędkości²⁷. Obowiązki te zostały szeroko opisane w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²⁸. Przykładowo art. 16 tej ustawy statuuje m.in. obowiązek kierującego pojazdem ruchu prawostronnego poruszania się możliwie blisko prawej krawędzi jezdni czy też ustąpienia miejsca nadjeżdżającemu pojazdowi szynowemu w sytuacji, gdy kierujący pojazdem znajduje się na części jezdni, po której jeżdżą takie pojazdy. Nieprzestrzeganie zasad wynikających z tej ustawy w konsekwencji może oznaczać uruchomienie środków określonych m.in. w ustawie z dnia 5 stycznia 2021 r. o kierujących pojazdami²⁹, której celem jest nie tyle sankcjonowanie zachowań kierowców, co ochrona bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁰.

Część obowiązków nałożonych na obywateli została wprowadzona także na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³¹, co dodatkowo jest związane z ograniczeniem praw i wolności jednostki. Zawarty w art. 21 tej ustawy katalog wspomnianych ograniczeń dotyczy szczególnie: zawieszenia działalności określonych przedsiębiorców; ustanowienia nakazu lub zakazu prowadzenia działalności gospodarczej danego rodzaju albo też nakazu oddelegowania przez pracodawcę pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi celem zapobiegnięcia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia; całkowitej albo częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły oraz zakazu okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju; ustalenia obowiązku poddania się kwarantannie lub innym obowiązkom określonym w przepisach – w postaci badań lekarskich, leczenia i szczepień ochronnych oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych; obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin.

Jednostka może również zostać zobowiązana do rozmaitych świadczeń rzeczowych i osobistych określonych art. 22 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej w postaci choćby udzielania pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom, czynnego udziału w działaniu ratowniczym albo wykonywania innych zadań wyznaczonych

²⁷ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, KPB-4101-03-00/2013, nr ewid. 148/2014/KPB, www.nik.gov.pl [dostęp 28.08.2021].

²⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 450 z późn. zm.).

²⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1212.

³⁰ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 listopada 2018 r., II SA/Po 623/18, Legalis nr 1890567 i wyrok WSA w Opolu z dnia 6 czerwca 2019 r., II SA/Op 151/19, Legalis nr 1975895.

³¹ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897 z późn. zm.

przez kierującego akcją ratowniczą czy też wykonywania określonych prac lub oddania do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych. Inne obowiązki obejmują zabezpieczenie zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczanie im paszy i schronienia, oraz zagrożonych roślin lub nasion, a także pełnienie wart. Są one nakładane w sytuacji, w której siły i środki, którymi dysponuje wójt (a także burmistrz czy prezydent miasta), starosta, wojewoda lub pełnomocnik, są niewystarczające³². Jak podkreśla się w literaturze, obowiązek określonych świadczeń osobistych i rzeczowych może być nałożony jedynie po uprzednim wyczerpaniu wszelkich innych możliwości działania. Obowiązki te są wymienione w sposób enumeratywny. Co ważne, nie jest dopuszczalne nakładanie innych świadczeń niż ujęte w przepisie³³.

Jeszcze inne sytuacje regulują m.in. art. 5 i 6 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych³⁴. Dotyczy ona ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym oraz zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych, włącznie ze służącymi tym obiektom instalacjami oraz urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi. Zakres obowiązków nakładanych na organizatora obejmuje spełnienie wymogów określonych w szczególności w przepisach prawa budowlanego, w przepisach sanitarnych i dotyczących ochrony przeciwpożarowej, zagwarantowanie udziału w imprezie służb porządkowych, służb informacyjnych oraz kierującego tymi służbami kierownika do spraw bezpieczeństwa, zorganizowanie pomocy medycznej czy też zapewnienie zaplecza higieniczno-sanitarnego. W literaturze podkreślono, że katalog określony w art. 6 ustawy nie pozwala na kompleksowe oraz wyczerpujące odtworzenie zakresu obowiązków nałożonych na organizatora imprezy masowej, gdyż ma on charakter otwarty³⁵.

6. Kształtowanie kultury bezpieczeństwa

W zakresie kształtowania postawy jednostki w systemie bezpieczeństwa powszechnego ważne miejsce zajmuje kreowanie odpowiedniej kultury bezpieczeństwa³⁶, której ewolucyjny kontekst dotyczy wzbudzenia świadomości zależności jednostki od

³² Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 grudnia 2020 r., II SA/Sz 765/20, Legalis nr 2528646; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 17 maja 2021 r., II W 509/21, Legalis nr 2584274.

³³ P. Ruczkowski, *Stan kłęski żywiołowej. Komentarz*, Warszawa 2002, LEX/el.

³⁴ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2171.

³⁵ M. Drózdź, *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

³⁶ Zob. np. M. Cieślarczyk, A. Filipek, A.W. Świdorski *et al.*, *Istota kultury bezpieczeństwa i jej znaczenie dla człowieka i grup społecznych*, „Kultura Bezpieczeństwa” 2014, nr 1-2, s. 17-56, <https://czasopisma.uph.edu.pl/kulturabezpieczenstwa/article/view/583> [dostęp 28.08.2021].

przyrody i ścisłego z nią związku³⁷. Pojęcie kultury oznacza „wszystko, co ludzie czynią, myślą i posiadają jako członkowie społeczności”³⁸. Niesie ono ze sobą różnorodność będącą efektem homogeniczności zewnętrznej (pomiędzy różnymi zbiorowościami) oraz homogeniczności wewnętrznej, zapewniającej jednorodność i tym samym uniformizującą zarówno działalność, jak i sposób działania każdej zbiorowości³⁹.

Samo pojęcie „kultura bezpieczeństwa” pojawiło się po raz pierwszy w 1986 r. w dokumentach Międzynarodowej Agencji ds. Energii Atomowej wskazujących właśnie brak kultury bezpieczeństwa jako jedną z przyczyn awarii w elektrowni w Czarnobylu. W tym znaczeniu kultura ta dotyczy kwalifikacyjnego i psychologicznego przygotowania wszystkich osób, które mają obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa elektrowni atomowych, uwarunkowanego samoświadomością, odpowiedzialnością i samokontrolą przy realizacji prac wpływających na bezpieczeństwo⁴⁰. W obecnym ujęciu pojęcie to odnosi się do wartościowych postaw ludzi, motywów ich zachowania, osobistych i zawodowych celów oraz zdolności, od których zależy w określonym stopniu efektywność działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa oraz zmniejszeniu globalnych, społecznych czy indywidualnych ryzyk. Kultura ta umożliwia osiągnięcie stanu organizacji jednostki gwarantującego określony poziom jej bezpieczeństwa w procesie działalności ludzkiej⁴¹. Celem takiego ujęcia jest opisanie procesu pozwalającego na utworzenie oraz korekcję celów i zadań, opracowanie m.in. normatywno-prawnej bazy kultury bezpieczeństwa, a także efektywnego oddziaływania kulturowo-informacyjnego. Dlatego kultura bezpieczeństwa jest tworzona na trzech poziomach: indywidualnym, organizacyjnym i społeczno-państwowym, przy czym najważniejszy jest ostatni z nich. Stąd też potrzeba bezpieczeństwa powinna stanowić podstawową i wewnętrzną potrzebę społeczeństwa. W tym celu, po pierwsze, należy dążyć do wypracowania osobistego systemu wartości, ideałów i działań. Po drugie, trzeba propagować wiedzę o bezpiecznym funkcjonowaniu i rozwoju w społeczeństwie oraz formować pożądane zachowania w tej sferze. Po trzecie, powinno się tworzyć warunki niezbędne do uformowania kultury bezpieczeństwa⁴².

Zachowanie jednostki powinno się sprowadzać do utrzymania stanu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, co najczęściej oznacza pewne stany panujące

³⁷ A. Giddens, *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturalizmu*, przeł. S. Amsterdamski, Poznań 2003, s. 67.

³⁸ R. Bierstedt, *The Social Order: An Introduction to Sociology*, New York 1963, s. 129.

³⁹ P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2005, s. 233.

⁴⁰ P. Sekuła, *Czarnobyl. Społeczno-gospodarcze, polityczne i kulturowe konsekwencje katastrofy jądrowej dla Ukrainy*, Kraków 2014, s. 387; J. Kozioł, *Kultura bezpieczeństwa*, [w:] J. Prońko, B. Wiśniewski (red.), *Zarządzanie instytucjami politycznymi i prywatnymi w kontekście niepewności, zagrożeń kryzysów i ryzyka*, Szczytno 2017, s. 24.

⁴¹ J. Kozioł, *Kultura bezpieczeństwa...*, s. 24-26.

⁴² *Ibidem*, s. 26-28.

w organizacji społecznej. Ich zachowanie daje szansę na uniknięcie pewnych szkód zarówno przez całą społeczność, jak i poszczególne jednostki⁴³. Chodzi więc o kształtowanie pewnych zachowań i nawyków, które pozwolą na zapewnienie bezpieczeństwa. Ważną rolę odgrywa zatem świadomość jednostki, a także jej edukacja w omawianym zakresie. Wypracowanie odpowiednich modeli zachowań pozwala zminimalizować wystąpienie potencjalnych czy realnych zagrożeń. W obrębie działań dotyczących bezpieczeństwa publicznego wyróżnia się tzw. obszar obywatelski, obejmujący postulowane przez jednostki sposoby podwyższenia bezpieczeństwa w miejscach publicznych i zamieszkania, a także podejmowane w tym zakresie inicjatywy obywatelskie. Należy zauważyć, że to obywatele tworzą wspólnoty lokalne gminy czy powiatu, przede wszystkim poprzez kształtowanie popytu w zakresie m.in. ochrony osób i mienia, usług publicznych i oferty edukacyjnej, zaś będąc członkami określonych organizacji, mogą inicjować rozmaite działania lokalne, regionalne czy krajowe, wspierając w tym zakresie działania organów administracji publicznej⁴⁴.

7. Podsumowanie

Mając na uwadze przedstawione wyżej rozważania, warto podkreślić, że pojęcie bezpieczeństwa powszechnego jest niezwykle szerokie i obejmuje różnorodne obszary życia jednostki i funkcjonowania całego społeczeństwa. Omawiane zagadnienie wymaga nie tylko podjęcia analizy realizacji zadań organów administracji publicznej w zakresie zapewnienia tego bezpieczeństwa, ale także zwrócenia uwagi na obowiązki i postawę jednostki, które powinny przyczynić się do realizacji celów wyznaczonych w przepisach prawa. Jest to zupełnie inne spojrzenie na prezentowane zagadnienie, gdyż jednostka jest nie tylko podmiotem, który może czegoś od państwa skutecznie żądać, ale powinna też stanowić podmiot realizujący określone cele i obowiązki. To właśnie jej działania niejednokrotnie przesądzają o rozprzestrzenianiu się lub ograniczaniu rozprzestrzeniania się rozmaitych zagrożeń.

W tym kontekście nie można zapominać, że ustrojodawca i ustawodawca nakładają na obywateli szereg obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa powszechnego, do których należy choćby obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej czy działania w zakresie zabezpieczenia imprez masowych lub zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Perspektywa jednostki jako podmiotu zobowiązanego pozwala na

⁴³ K. Rajchel (red.), *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie. Wybrane prawno-organizacyjne aspekty działania Policji*, Rzeszów 2005, s. 39.

⁴⁴ M. Gikiewicz, R. Wróbel, P. Gromek, *Określenie obszarów bezpieczeństwa oraz ustalenie ich roli w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarnej” 2013, nr 46 (2), s. 133.

wprowadzenie pewnych konsekwencji w przypadku nierealizowania przez obywateli swoich obowiązków. Podstawowym celem tych obostrzeń nie jest sankcjonowanie zachowań jednostki, ale dbałość o jedną z najważniejszych wartości społecznych, czyli bezpieczeństwo powszechne. Podejmowane działania powinny koncentrować się na kształtowaniu kultury bezpieczeństwa, bowiem od poziomu świadomości i jej uzewnętrzniania zależy w znacznym stopniu ochrona bezpieczeństwa powszechnego.

Bibliografia

Literatura

- Ambroży D., Ambroży T., *Aktywność fizyczna człowieka jako realizacja potrzeby bezpieczeństwa*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa konferencja naukowa. Kraków, 11–13 maja 2000*, Kraków 2000.
- Bierstedt R., *The Social Order: An Introduction to Sociology*, New York 1963.
- Bosek L., Szydło M., *Komentarz do art. 31*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Chrisidu-Budnik A., *Motywowanie*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Cieślarczyk M., Filipek A., Świdorski W. et al., *Istota kultury bezpieczeństwa i jej znaczenie dla człowieka i grup społecznych*, „Kultura Bezpieczeństwa” 2014, nr 1-2, <https://czasopisma.uph.edu.pl/kulturabezpieczenstwa/article/view/583>
- Complak K., *Komentarz do art. 31*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Drózd M., *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.
- Działocha K., Łukaszczuk A., *Komentarz do art. 85*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
- Filaber J., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiiana Wratislaviensis” 2009.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 31*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Giddens A., *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturalizmu*, przeł. S. Amsterdamski, Poznań 2003.

- Gikiewicz M., Wróbel R., Gromek P., *Określenie obszarów bezpieczeństwa oraz ustalenie ich roli w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2013, nr 46 (2).
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017.
- Gromek P., *Istota bezpieczeństwa powszechnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2018, nr 68 (4).
- Grzebyk P., *Komentarz do art. 85*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Haczkowska M., *Komentarz do art. 85*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kozioł J., *Kultura bezpieczeństwa*, [w:] J. Prońko, B. Wiśniewski (red.), *Zarządzanie instytucjami politycznymi i prywatnymi w kontekście niepewności, zagrożeń kryzysów i ryzyka*, Szczytno 2017.
- Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, t. 4, nr 7.
- Nikolski L., *Dialog społeczny i obywatelski jako element zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym*, [w:] T. Szmidtko, J. Kozioł (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem państwa – wyzwania i ryzyka*, Warszawa 2014.
- Osierda A., *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23.
- Rajchel K. (red.), *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie. Wybrane prawno-organizacyjne aspekty działania Policji*, Rzeszów 2005.
- Ruczkowski P., *Stan kłęski żywiołowej. Komentarz*, Warszawa 2002, LEX/el.
- Sekula P., *Czarnobyl. Społeczno-gospodarcze, polityczne i kulturowe konsekwencje katastrofy jądrowej dla Ukrainy*, Kraków 2014.
- Szmyd J., *Bezpieczeństwo jako wartość. Refleksja aksjologiczna i etyczna*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa konferencja naukowa. Kraków, 11–13 maja 2000*, Kraków 2000.
- Sztompka P., *Socjologia*, Kraków 2005.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 31*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Zdyb M., Stelmasiak J., Sikora K. (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Konwencja o prawach dziecka w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne z dnia 25 maja 2000 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 91, poz. 608).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 450 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 450 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2171).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2021 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1212).

Orzeczenia

Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

Wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., SK 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2005 r., II SA/WA 1216/05, Legalis.pl.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2017 r., II SA/Po 902/17, Legalis nr 1730129.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 listopada 2018 r., II SA/Po 623/18, Legalis nr 1890567.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 6 czerwca 2019 r., II SA/Op 151/19, Legalis nr 1975895.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 grudnia 2020 r., II SA/Sz 765/20, Legalis nr 2528646.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 17 maja 2021 r., II W 509/21, Legalis nr 2584274.

dr n. med. Robert Susło

Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu

Wydział Nauk o Zdrowiu

Zakład Epidemiologii i Edukacji Zdrowotnej, Katedra Zdrowia Populacyjnego

ORCID: [0000-0002-2680-7617](https://orcid.org/0000-0002-2680-7617)

dr Mateusz Paplicki

Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu

Wydział Lekarski

Zakład Traumatologii i Medycyny Ratunkowej Wieku Rozwojowego

ORCID: [0000-0002-4169-9298](https://orcid.org/0000-0002-4169-9298)

Zapobieganie zagrożeniom epidemicznym i ich zwalczanie oraz organizacja pomocy medycznej na przykładzie działalności jednostek administracji publicznej z uwzględnieniem doświadczeń zwalczania epidemii COVID-19 – uwagi wstępne

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.4>

Streszczenie: Rozpoznawanie pojawiających się zagrożeń oraz możliwie wczesne wykrycie i skuteczne raportowanie ryzyka wystąpienia danego zagrożenia zdrowotnego może stanowić o skuteczności walki z różnego typu epidemiami. Efektywność działań przeciwepidemicznych powiązana jest z efektywnością systemu opieki zdrowotnej oraz nadzoru epidemiologicznego. Efektywnie prowadzony nadzór epidemiologiczny pozwala na wczesne wykrywanie występowania epidemii chorób zakaźnych oraz wczesne wprowadzenie działań i procedur wypracowanych przez jednostki administracji publicznej. Wydarzenia lat 2020-2021 boleśnie przypomniały światu o tym, jak choroby zakaźne wpływają na codzienne funkcjonowanie, a nawet fizyczne przetrwanie społeczeństwa, a raczej sprawność w zapobieganiu ich występowania i ograniczaniu ich zasięgu, gdy już wystąpią. Statystyki zgonów z powodu rozpoznanych zachorowań na COVID-19 podają w wątpliwość skuteczność i sprawność doczasowych rozwiązań w zapobieganiu, ograniczeniu zasięgu i leczeniu chorób zakaźnych.

Słowa kluczowe: epidemia, COVID-19, organizacja, planowanie, administracja publiczna

Preventing and combating epidemic threats and organizing medical assistance on the example of the activities of public administration units, taking into account the experience of combating the COVID-19 epidemic – introductory remarks

Summary: Recognition of emerging threats and possibly early detection and effective reporting of the risk of a given health threat may determine the effectiveness of the fight against various types of epidemics. The effectiveness of anti-epidemic measures is related to the effectiveness of the health care system and the effectiveness of epidemiological supervision. Effectively conducted epidemiological supervision allows for early detection of epidemics of infectious diseases and early introduction of activities and procedures developed by public administration units. The events of 2020-2021 have painfully reminded the world of how infectious diseases affect the daily functioning and even the physical survival of society, or rather the efficiency in preventing their occurrence and limiting their spread when they occur. The statistics of deaths due to diagnosed COVID-19 cases question the effectiveness and efficiency of the current solutions in preventing, limiting the range and treating infectious diseases.

Keywords: epidemic, COVID-19, organization, planning, public administration

1. Wstęp

Współczesny człowiek żyjący w którymkolwiek z krajów charakteryzujących się co najmniej umiarkowanym stopniem rozwoju gospodarczo-cywilizacyjnego, począwszy od lat 20. ubiegłego stulecia, znajdował się w coraz bardziej luksusowej sytuacji, pozwalającej na stopniowe zacieranie w zbiorowej pamięci społeczeństw historycznie wysokiej zachorowalności na choroby zakaźne oraz związanego z nią wysokiego udziału zgonów wywoływanych przez nie w ogólnej liczbie zgonów, na rzecz chorób degeneracyjnych i przewlekłych (tzw. transformacja epidemiologiczna)¹. Działo się to głównie dzięki dostępności zdobyczy cywilizacji, w tym zwłaszcza z powodu rozwoju nauki, umożliwiającego zarówno efektywne leczenie (farmakoterapię) zakażeń, jak i zapobieganie im (szeroko pojęta higiena życia codziennego, szczepienia ochronne). Należy podkreślić, że największy pożytek zdobycze cywilizacji przynoszą wtedy, gdy dostęp do nich staje się w społeczeństwie powszechny, a niekiedy dopiero, gdy stosowanie ich staje się obowiązkowe (np. szczepienia ochronne przy eradykacji ospy prawdziwej, badania pracowników branży gastronomicznej w kierunku nosicielstwa bakterii *Salmonella* lub *Shigella* w ramach zapobiegania występowaniu zbiorowych bakteryjnych zatruc pokarmowych) lub

¹ M. Bryła, I. Maniecka-Bryła, *Proces starzenia populacji wyzwaniem dla polityki zdrowotnej*, „Gerontologia Polska” 2011, nr 19(1), s. 44.

przeciwnie – uregulowane, kontrolowane i ograniczone (np. dostęp do antybiotyków w walce z szerzeniem się lekooporności wśród bakterii powodujących zakażenia) dla wszystkich członków społeczeństwa. Powyższe wymaga uregulowań prawnych oraz odpowiednich i wydolnych instrumentów organizacyjnych zapewniających ich efektywne stosowanie w rozpoznawaniu pojawiających się zagrożeń oraz skutecznym im zapobieganiu lub ograniczaniu ich, jeżeli już się zrealizują.

1.1. Metody rozpoznawania zagrożeń epidemicznych

Rozpoznawanie pojawiających się zagrożeń odbywa się na wielu poziomach, poczynając od studiów teoretycznych i modelowania, aż po system nadzoru epidemiologicznego dla bieżącego monitoringu sytuacji zdrowotnej społeczeństwa. Rozpoznanie danego czynnika jako zagrożenia dla zdrowia społeczeństwa wymaga przeprowadzenia badań, w tym epidemiologicznych, tak aby możliwe było zdefiniowanie go w kategoriach przyczyny choroby lub czynnika podatności na jej wystąpienie, poddającego się lub nie próbom modyfikacji. Nie mniej ważne jest również możliwie wczesne wykrycie i skuteczne raportowanie ryzyka wystąpienia danego zagrożenia zdrowotnego w populacji lub zrealizowania się takiego zagrożenia (uprzednio odpowiednio określonego, np. w postaci tzw. definicji przypadku), gdyż stanowi to obiektywną i mierzalną podstawę do podjęcia odpowiednich działań. Należy podkreślić, że sama znajomość czynnika etiologicznego wywołującego daną chorobę nie decyduje jeszcze automatycznie o sukcesie w jej zwalczaniu w społeczeństwie (np. wirus HPV jako czynnik przyczynowy raka szyjki macicy) i przeciwnie – skuteczne zwalczanie choroby bywa możliwe nawet, gdy czynnik etiologiczny ją wywołujący nie został (jeszcze) zidentyfikowany, lecz określono już jego cechy kluczowe z punktu widzenia charakteru koniecznych do podjęcia działań ograniczających (np. zabezpieczenia podczas stosunków seksualnych jako głównej drogi przenoszenia patogenu powodującego AIDS, we wczesnym okresie epidemii, kiedy wirus HIV jako patogen wywołujący chorobę nie był jeszcze ustalony).

1.2. Drogi ograniczania zagrożeń epidemicznych

Skuteczne postępowanie ograniczające zagrożenia epidemiczne wymaga nie tylko identyfikacji i charakterystyki odpowiadającego za nie patogenu, lecz również wywołania racjonalnej i adekwatnej reakcji na nie odpowiednich członków społeczeństwa w postaci dostosowania swych postaw i zachowań do wymogów aktualnej wiedzy o sytuacji. Powyższe stanowi domenę działań z zakresu promocji zdrowia, a brak skuteczności działań w tej dziedzinie niejednokrotnie decyduje o sukcesie lub porażce w walce z zagrożeniem epidemicznym (np. zorganizowana działalność przeciwników szczepień w postaci tzw. ruchów antyszczepionkowych powodująca rosnącą liczbę

przypadków uchylania się od szczepień obowiązkowych² oraz irracjonalny brak powszechności partycypacji społeczeństwa również w dobrowolnych szczepieniach ochronnych³, w tym także tych finansowanych przez pracodawcę, jak w przypadku grypy, czy zapewnianych bezpłatnie ze środków publicznych – COVID-19).

1.3. Ograniczanie zagrożeń epidemicznych jako zadanie z dziedziny zdrowia publicznego

Efektywność działań przeciwepidemicznych powiązana jest z efektywnością systemu opieki zdrowotnej, w obrębie którego klasycznie wyróżnić można dwa główne bloki funkcjonalno-organizacyjne: blok zorientowany na potrzeby zdrowotne całej zbiorowości (służby tzw. zdrowia publicznego, którego zadania realizują w większości jednostki zależne od rządu państwa lub samorządów) oraz blok zorientowany na zdrowie indywidualne poszczególnych osób (jednostki medyczne, realizujące swe zadania głównie dzięki wysiłkom podmiotów prywatnych). Podział ten staje się mniej lub bardziej zaburzony w sytuacji, gdy również potrzeby warunkowane zdrowiem indywidualnym są w znacznej części zabezpieczane przez system świadczeń zdrowotnych finansowany ze środków publicznych. Niezależnie od tego należy uznać za niezmiennie aktualną definicję zdrowia publicznego sformułowaną przez Charlesa-Edwarda Amory'ego Winslowa już w roku 1920: „[...] nauka i sztuka zapobiegania chorobom, przedłużania życia i promocji zdrowia fizycznego poprzez wysiłek społeczności, higienę środowiska, kontrolę zakażeń, nauczanie zasad higieny indywidualnej, organizację służb medycznych i pielęgniarskich ukierunkowaną na zapobieganie chorobom i wczesną diagnozę, rozwój mechanizmów społecznych zapewniających każdemu indywidualnie i społeczności, warunki życia pozwalające na utrzymanie zdrowia”, a krócej, według nowej definicji ukształtowanej około roku 1970: „nauka i sztuka zapobiegania chorobom, przedłużania życia, promowania zdrowia, poprzez zorganizowane wysiłki społeczne”⁴.

Potrzeba nadania wysiłkom społecznym postaci zorganizowanej znajduje swe pełniejsze odbicie w innej jeszcze definicji zdrowia publicznego: „troska o zachowanie i umacnianie zdrowia w wymiarze makrospołecznym, lokalnym i środowiskowym, polegająca na naukowym rozpoznawaniu stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych zbiorowości oraz inicjowaniu i organizowaniu skoordynowanych wysiłków instytucji rządowych,

² M. Paplicki, R. Susło, A. Benedikt, J. Drobnik, *Effectively enforcing mandatory vaccination in Poland and worldwide*, “Family Medicine & Primary Care Review” 2020, Vol. 22(3), s. 252-256.

³ M. Paplicki, R. Susło, N. Najjar, P. Ciesielski, J. Augustyn, J. Drobnik, *Conflict of individual freedom and community health safety: legal conditions on mandatory vaccinations and changes in the judicial approach in the case of avoidance*, “Family Medicine & Primary Care Review” 2018, Vol. 20(4), s. 389-395.

⁴ M. Miller, A. Zieliński, *Zdrowie publiczne – misja i nauka*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2002, nr 56, s. 552.

samorządowych i pozarządowych w celu osiągnięcia pożądaných standardów zdrowia”⁵. W celu zagwarantowania skuteczności działań zapobiegających potencjalnym zagrożeniom epidemicznym lub służących zwalczaniu tych, które już występują, a zwłaszcza powszechności i czasowości podejmowanych działań (czy to ze względu na konieczność zapewnienia niedostępnych indywidualnym osobom środków lub ich finansowanie, czy to rozwiązań organizacyjno-koordynacyjnych, ze stosowaniem przymusu administracyjnego, karnego czy osobistego włącznie) niezbędne jest, na podstawie obowiązujących przepisów prawa i w ich ramach, zaangażowanie państwa i jego organów, a zwłaszcza jednostek administracji publicznej.

Głównym celem opracowania jest zebranie informacji dotyczących wybranych praktycznych aspektów postępowania przeciwepidemicznego w kontekście działań jednostek administracji publicznej uwzględniających planowanie na wypadek wystąpienia epidemii oraz znanych następstw pandemii COVID-19, w tym „nadmiarowych zgonów”.

2. Wybrane praktyczne aspekty postępowania przeciwepidemicznego

Jednym z kluczowych aspektów postępowania w przypadku zagrożenia chorobami zakaźnymi szerzącymi się epidemicznie jest nadzór epidemiologiczny definiowany jako „ciągłe, systematyczne zbieranie danych dotyczące chorób lub zakażeń w określonej populacji”, a pełniej jako „bieżące, systematyczne zbieranie, analiza i interpretacja danych zdrowotnych niezbędnych do planowania, wdrażania i oceny działań z dziedziny zdrowia publicznego, ściśle związane z pilnym dostarczaniem tych danych osobom, które powinny je znać”, w celu wykorzystania do zapobiegania i zwalczania chorób⁶. Nadzór epidemiologiczny wymaga ustalenia jednolitych definicji raportowanych zdarzeń (tzw. definicja przypadku jest oparta na objawach, badaniach dodatkowych i prawdopodobieństwie kontaktu ze źródłem zakażenia, z uwzględnieniem stopnia pewności ustalonego rozpoznania w podziale na przypadki potwierdzone, prawdopodobne i możliwe)⁷ i przyjmuje najczęściej postać nadzoru biernego (w postaci indywidualnego lub zbiorczego raportowania do odpowiedniej jednostki zdrowia publicznego o stwierdzonych zachorowaniach lub wynikach badań laboratoryjnych, realizowanego w założeniu rutynowo przez jednostki, w których dokonano takich stwierdzeń, bez potrzeby dodatkowego zabiegania o to ze strony jednostki zdrowia publicznego gromadzącej dane), rzadziej nadzoru czynnego (w postaci aktywnego pozyskiwania przez odpowiednią jednostkę zdrowia

⁵ *Ibidem*.

⁶ A. Zieliński, *Nadzór epidemiologiczny*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2002, nr 56, s. 499.

⁷ *Słownik terminów epidemiologicznych*, „Przegląd Epidemiologiczny”, <http://www.przglepidemiol.pzh.gov.pl/slowniczek-terminow-epidemiologicznych> [dostęp 5.09.2021].

publicznego danych o zachorowaniach lub wynikach badań laboratoryjnych od jednostek, które je mogą posiadać). W praktyce zapewnienie efektywności bieżącego działania systemu nadzoru epidemiologicznego jest zadaniem trudnym w realizacji, a jego optymalizacja opiera się na dążeniu do zapewnienia prostoty strukturalnej i funkcjonalnej systemu, elastyczności reagowania systemu w przypadku zmiany warunków funkcjonowania, akceptowalnego stopnia współpracy w ramach systemu ze strony jednostek, od których pozyskiwane są dane, zadowalającej czułości systemu mierzonej jego zdolnością dostarczania danych o dynamice trendów zachorowań w populacji, ograniczonego udziału zgłoszeń fałszywie dodatnich w ogólnej uzyskiwanej liczbie zgłoszeń, a także ograniczania opóźnień w przepływie i analizie gromadzonych danych⁸.

2.1. Epidemie i ich ograniczanie

Efektywnie prowadzony nadzór epidemiologiczny pozwala na wczesne wykrywanie występowania epidemii chorób zakaźnych, czyli „wystąpienia w określonym czasie, w określonej populacji lub obszarze zachorowań, zdarzeń związanych ze zdrowiem lub zachorowań, mogących mieć wpływ na zdrowie ludzi, w liczbie znacznie wyższej niż tego można było oczekiwać na podstawie obserwacji z lat ubiegłych”⁹. W konsekwencji w sytuacji choroby zakaźnej, która w ogóle nie była dotąd stwierdzana w określonej populacji lub na danym obszarze, nawet pojedynczy przypadek może wyczerpywać znamiona ogniska epidemicznego, na które składa się chora osoba i jej otoczenie, gdzie występują warunki do przenoszenia patogenu ze źródła zakażenia na inne osoby na nie wrażliwe. Dla wystąpienia takiego ogniska w populacji ludzkiej istotne są zatem następujące czynniki (tzw. triada epidemiologiczna): patogen (nowy, o zwiększonej zjadliwości lub występujący w zwiększonej ilości w porównaniu do stanu poprzedniego), osoby (podatne na zakażenie oraz narażone w wystarczającej liczbie na kontakt z patogenem) oraz transmisja (efektywnie powodująca przeniesienie patogenu ze źródła zakażenia na osobę na nie podatną).

Pojedyncza zakażona osoba (przypadek wyjściowy, „pacjent zero”) może w danym miejscu i czasie spowodować zakażenie kilku innych osób, które nie spowodują przekazania zakażenia na dalsze osoby, o ile ognisko epidemiczne zostanie odpowiednio wczesnie wykryte, a drogi transmisji zakażenia przecięte dzięki wdrożeniu izolacji wszystkich zakażonych osób (epidemia punktowa); jeżeli tak się nie stanie, np. w wyniku braku ustalenia w toku dochodzenia epidemiologicznego wszystkich osób, które miały kontakt z osobą pierwotnie zakażoną, lub braku wdrożenia izolacji (nieskuteczne przecięcie dróg transmisji zakażenia), nastąpi dalsze przekazywanie patogenu pomiędzy osobami już

⁸ A. Zieliński, *Nadzór epidemiologiczny...*, s. 499.

⁹ *Słowniczek terminów epidemiologicznych...*

zakazonymi a osobami podatnymi na zakażenie (epidemia postępująca)¹⁰. Postępowanie wymagane do przecięcia dróg transmisji (w praktyce często rodzaj izolacji osoby zakażonej od innych osób) zależy od dróg przenoszenia danego patogenu – częste jest zwłaszcza przenoszenie drogą kropelkową (przez znacznych rozmiarów krople wydzieliny z dróg oddechowych, szybko opadające i przemieszczające się w otoczeniu na krótki dystans) w kontraście do przenoszenia drogą powietrzną (przez drobne kropelki lub pył, długo unoszący się w powietrzu i przemieszczający się w otoczeniu na znaczne odległości), przez kontakt bezpośredni, przedmioty, żywność, wodę – a w warunkach placówek opieki zdrowotnej – przenoszenie przez krew¹¹.

Dynamikę i oczekiwany czas trwania epidemii wyznacza szereg czynników, w tym długość okresu wylegania choroby (czas, który upływa pomiędzy momentem zakażenia a wystąpieniem pierwszych objawów choroby) lub długość okresu upływającego pomiędzy momentem zakażenia a momentem, w którym osoba zakażona sama staje się źródłem zakażenia dla innych osób (jeżeli okres ten jest krótszy od okresu wylegania choroby), długość okresu zaraźliwości (czas, przez który źródło zakażenia pozostaje aktywne – osoba zakażona może być źródłem zakażenia dla innych osób), charakterystyka ekspozycji, zwłaszcza czas jej trwania wymagany do transmisji patogenu, a także liczba osób podatnych w narażonej populacji oraz ich udział w ogólnej jej liczbie. W konsekwencji, wygaśnięcia epidemii należy spodziewać się dopiero, jeżeli usunięte zostanie źródło zakażenia lub przerwane zostaną wszystkie drogi jego transmisji, wszystkie osoby podatne na zakażenie zostaną zakażone lub osób podatnych na zakażenie pozostanie w populacji narażonej wystarczająco mało, by przy aktualnym stopniu mobilności członków populacji nie dochodziło już do umożliwiającego transmisję zakażenia spotkania osób na nie podatnych z jego aktywnymi źródłami przez wystarczająco długi czas¹².

Ostatnie z wymienionych powyżej uwarunkowań leży u podstaw zarówno tzw. strategii kokonowej (otoczenie osoby podatnej na zakażenie jedynie osobami, które są na nie odporne – czy to w wyniku przebycia choroby, czy też zaszczepienia) stosowanej na skalę lokalną, czy to tzw. odporności zbiorowiskowej lub inaczej odporności stadnej (uodpornienie za pomocą szczepień ochronnych wystarczająco dużej części całej populacji, by wystarczająco mało prawdopodobna stała się transmisja zakażenia ze źródła zakażenia na pozostałe osoby wciąż na nie podatne). Próg odporności stadnej (odsetek osób uodpornionych w populacji wymagany do osiągnięcia odporności zbiorowiskowej) jest różny dla chorób o różnym stopniu zaraźliwości – czym większa zaraźliwość choroby, tym większy

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² A. Zieliński, *Co rozumiemy pod pojęciem opracowania ogniska epidemicznego?*, „Przegląd Epidemiologiczny” 1999, nr 53, s. 257.

wymagany udział w populacji osób uodpornionych¹³. Należy pamiętać, że dla patogenów nowych, jak koronawirus SARS-CoV-2, próg odporności zbiorowiskowej może być jedynie szacowany, gdyż brak jeszcze danych wystarczających do jego ustalenia.

2.2. Podstawowe pojęcia i miary charakteryzujące epidemie

W komunikacji dotyczącej charakterystyki przebiegu epidemii stosuje się liczne parametry, które bywają mylnie interpretowane lub mylone ze sobą. Chorobowość to iloraz liczby wszystkich osób chorych na daną chorobę w analizowanej populacji w zdefiniowanym przedziale czasowym oraz liczebności tej populacji (ujmuje wszystkie osoby, które w analizowanym okresie były chore – niezależnie od momentu, kiedy zachorowały). Zapadalność to iloraz liczby nowych zachorowań, które wystąpiły w określonym przedziale czasowym w danej populacji, w stosunku do liczebności tej populacji (dotyczy tylko tych spośród osób chorych w analizowanym okresie, które zachorowały w tym okresie – nie uwzględnia natomiast osób, które zachorowały wcześniej i były nadal chore w analizowanym okresie). Współczynnik reprodukcji wirusa (wskaźnik R) określa efektywność transmisji patogenu w populacji (ile osób podatnych zostaje przeciętnie zakażonych w wyniku kontaktu z pojedynczym źródłem zakażenia): wartości powyżej 1 wskazują na progresję epidemii, natomiast poniżej 1 – na jej wygasanie. Śmiertelność to liczba zgonów, do których doszło wśród osób chorych, podzielona przez liczbę wszystkich osób chorych. Umieralność z określonej przyczyny jest natomiast ilorazem liczby zgonów z powodu danej choroby oraz liczebności populacji, w której do nich doszło¹⁴.

3. Działalność jednostek administracji publicznej – planowanie na wypadek wystąpienia epidemii

Zgodnie z art. 44 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁵ dokumentem mającym zapewnić praktyczną operacyjną skuteczność działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi jest opracowywany na kolejne okresy trzyletnie indywidualnie dla każdego z województw plan działania na wypadek epidemii. Z chwilą ogłoszenia stanu epidemicznego lub zagrożenia epidemią chorób zakaźnych plan ten staje się wiążący dla wszystkich podmiotów i osób objętych jego przepisami. Akcja przeciwepidemiczna jest organizowana i wdrażana przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we współpracy z Urzędem Wojewódzkim, z wykorzystaniem podmiotów ujętych w planie.

¹³ *Słowniczek terminów epidemiologicznych...*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570 ze zm.; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845).

Analizowany konkretny plan dla województwa dolnośląskiego zawiera słowniczek definiujący użyte w nim pojęcia, w tym w zakresie epidemiologii stosowanej, charakterystykę wybranych aspektów demografii regionu, potencjalnych zagrożeń dla życia i zdrowia występujących na jego obszarze, na wypadek stwierdzenia lub podejrzenia choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej precyzuje wynikające z ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zadania i kompetencje podmiotów i służb (w tym: Wojewody, Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej lub szpitalnych izb przyjęć, starostów powiatów lub prezydentów miast, Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego, Wojewódzkiego Koordynatora Ratownictwa Medycznego, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej oraz Marszałka Województwa). Określa się również w planie działania poszczególnych jednostek organizacyjnych (w tym: lekarzy i zespołów ratownictwa medycznego – z uwzględnieniem kierowników zespołów ratownictwa medycznego, lekarzy pierwszego kontaktu oraz lekarzy skierowanych do pracy przez wojewodę, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Starostów Powiatów oraz Oddziałów Obserwacyjno-Zakaźnych). Plan definiuje zasady rządzące nadzorem nad pacjentem hospitalizowanym w ramach realizacji planu (w tym: ścisłą izolację, określenie wymagań odnośnie do pomieszczenia, postępowania personelu, postępowania z bielizną szpitalną oraz usuwanie odpadów) oraz postępowaniem w przypadku zgonu takiego pacjenta (w tym: postępowanie ze zwłokami oraz sprzątanie i dezynfekcję). Plan reguluje również sposób postępowania w przypadku konieczności stwierdzenia zgonu osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2 albo zakażonych tym wirusem poza szpitalem (w tym: obowiązek informacji o uzasadnionym podejrzeniu zgonu objętego zapisami planu, sposób koordynacji działań i dysponowania lekarzy koronerów do stwierdzania zgonów, sposób postępowania lekarzy koronerów oraz osób sprawujących opiekę nad zwłokami). Plan szczegółowo precyzuje również harmonogram działań związanych z ogłaszaniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na terenie województwa (w tym działania podejmowane kolejno przez: Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej oraz Wydział Nadzoru i Kontroli Urzędu Wojewódzkiego, a także Biuro Wojewody). Osobny rozdział planu poświęcony jest osobom skierowanym do pracy przy zwalczaniu epidemii (w tym: określeniu, kto może zostać skierowany do pracy i kto takiemu skierowaniu nie podlega, sposobowi kierowania do pracy i trybowi odwoławczemu od odpowiedniej decyzji, czasowi jej obowiązywania oraz związanym z tym obowiązkami i uprawnieniami osób skierowanych do pracy przy zwalczaniu epidemii). W 15 załącznikach do planu doprecyzowano zagadnienia szczegółowe (w tym:

schemat podziału zadań poszczególnych podmiotów zaangażowanych w zwalczanie epidemii, szczegółowe zasady postępowania osób powracających z krajów, gdzie odnotowano przypadki gorączki krwotocznej ebola oraz w razie wystąpienia zachorowań na odrę, szczegółowe zasady postępowania ze zwłokami osób zmarłych na choroby wysoce zakaźne, wymagania dla obiektów kwarantanny zbiorowej i izolatoriów, zasoby ochrony zdrowia, które mogą być wykorzystane do walki z epidemią, wykaz osób, które mogą zostać skierowane do działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi na terenie województwa, a zatrudnionych we wskazanych podmiotach leczniczych) oraz umieszczono projekty przewidzianych do wydania dokumentów (w tym: projekty rozporządzeń Wojewody odpowiednio w sprawie ogłoszenia i odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii na terenie województwa oraz obowiązku szczepień ochronnych w takim przypadku, wzór decyzji Wojewody o skierowaniu osób do pracy przy zwalczaniu epidemii), a także wykazy (w tym: wykaz aktów prawnych oraz wydanych przez Wojewodę decyzji i poleceń w związku z ogłoszonym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii w związku z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, wykaz Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych wraz z danymi kontaktowymi w sprawie COVID-19, wykaz podmiotów udzielających świadczeń opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, informacje Ministerstwa Zdrowia oraz wytyczne dla poszczególnych zakresów i rodzajów świadczeń opieki zdrowotnej, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19)¹⁶.

Opisany wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii dla województwa dolnośląskiego jest dokumentem o charakterze kompleksowym, całościowo i systematycznie ujmującym zagadnienia organizacyjno-koordynacyjne, na podstawie obowiązujących przepisów prawa i w ich ramach, dotyczące zaangażowania państwa i jego organów, a zwłaszcza jednostek administracji publicznej w działania przeciwepidemiczne. Należy podkreślić, że podczas działań wynikających z zagrożenia w postaci trwającej od roku 2020 pandemii COVID-19 dokument ten oraz opisane w nim mechanizmy zostały wielokrotnie z powodzeniem poddane sprawdzianowi praktycznemu, a następnie dodatkowej weryfikacji i aktualizacji przepisów w lipcu 2021 r. Cały dokument w aktualnej wersji jest dostępny w formie elektronicznej na stronach internetowych Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego¹⁷, a część załączników planu (wykazy) ma postać

¹⁶ Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej, Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii dla województwa dolnośląskiego na lata 2021-2024, 30.07.2021.

¹⁷ Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii, <https://www.duw.pl/pl/urzed/zdrowie-publiczne/wojewodzki-plan-dzialan/11744,Wojewodzki-plan-dzialania-na-wypadek-wystapienia-epidemii.html> [dostęp 5.09.2021].

treści dostarczanej dynamicznie, systematycznie uzupełnianej o kolejne pozycje w miarę ich powstawania lub modyfikacji.

4. Doświadczenia płynące ze zwalczania epidemii COVID-19

Wydarzenia lat 2020-2021 boleśnie przypominały światu o tym, jak istotne w kontekście zapewnienia codziennego funkcjonowania, a nawet fizycznego przetrwania społeczeństw są choroby zakaźne, a raczej sprawność w zapobieganiu ich występowania i ograniczaniu ich zasięgu, gdy już wystąpią. Pandemia COVID-19 trwa i zbyt wcześnie jest na podsumowanie, jednak możliwy jest już przegląd pojawiających się pierwszych, nierzadko krytycznych, głosów refleksji.

4.1. Obostrzenia

Media podały, że agencja Bloomberg w grudniu 2020 r. oceniła 53 kraje pod kątem ich skuteczności w zwalczaniu pandemii COVID-19. Poza bieżącą sytuacją epidemiczną uwzględniono m.in. wpływ tzw. obostrzeń, czyli ograniczeń administracyjnych, na funkcjonowanie gospodarki oraz dostępne zasoby systemu opieki zdrowotnej. Na czele rankingu znajdowała się Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone zajmowały w nim 37. miejsce, natomiast Polska zajęła w tym zestawieniu dalekie 47. miejsce – za Polską znalazły się tylko trzy inne europejskie kraje (Rumunia, Włochy i Grecja) oraz Peru, Argentyna i Meksyk. Na niekorzystną pozycję Polski w rankingu miał wpływ zwłaszcza raportowany w tym okresie wysoki odsetek pozytywnych wyników wśród wykonywanych testów na COVID-19 (32,6%, sugerujący, że badania wykonywane były w znacznej części dla potwierdzenia zakażenia SARS-CoV-2 w przypadkach zachorowań objawowych, a nie wśród ustalonych na drodze dochodzeń epidemicznych osób z kontaktu z osobami zakażonymi dla wczesnego wykluczenia u nich zakażenia). Analitycy agencji Bloomberg zwracali ponadto uwagę na wysoką liczbę zakażeń przypadającą w analizowanym okresie średnio w Polsce na 100 tys. mieszkańców (990 przypadków). Negatywnie oceniono również nałożone przez polskie władze obowiązujące wtedy liczne obostrzenia oraz wynikający z nich dotkliwie odczuwane ograniczenie mobilności ludności¹⁸.

4.2. Klasyfikacje i statystyki

Bezpośrednie statystyczne określenie skali zgonów z powodu rozpoznanych zachorowań na COVID-19 jest możliwe, gdyż w związku z wybuchem pandemii WHO w uzupełnieniu Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów

¹⁸ *Jak państwa radzą sobie z epidemią koronawirusa? Polska na szarym końcu rankingu Bloomberg*, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/koronawirus-polska-na-szarym-koncu-rankingu-bloomberg/2syrh37,79cfc278> [dostęp 19.08.2021].

Zdrowotnych – Rewizja 10 (ICD-10) wprowadziła nowe oznaczenie kodowe U07 na potrzeby określania przyczyn zgonów spowodowanych COVID-19 – kod U07.1 ma zastosowanie, gdy wirus SARS-CoV-2 został zidentyfikowany na podstawie badania laboratoryjnego, natomiast kod U07.2 stosowany jest, gdy COVID-19 rozpoznano na podstawie objawów klinicznych lub kryteriów epidemiologicznych, zaś wynik badania laboratoryjnego jest niejednoznaczny lub niedostępny^{19,20}. Sprawozdawczość obejmowała również bezpośrednio uzyskane dodatnie wyniki badań laboratoryjnych w kierunku wirusa SARS-CoV-2. Uzyskane dzięki temu statystyczne ujęcie ludzkiego aspektu bilansu pandemii COVID-19 jest przygniatające: do dnia 19 sierpnia 2021 r. na świecie zachorowało 210 161 539 osób, a zmarło 4 406 301 z nich, natomiast w Polsce od początku pandemii potwierdzono 2 886 079 przypadków zakażeń SARS-CoV-2, a zmarło 75 311 osób²¹.

4.3. Zjawisko „nadmiarowych zgonów”

Pojęcie „nadmiarowe zgony” wykorzystywane jest dla określenia liczby zgonów w czasie szeroko zdefiniowanego kryzysu, wykraczającej poza poziom szacowany na podstawie ekstrapolacji danych z poprzednich lat, zwykle w odniesieniu do czynnika, który kryzys wywołał, oraz bezpośrednich i pośrednich następstw jego oddziaływania. W przypadku sytuacji kryzysowej, która wystąpiła w przebiegu pandemii COVID-19, na liczbę nadmiarowych zgonów składają się nie tylko osoby zmarłe z powodu COVID-19, ale również w wyniku powikłań występujących w przebiegu chorób przewlekłych, których niejednokrotnie nie można było optymalnie leczyć z powodu spowodowanej pandemią niewydolności systemu ochrony zdrowia, w tym utrudnionego dostępu do jego zasobów skutkującego wymuszonym okolicznościami opóźnieniem diagnostyki, terapii lub prewencji chorób, niejednokrotnie ich systemowym odracaniem, a ostatecznie niekiedy nawet całkowitym brakiem²². Widać to na przykładzie sytuacji z roku 2020, która sprawiła, że wobec zaangażowania jednostek systemu opieki zdrowotnej w zwalczanie epidemii COVID-19 oraz zmniejszenia ich wydolności na innych polach wiele osób zmuszonych było korzystać z teleporad zamiast typowych osobistych wizyt lekarskich, nie mogło w ogóle uzyskać w typowo zakładanym zwykle czasie porady medycznej czy poddać się hospitalizacji, zwłaszcza w trybie planowym, co opóźniało wymaganą diagnostykę lub

¹⁹ International Guidelines for Certification and Classification (Coding) of COVID-19 as Cause of Death Based on ICD International Statistical Classification of Diseases (16 April 2020). WHO, https://www.who.int/classifications/icd/Guidelines_Cause_of_Death_COVID-19.pdf?ua=1 [dostęp 5.09.2021].

²⁰ Aktualizacja wytycznych dotyczących kodowania zgonów związanych z epidemią koronawirusa wywołującego COVID-19 na podstawie rekomendacji WHO z dnia 18.04.2020 r., <https://www.pzh.gov.pl/wp-content/uploads/2020/04/aktualizacja-wytycznych-do-karty-zgonu-wg-WHO-18.04.2020.pdf> [dostęp 5.09.2021].

²¹ Raport na temat koronawirusa, <https://www.medonet.pl/zdrowie/zdrowie-dla-kazdego,zasieg-korona-wirusa-covid-19--mapa-,artykul,43602150.html> [dostęp 19.08.2021].

²² *Ibidem*.

rozpoczęcie leczenia, a w krańcowym przypadku nawet mogło powodować przerwanie już rozpoczętej terapii. Należy przyjąć, że w najbardziej dotkliwy sposób zjawisko to dotyczy osób cierpiących z powodu chorób przewlekłych, w tym nowotworowych i układu krążenia, oraz zaburzeń zdrowia psychicznego, a koszty związane z opóźnionym ich rozpoznaniem i leczeniem rozpoczynanym w bardziej zaawansowanych niż typowo dotąd stadiach będą w najbliższej przyszłości znacząco wyższe od typowo dotąd ponoszonych; może też przełożyć się na skrócenie przeciętnej długości trwania życia w Polsce w kolejnych latach²³.

4.4. „Nadmiarowe zgony” na świecie

Analizując wpływ pandemii COVID-19 na zgony wśród pacjentów, najłatwiej odnieść się do okresu sprzed pandemii. W wielu krajach świata zaobserwowano, że w roku 2020 wystąpiła zwiększona względem lat poprzednich liczba zgonów spowodowanych nie tylko COVID-19, ale również wynikających z innych chorób – w samych jedynie 29 państwach OECD rok 2020 przyniósł niemal milion (979 tys.) nadmiarowych zgonów, a Polska znalazła się w czołówce krajów z najbardziej niekorzystnymi pod tym względem statystykami²⁴. Najwyższą bezwzględną liczbę nadmiarowych zgonów odnotowano w Stanach Zjednoczonych (458 tys.), Wielkiej Brytanii (94,4 tys.), Włoszech (89,1 tys.) i Hiszpanii (84,1 tys.), natomiast w znajdującej się w tym rankingu na piątym miejscu Polsce wystąpiło 60,1 tys. nadmiarowych zgonów. Przy uwzględnieniu różnic wiekowych, w niemal wszystkich badanych krajach wskaźnik nadmiarowych zgonów był większy wśród mężczyzn niż u kobiet. Najwięcej nadmiarowych zgonów wśród mężczyzn w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców odnotowano na Litwie (285) i w Polsce (191); w zestawieniu następne najwyższe miejsca zajęły Hiszpania (179), Węgry (174) i Włochy (168)²⁵.

4.5. „Nadmiarowe zgony” w Polsce

Powyższe dane zdają się wspierać tezę, że epidemia COVID-19 doprowadziła systemy ochrony zdrowia wielu krajów świata do granic ich wydolności lub nawet spowodowała przejściowe załamanie się ich działalności. Jak donosiły media, w przypadku Polski statystyki liczby zgonów były w roku 2020 najgorsze od roku 1946, czyli od momentu zakończenia II wojny światowej²⁶, a pandemia COVID-19 kształtowała sytuację

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Raport: nadmiarowe zgony w 2020 r. Polska w ścisłej czołówce*, <https://www.medonet.pl/koronawirus/koronawirus-w-polsce,nadmiarowe-zgony-w-2020-roku---raport--polska-w-scislej-czolowce,artykul,49396199.html> [dostęp 19.08.2021].

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ukryte ofiary epidemii. Wiemy, w jakich regionach jest ich najwięcej*, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/koronawirus-ukryte-ofiary-epidemii-pokazujemy-gdzie-jest-najgorzej/dvy6js4,79cfc278> [dostęp 19.08.2021].

demograficzną Polski²⁷. W 2020 r. zmarło 477 335 osób – wzrost liczby zgonów w stosunku do 2019 r. wyniósł prawie 68 tys.; największą różnicę odnotowano w IV kwartale 2020 r. – zarejestrowano ich o ponad 60% więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Szczególnie tragiczny okazał się 45. tydzień roku (przypadający na dni od 2 do 8 listopada), w którym odnotowano ponad 16 tys. zgonów. Średnia tygodniowa w 2020 r. wyniosła ponad 9 tys., było o ponad 1 tys. zgonów więcej niż w 2019 r.²⁸ W rezultacie w listopadzie 2019 r. w Polsce zmarło 31 tys. osób, natomiast w listopadzie 2020 r. zanotowano 62 tys. zgonów, około dwukrotnie więcej niż w analogicznym okresie przed pandemią COVID-19, przy czym w ponad 50 tys. przypadków zgonów wykazano przyczyny zgonu inne niż COVID-19. Jako powód tego stanu rzeczy wskazywany jest w doniesieniach medialnych brak dostępu do świadczeń zdrowotnych albo co najmniej znaczne ograniczenia dostępu do nich²⁹. Analiza danych dotyczących zgonów w rozbiciu na powiaty wskazuje, że zjawisko to wystąpiło w różnych częściach Polski z różnym natężeniem, np. najwięcej zgonów odnotowano do połowy grudnia 2020 r. w Łodzi, regionie wałbrzyskim i sosnowieckim, natomiast najmniej – w regionie poznańskim i gdańskim³⁰.

4.6. Poszukiwania przyczyn wystąpienia „nadmiarowych zgonów”

Wskazuje się, że zgony podczas okresu pandemii w części mogły wynikać nie tylko z zachorowań na COVID-19 lub związanych z tym zaostrzeń przebiegu chorób współistniejących, ale również z ograniczeń dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej wynikających z wymogów zwalczania pandemii COVID-19. W roku 2020 w Polsce zmarło o 16,5% więcej osób niż rok wcześniej, lecz tylko mniej niż połowa tego przyrostu znajduje swe odbicie w rejestrowanych statystykach zgonów z powodu COVID-19 – nadmiarowe zgony podczas pandemii wynikają nie tylko bezpośrednio z następstw zakażeń SARS-CoV-2, ale pośrednio również z występującego deficytu zajętych lub ograniczonych w wyniku działań przeciwepidemicznych zasobów systemu opieki zdrowotnej i braku możliwości udzielania pomocy medycznej w typowym trybie³¹.

W powyższym kontekście pojawiają się głosy krytycznie oceniające decyzje administracyjne, które kształtowały profil wydolności lokalnie dostępnych zasobów systemu opieki zdrowotnej podczas pandemii COVID-19: „Umieszcza się oddziały covidowe w szpitalu w centrum miasta, wsadzając (je) w środek szpitala, który rozwała wszystko

²⁷ GUS, *Umieralność w 2020 roku. Zgony według przyczyn – dane wstępne*, s. 1, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5746/10/1/1/umieralnosc_i_zgony_wedlug_przyczyn_w_2020_roku_informacja_sygnalna_w_formacie_docx.docx [dostęp 19.08.2021].

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ukryte ofiary epidemii...*

³¹ J. Frączyk, *Poza szpitalem tyle osób nie umierało nawet w PRL-u. Pozamykana służba zdrowia gorsza od koronawirusa*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/koronawirus-czy-sluzba-zdrowia-na-dwie-trzecie-mocy-co-gorsze-zgonow-pozza-szpitalem/sq80hzw> [dostęp 19.08.2021],

maksymalnie, a w tym szpitalu, gdzie są pawilony w lesie, oddzielone, nie ma chorych. To jest zarządzanie przez wojewodę. Gdzie tu jest rozsądek, [...] gdzie tu jest dbałość o chorych? To się przekłada na liczbę zgonów. To się przekłada na to, że potem szpital, który jest budynkiem nieprzystosowanym do takich pacjentów, gdzie są ścieżki łączenia się transportu z wszystkimi oddziałami poprzez ten oddział covidowy, po prostu nie może przyjąć nikogo więcej, zostaje zablokowany. Jedna decyzja wojewody nie powoduje tego, że powstaje tam 20-30 łóżek, tylko że się blokuje 200-300 łóżek, a jednocześnie szpitale pawilonowe stoją wolne, puste, mogą przyjmować. Widać, że osoby wydające decyzje administracyjne w sprawie pandemii, nie mają żadnego doświadczenia, żadnego rozeznania i niczego nie rozumieją³². Według przedstawianych w mediach wyliczeń w okresie od marca do grudnia 2020 r. hospitalizacji było w Polsce tylko 2 769 tys., podczas gdy rok wcześniej w analogicznym okresie – 4 212 tys., czyli spadek rok do roku wyniósł aż 34%. Według doniesień medialnych Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) miał okresowo wprost zakazywać przyjmowania pacjentów w trybie planowym. Donoszono również o spadku liczby przyjęć w trybie nagłym w wyniku przekazania przez zespół ratownictwa medycznego – w okresie od marca do grudnia 2020 r. spadek ten wyniósł 18% rok do roku, a w 2021 r. spadek wyniósł w pierwszych dwóch miesiącach aż 86% rok do roku. Nagłaśniane przez media były problemy załóg karetek pogotowia ratunkowego z przekazaniem chorych do szpitali. W jednym z relacjonowanych przypadków jeden z zespołów ratownictwa medycznego w Warszawie wezwał nawet policję, żeby sforsowała drzwi szpitala wobec odmowy przyjęcia pacjentów w przypadkach innych niż związane z epidemią COVID-19³³.

W doniesieniach medialnych przedstawione dane są niejednokrotnie interpretowane jako efekt niedostatków w alokacji dostępnych zasobów, a nie tylko ich deficytu, w tym braków kadry lekarzy czy pielęgniarek. Kwestionowana bywa zwłaszcza zasadność rezerwacji i utrzymywania w oczekiwaniu istotnej części jednostek systemu opieki zdrowotnej, w tym regulacje wydane przez wojewodów, które zapewniając gotowość danej jednostki opieki zdrowotnej do przyjęcia danej liczby pacjentów cierpiących na COVID-19, powodowały niejednokrotnie konieczność wyłączenia z rutynowej działalności znacznie większej liczby łóżek szpitalnych niż tylko zarezerwowana przez wojewodę. W konsekwencji sugeruje się, że powyższe mogło przyczynić się do pewnej, trudnej do konkretnego określenia liczby zgonów, do których doszło poza szpitalami, a których w typowych warunkach dostępności hospitalizacji potencjalnie można było uniknąć³⁴.

³² *Ibidem.*

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

4.7. Kontrowersje wokół strategii *lockdown*

W Polsce, podobnie jak i na całym świecie, wyrażane są różne poglądy dotyczące tzw. strategii *lockdown* – czasowego częściowego ograniczania lub nawet okresowego zupełnego wyłączenia działalności pewnych gałęzi gospodarki oraz ograniczania części swobód obywatelskich, stosowanego w skali całych krajów lub jedynie regionalnie. Przeciwnicy stosowania strategii *lockdown* wskazują, że powoduje ona znaczne koszty, generujące na różnych poziomach zadłużenie, które stanowić będzie obciążenie budżetów zarówno pojedynczych podmiotów gospodarczych, jak i całych krajów na przestrzeni wielu kolejnych lat. Podkreśla się jednak, że jedyną konstruktywną alternatywą dla strategii *lockdown*, pozwalającą na uniknięcie wystąpienia nagłej fali zachorowań na COVID-19, zwłaszcza o ciężkim przebiegu, w liczbie przekraczającej wydolność systemu opieki zdrowotnej i skutkujących falą nadmiarowych zgonów, są masowe szczepienia ochronne przeciwko COVID-19³⁵. Choć w prasie można znaleźć informacje o nadmiarowej liczbie zgonów oraz o niewydolności systemu ochrony zdrowia³⁶ oraz że wobec braku wystarczającego poziomu uodpornienia populacji polskiej zdecydowane działania zapobiegające niekontrolowanemu rozwojowi pandemii COVID-19 były konieczne, to jednak sytuacja powyższa bywa przez wielu Polaków oceniana bardzo gorzko: „Na jesieni 2020 r. w Polsce doszło do zawału systemu ochrony zdrowia. W skrócie można to opisać w ten sposób, że paradygmatem podejścia do choroby wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2 stała się maksyma «ani jednej łzy» – czyli za wszelką cenę nie dopuszczamy do zakażenia, zamykamy oczy na wszelkie problemy, dramaty ludzkie, brak możliwości diagnostyki i terapii, przepisy blokujące większość normalnej aktywności ludzkiej, a w zamian uzyskujemy subiektywne poczucie, że coś kontrolujemy, że jakoby zmniejszamy ilość zakażeń”³⁷.

4.8. Ograniczenia wydolności systemu opieki zdrowotnej

Wyzwanie w postaci, nadal trwającej, pandemii COVID-19 obnażyło występujące już wcześniej deficyty kadr medycznych w Polsce. Podnosi się, że dodatkowo okres dydaktyki ograniczonej w znacznej części do form zdalnych pogłębił niedostatki w medycznym kształceniu zawodowym, a nawet spowodował zaniżenie wymagań stawianych przyszłym profesjonalistom medycznym, w tym również przy weryfikacji ich kwalifikacji lub nawet dopuszczaniu ich do wykonywania zawodu, co praktycznie nie będzie już możliwe do naprawienia w przyszłości. Okres pandemii COVID-19 był znacznym wyzwaniem dla

³⁵ Prof. Piotr Kuna: *Lockdown jest złem, skróci nasze życie*, <https://www.medonet.pl/koronawirus/koronawirus-w-polsce,lockdown-w-polsce--prof--kuna--to-skroci-nasze-zycie,artykul,12639522.html> [dostęp 19.08.2021].

³⁶ J. Frączyk, *Poza szpitalem...*

³⁷ *Ibidem*.

zdrowia psychicznego wielu osób, czemu zmuszona będzie stawić czoło już wyjściowo niewydolna polska psychiatria, szczególnie psychiatria dziecięca. Innym istotnym i nabierającym dodatkowego znaczenia w kontekście następstw COVID-19 w populacji Polski zagadnieniem jest również deficytowa rehabilitacja oddechowa³⁸. Należy przypomnieć, że pandemia COVID-19 przyniosła ofiary również w odniesieniu do pracowników polskiego systemu ochrony zdrowia. Zestawienie Ministerstwa Zdrowia z dnia 15 grudnia 2020 r. wskazuje, że od początku epidemii w Polsce zakażenie SARS-CoV-2 wykryto m.in. u 17 824 lekarzy, 45 612 pielęgniarek, 4218 położnych, 2742 ratowników, 1610 dentystów, 1845 farmaceutów i 1389 diagnostów laboratoryjnych. Zakażenie SARS-CoV-2 przyczyniło się w 2020 r. do śmierci: 54 lekarzy, 44 pielęgniarek, 8 dentystów, 4 farmaceutów, 3 ratowników medycznych i 4 położnych³⁹. W ciągu kolejnych 6 miesięcy zwiększyła się znacząco zarówno liczba osób chorych, jak i zmarłych wśród personelu medycznego. Zgodnie ze stanem na dzień 21 czerwca 2021 r. od początku epidemii w Polsce zakażenie SARS-CoV-2 wykryto u: 29 433 lekarzy, 72 410 pielęgniarek, 11 094 fizjoterapeutów, 7207 położnych, 3630 farmaceutów, 3628 ratowników medycznych, 3281 dentystów i 2548 diagnostów laboratoryjnych. Z powodu zakażenia SARS-CoV-2 zmarło natomiast: 231 lekarzy, 185 pielęgniarek, 50 dentystów, 22 położnych, 19 farmaceutów, 6 ratowników, 6 diagnostów i 5 fizjoterapeutów⁴⁰. Z punktu widzenia społeczeństwa śmierć członka personelu medycznego w walce z pandemią COVID-19 to nie tylko osobista tragedia jego rodziny i bliskich, ale również zwiększenie ryzyka wystąpienia osobistych tragedii licznych innych obywateli, którzy potencjalnie jako pacjenci stracili dostęp do pewnego zakresu pomocy medycznej, często w aspekcie zupełnie niezwiązanym z COVID-19. Publikacja niepokojących danych statystycznych z 2020 r. sprawiła, że w Polsce pojawiło się wiele głosów postulujących dokonanie zmian w systemie ochrony zdrowia w celu ograniczenia rosnącej liczby ofiar pandemii COVID-19 i skali wynikających z tego tragedii⁴¹.

³⁸ *Co dalej z polskim systemem ochrony zdrowia? Lekarze mają ponure scenariusze*, <https://www.medonet.pl/zdrowie/scenariusz-jest-ponury--lekarze-mowia--co-bedzie-z-ochrona-zdrowia-w-polsce,artykul,90930873.html> [dostęp 19.08.2021].

³⁹ *Koronawirus przyczynił się do śmierci ponad 100 pracowników służby zdrowia w Polsce*, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/koronawirus-w-polsce-ilu-medykow-zmarlo-w-zwiazku-z-epidemia/2934v34,79cfc278> [dostęp 19.08.2021].

⁴⁰ *Koronawirus wśród personelu medycznego. Ministerstwo Zdrowia publikuje dane*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-wsrod-personelu-medycznego-ministerstwo-zdrowia-publicuje-dane/r5vt17d> [dostęp 19.08.2021].

⁴¹ *Dramatyczny wzrost liczby zgonów w Polsce. Lekarz: to ofiary braku dostępu do świadczeń zdrowotnych*, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/dramatyczny-wzrost-liczby-zgonow-w-polsce-lekarz-komentuje-w-onet-rano/celfzxp,79cfc278> [dostęp 19.08.2021].

5. Podsumowanie

Niniejszy tekst stanowi uwagi wstępne autorów dotyczące wybranych zagadnień, które zostaną przedstawione w pełnym zakresie w opracowaniu w formie raportu o analogicznym tytule, powstającym w ramach prac Interdyscyplinarnej Grupy Roboczej ds. Zagrożeń Epidemicznych i Organizacji Pomocy Medycznej, wchodzącej w skład Interdyscyplinarnego Zespołu Badawczego przy Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu we Wrocławiu. Główne zasady postępowania przeciwepidemicznego pozostają niezmiennie mimo upływu dziesięcioleci i znajdują one swe odbicie również w aktualnym sposobie planowania przez jednostki administracji publicznej w Polsce działań mających na celu zapobieganie zagrożeniom epidemicznym i ich zwalczanie oraz organizację odpowiedniej pomocy medycznej. Opracowane z wyprzedzeniem wojewódzkie plany działania na wypadek epidemii od roku 2020 są wykorzystywane w praktyce w walce z pandemią COVID-19, a doświadczenia minionych dwóch lat jej trwania pozwoliły na dokonanie próby ich wstępnej weryfikacji. Choć efekty działań podjętych dotąd przez jednostki administracji publicznej poddawane są, niekiedy bardzo krytycznej, ocenie ze strony społeczeństwa, to jednak plany, które były ich podstawą, uznać należy za rozwiązania, które się sprawdziły i stąd warte są utrzymania w arsenale instrumentów państwa polskiego służących ochronie zdrowia publicznego obywateli.

Bibliografia

Literatura

- Bryła M., Maniecka-Bryła I., *Proces starzenia populacji wyzwaniem dla polityki zdrowotnej*, „Gerontologia Polska” 2011, nr 19(1).
- Miller M., Zieliński A., *Zdrowie publiczne – misja i nauka*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2002, nr 56.
- Paplicki M., Susło R., Benedikt A., Drobnik J., *Effectively enforcing mandatory vaccination in Poland and worldwide*, “Family Medicine & Primary Care Review” 2020, Vol. 22(3).
- Paplicki M., Susło R., Najjar N., Ciesielski P., Augustyn J., Drobnik J., *Conflict of individual freedom and community health safety: legal conditions on mandatory vaccinations and changes in the judicial approach in the case of avoidance*, “Family Medicine & Primary Care Review” 2018, Vol. 20(4).
- Zieliński A., *Co rozumiemy pod pojęciem opracowania ogniska epidemicznego?*, „Przegląd Epidemiologiczny” 1999, nr 53.
- Zieliński A., *Nadzór epidemiologiczny*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2002, nr 56.

Inne źródła

Aktualizacja wytycznych dotyczących kodowania zgonów związanych z epidemią koronawirusa wywołującego COVID-19 na podstawie rekomendacji WHO z dnia 18.04.2020 r., <https://www.pzh.gov.pl/wp-content/uploads/2020/04/aktualizacja-wytycznych-do-karty-zgonu-wg-WHO-18.04.2020.pdf>

Co dalej z polskim systemem ochrony zdrowia? Lekarze mają ponure scenariusze, <https://www.medonet.pl/zdrowie,scenariusz-jest-ponury--lekarze-mowia--co-bedzie-z-ochrona-zdrowia-w-polsce,artykul,90930873.html>

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej, *Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii dla województwa dolnośląskiego na lata 2021-2024*, 30.07.2021.

Dramatyczny wzrost liczby zgonów w Polsce. Lekarz: to ofiary braku dostępu do świadczeń zdrowotnych, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/dramatyczny-wzrost-liczby-zgonow-w-polsce-lekarz-komentuje-w-onet-rano/eelfzxp,79cfc278>

Frączyk J., *Poza szpitalem tyle osób nie umierało nawet w PRL-u. Pozamykana służba zdrowia gorsza od koronawirusa*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/korona-wirus-czy-sluzba-zdrowia-na-dwie-trzecie-mocy-co-gorsze-zgonow-pozza-szpitałem/sq80hzw>

GUS, *Umieralność w 2020 roku. Zgony według przyczyn – dane wstępne*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5746/10/1/1/umieralnosc_i_zgony_wedlug_przyczyn_w_2020_roku._informacja_sygnalna_w_formacie_docx.docx

International Guidelines for Certification and Classification (Coding) of COVID-19 as Cause of Death Based on ICD International Statistical Classification of Diseases (16 April 2020). WHO https://www.who.int/classifications/icd/Guidelines_Cause_of_Death_COVID-19.pdf?ua=1

Jak państwa radzą sobie z epidemią koronawirusa? Polska na szarym końcu rankingu Bloomberg, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/koronawirus-polska-na-szarym-koncu-rankingu-bloomberga/2syrh37,79cfc278>

Koronawirus przyczynił się do śmierci ponad 100 pracowników służby zdrowia w Polsce, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/koronawirus-w-polsce-ilu-medykow-zmarlo-w-zwiazku-z-epidemia/2934v34,79cfc278>

Koronawirus wśród personelu medycznego. Ministerstwo Zdrowia publikuje dane, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-wsrod-personelu-medycznego-ministerstwo-zdrowia-publikuje-dane/r5vt17d>

Prof. Piotr Kuna: Lockdown jest złem, skróci nasze życie, <https://www.medonet.pl/koronawirus/koronawirus-w-polsce,lockdown-w-polsce--prof--kuna--to-skroci-nasze-zycie,artykul,12639522.html>

Raport na temat koronawirusa, <https://www.medonet.pl/zdrowie/zdrowie-dla-kazdego,zasieg-koronawirusa-covid-19--mapa-,artykul,43602150.html>

Raport: nadmiarowe zgony w 2020 r. Polska w ścisłej czołówce, <https://www.medonet.pl/korona-wirus/koronawirus-w-polsce,nadmiarowe-zgony-w-2020-roku---raport--polska-w-scislej-czolowce,artykul,49396199.html>

Słowniczek terminów epidemiologicznych, „Przegląd Epidemiologiczny”, <http://www.przegl-epidemiol.pzh.gov.pl/slowniczek-terminow-epidemiologicznych>

Ukryte ofiary epidemii. Wiemy, w jakich regionach jest ich najwięcej, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/koronawirus-ukryte-ofiary-epidemii-pokazujemy-gdzie-jest-najgorzej/dvy6js4,79cfc278>

Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii, <https://www.duw.pl/pl/urząd/zdrowie-publiczne/wojewodzki-plan-dzialan/11744,Wojewodzki-plan-dzialania-na-wypadek-wystapienia-epidemii.html>

Akty prawne

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570 ze zm.; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845).

dr Mateusz Paplicki

Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu

Wydział Lekarski

Zakład Traumatologii i Medycyny Ratunkowej Wieku Rozwojowego

ORCID: [0000-0002-4169-9298](https://orcid.org/0000-0002-4169-9298)

prof. dr hab. Jan Godziński

Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu

Wydział Lekarski

Zakład Traumatologii i Medycyny Ratunkowej Wieku Rozwojowego

ORCID: [0000-0001-9687-7146](https://orcid.org/0000-0001-9687-7146)

Ratownictwo medyczne w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.5>

Streszczenie: Konstytucja RP nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Organy wypełniają ten konstytucyjny obowiązek poprzez powołanie oraz utrzymanie odpowiednich służb ratunkowych. W Polsce do udzielania pomocy medycznej osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego utworzony został system Państwowego Ratownictwa Medycznego. Ratownictwo medyczne ma kluczowe znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa obywateli, ponieważ niesie pomoc zarówno w przypadku pojedynczych zdarzeń związanych z zagrożeniem życia i zdrowia, ale również w sytuacjach wystąpienia zdarzeń o charakterze masowym. Organy państwa stworzyły ten system i są bezwzględnie zainteresowane jego prowadzeniem i efektywnym działaniem. Obecny system Państwowego Ratownictwa Medycznego, w ocenie zarówno osób uczestniczących w jego funkcjonowaniu, jak i korzystających z jego usług, nie jest instytucją doskonałą, ale wymagającą zmian. Problemy w funkcjonowaniu Państwowego Ratownictwa Medycznego wynikają m.in. z ograniczonej dostępności do podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej oraz braku skutecznego mechanizmu, który jest w stanie ograniczyć udzielanie świadczeń w szpitalnych oddziałach ratunkowych osobom, które tego nie wymagały.

Słowa kluczowe: ratownictwo medyczne, system Państwowego Ratownictwa Medycznego, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo wewnętrzne

Medical rescue in the internal security system of the state

Summary: The Constitution of the Republic of Poland obliges public administration bodies to ensure the security of citizens. The authorities fulfill this constitutional obligation by establishing and maintaining appropriate emergency services. In Poland the State Medical Rescue System was created to provide medical assistance to people in a state of sudden health risk. Medical rescue is crucial for the sense of security of citizens because it provides help in the case of individual

events related to a threat to life and health and also in situations of mass events. State authorities have created this system and are absolutely interested in its operation and effective operation. The current system of the State Medical Rescue is not a perfect institution but it requires change according to the opinion of people participating in its operation and using its services. Problems in the functioning of the State Medical Rescue Service result from, among others, limited access to primary and specialist health care and the lack of an effective mechanism capable of limiting the provision of services in hospital emergency departments to people who did not require it.

Keywords: medical rescue, State Medical Rescue system, health safety, internal security

Wstęp

Według Janusza Trzcńskiego art. 1 Konstytucji RP określa państwo dobrem wspólnym wówczas, gdy istnieje relacja pomiędzy jednostką a państwem¹, a relacja ta oparta jest na normach prawnych. Pojęcie dobro wspólne, jak pisał Antoni Kość²: „[...] nie jest [...] nigdy stanem doskonałym, lecz ciągle określonym celem. [...] Jego konkretyzacja zależy od potrzeb i oczekiwań obywateli w zakresie zagwarantowania społecznego pokoju, ładu, wolności i bezpieczeństwa wewnętrznego każdego obywatela oraz zewnętrznej suwerenności państwa”³.

Podstawowym zadaniem każdego państwa jest tworzenie, a następnie stałe doskonalenie systemów bezpieczeństwa tak, aby system bezpieczeństwa nadążał za coraz większymi, zmieniającymi się potrzebami obywateli zarówno w okresie względnej stabilności, jak i zmiennych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych⁴.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa zawsze jest wyznacznikiem jego rozwoju⁵ i odnosi się do procesu zaspokajania potrzeb i interesów społeczeństwa danego kraju⁶. Obywatele w sytuacji nagłego zagrożenia zdrowotnego nie są w stanie sami zapewnić sobie pomocy medycznej, to administracja publiczna powinna uzupełniać to, czego jednostka nie może własnymi siłami i z własnej inicjatywy osiągnąć⁷. Celem opracowania

¹ J. Trzcński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] J. Góral, R. Hau-ser, J. Trzcński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 453 i 454.

² M. Dybowski, *Cele prawowite w klauzuli limitacyjnej a dobro wspólne w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 161.

³ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2001, s. 144.

⁴ R. Rojek, *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, Warszawa 2010, s. 8.

⁵ A. Żebrowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane problemy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2012, t. 8, s. 7.

⁶ *Encyklopedia administracji publicznej*, hasło: *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Bezpiecze%C5%84stwo_wewn%C4%99trzne [dostęp 30.08.2021].

⁷ A. Pakuła, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] A. Chajbowski, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*,

jest wykazanie, że tylko państwo i jego administracja dysponuje odpowiednią organizacją i niezbędnym władztwem, aby m.in. zapewniać szeroko pojęte bezpieczeństwo, pomoc socjalną, w tym ochronę zdrowia⁸. Obywatele nie są sobie w stanie zapewnić bezpieczeństwa czy opieki medycznej w sytuacji nagłego zagrożenia zdrowotnego, dlatego jednostka musi istnieć i opierać swój byt na państwie⁹.

1. Bezpieczeństwo wewnętrzne

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest przez wielu badaczy sprowadzane do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju, co można osiągnąć poprzez odpowiednie działanie organów administracji państwa¹⁰. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego zostało wprowadzone do porządku prawnego stosunkowo niedawno, m.in. przepisami Konstytucji RP¹¹, w myśl których na Radę Ministrów nałożono obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, przy czym nie określono materialnej treści samego pojęcia. Bezpieczeństwo wewnętrzne – w znacznym uproszczeniu – oznacza stabilność i harmonijność danego organizmu bądź systemu¹² lub stan stabilności i równowagi wewnętrznej¹³. Bezpieczeństwo wewnętrzne (państwa) jest określane jako stan struktur społecznych, ekonomicznych i politycznych wewnątrz państwa i takie ich kształtowanie, aby poprzez swoje stabilne i harmonijne funkcjonowanie zapewniły poczucie pewności jego obywatelom oraz stwarzały odpowiednie warunki do realizacji aspiracji tego państwa¹⁴. Stanowi ono fundament sprawnego funkcjonowania systemu demokratycznego¹⁵.

Wrocław 2009, s. 33-34.

⁸ A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 43-44.

⁹ E. Faguet, *Le libéralisme*, Paris 1902, s. 440, cyt. za: A. Błaś, *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, Wrocław 2015, s. 15.

¹⁰ J. Jeż, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 22-24.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹² Zob. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.

¹³ J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984, s. 45.

¹⁴ Por. W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państwa i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002, s. 72; S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny*, [w:] W. Fehler, J. Tymanowski (red.), *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, Toruń 1999, s. 70.

¹⁵ M. Kopczeński, J.M. Krawczyk, *Wybrane elementy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa na podstawie założeń „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2011, nr 8, s. 105.

Przeobrażenia współczesnego świata wyznaczają również administracji publicznej nowe cele i zadania, które z czasem przybierają postać nowych form działania. Obok funkcji policyjnej i reglamentacyjnej ujawniła się funkcja świadcząca. Ochrona życia i zdrowia w sytuacji nagłego zagrożenia zdrowotnego nie może podlegać mechanizmom rynkowym dlatego, że ci, których nie stać by było na zapłacenie za świadczenia zdrowotne ratujące życie czy zdrowie, muszą mieć też zapewnioną przez państwo opiekę zdrowotną w takiej sytuacji, czyli muszą mieć zagwarantowane bezpieczeństwo zdrowotne¹⁶.

Należy pamiętać, że bezpieczeństwo jest jednocześnie celem i uzasadnieniem administrowania, nie powinno być jednak aksjomatycznym pretekstem do sprawowania władzy publicznej zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i w fazie jego stosowania czy przestrzegania¹⁷. Między innymi z racji rozmiarów i zasięgu normowania gałęzią prawa najbardziej odnoszącą się do problematyki bezpieczeństwa jest prawo administracyjne. Dominującą rolę w tym zakresie mają unormowania prawa materialnego, chociaż wątek bezpieczeństwa wyraźnie także odnajdziemy w ustrojowej części prawa administracyjnego¹⁸.

Bezpieczeństwo, a ściślej rzecz ujmując jego ochrona, to niewątpliwie jedna z najbardziej tradycyjnych sfer aktywności władzy publicznej, przede wszystkim zaś władzy wykonawczej, czyli administracji publicznej. Administracji, która w demokratycznym państwie prawnym wykonuje przede wszystkim zadania publiczne przewidziane w obowiązującym porządku prawnym i ponoszącej z tego tytułu stosowną odpowiedzialność. Zapewnienie bezpieczeństwa to jedno z podstawowych zadań tej administracji, realizacji których domagać może się jednostka¹⁹.

2. Ratownictwo medyczne

Artykuł 5 Konstytucji RP nakłada na państwo obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom²⁰. Organy administracji publicznej wypełniają ten konstytucyjny obowiązek poprzez powołanie oraz utrzymanie odpowiednich sił i środków mających na celu ochronę obywateli przed różnego typu zagrożeniami wynikającymi zarówno z działania sił

¹⁶ M. Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2020, s. 127.

¹⁷ P. Lisowski, *Pojęcie bezpieczeństwa w obowiązującym systemie prawa – kilka refleksji na temat normatywizacji problematyki bezpieczeństwa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3738, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CVI, s. 52.

¹⁸ *Ibidem*, s. 50 i n.

¹⁹ T. Kocowski, M. Gruszka, *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym a bezpieczeństwo zdrowotne obywateli na ratunek. Ratunek dla ratowników*, „Menedżer Zdrowia” sierpień 2011, nr 6, s. 50 i n.

²⁰ Artykuł 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mówi, że obowiązkiem państwa polskiego jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom.

przyrody, jak i z działalności człowieka. Do działań ratowniczych zostały powołane etatowe oraz ochotnicze wyspecjalizowane jednostki, których zadaniem jest udzielanie niezbędnej i szybkiej pomocy. Do jednostek tych zaliczamy: pogotowie ratunkowe, pogotowie energetyczne, straż pożarną, pogotowie gazowe, ratownictwo specjalistyczne (np. medyczne, górskie, wodne, chemiczne), jak również policję i inne jednostki organizacyjne²¹.

Szeroko pojęte ratownictwo to zapewnianie pomocy w stanach zagrożeń w różnych obszarach zadaniowości państwa, m.in. zdrowia i życia, katastrof i zdarzeń masowych o różnym nasileniu, technicznych systemów teleinformatycznych. Ratownictwo jest jedną z kilku służb funkcjonujących w systemie bezpieczeństwa państwa²². Według Tadeusza Terlikowskiego jednym z najważniejszych zadań państwa jest zapewnienie obywatelom jak najwyższego, pod względem efektywności i skuteczności, poziomu bezpieczeństwa, m.in. przez należytą ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ich mienia przed zagrożeniami wywoływanymi zarówno katastrofami naturalnymi, jak i katastrofami technicznymi generowanymi zmianami cywilizacyjnymi²³.

Ratownictwo medyczne ma kluczowe znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa obywateli, ponieważ niesie pomoc w przypadku pojedynczych zdarzeń związanych z zagrożeniem życia i zdrowia, jak też w sytuacjach wystąpienia zdarzeń o charakterze masowym. Obowiązkiem administracji publicznej jest stworzenie niezbędnych rozwiązań systemowych adekwatnych do każdego rodzaju zagrożenia²⁴.

Dbanie o ludzkie zdrowie powinno stać się zasadniczym celem aktywności wszystkich przedstawicieli wchodzących w skład systemu organów władzy publicznej. Pośród rozlicznych zadań państwowych można także wyróżnić grupę obowiązków dotyczących bezpieczeństwa osobistego jednostki. Podstawowym substratem bezpieczeństwa osobistego jest bezpieczeństwo w kontekście korzystania jednostki z jej dobrostanu zdrowotnego, gwarantowanego art. 68 Konstytucji RP. Na podstawie tego samego artykułu władza publiczna jest zobowiązana do stworzenia instytucjonalnych gwarancji realizacji prawa do ochrony zdrowia według określonych potrzeb zdrowotnych obywateli oraz prowadzenia właściwej polityki zdrowotnej²⁵.

W Polsce w celu udzielania pomocy medycznej osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego utworzony został system Państwowego Ratownictwa Medycznego. Światowa Organizacja Zdrowia określa system ratownictwa medycznego „jako takie rozmieszczenie personelu, urządzeń i sprzętu, które zapewnia skuteczne

²¹ J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011, s. 48.

²² E. Cipora, *Wstęp*, [w:] *eadem* (red.), *Ratownictwo w Systemie Bezpieczeństwa Państwa*, Sanok 2014, s. 5.

²³ T. Terlikowski, *System ochrony ludności i ratownictwa*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2018, nr 67/3, s. 88.

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa Ratunkowego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2020, s. 6.

²⁵ R. Tabaszewski, *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Lublin 2016, s. 173.

i skoordynowane działanie systemu w zakresie prewencji i zarządzania zagrożeniami będącymi konsekwencjami nagłych zdarzeń, katastrof, klęsk żywiołowych lub podobnych wydarzeń²⁶. Zadaniem tego systemu jest zapewnienie przedszpitalnych świadczeń medycznych, realizowanych na miejscu zdarzenia i w czasie transportu, a także szpitalnych świadczeń medycyny ratunkowej realizowanych na oddziałach ratunkowych będących kontynuacją wcześniejszych działań ratowniczych²⁷.

Proces powstawania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego odbywał się w Polsce wieloetapowo. Rozpoczął się uchwaleniem w dniu 25 lipca 2001 r. ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym²⁸. Ustawa ta jednak nie pozwoliła stworzyć sprawnie funkcjonującego ratownictwa medycznego ze względu na nie najlepiej zorganizowany system finansów publicznych i kryzys, który dotknął tę sferę naszego państwa²⁹. Na początku 2006 r. zespół ekspertów opracował wstępny projekt ustawy, który został następnie uchwalony jako ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (ustawa o PRM)³⁰. Wprowadzona ustawa przede wszystkim ma za zadanie usprawnić i przyspieszyć procedury ratujące życie i zdrowie, ponadto kładzie nacisk na podnoszenie kwalifikacji przez pracowników poprzez ciągłe ich doskonalenie tak, aby sprawniej nieść pomoc³¹.

Ratowanie życia i zdrowia ludzi w stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego to niewątpliwie zadanie publiczne, co zostało podkreślone w samej nazwie Państwowe Ratownictwo Medyczne. Organy państwa stworzyły ten system i są bezwzględnie zainteresowane jego prowadzeniem i efektywnym działaniem. Obecny system Państwowego Ratownictwa Medycznego, w ocenie zarówno osób uczestniczących w jego funkcjonowaniu, jak i korzystających z jego usług, nie jest instytucją doskonałą, tylko instytucją wymagającą zmian, mających na celu poprawę jego działania³².

Nawet najlepiej zaplanowany system będzie działał tylko wtedy, gdy sprawne są wszystkie jego elementy. Ratownictwo medyczne to szczególny rodzaj układanki, w której wszystko działa na zasadzie ściśle powiązanych ze sobą sekwencji zdarzeń, tzw. ogniwi łańcucha ratunkowego: pierwsza pomoc, kwalifikowana pierwsza pomoc, kwalifikowany transport, szpitalny oddział ratunkowy (SOR), specjalistyczne leczenie szpitalne i rehabilitacja. Poszczególne ogniwa „łańcucha ratunkowego” mają zapewnić pacjentowi w stanie nagłego zagrożenia życia skuteczną i profesjonalną pomoc. Bezpośredni wpływ na przeżycie poszkodowanego po ciężkim urazie jest czas, tzw. złota godzina, w którym

²⁶ A. Bem, *Organizacja i finansowanie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2013, s. 159.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207 ze zm.

²⁹ J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze...*, s. 332.

³⁰ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 882.

³¹ J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze...*, s. 333.

³² M. Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne...*, s. 172.

poszkodowanemu zostanie udzielona pomoc. Termin „złota godzina” odnosi się do pierwszych 60 minut, począwszy od momentu zaistnienia urazu do czasu udzielenia specjalistycznego (najczęściej chirurgicznego) leczenia, które powinien taki pacjent otrzymać w SOR. Pacjenci z ciężkimi obrażeniami ciała leczeni od początku w sposób fachowy przez odpowiednio wyszkolony personel i przetransportowani do szpitala mają największe szanse na przeżycie. Szacuje się, że 85% ofiar śmiertelnych z powodu urazów mogłoby przeżyć pod warunkiem otrzymania właściwej pomocy medycznej w okresie „złotej godziny”, zwanej także godziną szansy. Każde kolejne 30 minut zwłoki w udzieleniu pomocy zwiększa trzykrotnie śmiertelność pacjentów po urazach³³. Obecnie próbuje się również stosować pojęcie „złotej godziny” w przypadku innych stanów nagłych, takich jak np.: udar mózgu, zawał mięśnia sercowego, stan astmatyczny, stan padaczkowy³⁴.

Powołany system PRM jest zintegrowany, to znaczy istnieje połączenie sił i środków wszystkich podmiotów zajmujących się ratownictwem medycznym, czyli pogotowia ratunkowego, pogotowia wodnego, górskiego, lotnictwa sanitarnego itp. oraz służb pozamedycznych – głównie straży pożarnej i innych grup specjalistycznych, takich jak ratownictwo górnicze, techniczne, chemiczne, ekologiczne, służby energetyczne, a także w razie potrzeby – wojsko i policja³⁵. System ten stał się jednostką wykonawczą zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Nadzór nad systemem na terenie kraju sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia, natomiast planowanie, organizowanie, koordynowanie systemu oraz nadzór nad systemem na terenie województwa należy do wojewody. Podstawowymi elementami systemu ratownictwa medycznego są³⁶:

- medycyna ratunkowa będąca wyspecjalizowanym obszarem wiedzy medycznej;
- szpitalne oddziały ratunkowe jako specjalistyczna, docelowa baza szpitalna przygotowana do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, polegających na wstępnej diagnostyce oraz podjęciu leczenia w zakresie niezbędnym dla stabilizacji funkcji życiowych osób (przetransportowanych przez: zespoły ratownictwa medycznego, jednostki współpracujące z systemem PRM, lotnicze zespoły poszukiwawczo-ratownicze, podmioty realizujące transport sanitarny na podstawie zlecenia lekarza albo felczera, w ramach udzielania świadczeń opieki

³³ *Ibidem*, s. 153.

³⁴ W. Gaszyński, *Intensywna terapia i wybrane zagadnienia medycyny ratunkowej. Repetytorium*, Warszawa 2008, s. 115-116.

³⁵ A. Ferenc, *Zintegrowany system ratowniczy w Polsce*, Warszawa 2006, s. 32.

³⁶ *Stanowisko Nadzoru Krajowego Medycyny Ratunkowej oraz Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej w sprawie: – Bezpieczeństwa obywatelskiego w perspektywie medycyny ratunkowej i jej zadań w ochronie zdrowia, – Wojewódzkiego Planu Działania Systemu Ratownictwa Medycznego*, [w:] *Stanowiska Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej*, Wrocław 2011, s. 15 i n.

zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz zgłaszających się samodzielnie), które znajdują się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego³⁷.

Kooperują z nimi inne jednostki szpitalne (takie jak: oddziały kardiologii interwencyjnej, udarowe, obrażeń wielonarządowych, oparzeń, ostrych zatruc, chirurgii dziecięcej itd.), które podejmują dalsze procedury specjalistyczne. Należy również pamiętać, że SOR stanowi platformę wielospecjalistycznych zadań dla zespołów zadaniowych pacjentów będących w nagłym zagrożeniu zdrowotnym. Przykładem takich zespołów są: zespoły urazowe, zespoły wieńcowe, zespoły udarowe itp.³⁸

- zespoły ratownictwa medycznego, które mają podtrzymać funkcje życiowe pacjenta oraz doprowadzić osoby w nagłym zagrożeniu zdrowotnym do szpitalnego oddziału ratunkowego w czasie nie dłuższym niż 30 minut od stwierdzenia nagłego zagrożenia zdrowia lub życia.

Aby poszkodowanemu pacjentowi będącemu w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego zapewnić standard „złotej godziny”, ustawodawca określił mediany czasu dotarcia do takiego pacjenta. Zgodnie z art. 24 ustawy o PRM to wojewoda został zobowiązany do podjęcia działań organizacyjnych zmierzających do zapewnienia odpowiednich parametrów czasu dotarcia na miejsce zdarzenia dla zespołu ratownictwa medycznego od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego. Przyjęto, że:

- 1) mediana czasu dotarcia – w skali każdego miesiąca – jest nie większa niż 8 minut w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 15 minut poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców;
- 2) trzeci kwartyl czasu dotarcia – w skali każdego miesiąca – jest nie większy niż 12 minut w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców;
- 3) maksymalny czas dotarcia nie może być dłuższy niż 15 minut w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców. Przyjmuje się ponadto, że 0,5% przypadków o najdłuższych czasach dotarcia w skali każdego miesiąca nie bierze się pod uwagę w naliczaniu parametrów

³⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1213), dalej: rozporządzenie w sprawie SOR, które określa: szczegółowe zadania szpitalnych oddziałów ratunkowych; szczegółowe warunki prowadzenia segregacji medycznej w szpitalnych oddziałach ratunkowych; szczegółowe wymagania dotyczące lokalizacji szpitalnych oddziałów ratunkowych w strukturze szpitala oraz warunków technicznych; minimalne wyposażenie, organizację oraz minimalne zasoby kadrowe szpitalnych oddziałów ratunkowych.

³⁸ J. Jakubaszko, M. Gruszka, *Medycyna ratunkowa – ratownictwo medyczne a bezpieczeństwo publiczne*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach nowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 54.

określonych powyżej, z zastrzeżeniem, że przypadki te nie podlegają kumulacji pomiędzy miesiącami.

Zgodnie z przepisami art. 33a ust. 1-5 ustawy o PRM w szpitalnym oddziale ratunkowym jest prowadzona segregacja medyczna, która ma przyczynić się do podniesienia poziomu funkcjonowania systemu PRM, a w szczególności skrócenia czasu na pierwszy kontakt z lekarzem w SOR. Segregacja przeprowadzana jest przez pielęgniarkę systemu, ratownika medycznego lub lekarza systemu. W wyniku przeprowadzonej segregacji medycznej osobie w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego jest przydzielana jedna z kategorii w pięciostopniowej skali. Do prowadzenia segregacji medycznej wykorzystuje się system zarządzający trybami obsługi pacjenta w szpitalnym oddziale ratunkowym (zwany TOPSOR), w którym są przetwarzane dane osobowe, w tym dane dotyczące zdrowia pacjenta, oraz dane o liczbie osób i czasie oczekiwania na udzielenie świadczenia zdrowotnego w szpitalnym oddziale ratunkowym. Administrator zapewnia bezpieczne przetwarzanie danych, w tym kontrolę dostępu użytkowników do danych, oraz dokumentuje dokonywane przez nich zmiany. Informacja o czasie oczekiwania na udzielenie świadczeń zdrowotnych osobom jest podawana na wyświetlaczu zbiorczym umieszczonym w obszarze segregacji medycznej, rejestracji i izby przyjęć.

W wyniku przeprowadzonej segregacji medycznej osoba w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego jest przydzielana do jednej z pięciu kategorii zróżnicowanych pod względem stopnia pilności udzielenia jej świadczeń zdrowotnych, gdzie:

- 1) kolor czerwony oznacza natychmiastowy kontakt z lekarzem;
- 2) kolor pomarańczowy oznacza czas oczekiwania na pierwszy kontakt z lekarzem do 10 minut;
- 3) kolor żółty oznacza czas oczekiwania na pierwszy kontakt z lekarzem do 60 minut;
- 4) kolor zielony oznacza czas oczekiwania na pierwszy kontakt z lekarzem do 120 minut;
- 5) kolor niebieski oznacza czas oczekiwania na pierwszy kontakt z lekarzem do 240 minut³⁹.

Ponadto osoby, które zostały przydzielone do kategorii pilności oznaczonej kolorem zielonym lub niebieskim, mogą być kierowane z oddziału do miejsc udzielania świadczeń zdrowotnych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej. Zasady kierowania osób, którym przydzielono kategorie pilności oznaczone kolorem zielonym lub niebieskim, do miejsc udzielania świadczeń zdrowotnych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej są określone w regulaminie organizacyjnym podmiotu wykonującego działalność leczniczą, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁴⁰, i podane do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na

³⁹ § 6 ust. 9 rozporządzenia w sprawie SOR.

⁴⁰ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 711.

stronie internetowej tego podmiotu i wywieszenie na tablicy ogłoszeń w obszarze segregacji medycznej, rejestracji i przyjęć⁴¹.

System segregacji pacjentów TOPSOR ma ujednolicić zasady rejestracji i segregacji pacjentów oraz usprawnić pracę SOR poprzez monitorowanie czasu oczekiwania pacjentów na świadczenia zdrowotne i poddawanie osób przebywających na terenie oddziału ciągłej ocenie ich stanu klinicznego, przez co z założenia ma przyczynić się do zmniejszenia kolejek pacjentów w SOR dzięki możliwości przekierowania części z nich do podstawowej opieki zdrowotnej⁴².

3. Elementy systemu PRM wymagające modyfikacji

Zapewnienie każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego opieki medycznej na najwyższym poziomie, a więc zagwarantowanie jej bezpieczeństwa zdrowotnego⁴³, czyli realizacja celu, który przyświecał utworzeniu systemu PRM, wymaga skutecznego współgrania ze sobą wszystkich elementów składających się na ten system (ludzi – lekarzy medycyny ratunkowej, pielęgniarek ratunkowych i ratowników medycznych, urządzeń oraz usług). Ponadto skład osobowy systemu PRM powinien posiadać odpowiednie kwalifikacje i wykształcenie (lekarze posiadający specjalizację z medycyny ratunkowej, ratownicy medyczni po studiach I stopnia – ratownictwo medyczne oraz pielęgniarki ze specjalizacją w dziedzinie pielęgniarstwa ratunkowego). Oprócz kwalifikacji zawodowych bardzo ważna jest także odpowiednia ilość personelu medycznego; zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SOR minimalne zasoby kadrowe oddziału stanowią: ordynator oddziału (lekarz kierujący oddziałem) będący lekarzem posiadającym tytuł specjalisty w dziedzinie medycyny ratunkowej; lekarze w liczbie niezbędnej do zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania oddziału, w tym do spełnienia warunków dotyczących czasu oczekiwania na pierwszy kontakt z lekarzem w poszczególnych kategoriach pilności, przy czym co najmniej jeden lekarz przebywający stale na oddziale będący lekarzem systemu; pielęgniarki lub ratownicy medyczni w liczbie niezbędnej do zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania oddziału, rejestratorki medyczne oraz personel pomocniczy oddziału.

Ważna również jest integracja systemu PRM ze służbami, takimi jak np. straż pożarna czy policja, których sprawna współpraca powinna dać gwarancję osiągnięcia celu, dla którego system ten został stworzony. Jednak każde osłabienie poszczególnych jego elementów czy też zakłócenie związane z ich zmianą czy modyfikacją może

⁴¹ § 6 ust. 11 i 12 rozporządzenia w sprawie SOR.

⁴² Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa...*, 2020, s. 13.

⁴³ Na temat bezpieczeństwa zdrowotnego zobacz: M. Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne...*

spowodować jego wadliwe działanie, uniemożliwiające realizację założonego celu, jakim jest skuteczna pomoc medyczna osobą w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego⁴⁴.

Raport Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) z grudnia 2020 r. miał dać odpowiedź na pytanie, czy system ratownictwa medycznego zapewnia sprawne podejmowanie działań medycznych wobec osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. W tym celu sprawdzono funkcjonowanie 1/3 oddziałów SOR w pięciu województwach, stacje pogotowia ratunkowego, pięciu wojewodów, centralę Narodowego Funduszu Zdrowia i jego regionalne oddziały⁴⁵.

Według NIK ustalenia z przeprowadzonej kontroli funkcjonowania SOR w latach 2011-2012⁴⁶ pozostały aktualne do dzisiaj. Kontrolerzy ustalili wówczas, że SOR-y udzielały świadczeń zdrowotnych również osobom, które nie znajdowały się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. W kontrolowanych szpitalach takie osoby stanowiły szacunkowo od 30 do 80 proc. zgłaszających się. Sytuacja ta stwarzała zagrożenie dla pacjentów, którzy faktycznie znajdowali się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego i potrzebowali pomocy ze strony SOR. Najwyższa Izba Kontroli apelowała wówczas o ograniczenie wykorzystywania SOR do celów niezwiązanych z ratownictwem medycznym i wskazywała, że realizacja tego postulatu jest możliwa dzięki zmianom systemowym poprawiającym organizację i funkcjonowanie podstawowej oraz ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Doraźną poprawę sytuacji mógłby przynieść sprawny system selekcji pacjentów w ramach samego oddziału pozwalający na natychmiastowe udzielenie pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego i sprawne wyodrębnienie grupy osób, którym stan zdrowia pozwala na oczekiwanie na taką pomoc⁴⁷.

Ponadto zalecenia wskazane w raporcie z 2012 r. nie w pełni zostały zrealizowane. Między innymi system segregacji pacjentów TOPSOR nie został w pełni wdrożony. Wskutek błędów popełnionych przez Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (dalej: LPR) (jednostka odpowiedzialna na terenie kraju za wdrażanie systemu TOPSOR⁴⁸) na etapie

⁴⁴ T. Kocowski, M. Paplicki, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw w wersji z dnia 14 października 2016 roku*, Wrocław 15.09.2016, s. 1 i 2, <http://www.medycynaratunkowa.wroc.pl/wp-content/uploads/2019/11/Opinia-dotyczy-CC%8ca-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-PRM-Wydzia%C5%82-PRawa-Administracji-i-Ekonomii-Instytut-Nauk-Administracyjnych-2016.pdf> [dostęp 30.08.2021].

⁴⁵ NIK na ratunek systemowi ratownictwa medycznego, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-na-ratunek-systemowi-ratownictwa-medycznego.html> [dostęp 30.08.2021].

⁴⁶ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2012.

⁴⁷ NIK na ratunek systemowi...

⁴⁸ Zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 6 grudnia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zmiany nazwy Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz nadania mu statutu (Dz. Urz. Min. Zdr. z 2018 r. poz. 118) zmieniono statut LPR, wprowadzając w § 12 ust. 3 pkt 8 przepis, że LPR prowadzi wydzieloną działalność w zakresie wykonywania zadań zleconych przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację tego projektu (nieprawidłowy opis przedmiotu zamówienia i specyfikacja istotnych warunków zamówienia), konieczne było unieważnienie rozpoczętego w lipcu 2019 r. przetargu. Termin wdrożenia projektu został przesunięty na 1 lipca 2021 r.⁴⁹

Ponadto w naszej ocenie Ministerstwo Zdrowia w 2018 r. podjęło być może nieoptymalną decyzję, dopuszczając do sytuacji, gdzie jednostka systemu PRM, jaką jest LPR (art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o PRM), kontroluje jakość funkcjonowania tego systemu, a w ten sposób samą siebie. Jednostka, która tworzy ten system, nie powinna weryfikować samej siebie, czy prawidłowo funkcjonuje w ramach tego systemu. Do tej sytuacji doprowadziło zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zmiany nazwy Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz nadania mu statutu⁵⁰, które w § 1 dokonało zmiany w załączniku do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie zmiany nazwy Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz nadania mu statutu⁵¹, wprowadzając w pkt 1 następującą zmianę: LPR realizuje zadania Krajowego Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego wynikające z ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym – zadania te są określone w art. 27a ust. 2 ustawy o PRM.

Według kontrolerów NIK szpitalne oddziały ratunkowe i zespoły ratownictwa medycznego wyposażone są w niezbędny do udzielania świadczeń sprzęt i leki, jednak stan zatrudnienia lekarzy w systemie PRM nie był dostosowany do potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. W efekcie lekarze systemu pracowali po kilkaset godzin miesięcznie (do 625 h) i pełnili dyżury nieprzerwanie przez kilkadziesiąt godzin (do 144 h), a specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego (w skład których wchodzi lekarz oraz dwóch ratowników medycznych) wyjeżdżały do osób będących w stanie poważnego zagrożenia zdrowotnego bez lekarza. Taki stan rzeczy ogranicza pacjentom będącym w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego dostęp do niezwłocznej i adekwatnej dla ich stanu zdrowia opieki medycznej (niezapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego) oraz stwarza ryzyko obniżenia standardów realizowanych świadczeń. Niedobór lekarzy systemu będzie się prawdopodobnie nasilał, ponieważ w kolejnych latach zmniejsza się liczba lekarzy chętnych do podejmowania specjalizacji w medycynie ratunkowej⁵².

Od wielu lat Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej reprezentujące środowisko lekarzy medycyny ratunkowej w Polsce nawołuje Ministerstwo Zdrowia do wprowadzenia zmian i zachęt dla lekarzy, aby chcieli wybierać tę trudną, wymagającą

⁴⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa...*, 2020, s. 13.

⁵⁰ Dz. Urz. Min. Zdr. z 2018 r. poz. 48.

⁵¹ Dz. Urz. Min. Zdr. z 2016 r. poz. 121.

⁵² Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa...*, 2020, s. 9 i 16.

specjalizację z medycyny ratunkowej⁵³. Nie przyniosły efektów podejmowane w 2018 r. przez Ministra Zdrowia działania naprawcze, polegające na umożliwieniu lekarzom ze specjalizacją z medycyny ratunkowej uzyskanie, w trybie tzw. krótkiej ścieżki, specjalizacji w 14 innych dziedzinach medycyny. Podobnie mało skuteczna okazała się aktualizacja programów szkoleń specjalizacyjnych, tak aby lekarze szkolący się w dziedzinie pediatrii, chorób wewnętrznych czy chirurgii mogli pełnić dyżury w SOR lub izbie przyjęć w ramach odbywania w danym szpitalu szkolenia specjalizacyjnego⁵⁴.

Nie rozwiązano też problemu udzielania świadczeń zdrowotnych w SOR wszystkim zgłaszającym się osobom, również takim, które nie znajdowały się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Pacjenci SOR, którzy nie byli w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, stanowili, w zależności od źródła danych, w 2018 r. – od 28% do 71% i w pierwszym półroczu 2019 r. odpowiednio: od 29% do 69%. Obciążenie SOR pacjentami, którzy nie wymagali ratunkowej opieki medycznej (natychmiastowych świadczeń zdrowotnych), wydłużało czas oczekiwania na pilną pomoc medyczną pacjentów, którzy takiej pomocy wymagali. W ocenie NIK ten stan rzeczy jest konsekwencją ograniczonej dostępności do podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej oraz braku skutecznego mechanizmu, który jest w stanie ograniczyć udzielanie świadczeń w szpitalnych oddziałach ratunkowych osobom, które tego nie wymagały⁵⁵.

4. Wnioski

Odpowiedni sprzęt oraz leki to zbyt mało, aby system PRM funkcjonował na poziomie, który zapewnia skuteczną pomoc medyczną pacjentom w sytuacji nagłego zagrożenia zdrowotnego i spełnia oczekiwania pacjentów. Może się okazać, że będziemy mieli sprzęt, w tym karetki, a nie będzie komu w nich jeździć i udzielać świadczeń ratunkowych pacjentom.

Od kilku lat utrzymuje się spadek liczby zespołów specjalistycznych przy jednoczesnym wzroście liczby zespołów podstawowych oraz przy jednoczesnym wzroście wyjazdów⁵⁶, co dla pacjentów w ciężkim stanie, z obrażeniami wielonarządowymi, nie

⁵³ Na ten temat wielokrotnie wypowiadało się Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej w swoich opiniach i uwagach, np. *Stanowisko Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej w sprawie projektu „Ustawy o Ratownictwie Medycznym” (wersji z 1 marca 2006 r.)*; ocena projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw, jak również protest przeciwko poselskiemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym z 25.10.2012 r. <http://www.medycynaratunkowa.wroc.pl/stanowiska-ptmr/> [dostęp 30.08.2021].

⁵⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa...*, 2020, s. 16.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 16 i 17.

⁵⁶ Źródło danych: GUS, *Pomoc doraźna i ratownictwo medyczne w 2020 r.*, Kraków 2021, s. 1, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5513/14/5/1/pomoc_dorazna_i_ratownictwo_medyczne_w_2020_roku.pdf [dostęp 30.08.2021].

jest dobrą wiadomością, ponieważ może się okazać, że zostaną bez pomocy lekarskiej. Dlatego jeżeli administracja publiczna chce, aby każdy obywatel w każdym momencie otrzymał niezbędną pomoc medyczną, musi wprowadzić szereg zmian rozwojowych, które zapewnią prawidłowe funkcjonowanie systemu PRM. Obok sprawnego nadzoru oraz właściwego zarządzania przez Ministra Zdrowia potrzebne są pilne działania, które zachęcą lekarzy do pracy w tym systemie.

Bibliografia

Literatura

- Bem A., *Organizacja i finansowanie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Błaś A., *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, Wrocław 2015.
- Cipora E., *Wstęp*, [w:] E. Cipora (red.), *Ratownictwo w Systemie Bezpieczeństwa Państwa*, Sanok 2014.
- Dybowski M., *Cele prawowite w klauzuli limitacyjnej a dobro wspólne w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.
- Faguet E., *Le libéralisme*, Paris 1902.
- Fehler W., *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństw państwa i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002.
- Ferenc A., *Zintegrowany system ratowniczy w Polsce*, Warszawa 2006.
- Gaszyński W., *Intensywna terapia i wybrane zagadnienia medycyny ratunkowej. Repetytorium*, Warszawa 2008.
- Jakubaszko J., Gruszka M., *Medycyna ratunkowa – ratownictwo medyczne a bezpieczeństwo publiczne*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach nowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Jeż J., *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Kocowski T., Gruszka M., *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym a bezpieczeństwo zdrowotne obywateli na ratunek. Ratunek dla ratowników*, „Menedżer Zdrowia” sierpień 2011, nr 6.

- Kopczewski M., Krawczyk J.M., *Wybrane elementy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa na podstawie założeń „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne”* 2011, nr 8.
- Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2001.
- Lisowski P., *Pojęcie bezpieczeństwa w obowiązującym systemie prawa – kilka refleksji na temat normatywizacji problematyki bezpieczeństwa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3738, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CVI.
- Pakuła A., *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] A. Chajbowski, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Paplicki M., *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2020.
- Rojek R., *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, Warszawa 2010.
- Skoczylas J.J., *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
- Symonides J., *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984.
- Tabaszewski R., *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Lublin 2016.
- Terlikowski T., *System ochrony ludności i ratownictwa*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2018, nr 67/3.
- Trzciniński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005.
- Zalewski S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny*, [w:] W. Fehler, J. Tymanowski (red.), *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, Toruń 1999.
- Żebrowski A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane problemy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2012, nr 8.

Inne źródła

- Encyklopedia administracji publicznej*, hasło: *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Bezpiecze%C5%84stwo_wewn%C4%99trzne
- GUS, *Pomoc doraźna i ratownictwo medyczne w 2020 r.*, Kraków 2021, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5513/14/5/1/pomoc_dorazna_i_ratownictwo_medyczne_w_2020_roku.pdf
- Kocowski, T., Paplicki, M., *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw w wersji z dnia 14 października 2016 roku*, Wrocław 15.09.2016, <http://www.medycynaratunkowa.wroc.pl/wp-content/>

[uploads/2019/11/Opinia-dotyczy%CC%A8ca-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-PRM-Wydzia%C5%82-PRawa-Administracji-i-Ekonomii-Instytut-Nauk-Administracyjnych-2016.pdf](#)

Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa Ratunkowego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2012.

Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa Ratunkowego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2020.

NIK na ratunek systemowi ratownictwa medycznego, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-na-ratunek-systemowi-ratownictwa-medycznego.html>

Stanowisko Nadzoru Krajowego Medycyny Ratunkowej oraz Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej w sprawie: – Bezpieczeństwa obywatelskiego w perspektywie medycyny ratunkowej i jej zadań w ochronie zdrowia, – Wojewódzkiego Planu Działania Systemu Ratownictwa Medycznego, [w:] *Stanowiska Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej*, Wrocław 2011.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207 ze zm.)

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 882).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 711).

Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie zmiany nazwy Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz nadania mu statutu (Dz. Urz. Min. Zdr. z 2016 r. poz. 121).

Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zmiany nazwy Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz nadania mu statutu (Dz. Urz. Min. Zdr. z 2018 r. poz. 48).

Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 grudnia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zmiany nazwy Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz nadania mu statutu (Dz. Urz. Min. Zdr. z 2018 r. poz. 118).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1213).

dr hab. Maciej Błażewski

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0003-2812-8199](https://orcid.org/0000-0003-2812-8199)

Prawne warunki wyposażenia ochotniczej straży pożarnej w składniki rzeczowe przez gminę

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.6>

Streszczenie: Gmina oraz ochotnicza straż pożarna współpracują w celu zapewnienia ochrony przeciwpożarowej. Formami współpracy są: użyczenie gminnej nieruchomości lub ruchomości, dotacja celowa oraz bonifikata przy nabyciu nieruchomości. Ochotnicza straż pożarna powinna korzystać z ruchomości oraz nieruchomości w celu zapewnienia ochrony przeciwpożarowej. Gmina posiada środki prawne zabezpieczające prawidłowość korzystania z nich.

Słowa kluczowe: gmina, ochotnicza straż pożarna, ochrona przeciwpożarowa, zadanie publiczne

Legal conditions for equipping the volunteer fire brigade with material components by the community

Summary: The community and the voluntary fire brigade cooperate to ensure fire protection. The forms of cooperation are: a lending communal real estate or movable property, a subsidy and a discount on the purchase of real estate. The volunteer fire brigade should use movable property and real estate to ensure fire protection. The commune has legal means to ensure the correct use of them.

Keywords: community, Volunteer Fire Department, fire protection, public task

Wstęp

Gmina oraz ochotnicza straż pożarna posiadają częściowo zbieżne zadania związane z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej. Ze względu na tę zbieżność możliwe jest osiągnięcie efektu synergii związanego z wykorzystaniem zasobów finansowych i rzeczowych gminy oraz zasobów organizacyjnych ochotniczych straży pożarnych. Podmioty te mogą zastosować szereg form prawnych umożliwiających realizację tej współpracy. Formami tymi są: użyczenie gminnej nieruchomości lub ruchomości, dotacja celowa oraz bonifikata przy nabyciu nieruchomości. Służą one wyposażeniu ochotniczej straży pożarnej w składniki rzeczowe obejmujące ruchomości i nieruchomości.

Ochotnicza straż pożarna może nabyć lub posiadać możliwość korzystania z zasobów rzeczowych umożliwiających jej wykonywanie działalności związanej z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej. Celem artykułu jest wykazanie, że prawodawca dopuścił zróżnicowany katalog form współpracy, umożliwiając jej dostosowanie do możliwości finansowych i rzeczowych gminy, jak również do potrzeb ochotniczej straży pożarnej. Celem artykułu jest także wykazanie, że model współpracy gminy z ochotniczą strażą pożarną obejmuje środki prawne zabezpieczające prawidłowości wykonywania ochrony przeciwpożarowej z zastosowaniem środków rzeczowych i finansowych pochodzących od gminy¹.

1. Zagadnienia ogólne

Podstawową płaszczyzną współpracy gminy z ochotniczą strażą pożarną jest ich wspólny cel, jakim jest zapewnienie ochrony przeciwpożarowej. Jednym z zadań własnych gminy jest zapewnienie ochrony przeciwpożarowej². Z kolei jednym z zadań ochotniczej straży pożarnej jest walka z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami³. Każdy z tych podmiotów posiada odrębne zasoby. Gmina posiada zasoby finansowe lub rzeczowe, które powinna przeznaczyć na wykonanie jej zadań własnych. Ochotnicze straże pożarne dysponują zasobami organizacyjnymi, obejmującymi wykwalifikowanych członków lub pracowników posiadających odpowiednie wykształcenie oraz doświadczenie. Synergia tych zasobów umożliwia sprawne wykonanie działań związanych z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej. Prawodawca umożliwia osiągnięcie efektu synergii, ustanawiając formy współpracy pomiędzy gminą oraz ochotniczymi strażami pożarnymi. Część z tych form odnosi się do zapewnienia ochotniczym strażom

¹ Artykuł został przygotowany według stanu prawnego aktualnego na dzień 1 października 2021 r.

² W świetle art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), dalej: u.s.g., gmina powinna wykonywać zadania własne służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, a jedno z tych zadań obejmuje sprawy związane z ochroną przeciwpożarową. Zob. N. Czechowski, *Przekazywanie środków finansowych Ochotniczym Strażom Pożarnym przez gminy*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski (red.), *Ochotnicze straże pożarne. Zadania, samorząd, bezpieczeństwo. Raport z badań*, Wrocław 2018, s. 126; M. Barański, *Obowiązki gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski (red.), *Ochotnicze straże pożarne...*, s. 105.

³ Art. 19 ust. 1a zd. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 961 ze zm.), dalej: u.o.p. Zadania ochotniczej straży pożarnej obejmują także obowiązki pośrednio związane z ochroną przeciwpożarową, które mają prewencyjny charakter. W świetle art. 19 ust. 1a zd. 2 pkt 3-5 u.o.p. są one związane ze współpracą ochotniczej straży pożarnej z ich społecznym otoczeniem. Jej zadaniem jest także: organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej; upowszechnianie i wspieranie form współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi w zakresie ochrony przeciwpożarowej; propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym w wyniku pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

pożarnym ruchomości lub nieruchomości niezbędnych do wykonania działań związanych z ochroną przeciwpożarową. Formami tej współpracy są: użyczenie gminnej nieruchomości lub ruchomości, dotacja celowa oraz bonifikata przy nabyciu nieruchomości. Gmina posiada swobodę nawiązania tej współpracy oraz wyboru jej formy. Gmina może dostosować tę współpracę do swoich możliwości finansowych oraz rzeczowych, a także do potrzeby wykonania zadania publicznego związanego z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej na jej terytorium. Ochotnicza straż pożarna również posiada swobodę nawiązania tej współpracy. Może ona uzależnić nawiązanie tej współpracy od swoich możliwości organizacyjnych i finansowych. Ochotnicza straż pożarna może nie podjąć się tej współpracy, gdy jej potrzeby rzeczowe są zaspokojone ze względu na ograniczone zasoby organizacyjne. Ochotnicza straż pożarna może także nie podjąć współpracy, która wiąże się z koniecznością posiadania części środków finansowych na zakup ruchomości lub nieruchomości, z uwagi na jej ograniczone możliwości finansowe.

W każdej z tych form prawodawca pozostawił gminie środki prawne umożliwiające zabezpieczenie prawidłowości wykonywania ochrony przeciwpożarowej. Ochotnicza straż pożarna, użytkując ruchomość lub nieruchomość, nie może jej przeznaczyć na cel niezwiązany z ochroną przeciwpożarową bez zgody gminy. Zabezpieczający środek prawny, który jest dostępny dla gminy, zależy od podmiotu własności. Jeżeli ruchomość lub nieruchomość pozostaje własnością gminy, zabezpieczającym środkiem prawnym jest odebranie prawa do korzystania z tej własności, co ma miejsce w przypadku umowy użyczenia. Gdy ruchomość lub nieruchomość jest przedmiotem własności ochotniczej straży pożarnej, zabezpieczającym środkiem prawnym jest odebranie jej przyznanych korzyści finansowych, co ma miejsce w przypadku odebrania dotacji celowej lub żądania przyznanej bonifikaty. Zaznaczenia wymaga, że gmina może wyrazić zgodę na korzystanie przez ochotniczą straż pożarną z ruchomości lub nieruchomości w sposób wykraczający poza działania służące zapewnieniu ochrony przeciwpożarowej. Gmina może wyrazić zgodę w umowie użyczenia lub w umowie w przedmiocie udzielenia dotacji. Gmina może także wskazać, że umowa sprzedaży nieruchomości z udzieleniem bonifikaty będzie wskazywała większą liczbę celów wykraczających poza ochronę przeciwpożarową. W przypadku sprzedaży nieruchomości z bonifikatą zgoda może być udzielona także następczo. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może odstąpić od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty za zgodą rady gminy⁴.

Zakres współpracy jest zależny od właściwości miejscowej gminy. Może ona wspierać ochotniczą straż pożarną, której działalność związana jest z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej na jej obszarze. Gmina, wykonując zadania publiczne,

⁴ Art. 68 ust. 2c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.), dalej u.g.n.

powinna zapewnić zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty jej mieszkańców⁵. Przedmiotem współpracy powinna być zatem ochrona przeciwpożarowa członków wspólnoty określonej gminy. Ze względu na specyfikę wykonywania działalności przez ochotniczą straż pożarną wykorzystania ruchomości lub nieruchomości nie można ograniczyć do terytorium jednej gminy. Ochotnicza straż pożarna może podejmować działania związane z ochroną przeciwpożarową w sąsiednich gminach, gdy na ich terenie będą miały miejsce zdarzenia wymagające zaangażowania większej liczby jednostek. Szersze wykorzystanie ruchomości oraz nieruchomości nie może skutkować zastosowaniem wobec ochotniczej straży pożarnej środków prawnych zabezpieczających prawidłowe wykonanie ochrony przeciwpożarowej.

2. Użyczenie gminnej nieruchomości lub ruchomości

Formą wsparcia rzeczowego ochotniczej straży pożarnej przez gminę jest użyczenie gminnej nieruchomości lub ruchomości. Taka forma wsparcia powinna mieć podstawowy charakter⁶. Przedmiotem użyczenia są nieruchomości lub ruchomości, które stanowią własność gminy, w tym niezbędna infrastruktura, taka jak samochód strażacki lub budynek strażnicy strażackiej.

Należy zaznaczyć, że tryb użyczenia nieruchomości lub ruchomości ochotniczej straży pożarnej może składać się z jednego lub dwóch etapów, w zależności od tego, czy przedmioty te stanowią aktualnie własność gminy. Jeżeli gmina jest ich właścicielem, procedura oddania w użyczenie dotyczy tylko jednego etapu obejmującego zawarcie umowy użyczenia. Gdy gmina nie jest ich właścicielem, procedura ta obejmuje dwa etapy: nabycie nieruchomości lub ruchomości, a następnie zawarcie umowy użyczenia.

Gmina nabywa nieruchomość lub ruchomość, a później wpisuje ją do gminnych ksiąg rachunkowych. Gdy przedmiotem użyczenia jest ruchomość o nieznaczonej wartości, która nie jest środkiem trwałym, może ona zostać zakupiona ze środków finansowych, które gmina przekazała ochotniczej straży pożarnej, a później rozliczyła na podstawie przedstawionych rachunków i faktur⁷.

Gmina, zawierając umowę użyczenia, zobowiązuje się zezwolić ochotniczej straży pożarnej na bezpłatne używanie oddanej jej nieruchomości lub ruchomości. Umowa

⁵ W świetle art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g. wykonanie zadań własnych gminy stanowi zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

⁶ D.P. Kała, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2013 r. (V SA/Wa 39/13)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 11, s. 86.

⁷ D.P. Kała, *Glosa do wyroku...*, s. 86; M. Błażewski, *Wsparcie finansowe i rzeczowe działalności ochotniczych straży pożarnych przez gminę*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3861, „Prawo” 2018, t. CCCXXVI, s. 90.

użyczenia powinna określać czas oraz cel użyczenia. Może być ona zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony⁸. Celem użyczenia może być zapewnienie prowadzenia działalności ochotniczej straży pożarnej związanej z wykonywaniem ochrony przeciwpożarowej, w tym zapewnienie gotowości bojowej⁹. Ochotnicza straż pożarna powinna używać nieruchomości lub ruchomości jedynie w celu wskazanym w umowie użyczenia. Jeżeli jednak przedmiot tej umowy jest używany w sposób sprzeczny z umową, gmina może żądać jego zwrotu, choćby umowa była zawarta na czas oznaczony¹⁰. Sankcja zakończenia umowy użyczenia stanowi dla gminy zabezpieczenie, że przekazana nieruchomość lub ruchomość będą właściwie używane. Umowa użyczenia nie przewiduje oddania użyczanego przedmiotu osobie trzeciej, może być on użytkowany jedynie przez ochotniczą straż pożarną będącą stroną tej umowy¹¹. Jeżeli ochotnicza straż pożarna powierza użyczoną nieruchomość lub ruchomość innej osobie bez zgody gminy wyrażonej w umowie lub w osobnym oświadczeniu woli, gmina może żądać zwrotu rzeczy, chociażby umowa była zawarta na czas oznaczony¹². Po zakończeniu użyczenia ochotnicza straż pożarna ma obowiązek zwrócić gminie użyczaną nieruchomość lub ruchomość w stanie nie pogorszonym. Jednak nie ponosi ona odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem prawidłowego używania¹³.

3. Dotacja celowa

Drugą formą wyposażenia ochotniczej straży pożarnej w składniki rzeczowe przez gminę jest dotacja celowa. Forma ta ma charakter pośredni, ponieważ gmina przekazuje ochotniczej straży pożarnej środki finansowe m.in. w celu nabycia ruchomości

⁸ Art. 710 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), dalej: k.c.

⁹ W świetle art. 353¹ k.c. strony posiadają swobodę zawierania umów, jednakże jej treść i cel nie mogą sprzeciwiać się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Przepisem prawa ograniczającym swobodę zawierania umów jest m.in. art. 32 ust. 2 u.o.p. Zgodnie z tym przepisem gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wykszolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej. W myśl interpretacji tych dwóch przepisów swoboda umowy użyczenia zawarta pomiędzy gminą a ochotniczą strażą pożarną jest ograniczona w zakresie określenia jej celu, który powinien być zgodny z art. 32 ust. 2 u.o.p. Zob. M. Barański, *Obowiązki gminy...*, s. 109-110.

¹⁰ W świetle art. 716 k.c. jeżeli biorący używa rzeczy w sposób sprzeczny z umową, użyczający może żądać zwrotu rzeczy, chociażby umowa była zawarta na czas oznaczony. Zob. M. Białas, *Przekazywanie mienia Ochotniczej Straży Pożarnej przez gminę*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski (red.), *Ochotnicze straże pożarne...*, s. 139.

¹¹ W świetle art. 712 § 2 k.c. bez zgody użyczającego biorący nie może oddać rzeczy użyczonej osobie trzeciej do używania.

¹² Zgodnie z art. 716 k.c. jeżeli biorący powierza rzecz innej osobie, nie będąc do tego upoważnionym przez umowę ani zmuszonym przez okoliczności, użyczający może żądać zwrotu rzeczy, chociażby umowa była zawarta na czas oznaczony.

¹³ Art. 718 § 1 k.c.

potrzebnych do zapewnienia ochrony przeciwpożarowej¹⁴, takie jak umundurowanie ochotniczej straży pożarnej lub niezbędna infrastruktura, w tym samochód pożarniczy¹⁵.

Ochotnicza straż pożarna po otrzymaniu dotacji celowej samodzielnie nabywa ruchomość zgodnie z umową dotacji. Nabyta ruchomość stanowi zatem własność ochotniczej straży pożarnej. W literaturze podkreśla się, że dotacja może pokrywać jedynie część inwestycji. Przedmiotem dotacji jest bowiem dofinansowanie, a nie finansowanie nabycia składnika rzeczowego¹⁶.

Ze względu na nieprecyzyjność przepisów regulujących procedurę udzielania dotacji celowej praktyka wyodrębniła dwa odrębne stanowiska dotyczące przekazania tej dotacji¹⁷. Przedmiotem różnicy pomiędzy tymi dwiema procedurami jest uznanie za konieczne podjęcia przez radę gminy uchwały dotacyjnej.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem procedura udzielania dotacji celowej obejmuje trzy etapy, jakimi są: podjęcie uchwały dotacyjnej, podjęcie uchwały budżetowej oraz zawarcie umowy w przedmiocie udzielania dotacji. Pierwszym etapem jest podjęcie przez radę gminy uchwały dotacyjnej (uchwały w sprawie przekazania środków finansowych ochotniczej straży pożarnej). Przedmiotem tej uchwały jest określenie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego przez gminę zadania¹⁸. Drugim etapem jest uwzględnienie przez radę gminy w uchwale budżetowej środków finansowych, które mają być przeznaczone na dotację celową¹⁹. Trzecim etapem jest zawarcie umowy w przedmiocie udzielenia dotacji pomiędzy gminą reprezentowaną przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) a ochotniczą strażą pożarną. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera umowę zgodnie z trybem postępowania o udzielenie dotacji określonym w uchwale dotacyjnej.

W świetle drugiego stanowiska procedura udzielania dotacji celowej ochotniczej straży pożarnej obejmuje dwa etapy: podjęcie uchwały budżetowej oraz zawarcie umowy w przedmiocie udzielania dotacji. Pierwszym etapem jest określenie przez radę gminy

¹⁴ Zgodnie z art. 32 ust. 3 pkt 1 u.o.p. gmina ma obowiązek bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej. Zob. M. Błażewski, *Wsparcie finansowe...*, s. 91.

¹⁵ M. Błażewski, *Wsparcie finansowe...*, s. 91. Zdaniem D.P. Kały przekazanie dotacji celowej służącej zakupowi niezbędnej infrastruktury powinno mieć miejsce w wyjątkowo. D.P. Kała, *Glosa do wyroku...*, s. 86.

¹⁶ M. Białas, *Przekazywanie mienia...*, s. 138.

¹⁷ M. Błażewski, *Wsparcie finansowe...*, s. 91.

¹⁸ W świetle 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę regulującą tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o finansach publicznych, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania. Organ stanowiący w uchwale powinien uwzględnić konieczność zapewnienia jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

¹⁹ Zgodnie z art. 29 pkt 2 w zw. z art. 15 pkt 6 u.o.p. jednostki samorządu terytorialnego powinny pokrywać ze swoich środków budżetowych koszty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych, które posiadają status jednostki ochrony przeciwpożarowej.

w uchwale budżetowej środków finansowych, które powinny zostać przeznaczone na dotację w celu zapewnienia ochrony przeciwpożarowej. W drugim etapie wójt (burmistrz, prezydent miasta), reprezentując gminę, zawiera umowę w przedmiocie udzielenia dotacji ochotniczej straży pożarnej. Podstawą tego stanowiska jest uznanie, że regulacje ustawy o ochronie przeciwpożarowej określające tryb udzielenia dotacji celowej ochotniczej straży pożarnej stanowią przepis szczególny względem ustawy o finansach publicznych. Stosowanie tych regulacji powinno mieć charakter niezależny względem przepisów ustawy o finansach publicznych. Udzielenie dotacji ochotniczej straży pożarnej ma miejsce w trybie uproszczonym, ze względu na szczególny charakter zadania związanego z ochroną przeciwpożarową, co znalazło odbicie w regulacjach ustawy o ochronie przeciwpożarowej²⁰.

Umowa w przedmiocie udzielenia dotacji powinna określać m.in. tryb kontroli wykonywanych zadań oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Sankcją w przypadku niewykorzystania lub nieprawidłowego wykorzystania dotacji celowej jest zwrot jej całości lub części.

4. Bonifikata przy nabyciu nieruchomości

Kolejną formą wsparcia ochotniczej straży pożarnej jest udzielenie bonifikaty przy nabyciu gminnej nieruchomości. Forma ta ma bezpośredni charakter, ponieważ odnosi się ona do konkretnej nieruchomości, która powinna służyć zapewnieniu ochrony przeciwpożarowej. Ochotnicza straż pożarna może uzyskać pomoc finansową w postaci bonifikaty przy nabyciu nieruchomości, jeżeli posiada ona status organizacji pożytku publicznego²¹. Procedura udzielenia bonifikaty obejmuje dwa etapy: podjęcie uchwały dotyczącej udzielenia bonifikaty oraz zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości.

Pierwszym etapem jest podjęcie uchwały dotyczącej udzielenia bonifikaty. Rada gminy, przyjmując tę uchwałę, określa warunki udzielania bonifikaty i wysokość stawek procentowych²². Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ zawiera normy generalne i abstrakcyjne²³. Drugim etapem jest zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), reprezentując gminę,

²⁰ M. Błażewski, *Wsparcie finansowe...*, s. 91-92; D.P. Kała, *Glosa do wyroku...*, s. 89.

²¹ W świetle art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.), dalej: u.d.p.p.w., jednym z warunków, jakie powinno spełniać stowarzyszenie, aby uzyskać status organizacji pożytku publicznego, jest prowadzenie działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 20 u.d.p.p.w. sfera tych zadań publicznych obejmuje m.in. zadania w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego.

²² Art. 68 ust. 1b zd. 1 u.g.n.

²³ Art. 68 ust. 1b zd. 2 u.g.n.

zawiera umowę sprzedaży nieruchomości z ochotniczą strażą pożarną. W umowie powinna być określona podstawowa cena nieruchomości ustalona w wysokości nie niższej niż jej wartość oraz wysokość bonifikaty w cenie określonej na podstawie stawki procentowej wskazanej w uchwale rady gminy. Ochotnicza straż pożarna, zawierając umowę sprzedaży, zobowiązuje się zapłacić cenę pomniejszoną o bonifikatę²⁴. Umowa sprzedaży powinna także określać cel uzasadniający udzielenie bonifikaty.

Ochotnicza straż pożarna powinna użytkować zakupioną nieruchomość w sposób zgodny z celami określonymi w umowie sprzedaży. Jeżeli ochotnicza straż pożarna w ciągu 10 lat zbyła nieruchomość lub wykorzystywała ją na inne cele niż te, które uzasadniają udzielanie bonifikaty, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zażądać kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji²⁵. Jednak wójt (burmistrz, prezydent miasta) może odstąpić od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty za zgodą rady gminy²⁶. Sankcja zwrotu bonifikaty zapewnia gminie zabezpieczenie, że nieruchomość sprzedana ochotniczej straży pożarnej będzie przez nią wykorzystana w celu realizacji zadania publicznego w postaci zapewnienia ochrony przeciwpożarowej.

Zakończenie

Przedmiotem współpracy gminy i ochotniczej straży pożarnej może być m.in. wyposażenie w składniki rzeczowe. Gmina, wykorzystując swoje zasoby finansowe oraz rzeczowe, może przekazać je ochotniczej straży pożarnej, zwiększając jej zdolność do wykonywania zadania związanego z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej. Formami prawnymi umożliwiającymi tę współpracę są: użyczenie gminnej nieruchomości lub ruchomości, dotacja celowa oraz bonifikata przy nabyciu nieruchomości. Każda z tych form obejmuje środki prawne zabezpieczające prawidłowości wykonywania ochrony przeciwpożarowej. Ochotnicza straż pożarna bez zgody gminy nie może użytkować ruchomości lub nieruchomości w sposób wykraczający poza zapewnienie ochrony przeciwpożarowej lub z pominięciem wykonania tego zadania.

²⁴ Zgodnie z art. 67 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n. przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej na rzecz osób prawnych prowadzących działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. Ochotnicza straż pożarna ma możliwość nabycia nieruchomości, płacąc cenę pomniejszoną o bonifikatę, jeżeli posiada status organizacji pożytku publicznego.

²⁵ Art. 68 ust. 2 u.g.n.

²⁶ Art. 68 ust. 2c u.g.n.

Bibliografia

Literatura

- Barański M., *Obowiązki gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski (red.), *Ochotnicze straże pożarne. Zadania, samorząd, bezpieczeństwo. Raport z badań*, Wrocław 2018.
- Białas M., *Przekazywanie mienia Ochotniczej Straży Pożarnej przez gminę*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski (red.), *Ochotnicze straże pożarne. Zadania, samorząd, bezpieczeństwo. Raport z badań*, Wrocław 2018.
- Błażewski M., *Wsparcie finansowe i rzeczowe działalności ochotniczych straży pożarnych przez gminę*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3861*, „Prawo” 2018, t. CCCXXVI.
- Czechowski N., *Przekazywanie środków finansowych Ochotniczym Strażom Pożarnym przez gminy*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski (red.), *Ochotnicze straże pożarne. Zadania, samorząd, bezpieczeństwo. Raport z badań*, Wrocław 2018.
- Kała D.P., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2013 r. (V SA/Wa 39/13)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 11.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 961 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

dr inż. Jan Ziobro

Uczelnia Państwowa im. Jana Grodka w Sanoku

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

e-mail: jziobro@poczta.onet.pl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wprowadzenie

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

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

байдз замierzона дзлаалношчю чзловека, ктрых негатывне skutki дотыкаю замieszкуюцую там люднош. Загроzenia те класыфiковане сз м.ин. jako: пожары, клешки жывиолаве, катастрофы, аварие, выпадки (комунiкацыjne, techniczne, chemiczne, ekologiczne, kosmiczne itp.), epidemie, plagi, nieprawe дзлаания (преступства, wykroczenia, występki), terroryzm, wojny itp.

Majac na wzgledzie rozlicznoш zagrozenia, jakie czyhaju na wspołczesnego czlowieka, a takze fakt, ze bezpieczenstwo stanowi dla niego swoisty fundament, na ktorym opiera sie cale jego zycie (we wszystkich przejawach)², warto zauwazyц, ze uzyskanie i utrzymanie oczekiwанego poziomu bezpieczenstwa to spore wyzwanie dla państwa i jego organow wzadz³. To skomplikowany i zlozony proces, w ktorym дзлаания podejmuje sam podmiot, a takze administracja publiczna oraz wiele innych podmiotow (publicznych, społecznych, gospodarczych), ktore wraz ze zbiorem norm i gwarancji prawnych (stanowiacych podstawe ich funkcjonowania) tworzu system bezpieczenstwa. Nadrzednym celem wszelkich дзлаан winno byц stworzenie formalnych i praktycznych warunkow „ochrony obywateli przed zjawiskami groznymi dla zycia i zdrowia lub powodujacymi zniszczenie srodowiska, straty materialne oraz minimalizowania ich skutkow i kształtowania otoczenia sprzyjajacego harmonijnemu i zrównowozonemu rozwojowi społeczenstwa”⁴.

Rozlegloш problematyki bezpieczenstwa sprawia, ze ze wzgledow praktycznych dokonuje sie jego podzialu wedlug roznych kryteriow. Spoшrod rozlicznych taksonomii bezpieczenstwa najczешciej stosuje sie ujecia podmiotowe i przedmiotowe.

Jednз z przedmiotowych kategorii stanowi bezpieczenstwo powszechne, ktore traktowane jest jako jedna ze sfer bezpieczenstwa wewnętrznego i definiowane jako „stan zapewniajacy ochronę zycia i zdrowia obywateli oraz majatku narodowego przed skutkami klęsk жывиоловых i katastrof technicznych”⁵. Jest to bardzo ogólne wyjasnienie, ktore ukazuje istotne wartosci do ochrony oraz identyfikuje zagrozenia, ktore na nie nastaju. Szerzej wspomnianз матерię wyjasniaju Rafał Kuc i Zbigniew Šcibiorek, ktory postrzegaju je jako „stan otoczenia cywilizacyjnego i srodowiska naturalnego, w ktorym obywatele i ich wspołnoty nie odczuwaju zagrozenia swego istnienia, ani podstawowych interesow жыciowych, ze wzgledu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony [...] zycia, zdrowia, dobr i srodowiska w sytuacjach zagrozenia”⁶. Analizujac przywołane definicje, stwierdzić nalezy, ze w obu

² S.J. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Warszawa 2016, s. 14.

³ B. Wišniewski, J. Ziobro, T. Zwęgliński (red. nauk.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczenstwo wewnętrzne*, t. IX, Warszawa 2021, s. 6.

⁴ Z. Šcibiorek, B. Wišniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczenstwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015, s. 39-40.

⁵ B. Wišniewski, J. Prońko, *Bezpieczenstwo wewnętrzne RP w ujeciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biala 2006, s. 35.

⁶ B.R. Kuc, Z. Šcibiorek, *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczenstwie*, Warszawa 2013, s. 18.

wyjaśnieniach katalog wartości do ochrony jest tożsamy, zagrożenia zaś obejmują obszerny zbiór różnorodnych i niekorzystnych sytuacji będących efektem interakcji zachodzących pomiędzy elementami specyficznej triady, złożonej z: człowieka/ludzi wraz z całym katalogiem jego/ich aktywności i działań; otoczenia cywilizacyjnego (efektu materialnej działalności człowieka) oraz środowiska przyrodniczego (naturalnego), w którym podmiot egzystuje, czerpiąc z niego niezbędne do życia składniki⁷. Katalog niebezpiecznych sytuacji powstających w wyniku wspomnianych interakcji „jest niezwykle zróżnicowany pod względem rodzaju (charakteru) zagrożeń, jak i skali oddziaływania i wyrządzanych szkód. Obejmuje on zdarzenia punktowe i przestrzenne, pojedyncze i masowe, wywołane siłami przyrody oraz prowokowane przez działalność i zachowania człowieka m.in.: trzęsienia ziemi, tsunami, powodzie, podtopienia, lawiny, huragany, susze, pożary, wypadki i katastrofy (komunikacyjne, techniczne, chemiczne, ekologiczne), terroryzm, nagłe zachorowania itp.”⁸. Ich materializacja może skutkować:

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

Bezpieczeństwo powszechne to rozległa dziedzina, w której działania na rzecz jego zapewniania podejmuje wiele podmiotów. Jedną z jego sfer jest ochrona przeciwpożarowa, której naczelnym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem⁹, klęską żywiołową¹⁰ lub innym miejscowym zagrożeniem¹¹. Jego osiągnięcie sprowadza się do realizacji przez uprawnione i odpowiedzialne podmioty szeregu przedsięwzięć, w szczególności polegających na¹²:

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

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

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

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

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

¹² Art. 1 u.o.p.

- zapobieganiu powstawaniu i rozprzestrzenianiu się wymienionych zagrożeń¹³,
- zapewnieniu sił i środków niezbędnych do ich zwalczania,
- organizowaniu i prowadzeniu działań ratowniczych¹⁴ w chwili ich materializacji.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi zapewnianie bezpieczeństwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy do kompetencji administracji państwowej i samorządowej oraz osób (fizycznych i prawnych) korzystających ze środowiska, budynku, obiektu lub terenu, które są obowiązane zabezpieczyć je przed wspomnianymi zagrożeniami¹⁵. Patrząc z perspektywy wspomnianego głównego celu ochrony przeciwpożarowej, należy zauważyć, że szczególną rolę w tym procesie odgrywają jednostki ochrony przeciwpożarowej¹⁶, które w określonych przestrzeniach społeczno-gospodarczych (instytucjach, obiektach, terenach itp.), samodzielnie oraz w ramach wzajemnej współpracy realizują różne zadania mające zapewnić oczekiwany przez społeczeństwo poziom bezpieczeństwa w tej materii.

W ogólnokrajowym ujęciu podmiotem wiodącym w procesie zapewniania bezpieczeństwa w sferze ochrony przeciwpożarowej jest Państwowa Straż Pożarna, której powierzono sprawowanie nadzoru nad tą dziedziną bezpieczeństwa. Zgodnie z postanowieniami ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹⁷ Komendant Główny pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej oraz organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (krsrg). Należy podkreślić, że krsrg stanowi ważny podsystem w całym systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, którego głównym celem działania jest ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Za osiągnięcie przywołanych celów ochrony przeciwpożarowej i krsrg odpowiadają formalne i przestrzenne struktury PSP. Według stanu na koniec 2019 r. w strukturze PSP funkcjonowały: Komenda Główna, 16 komend wojewódzkich, 335 komend powiatowych/miejskich, 496 jednostek ratowniczo-gaśniczych,

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

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

¹⁵ Art. 3 u.o.p.

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

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

5 szkół pożarniczych, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwożarowej – Państwowy Instytut Badawczy oraz Centralne Muzeum Pożarnictwa. W jednostkach tych zadania związane z wypełnieniem ich misji realizowało ponad 32,8 tys. funkcjonariuszy i pracowników cywilnych¹⁸.

Istotne miejsce w kształtowaniu bezpieczeństwa powszechnego zajmują ochotnicze straże pożarne, których w Polsce funkcjonuje ponad 16 tys. Jednostki te były tworzone i rozwijane „w lokalnych środowiskach w celu zapewnienia sobie ochrony przed niszczącymi skutkami pożarów”¹⁹ oraz dla ochrony przed innymi zagrożeniami, które w związku z rozwojem cywilizacyjnym oraz zmianami klimatycznymi pojawiały się w ich otoczeniu. Ich rolę w systemie bezpieczeństwa powszechnego podkreśla fakt, że obecnie ponad 4,5 tys. OSP funkcjonuje w strukturze kserg, stanowiąc niemal 90% jego potencjału ilościowego²⁰.

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

1. Teoretyczne uwarunkowania współpracy i współdziałania

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

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

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

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

²⁰ *Biuletyn Informacyjny...*, s. 35-36.

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

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

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

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

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

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

²² *Ibidem*.

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

²⁴ J. Lichtarski, *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, Warszawa 1992, s. 13.

²⁵ D. Nowak, *Wpływ współpracy i współdziałania...*, s. 686.

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

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

- wspólny cel uczestników,
- autonomiczność uczestników (brak stosunku podległości),
- dobrowolne uzgodnienie zadań do realizacji,
- realizacja własnych zadań przez współdziałające podmioty, z których część polega na udzielaniu wzajemnej pomocy dla osiągnięcia celu głównego²⁹.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, współdziałanie oparte jest na zasadzie dobrowolności, co nie oznacza jego niezgodności z obowiązującym porządkiem prawnym, gdyż zasady i formy współdziałania regulowane są różnej rangi aktami normatywnymi. Postrzegać je należy jako uporządkowane oddziaływanie o permanentnym charakterze, obejmujące przepływ zasobów między organizacjami umożliwiający osiągnięcie celów i sił³⁰.

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

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

²⁷ *Ibidem*, s. 86-89.

²⁸ *Ibidem*, s. 89.

²⁹ W. Lidwa, *Współdziałanie w walce lądowej*, Toruń 2000, s. 90.

³⁰ B. Koźuch, *Nauka o organizacji*, Warszawa 2008, s. 211.

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

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

Wspólne, zespołowe działanie to osobliwa forma relacji charakteryzująca się nie tylko współzależnością w osiąganiu celów, ale także poczuciem współodpowiedzialności oraz zaufaniem powiązaniem ze skuteczną komunikacją między członkami współpracujących zespołów. W ujęciu personalnym współpraca zespołowa to jeden z istotnych komponentów każdej organizacji, w szczególności w sferze bezpieczeństwa, gdzie skuteczne niesienie pomocy wymaga niejednokrotnie narażania własnego życia czy zdrowia. Jak podkreśla Teresa Myjak, w takich warunkach o chęci jej podejmowania decydują m.in.: wyrozumiałość, empatia, gotowość do niesienia pomocy, tolerancja czy cierpliwość. Zaś o jej efektach rozstrzygają takie czynniki, jak³²:

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

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

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

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

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

należy nadzór i dbałość o bezpieczeństwo w sferze szeroko rozumianej ochrony przeciwpożarowej. To zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami³³. Do jej podstawowych zadań należy³⁴:

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

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

- ustawa – Prawo o stowarzyszeniach³⁶, która normuje m.in. zasady i reguły tworzenia OSP oraz ich funkcjonowania, nadzoru nad działalnością, tworzenia majątku, a także likwidacji stowarzyszenia;
- ustawa o ochronie przeciwpożarowej, określająca w szczególności: zasady organizacji OSP jako jednostek ochrony przeciwpożarowej; misje i zadania; źródła i sposoby finansowania działalności ratowniczej oraz zapewniania gotowości

³³ Art. 1 u.PSP.

³⁴ *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Ogólne uwarunkowania kooperacji PSP i OSP

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

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

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

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

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

Z kolei biorąc pod uwagę organizację ksrq, która winna zapewnić odpowiednie zasoby do zwalczania przypisanych mu zagrożeń, warto zauważyć, że zagrożenia te stanowią obszerny zbiór niekorzystnych zjawisk i sytuacji. Ich wspólnymi, a zarazem charakterystycznymi cechami są „zaskoczenie i nieprzewidywalność miejsca i czasu ich materializacji, zmienność charakteru (rodzaju) oraz skali oddziaływania i powodowanych niekorzystnych skutków”³⁷. Cechy te stanowią także podstawowe determinanty, które należy uwzględniać, organizując system ratowniczy, aby zapewnić jego sprawne i skuteczne funkcjonowanie. Efektywne niesienie pomocy w takich okolicznościach zależy od wypełnienia czterech podstawowych warunków, określanych jako reguła (zasada) 4W³⁸. Mówi ona, że oczekiwaną skuteczność działań ratowniczych może zapewnić ich podjęcie we „Właściwym miejscu” i we „Właściwym czasie”, przez „Właściwą ilość” oraz „Właściwą jakość” sił i środków, adekwatną do charakteru i skali niekorzystnego zjawiska. Przy czym termin „jakość” należy rozumieć jako ogół cech podmiotu, przedmiotu, produktu lub usługi itp. decydujących o ich zdolności do zaspokajania stwierdzonych lub potencjalnych potrzeb³⁹.

Podkreślić należy, że każdy z wymienionych czynników posiada swoją wartość w końcowym sukcesie ratowniczym, jednak kluczowe znaczenie odgrywa szybkość reakcji, określana jako wymiar czasu upływający od powstania zdarzenia do przybycia na miejsce jego zaistnienia adekwatnych zasobów ratowniczych⁴⁰. To bowiem przybycie na czas na miejsce katastrofy sił i środków w odpowiedniej ilości i o właściwej jakości w istocie decyduje o możliwości uratowania życia czy zdrowia człowieka, ograniczeniu bólu czy cierpienia, a także stwarza szansę na ograniczanie strat w mieniu i środowisku. Zgodnie z obowiązującymi standardami prawnymi⁴¹ maksymalny czas dotarcia na miejsce zdarzenia jednostek ochrony przeciwpożarowej nie powinien przekroczyć 15 minut od chwili powiadomienia o zdarzeniu. Mówiąc o odpowiedniej jakości, dodać należy, że w praktyce funkcjonują minimalne standardy personalne i wyposażenia technicznego jednostek OSP działających w ksrq, określone przez właściwego ministra⁴² oraz Komendanta Głównego

³⁷ J. Ziobro, *Ratownictwo transgraniczne...*, s. 172.

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

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

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

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

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

PSP⁴³. Zgodnie z określonymi przez te organy wymogami każda jednostka OSP włączona do ksrp powinna dysponować minimum 12 przeszkolonymi ratownikami oraz posiadać na wyposażeniu:

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

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

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

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

w poszczególnych województwach w kraju oraz zaangażowaniu lokalnych społeczności w ich działalność. Najwięcej jednostek OSP w przeliczeniu na 100 km² funkcjonuje w województwach małopolskim (9), łódzkim i śląskim (8) oraz lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim (7). Adekwatnie w tych samych województwach (z wyjątkiem śląskiego) dostrzegamy również najwyższe zaangażowanie lokalnych społeczności w funkcjonowanie tych jednostek, co wyraża liczba strażaków-ochotników przypadających na 1000 mieszkańców.

Badając gęstość sieci ksrg, którą wypełniają jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP i odpowiednio przygotowane OSP włączone do systemu, dostrzegamy duże zróżnicowanie powierzchni, jaka przypada do obsługi przez jedną jednostkę systemu w poszczególnych województwach. Przy średniej krajowej 62,5 km² na jednostkę największe zagęszczenie występuje w województwach śląskim i małopolskim, gdzie przypada około 30 km² na jednostkę. Z kolei najmniejsze zagęszczenie występuje w województwach warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, w których obszar przypadający na jedną jednostkę przekracza 100 km².

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

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

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

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

Źródło: opracowano na podstawie materiałów z KG PSP i danych statystycznych GUS⁴⁴.

⁴⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 17.

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

Pozostając w tematyce zapewnienia potencjału technicznego w jednostkach OSP, dodać należy, że PSP może przekazywać do jednostek OSP będący na jej wyposażeniu zbędny, sprawny technicznie sprzęt ratowniczy. Poza tym w dyspozycji PSP pozostają środki z budżetu państwa oraz z wpływów od firm ubezpieczeniowych, które rozdzielane są pomiędzy jednostki OSP w formie dotacji na cele inwestycyjne oraz bieżące funkcjonowanie. Zauważyć jednak należy, że wysokość przydzielanych na cele inwestycyjne środków stanowi jedynie część kwoty niezbędnej na realizację planowanych zadań. Przykładowo w 2017 r. dofinansowanie zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek OSP w ksrq ze środków budżetu państwa wynosiło od 150 tys. do 200 tys. na jednostkę⁴⁵. Przyjmując, że wówczas koszt zakupu średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego oscylował w przedziale pomiędzy 800 tys. a 1 mln złotych (w zależności od wyposażenia), to wysokość dotacji pokrywała około 20% ceny pojazdu⁴⁶. Tak więc aby zadanie mogło być zrealizowane, konieczne było poszukiwanie innych źródeł współfinansowania. Zazwyczaj stanowiły je środki z: budżetu gminy, funduszu ochrony środowiska, ubezpieczeniowe itp. Takie rozwiązania promują bogate samorządy, które są w stanie z własnego budżetu wyasygnować niezbędne środki, natomiast dalsze jego stosowanie będzie w przyszłości pogłębiało problem zapewnienia odpowiedniego wyposażenia jednostek OSP w ksrq w gminach mniej zamożnych. Prowadzone w latach 2014 i 2018 w województwie podkarpackim badania wieku pojazdów eksploatowanych w jednostkach OSP włączonych do ksrq wskazywały, że w ok. 20% jednostek wiek użytkowanego przez nie „najmłodszego” średniego lub ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego przekroczył 30 lat. Ponadto wyniki wspomnianych badań dowiodły, że nie

⁴⁵ Na podstawie informacji z KW PSP Rzeszów.

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

wszystkie jednostki posiadają wymagane cztery aparaty ochrony układu oddechowego, a także zestaw hydraulicznych narzędzi ratowniczych⁴⁷. Aktualizacja przywołanych wyników (wg stanu z 30.06.2021 r.) wskazuje, że w 45 (ok. 14%) jednostkach OSP funkcjonujących w ksrg wiek najmłodszego użytkowanego pojazdu przekracza 30 lat. Ponadto na 333 jednostki OSP zrzeszone w ksrg 59 (ok. 18%) nie posiada wymaganego zestawu ratowniczych narzędzi hydraulicznych, zaś 2% – aparatów ochrony układu oddechowego⁴⁸.

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

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

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

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

⁴⁸ Dane pozyskane z KW PSP w Rzeszowie.

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

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

Poza zdolnością techniczną istotne znaczenie w utrzymywaniu wymaganej gotowości operacyjnej ma zdolność osobowa postrzegana jako zagwarantowanie wymaganej liczby odpowiednio przygotowanych ratowników. Wyszkolenie członków OSP oraz ich utrzymywanie w odpowiedniej sprawności to zadanie, którego realizacja wymaga wielopłaszczyznowego współdziałania obu organizacji. Zgodnie z obowiązującymi przepisami szkolenie członków OSP należy do zadań PSP⁴⁹. Biorąc pod uwagę społeczny charakter działalności jednostek OSP, których członkowie w większości są osobami czynnymi zawodowo, „organizowanie kursów przez PSP winno uwzględniać dostępności druhów OSP, a jednocześnie umożliwiać realizację założeń programowych tych szkoleń”⁵⁰. Utrzymywanie odpowiedniej jakości personelu to nie tylko jego wyszkolenie, to także utrzymanie go w odpowiedniej sprawności i wytrzymałości fizycznej oraz odporności psychicznej, jak również jego doświadczenie i kompetencje nabywane w czasie służby. Jedną z form ich nabywania i doskonalenia przez strażaków indywidualnie, jak również doskonalenia współdziałania instytucjonalnego, są organizowane ćwiczenia. W ujęciu indywidualnym mogą służyć doskonaleniu lub/i weryfikacji wiedzy nabytej przez personel w czasie szkoleń, zaś w kontekście organizacyjnym – sprawdzeniu skuteczności obowiązujących planów, zasad, procedur, porozumień, umów, instrukcji metodycznych itp. dokumentów, na których podstawie są organizowane i prowadzone działania ratowniczo-gaśnicze⁵¹.

⁴⁹ Art. 35.1 u.o.p.

⁵⁰ J. Ziobro, *Teoretyczne i praktyczne konteksty...*, cz. 1, s. 126.

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

Ukazując istotę szkolenia i doskonalenia w kształtowaniu wymaganej jakości personelu OSP, należy również zwrócić uwagę na pewne problemy w tej materii. Jednym z istotniejszych, który wpływa też na dużą fluktuację kadr w OSP, a także funkcjonowanie PSP, jest fakt, że realizowane na potrzeby OSP, zgodnie z obowiązującymi zasadami⁵², kursy pożarnicze (podstawowe, specjalistyczne, dowódcze), uprawniające strażaków OSP do uczestnictwa w działaniach ratowniczych, nie dają żadnych kwalifikacji, które uprawniałyby członka OSP do udziału w akcji ratowniczej w przypadku, gdy podejmuje on służbę w jednostce PSP. Wprawdzie ukończenie wspomnianych kursów jest punktowane (premiowane) w procesie naboru do PSP, lecz później nie jest ono honorowane. Zważywszy na fakt, że ratownicy bez względu na przynależność (OSP czy PSP) w czasie działań ratowniczych znajdują się w tym samym środowisku oraz realizują te same lub bardzo zbliżone czynności ratownicze, jest to dość osobliwa zależność. Zdaniem autora należałoby ten problem rozwiązać i w jakimś zakresie dać możliwość pełnienia służby na podziale bojowym w JRG PSP przez strażaków OSP zatrudnianych w PSP, zanim zostaną oni skierowani na kursy zawodowe.

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

Patrząc z perspektywy pozytywnych aspektów, należy podkreślić pierwszoplanową rolę OSP, jaką te jednostki spełniają w zagwarantowaniu na miejscu akcji ratowniczej odpowiedniej ilości sił i środków. W szczególności podczas zdarzeń wielkopowierzchniowych, długotrwałych czy masowych, których przykłady niemal codziennie pokazują nam media. Wspomnieć tu należy akcje zwalczania powodzi, dużych pożarów, skutków silnych wiatrów itp. Rokrocznie w skali kraju odnotowywanych jest ok. tysiąca takich zdarzeń⁵³, których likwidacja bądź ograniczanie skutków wymaga użycia od kilkunastu do kilkuset zastępów ratowniczych. Jednym z przykładów mogą być

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

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

⁵³ *Biuletyn Informacyjny...*, s. 55.

działania ratowniczo-gaśnicze związane z pożarem, jaki miał miejsce 20 czerwca 2021 r. w Nowej Białej w Małopolsce. Jak podaje KG PSP, był to jeden z największych pożarów, jaki miał miejsce w Polsce w ostatnich trzech dekadach. W wyniku oddziaływania niszczycielskiej siły ognia rannych zostało 9 osób, a spaleniu uległo 49 budynków mieszkalnych i gospodarczych. W działaniach ratowniczych uczestniczyło 111 pojazdów ratowniczych, których załogi (zastępy) liczyły łącznie 459 strażaków. W tej liczbie dużą część stanowiły zasoby OSP skierowane do działań z powiatu nowotarskiego, jak i ościennych⁵⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Konkluzje

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

staje się normą ich postępowania. Istotą współpracy w procesie zapewniania bezpieczeństwa (szczególnie w stosunkach międzynarodowych) podkreśla Jarosław Prońko, twierdząc, że rozwój współczesnych społeczeństw jest ściśle związany ze wzrostem wzajemnych zależności⁵⁵.

Podsumowując powyższe wywody, podkreślić należy, że współpraca i współdziałanie PSP oraz OSP przebiega na wielu płaszczyznach, przyczyniając się do zapewniania bezpieczeństwa powszechnego na oczekiwanym przez społeczeństwo poziomie jako celu nadrzędnym. W ogólnym ujęciu sprowadza się ona do działań podejmowanych w sferze informacyjnej, szkoleniowej, rzeczowej i fizycznej. Współpraca w obszarze informacyjnym odnosi się do swobodnego „przepływu informacji wymaganych do realizacji powierzonych zadań, zrozumienia intencji partnerów stanowiącego podstawę współdziałania w osiągnięciu założonych celów”⁵⁶. Istotne przy tym znaczenie w tym procesie ma wzajemne zaufanie partnerów⁵⁷. Płaszczyzna szkoleniowa obejmuje przedsięwzięcia mające na celu przygotowanie personelu do sprawnego i skutecznego organizowania i prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych. Służące w szczególności przygotowaniu do bezpiecznej realizacji czynności ratowniczych oraz umiejętnego wykorzystania w tym procesie potencjału technicznego. Obejmuje ona wszelkie formy działań edukacyjnych i doskonalących (kursy, szkolenia, ćwiczenia, manewry, testy, sprawdziany itp.), służące nabyciu uprawnień i kompetencji przez personel współpracujących podmiotów, ich doskonalenie, a także przyczyniające się do budowania wymaganej sprawności fizycznej i nabywania odporności psychicznej. Współpraca w sferze rzeczowej odnosi się do wykorzystywania środków rzeczowych i finansowych będących w dyspozycji poszczególnych partnerów. W relacjach PSP i OSP stanowi ona podstawę organizacji ksrng i budowania potencjału technicznego w wymaganej ilości i jakości. Współdziałanie na płaszczyźnie fizycznej obejmuje wspólne kontakty i działania podejmowane przez personel wspomnianych podmiotów (kierowniczy i wykonawczy), nakierowane na zapobieganie oraz zwalczanie zagrożeń, obejmujące m.in.: rozpoznanie, kontrolę, działania informacyjne, przygotowanie zasobów, reagowanie, odbudowę.

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

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

⁵⁶ J. Ziobro, *Teoretyczne i praktyczne konteksty...*, cz. 1, s. 128.

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

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

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

Bibliografia

Literatura

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

⁵⁸ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 691.

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

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

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

Inne źródła

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

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

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

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

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

<https://www.gov.pl/web/kwpsp-poznan/krajowy-system-ratowniczo-gasniczy>.

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

Akty prawne

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

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

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

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

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

mł. bryg. mgr Grzegorz Sobieraj

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu

ORCID: [0000-0001-7840-8194](https://orcid.org/0000-0001-7840-8194)

e-mail: g.sobieraj@kwpsp.wroc.pl

Dolnośląska Sieć Szerokopasmowa. Teleinformatyka jako element integracyjny w systemie bezpieczeństwa

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.8>

Streszczenie: Obserwowane obecnie zagrożenia bezpieczeństwa w stosunku do tych sprzed kilku lat znacznie przybrały na sile i zajmują coraz większe obszary. Służby, których zadaniem jest ratowanie życia, zdrowia i mienia, mają do czynienia z dużo bardziej dynamicznym procesem dysponowania siłami, zarządzania akcją ratowniczą, a w jej następstwie analizą zdarzeń w celu poprawienia efektywności.

Cały proces, służący ochronie obywateli czy reagowania na zagrożenia, coraz częściej jest przez to wspomagany systemami teleinformatycznymi, które umożliwiają szybkie agregowanie, przesyłanie, gromadzenie i analizę danych, a w efekcie końcowym podejmowanie szybszych decyzji.

Obecnie każda ze służb posiada systemy teleinformatyczne, które umożliwiają im automatyzację procesów przetwarzania danych, przez co znacznie usprawnia się kierowanie akcją ratowniczą. Zastosowane narzędzia, szczególnie w obliczu trwającej pandemii, pokazały, że ich użytkowanie zdało egzamin i naturalne jest to, że cały czas są one usprawniane i modyfikowane. Warunkiem wymiany informacji pomiędzy systemami teleinformatycznymi są stosowane rozległe sieci teleinformatyczne, które zapewniają przesyłanie informacji w bardzo krótkim czasie na nawet bardzo duże odległości.

Niestety coraz częściej, mówiąc o rozwoju systemów teleinformatycznych, wspomina się wyłącznie o urządzeniach przetwarzających dane i aplikacjach wspomagających, zapominając o medium transmisyjnym, dzięki któremu te systemy i aplikacje wymieniają się danymi. Okazuje się, że nie trzeba od początku budować sieci szkieletowych, a bardziej efektywne jest dobudowanie ich do istniejących rozwiązań.

Słowa kluczowe: teleinformatyka, system bezpieczeństwa, ochotnicza straż pożarna, zagrożenia, Państwowa Straż Pożarna, integracja systemów informatycznych, sieć szkieletowa, podmioty ratownicze

Lower Silesian Broadband Network. Teleinformatics as an integration element in the security system

Summary: The currently observed security threats, compared to those from a few years ago, have become much stronger and occupy larger areas. Services whose save lives, health and property deal with a much more dynamic process of disposing of forces, managing a rescue operation, and subsequent analysis of events in order to improve efficiency.

The entire process, serving to protect citizens or respond to threats, is more often supported by ICT systems that enable quick aggregation, transmission, collection and analysis of data and, as a result, making faster decisions.

Currently, each of the services has teleinformatic systems that enable them to automate data processing, which is important for management of a rescue operation. The tools used, especially in pandemic, have shown that their application has worked well and it is natural that they are constantly being modified. ICT networks are used to exchange information between ICT systems. Unfortunately, more often the development of ICT systems mentions only data processing devices and supporting applications, forgetting about the transmission medium through which these systems and applications exchange data. It turns out that you do not need to build a backbone network from the beginning, and it is more effective to add them to the existing solutions.

Keywords: teleinformatics, security system, Volunteer Fire Department, threats, State fire brigade, Integration of ICT systems, broadband network, rescue entities

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie możliwości technicznych, które w optymalny sposób umożliwią integrację systemów teleinformatycznych. Jako główne parametry zostały pod uwagę wzięte możliwości mediów komunikacyjnych oraz ich wpływ na bezpieczeństwo obywateli.

Bezpieczeństwo jest wartością, która od dawna uważana jest za najwyższej chronioną i cenioną. Poczucie bezpieczeństwa towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów. Jest ono ważne nie tylko dla pojedynczych jednostek, ale i całych skupisk ludzi czy narodów. Bezpieczeństwo jest rozpatrywane zarówno lokalnie, jak i międzynarodowo.

„Zapewnienie bezpieczeństwa mieści się w związku z tym w katalogu podstawowych potrzeb i zadań każdego państwa. Współcześnie pojęcie bezpieczeństwa ma szerszy wymiar niż w przeszłości. Obejmuje aspekty polityczne, wojskowe, czynniki gospodarcze i technologiczne, ekologiczne, społeczne i humanitarne. Do jego zakresu włącza

się również zachowanie narodowej tożsamości oraz poszanowania podstawowych praw i swobód obywatelskich”¹.

Bezpieczeństwo i jego poczucie bardzo ściśle wiąże się z definicją zagrożenia, które przyczynia się do braku poczucia bezpieczeństwa lub zaistnienia sytuacji niebezpiecznych.

Zagrożenia i ich rodzaje zostały trafnie sklasyfikowane w książce *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP* Ryszarda Jakubczaka.

Tabela 1. Zagrożenia i ich rodzaje

PIERWOTNE (AWARIE, KATASTROFY, KATAKLIZMY)
1. Naturalne (woda, powietrze, ogień, ziemia, kosmos)
2. Techniczne (komunikacyjne, technologiczne, budowlane, komunalne, nielegalne przechowywanie materiałów niebezpiecznych)
3. Militarne (bezpośrednie użycie sił zbrojnych, akty terroru)
4. Nadzwyczajne zagrożenie środowiska (także niektóre zdarzenia z zagrożeń technicznych i militarnych o charakterze antropomorficznym)
WTÓRNE (KLĘSKI ŻYWIOŁOWE)
1. Egzystencji człowieka (masowe zgony, głód, epidemie i pandemie)
2. Spoleczne (patologie społeczne – przestępczość, narkomania, prostytutka, masowe bezrobocie, zaburzenia zdrowia psychicznego)
3. Naruszenie równowagi biologicznej (nadmierny przyrost fauny i flory)
4. Masowe straty (zniszczenie lub długotrwałe skażenie środowiska naturalnego – klęska ekologiczna, pomór zwierząt, zniszczenie dóbr niezbędnych do przetrwania)

Źródło: R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003, załącznik 32 wg K. Przeworskiego.

Powyższe zestawienie ma na celu zobrazowanie mnogości i różnorodności zagrożeń przede wszystkim pod kątem sposobów działań prewencyjnych podejmowanych wobec wszystkich rodzajów zagrożeń i neutralizacji ich skutków. Wiążąc to zestawienie z opisywaną wcześniej powinnością zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa, można dojść do wniosku, że każde państwo musi zatrudnić oraz wyposażyć odpowiednie służby w sprzęt w celu neutralizacji zagrożenia. Każda służba z kolei ma swoją specyfikę funkcjonowania, a co za tym idzie, ma inny sprzęt i inaczej szkoli swoich pracowników. Ma też inne potrzeby w zakresie pozyskiwanych informacji, które są jej potrzebne do walki z poszczególnymi rodzajami zagrożeń. Na samym końcu tej układanki znajdują się ludzie, mienie i zwierzęta. To właśnie te trzy wartości mają obowiązek chronić

¹ Z. Ciekankowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2010, nr 1.

odpowiednio powołane do tego celu służby. Posługując się wcześniejszymi założeniami, funkcjonariusze muszą zneutralizować zagrożenia oddziałujące na ludność cywilną, jej mienie i zwierzęta.

W zależności od rodzaju powstałego zagrożenia informowane są odpowiednie służby, których sprzęt i wyszkolenie umożliwia jego neutralizację. Dla przykładu: jeżeli zagrożeniem jest pożar, wzywamy straż pożarną, natomiast widząc złodzieja przywłaszczającego sobie czyjeś mienie, informujemy o tym policję.

Takich jednoznacznych zdarzeń, gdzie obywatel wie, na podstawie obserwacji, jakie służby należy poinformować, niestety jest coraz mniej. Obecnie mamy do czynienia z bardziej skomplikowanym mechanizmem materializacji różnego rodzaju zagrożeń, który z biegiem czasu komplikuje się coraz bardziej.

To głównie rozwój technologiczny pociąga za sobą coraz większą złożoność powstawania i neutralizacji sytuacji niebezpiecznych. Przyczynia się to do konieczności zaangażowania większej liczby osób czy instytucji niż podana w przykładzie straż pożarna czy policja. Dlatego też powstają nowe struktury organizacyjne, które skupiają w swoich zasobach kilka służb, posiadając dodatkowo możliwości alarmowania o zdarzeniach również osoby cywilne. Wszystko ze względu na to, że obecnie niektóre zagrożenia wymagają pomocy wąskiej grupy dobrze wyszkolonych dziedzicowo osób. Takim systemem, który skupia w swoich strukturach różne specjalistyczne służby, jest system ksrq, czyli krajowy system ratowniczo-gaśniczy.

Dzięki odpowiednim umocowaniom prawnym system zapewnia finansowanie i utrzymanie środków technicznych oraz zasobów ludzkich, obejmując również organizację szkoleń dla ludzi wykonujących w jego ramach określone czynności. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy działa i funkcjonuje dzięki ustawie o ochronie przeciwpożarowej, która wraz z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1319) tworzy podwaliny prawne systemu.

Rozporządzenie to reguluje organizację ksrq w zakresie:

- walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi;
- ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego;
- dysponowania do działań ratowniczych;
- kierowania działaniem ratowniczym;
- współpracy w ramach posiadanych sił i środków z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- prowadzenia dokumentacji działań ratowniczych oraz dokumentacji funkcjonowania ksrq;

- organizacji odwołów operacyjnych;
- organizacji stanowisk kierowania².

1. Organizacja ksrg

Organizacja ksrg jest oparta na jednostkach Państwowej Straży Pożarnej, lecz w jego skład wchodzi również inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty prywatne, które zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych w celu ratowania życia i zdrowia oraz ochrony środowiska przed zagrożeniami³.

Potencjał ksrg stanowią na dzisiaj:

- 503 jednostki ratowniczo-gaśnicze;
- 656 jednostki OSP (ochotnicze straże pożarne) włączone do ksrg;
- 5 zakładowych straży pożarnych;
- 2 lotniskowe służby ratowniczo-gaśnicze;
- 21 jednostek wojskowych straży pożarnych.

Niezależnie od sieci jednostek ochrony przeciwpożarowej, które są przygotowane w zakresie podstawowym do realizacji zadań w każdej dziedzinie ratownictwa, Państwowa Straż Pożarna posiada w swych zasobach wydzielone siły i środki do realizowania specjalistycznych czynności ratowniczych poprzez odpowiednio wyszkolonych strażaków Państwowej Straży Pożarnej z wykorzystaniem specjalistycznego sprzętu ratowniczego.

Wydzielone zasoby ratownicze skupione są w 174 specjalistycznych grupach ratowniczych, tj.:

- grupach wodno-nurkowych (SGRW-N – 47 grup),
- grupach wysokościowych (SGRW – 32 grupy),
- grupach technicznych (SGRT – 24 grupy),
- grupach poszukiwawczo-ratowniczych (SGPR – 21 grup),
- grupach chemiczno-ekologicznych (SGRChem-Eko – 50 grup).

Gotowość operacyjna sił i środków ksrg, w szczególności dyspozycyjność, wyszkolenie i wyposażenie w sprzęt ratowniczy, umożliwia ich dysponowanie w trybie pilnym, według kryterium obszaru chronionego, tzn. sił i środków niezbędnych do likwidacji lub ograniczenia powstałego nagłego zagrożenia, mogących przybyć na miejsce zdarzenia w najkrótszym czasie.

² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057), a także akt wykonawczy w postaci rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1319).

³ B. Kurzępa, *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem*, Kraków-Tarnobrzeg 2010, s. 12.

Odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut (w %), w 2020 r. wynosił 90,04%⁴.

Tak skomplikowana organizacja i koordynacja działań w systemie jest możliwa dzięki wypracowaniu odpowiednich narzędzi wspomagających jego pracę. Rozwój koordynacji akcji ratowniczych na różnych etapach zarządzania spowodował konieczność zapewnienia na poszczególnych poziomach i dla poszczególnych instytucji tworzących system odpowiedniego dostępu do niezbędnych dla nich informacji.

Informacje te umożliwiają w szczególności analizę bieżącej gotowości operacyjnej służb i podmiotów ratowniczych, warunkują przydział sił i środków ratowniczych oraz koordynację działań ratowniczych⁵. Potrzeba sprawnego funkcjonowania systemu i przekazywania informacji na różnych poziomach determinuje powstawanie różnego rodzaju systemów teleinformatycznych, które nie tylko usprawniają komunikację głosową pomiędzy poszczególnymi służbami, lecz przede wszystkim pozwalają koordynować działania ratownicze na wszystkich poziomach funkcjonowania (gminnym, powiatowym, wojewódzkim, krajowym)⁶. Nie można w tym miejscu zapomnieć o systemach informatycznych centrów powiadamiania ratunkowego SICPR (System Informatyczny Centrum Powiadamiania Ratunkowego), dzięki któremu uruchamiany jest cały mechanizm zwalczania zagrożeń.

2. Systemy teleinformatyczne w powiadamianiu ratunkowym

Systemy, które są niezbędne do neutralizacji zagrożenia od jego powstania, możemy umownie podzielić na trzy rodzaje:

- systemy powiadamiania ratunkowego – służące do zaalarmowania odpowiednich służb (numer alarmowy 112, system SICPR);
- systemy teleinformatyczne służb (systemy dziedziczne poszczególnych służb): SWD-PSP (System Wspomagania Dowodzenia Państwowej Straży Pożarnej), SWD Policji, SWD PRM (System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego);
- systemy ostrzegania i alarmowania.

System Powiadamiania Ratunkowego jest to struktura organizacyjno-techniczna wraz z personelem, służąca do:

⁴ Organizacja KSRG – Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg> [dostęp 25.08.2021].

⁵ Organizacja KSRG – Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, <https://www.straz.gov.pl/download/74> [dostęp 24.06.2018].

⁶ G. Sobieraj, *Strategia rozwoju systemów teleinformatycznych krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3861, „Prawo” 2018, t. CCCXXVI.

- obsługi zgłoszeń alarmowych i ich kwalifikacji;
- monitorowania zgłoszeń alarmowych;
- inicjowania procedur reagowania kryzysowego⁷.

Elementami tego systemu są:

- Centrum Powiadamiania Ratunkowego, czyli punkt operacyjny obsługi zgłoszeń kierowanych na numery alarmowe;
- podmioty ratownicze, które są przygotowane do niezwłocznego reagowania i realizowania zadań w czasie wystąpienia nagłego zagrożenia życia i zdrowia, mienia czy środowiska;
- zasoby ratownicze, czyli siły i środki, w tym ludzie, infrastruktura, materiały i środki finansowe oraz bazy danych i systemy wymiany informacji.

Całość Systemu Powiadamiania Ratunkowego funkcjonuje dzięki systemowi teleinformatycznemu, który łączy i wymienia dane z systemami teleinformatycznymi Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego,

Systemy teleinformatyczne służb pozwalają na wsparcie procesu dysponowania sił i środków do zdarzeń. Systemy te umożliwiają dyżurnym zadysponowanie odpowiedniego sprzętu i ludzi w sposób zautomatyzowany, a następnie koordynowanie akcji ratowniczej na wszystkich poziomach działania.

Wśród systemów służb można wyszczególnić:

- SWD PSP (System Wspomagania Dowodzenia Państwowej Straży Pożarnej);
- SWD Policji (System Wspomagania Dowodzenia Policji);
- SWD PRM (System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego).

Grupa systemów SWD jest Systemem Wspomagania Dowodzenia, który umożliwia:

- bieżące rejestrowanie zgłoszeń o zdarzeniach;
- wspomaganie procesu decyzyjnego podczas prowadzenia działań;
- obsługę zgłoszeń alarmowych przychodzących z Centrów Powiadamiania Ratunkowego;
- ewidencję oraz analizę działań.

Ostatnią dziedziną systemów biorących udział w neutralizacji zagrożeń są systemy ostrzegania i alarmowania.

Systemy te powstały na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach⁸. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie

⁷ W. Stańczyk, *System Powiadamiania Ratunkowego* (prezentacja), https://kongresdrogowy.pl/files/upload/VIBRD_2_Kazimierz2016_WStanczyk.pdf [dostęp 25.08.2021].

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2013 r. poz. 96).

art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁹.

Mają one na celu ostrzeganie ludności cywilnej o zagrożeniach oraz alarmowanie podmiotów typu Ochotnicze Straże Pożarne, które na podstawie zgłoszenia zostają poinformowane o udziale w akcji ratunkowej. Systemy te mają za zadanie nie tylko ostrzec ludzi przed zagrożeniami, ale i zaalarmować jednostki ochotnicze do wzięcia udziału w akcji ratowniczej.

3. Integrowanie systemów teleinformatycznych

Jak wcześniej wspomniano, systemy te gromadzą i przetwarzają różnego rodzaju dane w zależności od tego, co danej służbie jest potrzebne do działania. Niejednokrotnie dzieje się tak, że dane z jednego systemu trafiają do innego w celu przyspieszenia jakiegoś procesu decyzyjnego lub zautomatyzowania jakiejś czynności, która bez integracji musiałaby być powtarzana ręcznie.

Taka integracja, czyli połączenie systemów, miała miejsce w przypadku systemu SICPR z systemami dziedzinowymi SWD-PSP, SWD Policji czy SWD PRM.

Okazało się bowiem, że bez integracji systemowej na każdym poziomie obsługi zgłoszenia alarmowego trzeba było podawać te same dane – lokalizację zdarzenia. Niezależnie od tego, do jakiej służby trafiało definitywnie zgłoszenie, najpierw informację o zdarzeniu uzupełniał operator numeru alarmowego 112, a potem dokładnie tę samą czynność wykonywali operatorzy poszczególnych służb: Państwowej Straży Pożarnej, Policji i Państwowego Ratownictwa Medycznego.

W związku z tym zdecydowano o integracji tych systemów i, jak można było się przekonać, przyniosła ona zdecydowane przyspieszenie obsługi zgłoszeń alarmowych. Od chwili zintegrowania systemów nie tylko dane o lokalizacji zdarzenia, ale i przekazywane dane na temat samego zdarzenia, numery telefonów i dane osób zgłaszających zdarzenie raz wpisane do systemu automatycznie trafiają do SWD poszczególnych służb.

Aby opisana wymiana danych pomiędzy tymi systemami była skuteczna, niezbędne są dwie rzeczy:

- interfejs programu aplikacyjnego, zwany również interfejsem komunikacyjnym¹⁰, czyli odpowiednio zaprogramowany program, zrozumiały dla wszystkich integrowanych systemów,

⁹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 sierpnia 2014 r. w sprawie wymagań funkcjonalnych dla systemu teleinformatycznego i interfejsu komunikacyjnego oraz warunków współpracy

- sieć teleinformatyczna, przez którą systemy mogą się ze sobą porozumiewać i wymieniać dane.

Interfejs programu aplikacyjnego – oprogramowanie umożliwiające łączenie, współpracę, wymianę informacji pomiędzy aplikacjami dostarczonymi przez nadawców lub dostawców usług a urządzeniami telewizji cyfrowej służącymi do przekazywania cyfrowych sygnałów umożliwiającymi świadczenie usług telewizyjnych lub radiowych.

Sieć telekomunikacyjna – systemy transmisyjne oraz urządzenia komutacyjne lub przekierowujące, a także inne zasoby, w tym nieaktywne elementy sieci, które umożliwiają nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów za pomocą przewodów, fal radiowych, optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną, niezależnie od ich rodzaju¹¹.

W przypadku opisanej integracji systemów SICPR z systemami SWD poszczególnych służb, rozpoczętej w roku 2014, taką siecią telekomunikacyjną, stanowiącą most pomiędzy systemami, jest sieć OST 112, czyli Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna, stworzona w celu funkcjonowania numeru alarmowego 112. Dzięki niej systemy SICPR przekazują dane z 16 centrów na terytorium Polski do jednostek PSP, Policji i PRM.

Obecnie trwają prace nad gruntowną przebudową systemu SWD-PSP. System bowiem już w starej wersji stwarzał bardzo duże możliwości. Szanse na rozbudowę i integrację z innymi systemami w tym przypadku upatruje się głównie w zautomatyzowaniu przekazywania zgłoszeń do OSP i skróceniu czasu ich dysponowania, a następnie pobieraniu na bieżąco lokalizacji ich sił i środków w taki sposób, aby dyżurny stanowiska kierowania miał w czasie rzeczywistym informację, kogo ma do dyspozycji w danym czasie i gdzie są rozlokowane siły zadysponowane do zdarzenia.

Obecnie wdrażany system będzie oprogramowaniem, którego właścicielem kodu będzie Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Trwają prace nad integracją tego systemu z systemami ostrzegania ludności oraz systemami alarmowania jednostek ochotniczych straży pożarnych, a także z systemami lokalizacji pojazdów i strażaków.

Jedynym problemem dzisiaj, jaki stoi przed integracją systemu SWD-PSP z systemami ochotników oraz systemami ostrzegania ludności, jest niezawodne medium komunikacyjne.

Aby taka integracja mogła mieć miejsce, podobnie jak w przypadku systemu SICPR z systemami dziedzinowymi SWD poszczególnych służb, muszą istnieć tak jak poprzednio: interfejs komunikacyjny oraz medium dla wymiany danych.

systemu powiadamiania ratunkowego z Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz dysponentami zespołów ratownictwa medycznego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1159).

¹¹ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800).

Różnica w komunikowaniu systemu w ramach SPR (System Powiadamiania Ratunkowego) a komunikacją systemu SWD-PSP z poszczególnymi systemami OSP jest taka, że jednostek OSP jest dużo więcej niż jednostek administracji publicznej. Jednostki te często nie mają podłączenia do żadnej sieci operatorskiej. Dysponowane są za pomocą systemów radiokomunikacyjnych, które niestety coraz częściej zawodzą. Dzieje się tak głównie ze względu na coraz większą obecność w eterze sieci Wi-Fi i podobnych, komunikujących się bezprzewodowo. Zdarza się, że sieci bezprzewodowe krzyżują się z sieciami radiowymi i po prostu je zakłócają. Dlatego też należy rozpocząć działania w kierunku znalezienia alternatywnego i co najważniejsze, bardziej niezawodnego medium transmisyjnego pomiędzy jednostkami PSP (Państwowej Straży Pożarnej) i OSP.

Najlepszą alternatywą dla sieci radiowych, która zapewnia najmniejsze straty przesyłowe, są sieci przewodowe. Niestety one również nie są wolne od wad. Podstawowym problemem w sieciach przewodowych jest konieczność budowy fizycznego, kablowego połączenia do każdego punktu, który jest w infrastrukturze. Po przeprowadzonych lokalnie w niektórych tylko jednostkach OSP inspekcjach warunków technicznych do przyłączenia ich do sieci kablowej okazało się, że jest to nie lada problem. W samym tylko województwie dolnośląskim jest ponad 700 jednostek OSP i bardzo ciężko jest znaleźć operatora, który posiada tak rozległą strukturę okablowania.

W województwie dolnośląskim trudno jest znaleźć strukturę kablową, która byłaby możliwie najmniej zawodna i spełniała kryteria niezawodności.

Badania oparto na metodzie eksperymentalnej, porównując sieci różnych operatorów telekomunikacyjnych.

Wśród kryteriów sieci, która mogłaby spełniać wymagania niezawodności, znalazły się następujące:

- najlepiej sieć optyczna, która nawet po zalaniu jej części nie będzie powodować wyłączeń elektrycznych;
- prowadzenie fizycznego okablowania najlepiej wzdłuż linii kolejowych (linie kolejowe są najmniej narażone na różnego rodzaju anomalie pogodowe, zagrożenia powodziami oraz remonty);
- sieć opierająca się na infrastrukturze ziemnej, co w przypadku nasilających się huraganów ma duże znaczenie dla ciągłości funkcjonowania;
- możliwość zestawienia połączenia o przepływności 10 Gb/s z dowolnym punktem w województwie dolnośląskim;
- możliwie najdłuższa sieć okablowania strukturalnego;
- możliwie najmniejsza liczba podmiotów lokalnych w tworzeniu struktury sieci;
- możliwie największa liczba punktów styku umożliwiających podłączenie się do sieci;

- zachowanie redundancji kluczowych węzłów w sieci;
- możliwie najbardziej jednolita struktura umożliwiająca szybkie namierzanie usterek;
- możliwie największy udział jednostek administracji publicznej lub samorządowej w nadzorowaniu sieci.

4. Dolnośląska Sieć Szerokopasmowa jako element integracyjny systemów teleinformatycznych

Powyższe wymagania spełnia między innymi Dolnośląska Sieć Szerokopasmowa (DSS).

Jest to sieć światłowodowa wybudowana z wykorzystaniem środków pomocowych Unii Europejskiej w ramach realizacji projektu „Likwidacja obszarów wykluczenia informacyjnego i budowa dolnośląskiej sieci szkieletowej”.

Sieć DSS jest dedykowana dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostarczających usługi szerokopasmowe odbiorcom końcowym, tj. mieszkańcom, firmom z terenu Dolnego Śląska oraz jednostkom administracji publicznej, które chcą rozwijać swoje kompetencje i zapewnić mieszkańcom najlepszą jakość świadczonych usług.

DSS jest siecią stworzoną dla samorządów i operatorów telekomunikacyjnych, którzy dzięki jej zasobom będą mogli rozbudowywać swoje sieci dostępowe i oferować usługi użytkownikom końcowym zlokalizowanym przede wszystkim na terenach, gdzie dostępność usług telekomunikacyjnych była ograniczona¹².

Sieć DSS na pewno zasługuje na zastanowienie się, w jaki sposób można ją wykorzystać w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa województwa dolnośląskiego. Posiada ona odpowiednią fizyczną strukturę i dociera praktycznie do każdego powiatu w województwie.

Przewagą tej sieci nad innymi jest to, że została ona zbudowana z myślą o operatorach telekomunikacyjnych, przez co od samego początku była projektowana i wykonywana jako sieć możliwie niezawodna.

Jednostki administracji publicznej dzięki wykorzystaniu zasobów sieci DSS mają możliwość zestawienia bezpośredniej transmisji danych, dzięki której uzyskują dostęp do Centrum Przetwarzania Danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, charakteryzujące się następującymi parametrami:

- Data Center klasy TIER III (okablowanie i infrastruktura IT jest w całości zdublowana);

¹² <http://www.dssoperator.pl/o-projekcie-dss/> [dostęp 25.08.2021].

- sprzęt IT wyposażony w podwójne zasilanie i systemy pozwalające na wymianę elementów bez konieczności wyłączenia zasilania, w pełni pracuje w układach N+1; klimatyzacja, jak również gwarantowane podtrzymanie z wykorzystaniem systemu UPS oraz generatorów spalinowych.

Dolnośląska sieć szkieletowa to:

- 1616 km tras kabli światłowodowych;
- 10 węzłów szkieletowych;
- 82 węzły dostępne;
- 2 centra zarządzania siecią;
- 76 pasywnych punktów styku (gotowych na dzień uruchomienia sieci);
- 723 punktów styku (przygotowanych do uruchomienia);
- 794 studnie;
- 2328 zasobników kablowych;
- 24 gotowych boksów kolokacyjnych w głównym węźle sieci we Wrocławiu;
- 92 lokalizacje pod aktywną kolokację (węzły szkieletowe i dystrybucyjne)¹³.

DSS wpisuje się idealnie w potrzeby, które stawiają przed Państwową Strażą Pożarną czy też Obroną Cywilną obecne zagrożenia. Wobec rosnącej liczby lokalnych powodzi, huraganów oraz innych, niekorzystnych zjawisk pogodowych zaprojektowanie sieci światłowodowej w traktach kolejowych i kanalizacjach ziemnych czyni ją odporną na te anomalie.

Często, mówiąc o modernizowaniu systemów teleinformatycznych na potrzeby systemu bezpieczeństwa państwa, wiele osób zastanawia się, jaki sprzęt jest potrzebny do realizacji postawionych zadań i jakie zadania będą wykonywane przez nowo wytworzone oprogramowanie.

Większość osób rozważa, jakie serwery i urządzenia sieciowe kupić, żeby system, który jest tworzony, działał stabilnie i szybko. Jednak tylko niektórzy mają świadomość, że nawet najlepsze urządzenia, szybkie serwery i aplikacje na nic się zdadzą, jeżeli nie są one połączone stabilnym medium komunikacyjnym.

Przy budowaniu czy rozszerzaniu systemów o nowe funkcjonalności należy na samym początku zadbać o to, czego na pierwszy rzut oka nie widać, czyli o stabilne, odporne na warunki pogodowe, skalowalne medium komunikacyjne. Możemy sobie wyobrazić nawet najlepsze, najszybsze, najdroższe samochody, które nie są w stanie

¹³ *Koncepcja techniczna budowy i eksploatacji sieci szerokopasmowej na terenie województwa dolnośląskiego dla potrzeb projektu pn. „Likwidacja obszarów wykluczenia informacyjnego i budowa dolnośląskiej sieci szkieletowej”*, Streszczenie inżynierskie, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, luty 2010, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiey9T_o9f3AhVrpIsKHX0eCcsQFnoECAYQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.umwd.dolnyslask.pl%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FDSS%2F26022010_-_streszczenie_inzynierskie_Final_-_DSS.pdf&usg=AOvVaw0IvD1y97JtwAtP5gr6YInl.

pracować nawet w ułamku procenta swoich możliwości, jeżeli nie będą miały odpowiedniej drogi do jazdy.

Taką drogą, którą zbudowano w jednostkach administracji rządowej, jest wcześniej wspomniana sieć OST 112. Niestety tylko osoby z obszaru IT zauważają kolosalną pracę, jaką ta sieć wykonuje codziennie, 24 godziny na dobę, w Systemie Powiadamiania Ratunkowego, i ile danych na co dzień przez tę sieć jest przesyłanych. Jak wspomniano wcześniej, sieć jest zbudowana na poziomie krajowym, powiatowym oraz wojewódzkim.

Idealnie byłoby pójść o krok dalej i stworzyć podobną sieć na niższym poziomie, która stanowiłaby pomost pomiędzy państwowymi jednostkami powiatowymi a samorządowymi jednostkami gminnymi, biorącymi w systemie ksrg czynny udział.

Wykorzystanie w tym miejscu już istniejącej sieci, która dodatkowo została wybudowana przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, zdaje się idealnie wpisywać i uzupełniać zadania z zakresu bezpieczeństwa państwa. Wtedy mamy otwartą drogę do budowy nowych rozwiązań, które dają ogromne możliwości dostarczenia na czas informacji o zagrożeniu dla obywateli, a jak powszechnie się uważa obecnie, to właśnie informacja ma największą wartość.

Bibliografia

Literatura

Ciekanowski Z., *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2010, nr 1.

Jakubczak R., *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003.

Kurzępa B., *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem*, Kraków–Tarnobrzeg 2010.

Sobieraj G., *Strategia rozwoju systemów teleinformatycznych krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3861, „Prawo” 2018, t. CCCXXVI.

Inne źródła

Koncepcja techniczna budowy i eksploatacji sieci szerokopasmowej na terenie województwa dolnośląskiego dla potrzeb projektu pn.: „Likwidacja obszarów wykluczenia informacyjnego i budowa dolnośląskiej sieci szkieletowej”. Streszczenie inżynierskie, luty 2010, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiewy9T_o9f3AhVrpIsKHX0eCcsQFnoECAYQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.umwd.dolnyslask.pl%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FDSS%2F26022010_-_streszczenie_inzynierskie_Final_-_DSS.pdf&usg=AOvVaw0IvD1y97JtwAtP5gr6YInl

Organizacja KSRG, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg>

Stańczyk W., *System Powiadamiania Ratunkowego* (prezentacja), https://kongresdrogowy.pl/files/upload/VIBRD_2_Kazimierz2016_WStanczyk.pdf

Akty prawne

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2013 r. poz. 96).

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 sierpnia 2014 r. w sprawie wymagań funkcjonalnych dla systemu teleinformatycznego i interfejsu komunikacyjnego oraz warunków współpracy systemu powiadamiania ratunkowego z Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz dysponentami zespołów ratownictwa medycznego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1159).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1319).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

mgr inż. Artur Rogacki
KGHM Polska Miedź S.A. O/ZG „Lubin”
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-5348-9538](https://orcid.org/0000-0002-5348-9538)

Ratownictwo górnicze w podziemnych zakładach górniczych – zawodowe czy ochotnicze?

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.9>

Streszczenie: W artykule podjęto próbę analizy przepisów prawnych regulujących ratownictwo górnicze w podziemnych zakładach górniczych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ratownictwa zawodowego i ochotniczego na tle ratownictwa powierzchniowego. Przedstawiono modele rozwiązań organizacji ratownictwa górniczego u przedsiębiorcy. Opisano organizację ratownictwa górniczego wraz z opracowaniem jej struktury. Streszczono poszczególne podmioty wchodzące w skład ratownictwa górniczego: służby ratownictwa górniczego przedsiębiorcy oraz podmioty zawodowo trudniące się ratownictwem górniczym. Zasygnalizowano istnienie planu ratownictwa.

Słowa kluczowe: ratownictwo górnicze, podziemny zakład górniczy, plan ratownictwa

Mining rescue in underground mining plants – professional or voluntary?

Summary: The article attempts to analyze the legal provisions governing mine rescue in underground mines in Poland, with particular emphasis on professional and voluntary rescue services against the background of surface rescue. Models of solutions for the organization of mine rescue in an entrepreneur were presented. The organization of the mine rescue was described together with the development of its structure. The individual entities included in the mine rescue are summarized: mine rescue services, entrepreneurs and entities professionally involved in mine rescue. The existence of the Rescue Plan was signaled.

Keywords: mine rescue, underground mine, rescue plan

Wprowadzenie

Każda dziedzina życia posiada liczne zagrożenia¹. Przed zagrożeniami można ochraniać, a kiedy wystąpią, prowadzić działania ratownicze. Przez działania ratownicze

¹ J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 21.

rozumie się każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia².

Do najpoważniejszych zagrożeń możemy zaliczyć pożar, który w literaturze rozumiany jest wielorako. Według *Encyklopedii PWN* pożar jest to: „niekontrolowany proces spalania zachodzący poza miejscem do tego celu przeznaczonym, przynoszący straty materialne; towarzyszy mu występowanie czynników szkodliwych, takich jak: płomień, wzrost temperatury, dym, wybuchy, iskry, toksyczne produkty spalania, a w konsekwencji np. naruszenie konstrukcji budowlanych i urządzeń technologicznych, zniszczenie upraw lub lasu”³. Ekolodzy określają pożar jako „czynnik kształtujący liczebność mikroorganizmów i mezofauny w glebach”⁴. Pożar został zdefiniowany także przez Sąd Najwyższy. W wyroku z 1978 r. Sąd Najwyższy uznał, że „przez pożar należy rozumieć ogień obejmujący z siłą żywiołową mienie ruchome lub nieruchome. Ogień taki odpowiada pojęciu pożaru zarówno wtedy, gdy obejmuje kilka obiektów (np. budowle, lasy, składy materiałów), jak i wówczas, gdy obejmuje jeden obiekt, którego spalanie wywoła szkodę w mieniu w znacznych rozmiarach [...]”⁵. Według przepisów górniczych „przez pożar podziemny rozumie się wystąpienie w wyrobisku podziemnym otwartego ognia, żarzącej lub palącej się płomieniem otwartym substancji, a także stwierdzenie w powietrzu kopalnianym dymów lub ilości tlenu węgla w rejonowym prądzie powietrza większej niż 25 dm³/min”⁶.

Ale pożar nie jest jedynym zagrożeniem, z którym muszą poradzić sobie ratownicy. Według u.o.ppoż inne miejscowe zagrożenie to zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków. Przepisy górnicze wymieniają kilka zagrożeń naturalnych, które mogą wystąpić w podziemnych zakładach górniczych w wyniku działania człowieka. Są to zagrożenia: tąpnięciami, metanowe, wyrzutami gazów i skał, wybuchem pyłu węglowego, klimatyczne,

² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 869), dalej u.o.ppoż.

³ *Encyklopedia PWN*, hasło *pożar*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/pozar;3961438.html> [dostęp 1.08.2019].

⁴ I. Olejniczak, *Pożar jako czynnik kształtujący liczebność mikroorganizmów i mezofauny w glebach leśnych*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2017, t. 19, s. 1.

⁵ Wyrok z dnia 13 lutego 1978 r., IV KR 18/78, OSNPG 1978, nr 7, poz. 80.

⁶ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1118 z późn. zm.), dalej: rozp. dot. ruchu podziemnych zakładów górniczych.

wodne, osuwiskowe, erupcyjne, siarkowodorowe, substancjami promieniotwórczymi⁷. Ustawodawca zobowiązał właściwego ministra do spraw środowiska do określenia kryteriów oceny ww. zagrożeń naturalnych, zależnie od rodzaju kopaliny, natężenia zagrożeń, przestrzeni występowania zagrożeń oraz rodzaju zakładu górniczego⁸. Sposoby zwalczania zagrożeń występujących w ruchu podziemnego zakładu górniczego określa załącznik nr 3 do rozp. dot. ruchu podziemnych zakładów górniczych. Oprócz zagrożeń naturalnych występują jeszcze zagrożenia techniczne (od maszyn, urządzeń i instalacji⁹) i osobowe.

W przypadku zmaterializowania zagrożenia potrzebni są ratownicy. Ratownictwo można podzielić na powierzchniowe, medyczne i górnicze. Ratownicy na powierzchni zorganizowani są w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Specyfika podziemnych zakładów górniczych bardzo różni się od zakładów i obiektów na powierzchni. Wprowadzenie ratowników powierzchniowych do wyrobisk podziemnych zakładów górniczych wiązałoby się z ogromnym zagrożeniem dla nich samych. Dlatego w p.g.g. ustanowiono ratownictwo górnicze.

Celem opracowania jest analiza przepisów prawnych regulujących sytuację prawną ratownictwa górniczego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ratownictwa zawodowego i ochotniczego. Prowadzone rozważania dotyczą zagadnień wybranych. W artykule wykorzystano metodę badawczą dogmatyczno-prawną.

1. Organizacja ratownictwa

Ratownictwo w ujęciu podmiotowym to wyspecjalizowane służby (grupy dyspozycyjne¹⁰), których nadrzędnym celem jest niesienie pomocy ludziom w sytuacjach zagrożenia¹¹. Ratownictwo powierzchniowe zorganizowane jest w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym, zwanym dalej ksrg. Przez ksrg rozumie się integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System ten według u.o.ppoż. skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współ-

⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1420), dalej: p.g.g.

⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1617).

⁹ J. Szlązak, N. Szlązak, *Ratownictwo górnicze*, Kraków 2014, s. 56.

¹⁰ Zob. J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wrocław 2012.

¹¹ R. Borkowski, *Rozwój ratownictwa w III RP (służby, organizacje, obszary)*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2018, nr 2.

działać w akcjach ratowniczych. Szczegółową organizację ksrq określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹². Jednostkami ochrony przeciwpożarowej są:

- 1) jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej,
- 2) jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej,
- 3) zakładowa straż pożarna,
- 4) zakładowa służba ratownicza,
- 5) gminna, powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna,
- 6) terenowa służba ratownicza,
- 7) ochotnicza straż pożarna, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych,
- 8) inne jednostki ratownicze.

Do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego mogą być włączane jednostki ochrony przeciwpożarowej, zwane dalej „jednostkami”, których siły i środki są przewidziane do użycia w powiatowym lub wojewódzkim planie ratowniczym, a które zostały uwzględnione w zbiorczym planie sieci podmiotów systemu oraz spełniają warunki określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹³.

2. Organizacja ratownictwa górniczego

Ratownictwo górnicze wg art. 122. ust. 1 p.g.g. tworzą:

- 1) służby ratownictwa górniczego przedsiębiorcy,
- 2) podmioty zawodowo trudniące się ratownictwem górniczym.

Podstawowym zadaniem służb i podmiotów, o których mowa wyżej, jest niezwłoczne niesienie pomocy w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w zakładzie górniczym, bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego lub bezpieczeństwa powszechnego. Ponadto wykonują one prace profilaktyczne – prace te mają na celu zapobieganie zagrożeniu bezpieczeństwa osób lub ruchu zakładu górniczego. Odpowiedzialnym za stan ratownictwa górniczego oraz stan wyszkolenia w zakresie ratownictwa górniczego w zakładzie górniczym jest kierownik ruchu zakładu górniczego.

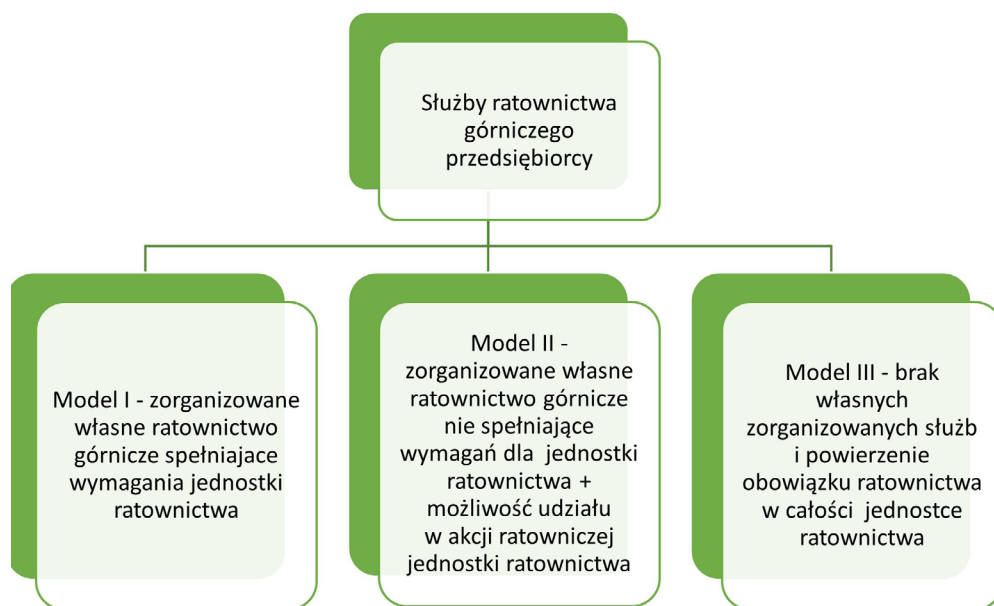
¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1319.

¹³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1317.

Natomiast przedsiębiorca górniczy jest zobowiązany:

- 1) posiadać własne służby ratownictwa górniczego albo powierzyć realizację tego obowiązku w całości lub w części podmiotom zawodowo trudniącym się ratownictwem górniczym;
- 2) posiadać plan ratownictwa górniczego;
- 3) zapewnić stałą możliwość udziału w akcji ratowniczej zawodowych specjalistycznych służb podmiotu zawodowo trudniącego się ratownictwem górniczym, w sposób określony w umowie zawartej między przedsiębiorcą a tym podmiotem.

Trzy modele rozwiązań organizacji ratownictwa górniczego u przedsiębiorcy według Najwyższej Izby Kontroli prezentuje schemat 1.



Schemat 1. Modele organizacji ratownictwa u przedsiębiorcy górniczego wg NIK

Źródło: *Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego. Informacja o wynikach kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16575,vp,19109.pdf> [dostęp 1.08.2019].

Powierzenie przez przedsiębiorcę¹⁴ podmiotowi zawodowo trudniącemu się ratownictwem górniczym realizacji w całości lub części obowiązku posiadania własnych służb ratownictwa górniczego następuje za uprzednią zgodą właściwego organu nadzoru górniczego, a więc organu niespolonej administracji rządowej¹⁵, wyrażonej w drodze

¹⁴ W różnych przepisach prawa istnieją odmienne definicje przedsiębiorcy – T. Kocowski, *Przedsiębiorcy i ich sytuacja prawna w stanach nadzwyczajnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3738, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2016, t. CVI, s. 197.

¹⁵ K. Kiczka, *Organy i podmioty rządowej administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, wyd. 2, Warszawa, 2018, s. 598.

decyzji. Aby to mogło nastąpić, oczywiście podmiot ten musi spełniać odpowiednie wymagania. Wymagania te określa rozporządzenie Ministra Energii z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie ratownictwa górniczego¹⁶, zwane dalej r.r.g.

3. Drużyna ratownicza

Jednostką organizacyjną służby ratownictwa górniczego przedsiębiorcy w podziemnym zakładzie górniczym jest drużyna ratownicza. W skład drużyny ratowniczej wchodzi:

- 1) kierownik kopalnianej stacji ratownictwa górniczego,
- 2) zastępcy kierownika kopalnianej stacji ratownictwa górniczego,
- 3) ratownicy górniczy,
- 4) mechanicy sprzętu ratowniczego.

Liczbę osób i skład drużyny ratowniczej ustala kierownik ruchu zakładu górniczego, biorąc pod uwagę zagrożenia występujące w zakładzie górniczym. Liczba ratowników górniczych w drużynie ratowniczej podziemnego zakładu górniczego uzależniona jest od liczby osób przebywających w ciągu doby pod ziemią i wynosi nie mniej niż:

- 1) 15 ratowników górniczych – w przypadku zatrudnienia nie więcej niż 500 pracowników,
- 2) 50 ratowników górniczych – w przypadku zatrudnienia od 501 pracowników do 2000 pracowników,
- 3) 80 ratowników górniczych – w przypadku zatrudnienia co najmniej 2001 pracowników.

Jeśli zakład górniczy prowadzi więcej niż jeden ruch zakładu górniczego, liczba ratowników górniczych w każdym z tych ruchów musi być odpowiednio zwielokrotniona.

4. Kopalniana stacja ratownictwa górniczego

Ratownicy górniczy tworzący drużynę ratowniczą zbierają się w kopalnianej stacji ratownictwa górniczego. Kopalniana stacja ratownictwa górniczego stanowi wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę zakładu górniczego¹⁷, którą kieruje kierownik kopalnianej stacji ratownictwa górniczego przy pomocy co najmniej dwóch zastępców. Kierownika kopalnianej stacji ratownictwa górniczego i jego zastępców wyznacza kierownik ruchu zakładu górniczego spośród osób kierownictwa ruchu zakładu górniczego

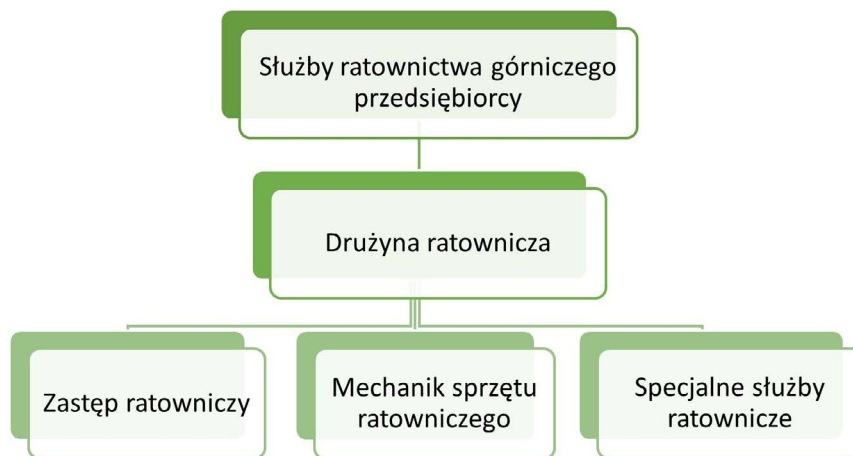
¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1052.

¹⁷ B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, LEX/el. 2015, art. 122.

lub wyższego dozoru ruchu tego zakładu, które odbyły odpowiednie kursy i szkolenia. Od ww. osób stanowiących zakres podmiotowy p.g.g.¹⁸ wymagane jest posiadanie odpowiednich kwalifikacji.

Funkcję kierownika kopalnianej stacji ratownictwa górniczego lub przynajmniej jednego z jego zastępców pełni osoba, która ma co najmniej pięcioletni staż ratownika górniczego i ukończyła z wynikiem pozytywnym kurs dla kandydatów na kierowników kopalnianych stacji ratownictwa górniczego¹⁹.

Organizację ratownictwa górniczego w zakładzie górniczym prezentuje schemat 2.



Schemat 2. Organizacja ratownictwa górniczego w zakładzie górniczym

Źródło: oprac. własne.

¹⁸ B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016, s. 18.

¹⁹ Do zadań kierownika kopalnianej stacji ratownictwa górniczego należy w szczególności:

- 1) zapewnienie wymaganego wyposażenia i wyszkolenia drużyny ratowniczej oraz wyposażenia kopalnianej stacji ratownictwa górniczego,
- 2) dbanie o stałą gotowość drużyny ratowniczej, stan pomieszczeń i organizację pracy dyżurujących zastępów ratowniczych, w tym sporządzanie harmonogramów dyżurów, sprawne działanie sprzętu stanowiącego wyposażenie kopalnianej stacji ratownictwa górniczego,
- 3) prowadzenie, zgodnie z harmonogramem, ćwiczeń ratowniczych oraz terminowe kierowanie ratowników górniczych na badania lekarskie i wymagane szkolenia,
- 4) kontrolowanie pracy mechaników sprzętu ratowniczego,
- 5) prowadzenie szkoleń i ich kontrolowanie w zakresie używania ucieczkowego sprzętu ochrony układu oddechowego i aparatów regeneracyjnych lub powietrznych butlowych,
- 6) przeprowadzanie, nie rzadziej niż raz w miesiącu, kontroli stanu technicznego aparatów regeneracyjnych lub powietrznych butlowych i pozostałego sprzętu ratowniczego oraz przedstawianie, co najmniej raz na kwartał, wyników kontroli kierownikowi ruchu zakładu górniczego,
- 7) prowadzenie szkoleń w zakresie używania ucieczkowego sprzętu ochrony układu oddechowego i aparatów regeneracyjnych lub powietrznych butlowych,
- 8) prowadzenie ewidencji członków drużyny ratowniczej i dokumentowanie w niej badań lekarskich, ćwiczeń, dyżurów, szkoleń oraz udziału w akcjach ratowniczych.

5. Ratownik górniczy

Zgodnie z § 14. r.r.g. ratownikiem górniczym może być osoba, która:

- 1) ma odpowiedni stan zdrowia oraz predyspozycje psychologiczne potwierdzone specjalistycznymi badaniami lekarskimi i psychologicznymi, zorganizowanymi i przeprowadzonymi przez podmiot zawodowo trudniący się ratownictwem górniczym lub przez przedsiębiorcę spełniającego wymagania dla podmiotu zawodowo trudniącego się ratownictwem górniczym,
- 2) ukończyła kurs dla kandydatów na ratowników górniczych i zdała egzamin,
- 3) włada językiem polskim w mowie i w piśmie w stopniu niezbędnym do wykonywania czynności ratownika górniczego.

Warunkiem uczestnictwa w kursie dla kandydatów na ratowników górniczych jest ukończenie 23. roku życia i przepracowanie co najmniej 24 miesięcy w ruchu zakładu górniczego lub jednostce ratownictwa.

Przynależność do ratownictwa górniczego jest dobrowolna²⁰. Pomimo dobrowolnej przynależności ratownika do drużyny ratowniczej w normach prawnych określono jego obowiązki:

- 1) uczestniczenie w pogotowiu ratowniczym, branie udziału w ćwiczeniach, pracach profilaktycznych i akcjach ratowniczych,
- 2) w przypadku wezwania niezwłoczne zgłaszanie się do kopalnianej stacji ratownictwa górniczego lub wyznaczonego miejsca w sposób określony w planie ratownictwa,
- 3) poddanie się, nie rzadziej niż co 12 miesięcy, okresowym specjalistycznym badaniom lekarskim,
- 4) uczestniczenie co pięć lat w kursie okresowym dla ratowników górniczych.

6. Zastęp ratowniczy

Ratownicy górniczy w czasie akcji ratowniczej, wykonywania prac profilaktycznych oraz ćwiczeń przydzielani są przez kierownika kopalnianej stacji ratownictwa górniczego do zastępów ratowniczych. W skład zastępu ratowniczego wchodzi:

- 1) zastępowy,
- 2) czterech ratowników górniczych, z których jeden wyznaczony przez zastępowego pełni dodatkowo funkcję zastępcy zastępowego,

²⁰ Dobrowolność wstąpienia do drużyny ratowniczej ustanowiono w przepisach górniczych w 1936 r. W latach 1951-1969 do drużyny ratowniczej należały obowiązkowo wszystkie osoby dozoru spełniające kryteria zdrowotne i wiekowe. Pełna dobrowolność obowiązuje od 1969 r. – J. Gawliczek, *Polskie ratownictwo górnicze w trudnym okresie restrukturyzacji górnictwa*, „Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2016, nr 1(13), s. 41.

- 3) w podziemnych zakładach górniczych – co najmniej jeden ratownik górniczy mający uprawnienia ratownika (medycznego), o którym mowa w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym²¹.

Zastęp biorący udział w akcji ratowniczej nie może być dzielony. Gdy jeden z członków zastępu jest niedysponowany, to cały zastęp jest wycofywany z akcji ratowniczej. Zastępowego wyznacza kierownik ruchu zakładu górniczego na wniosek kierownika kopalnianej stacji ratownictwa górniczego. Zastępowy kieruje pracą zastępu ratowniczego. Funkcję zastępowego pełni ratownik górniczy mający co najmniej pięcioletni staż pracy w ratownictwie górniczym.

W drużynie ratowniczej utrzymuje się specjalistyczne zastępy ratownicze do wykonywania czynności, które wymagają szczególnych umiejętności.

W podziemnym zakładzie górniczym wydobywającym węgiel kamienny na wszystkich zmianach wydobywczych i niewydobywczych utrzymuje się w wyrobiskach dyżurujące zastępy ratownicze, przy czym na zmianach wydobywczych utrzymuje się w wyrobiskach co najmniej dwa dyżurujące zastępy ratownicze.

W zakładzie górniczym prowadzącym więcej niż jeden ruch liczba dyżurujących zastępów ratowniczych w każdym ruchu spełnia takie same wymagania.

W podziemnym zakładzie górniczym innym niż wydobywający węgiel kamienny utrzymywanie dyżurujących zastępów ratowniczych jest wymagane, jeżeli wynika to z planu ratownictwa górniczego.

7. Mechanik sprzętu ratowniczego

Mechanikiem sprzętu ratowniczego jest ratownik górniczy lub były ratownik górniczy, który:

- 1) ukończył kurs dla kandydatów na mechaników sprzętu ratowniczego i zdał egzamin²²,
- 2) włada językiem polskim w mowie i w piśmie w stopniu niezbędnym do sprawowania czynności mechanika sprzętu ratowniczego.

Mechaników sprzętu ratowniczego wyznacza kierownik ruchu zakładu górniczego na wniosek kierownika kopalnianej stacji ratownictwa górniczego.

²¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 882.

²² Warunkiem uczestnictwa w kursie dla kandydatów na mechaników sprzętu ratowniczego jest posiadanie świadectwa ukończenia co najmniej zasadniczej szkoły zawodowej i co najmniej pięcioletniego stażu pracy jako ratownik górniczy w podziemnych zakładach górniczych lub w podmiotach zawodowo trudniących się ratownictwem górniczym wykonujących czynności dla podziemnych zakładów górniczych.

W kopalnianej stacji ratownictwa górniczego podziemnego zakładu górniczego mechanik sprzętu ratowniczego zatrudniony jest na każdej zmianie²³. W podziemnym zakładzie górniczym wydobywającym kopaliny inne niż węgiel kamienny kierownik ruchu zakładu górniczego decyduje o zatrudnianiu mechanika sprzętu ratowniczego w kopalnianej stacji ratownictwa górniczego na zmianach niewydobywczych. Oprócz mechaników sprzętu ratowniczego stale zatrudnionych w kopalnianej stacji ratownictwa górniczego w podziemnym zakładzie górniczym zatrudnia się co najmniej dwóch rezerwowych mechaników sprzętu ratowniczego.

8. Specjalistyczna służba ratownicza

Do prowadzenia akcji ratowniczych i wykonywania prac profilaktycznych w podziemnym zakładzie górniczym wymagających zastosowania specjalnych technik, w szczególności alpinistycznych lub nurkowych, przedsiębiorca, w zależności od rodzaju zagrożeń występujących w zakładzie górniczym, w porozumieniu z jednostką ratownictwa górniczego powołuje specjalistyczną służbę ratowniczą, którą stanowią:

- 1) co najmniej dwa zastępy ratownicze tej samej specjalności,
- 2) mechanicy specjalistycznego sprzętu ratowniczego,
- 3) kierownicy specjalistycznych zastępów ratowniczych,
- 4) lekarze przygotowani do współdziałania ze specjalistycznymi zastępami ratowniczymi.

Specjalistyczna służba ratownicza może być powołana w ramach służby ratownictwa przedsiębiorcy lub w jednostce ratownictwa. Członkiem specjalistycznego zastępu ratowniczego jest ratownik górniczy, który poddał się specjalistycznym badaniom

²³ Do zadań mechanika sprzętu ratowniczego należy w szczególności:

- 1) utrzymywanie, na swojej zmianie, w stałej gotowości aparatów regeneracyjnych lub powietrznych butlowych, przyrządów pomiarowych i kontrolnych oraz pozostałego sprzętu ratowniczego,
- 2) przeprowadzanie kontroli, naprawy, konserwacji i dezynfekcji aparatów regeneracyjnych lub powietrznych butlowych oraz pozostałego sprzętu ratowniczego, stanowiącego wyposażenie kopalnianej stacji ratownictwa górniczego, oraz prowadzenie odpowiednich ksiąg ewidencyjno-kontrolnych,
- 3) oznaczanie urządzeń ratowniczych numerami i znakami własności stosowanymi w zakładzie górniczym,
- 4) przedkładanie kierownikowi kopalnianej stacji ratownictwa górniczego, co najmniej raz w miesiącu, do wglądu i potwierdzenia, książki ewidencyjno-kontrolnej,
- 5) zapewnienie, aby w pomieszczeniach przeznaczonych do przechowywania aparatów regeneracyjnych lub powietrznych butlowych i pozostałego sprzętu ratowniczego znajdował się wyłącznie sprzęt sprawny i przygotowany do prowadzenia akcji ratowniczej,
- 6) zgłaszanie dyspozytorowi ruchu zakładu górniczego miejsca pobytu dyżurujących na dole zastępów ratowniczych, z podaniem sposobu ich powiadamiania,
- 7) prowadzenie na swojej zmianie ewidencji ratowników górniczych przebywających w zakładzie górniczym.

lekarskim i ukończył kurs dla ratowników górniczych specjalistycznych zastępów ratowniczych.

9. Podmioty zawodowo trudniące się ratownictwem górniczym

W skład zawodowych specjalistycznych służb podmiotu zawodowo trudniącego się ratownictwem górniczym wchodzi:

- 1) dyżurujące zawodowe zastępy ratownicze,
- 2) zawodowe pogotowia specjalistyczne,
- 3) dyżurujące zastępy dla grup zakładów górniczych.

Dyżurujące zawodowe zastępy ratownicze są to pracownicy etatowi jednostki ratownictwa – w znacznej większości byli pracownicy zakładów górniczych.

Zawodowe pogotowia specjalistyczne stanowią pracownicy etatowi jednostki ratownictwa wyspecjalizowani w konkretnych czynnościach, posiadający specjalne umiejętności.

Dyżurujące zastępy dla grup zakładów górniczych są to zastępy tworzone z członków drużyn ratowniczych organizowanych w poszczególnych zakładach górniczych.

W jednostce ratownictwa zawodowymi ratownikami górniczymi tworzącymi drużynę ratowniczą są:

- 1) ratownicy górniczy wchodzący w skład zawodowego zastępu ratowniczego,
- 2) ratownicy górniczy oraz pracownicy jednostki ratownictwa wchodzący w skład zawodowego pogotowia specjalistycznego.

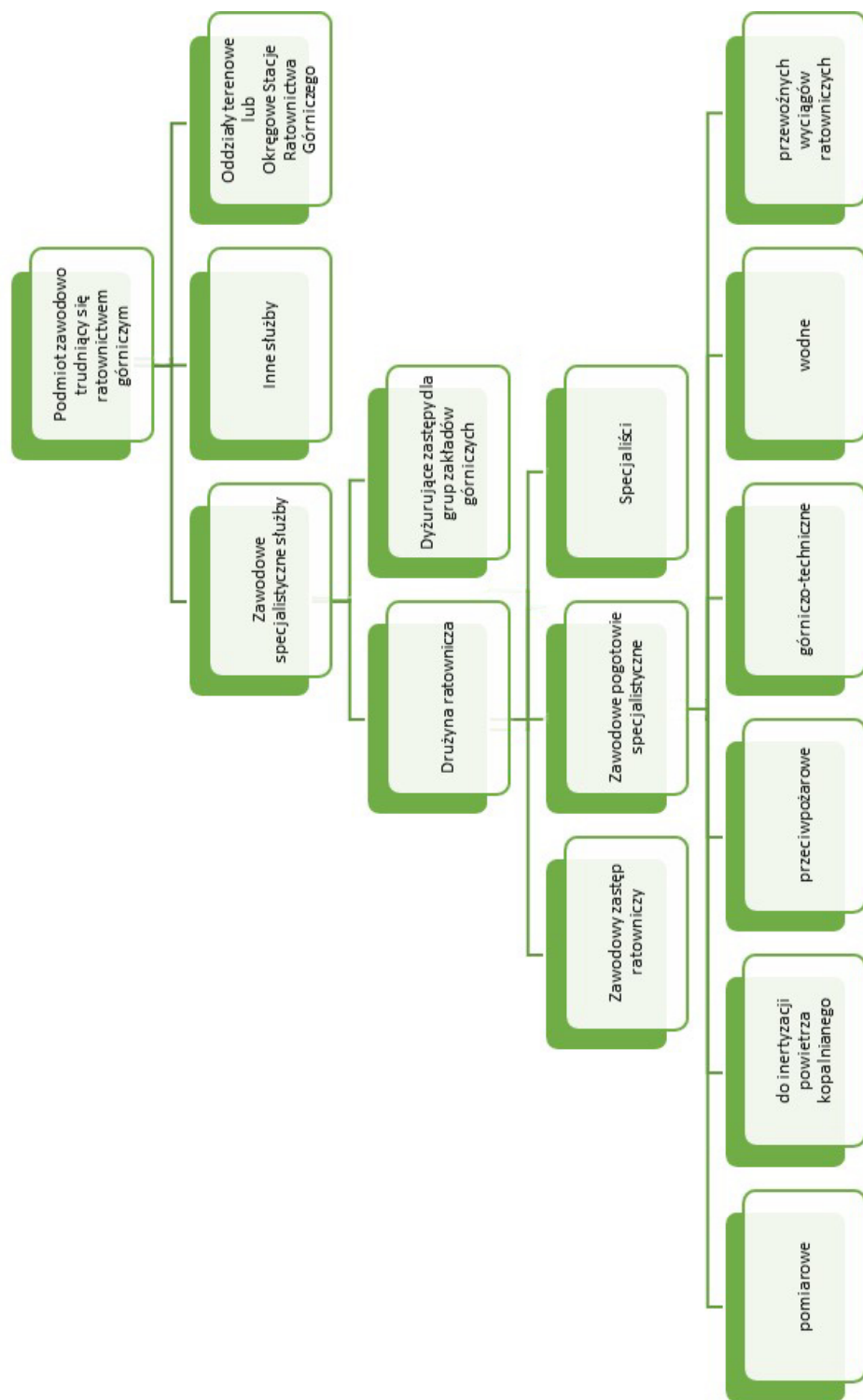
W skład drużyny ratowniczej wchodzi także, w charakterze specjalistów, osoby posiadające kwalifikacje w zakresie zwalczania zagrożeń górniczych i prowadzenia akcji ratowniczych.

Jednostka ratownictwa utrzymuje także inne służby do wykonywania jej zadań oraz tworzy oddziały terenowe lub okręgowe stacje ratownictwa górniczego²⁴.

Organizację ratownictwa górniczego w podmiotach zawodowo trudniących się ratownictwem górniczym przedstawiono na schemacie 3.

²⁴ Do zadań jednostki ratownictwa należy w szczególności:

- 1) organizowanie i prowadzenie kursów szkoleniowych z zakresu ratownictwa górniczego,
- 2) przeprowadzanie ćwiczeń z zakresu ratownictwa górniczego,
- 3) organizowanie i przeprowadzanie badań lekarskich ratowników górniczych w specjalistycznym ośrodku badań lekarskich,
- 4) badanie i opiniowanie sprzętu ratowniczego,
- 5) wykonywanie specjalistycznych analiz chemicznych prób powietrza.



Schemat 3. Organizacja ratownictwa górniczego w podmiotach zawodowo trudniących się ratownictwem górniczym

Źródło: oprac. własne.

W jednostce ratownictwa sporządza się regulamin, zatwierdzany przez kierownika jednostki ratownictwa²⁵, oraz organizuje się całodobową służbę dyspozytorską.

Diżurujące zawodowe zastępy ratownicze, zawodowe pogotowia specjalistyczne oraz zastępy ratownicze dla grup zakładów górniczych utrzymuje się w stałej gotowości, umożliwiającej niezwłoczny wyjazd na wezwanie zakładu górniczego, w którym wystąpiło zagrożenie. Jednostka ratownictwa dysponuje środkami transportu do przewozu zastępów ratowniczych oraz pogotowi specjalistycznych wraz z wyposażeniem do prowadzenia akcji ratowniczej w zakładzie górniczym. Jednostka ratownictwa dla podziemnych zakładów górniczych utrzymuje w ciągłej gotowości (pełnią dyżur nieprzerwanie przez całą dobę) co najmniej dwa diżurujące zawodowe zastępy ratownicze oraz diżurujące zastępy ratownicze dla grup podziemnych zakładów górniczych. W KGHM Polska Miedź S.A. w Oddziale Jednostka Ratownictwa Górniczo-Hutniczego w Górniczym Pogotowiu Ratowniczym zespół diżurujący składa się z 15 ratowników w trzech zastępach, kierownika drużyny, mechanika i lekarza²⁶.

Do wykonania prac ratowniczych w podziemnych zakładach górniczych, wymagających zastosowania specjalnych technik ratowniczych, utrzymuje się w jednostce ratownictwa zawodowe pogotowie specjalistyczne: pomiarowe, do inertyzacji powietrza kopalnianego, przeciwpożarowe, górniczo-techniczne, wodne, przewoźnych wyciągów ratowniczych.

Zawodowe pogotowia specjalistyczne organizuje się w zastępy lub grupy specjalistyczne, utrzymywane w ciągłej gotowości.

10. Plan ratownictwa

Na podstawie art. 122 ust. 10 p.g.g. każdy podziemny zakład górniczy ma obowiązek posiadania planu ratownictwa górniczego. Warunki ustalone w planie ratownictwa górniczego przedstawia się właściwemu organowi nadzoru górniczego. W planie ratownictwa górniczego ustala się:

²⁵ Regulamin określa:

- 1) zadania wykonywane przez zawodowe zastępy ratownicze oraz zawodowe pogotowia specjalistyczne, a także diżurujące zastępy ratownicze dla grup podziemnych zakładów górniczych,
- 2) sposób szkolenia i odbywania ćwiczeń ratowniczych przez osoby wchodzące w skład zastępów i pogotowi, o których mowa w pkt 1,
- 3) organizację służby medycznej oraz zabezpieczenia medycznego zastępów i pogotowi, o których mowa w pkt 1, a także kwalifikacje i zasady szkolenia lekarzy.

²⁶ *Duma KGHM Polska Miedź S.A. – Oddział Jednostka Ratownictwa Górniczo-Hutniczego*, <http://2012.raportcsr.kghm.pl/pl/kluczowe-liczby/duma-kghm-polska-miedz-s-a-oddzial-jednostka-ratownictwa-gorniczno-hutniczego/> [dostęp 1.06.2021].

- 1) organizację służb ratownictwa górniczego i służb pogotowia w zakładzie górniczym,
- 2) zasady stałego udziału w akcji ratowniczej zawodowych specjalistycznych służb podmiotu zawodowo trudniącego się ratownictwem górniczym,
- 3) wyposażenie w sprzęt ratowniczy,
- 4) sposób zabezpieczenia opieki psychologicznej dla ratowników górniczych i osób poszkodowanych, zamieszczając informacje dotyczące organizacji pomocy psychologicznej w trakcie akcji ratowniczej oraz po jej zakończeniu,
- 5) sposób prowadzenia akcji ratowniczej²⁷.

Podsumowanie

Funkcjonowanie rozwiniętego społeczeństwa w obecnych czasach wymaga odpowiednich środków ochronnych. Jednym z nich jest ratownictwo. Ratownictwo zorganizowane w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym dobrze zabezpiecza ludzi i mienie przed zagrożeniami powierzchniowymi. Specyfika zakładów i obiektów na powierzchni bardzo różni się od wyrobisk podziemnych zakładów górniczych. Wprowadzenie ratowników powierzchniowych do wyrobisk podziemnych zakładów górniczych wiązałoby się z ogromnym zagrożeniem dla nich samych. Z tego powodu ustawodawca ustanowił pojęcie ratownictwa górniczego i zobowiązał przedsiębiorcę górniczego do jego organizacji. Jest to ograniczenie wolności gospodarczej przedsiębiorcy wynikające z przepisów ustawowych²⁸. Natomiast udział pracowników w ratownictwie jest dobrowolny. Jak wszędzie motywacja wstąpienia do ratownictwa górniczego jest różna. Duża część pracowników przystępuje dla rozwoju własnego, samorealizacji, chęci pomagania innym, część dla adrenaliny i spędzenia czasu, a część dla gratyfikacji. Jednak według górników pracujących w podziemnych zakładach górniczych przynależność do grona ratowników górniczych jest postrzegana jako honor i wyróżnienie²⁹. Do ratownictwa

²⁷ Zamieszcza się informacje dotyczące:

- 1) organizacji pomocy medycznej w trakcie akcji ratowniczej,
- 2) sposobu zwalczania zagrożenia pożarowego,
- 3) sposobu prowadzenia akcji ratowniczej w przypadku wystąpienia zagrożenia życia i zdrowia pracowników zakładu górniczego, bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego lub zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego,
- 4) dokumentacji prowadzenia akcji ratowniczej.

²⁸ T. Kocowski, *Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego a obowiązki przedsiębiorców związane z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 305; L. Kieres, *Wolność działalności gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, t. 8A, s. 90-113.

²⁹ M. Kowalik, P. Walczak, J. Sułkowski, W. Turkiewicz, *Ratownictwo górnicze w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Technicznych” 2015, nr 4, s. 106.

przychodzą młodzi ludzie (obecnie od 23. roku życia). Ratownicy pracują w zastępach. Dla bezpieczeństwa całego zastępu praca taka wymaga pełnej współpracy. Obecnie w naszym kraju większość ratowników to ochotnicy, a więc pracownicy zatrudnieni na co dzień pod ziemią, którzy przystępują dobrowolnie do ratownictwa. Ludzie ci dobrze znają warunki pracy w podziemnej kopalni. Wyrobiska górnicze w podziemnych zakładach górniczych ulegają ciągłym zmianom. Niekiedy po kilku miesiącach już jest inaczej, czasem wystarczy kilka tygodni lub dni. Ratownicy zawodowi, którzy nie pracują codziennie pod ziemią, po jakimś czasie tracą zmysł pracownika dołowego. Są bardzo dobrymi fachowcami, którzy uczą i nadzorują młodych kolegów, ale sami mieliby trudności w odnalezieniu się w często zmieniających się warunkach występujących w podziemnych wyrobiskach górniczych podczas akcji ratowniczych. Dlatego uważam, że obecny system prawny zawodowo-ochotniczy w pełni odpowiada współczesnym wymagom ratownictwa w podziemnych zakładach górniczych.

Bibliografia

Literatura

- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Borkowski R., *Rozwój ratownictwa w III RP (służby, organizacje, obszary)*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2018, nr 2.
- Encyklopedia PWN*, hasło *pożar*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/pozar;3961438.html>.
- Gawliczek J., *Polskie ratownictwo górnicze w trudnym okresie restrukturyzacji górnictwa*, „Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2016, nr 1(13).
- Kiczka K., *Organy i podmioty rządowej administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Kieres L., *Wolność działalności gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego a obowiązki przedsiębiorców związane z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Kocowski T., *Przedsiębiorcy i ich sytuacja prawna w stanach nadzwyczajnych*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3738*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CVI.

- Kowalik M., Walczak P., Sułkowski J., Turkiewicz W., *Ratownictwo górnicze w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Technicznych” 2015 nr 4.
- Maciejewski J., *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wrocław 2012.
- NIK, *Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego. Informacja o wynikach kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16575,vp,19109.pdf>
- Olejniczak I., *Pożar jako czynnik kształtujący liczebność mikroorganizmów i mezofauny w glebach leśnych*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2017, t. 19.
- Rakoczy B., *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo geologiczne i górniczne. Komentarz*, LEX/el. 2015, art. 122.
- Szlązak J., Szlązak N., *Ratownictwo górnicze*, Kraków 2014.

Akty prawne i wyroki sądowe

- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 869).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 882).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górniczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1420).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1617).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1317).
- Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1118. z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie ratownictwa górniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1052).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1319).
- Wyrok z dnia 13 lutego 1978 r., IV KR 18/78, OSNPG 1978, Nr 7, poz. 80.

Jakub Krzysztof Kolecki

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0001-5135-9396](https://orcid.org/0000-0001-5135-9396)

e-mail: jakubkolecki.skn.pg@gmail.com

Charakterystyka zagrożeń górniczych w polskim prawie – wybrane aspekty

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.10>

Streszczenie: Zagrożenia górnicze są doniosłym problemem związanym z działalnością górniczą człowieka. Problem ich występowania doczekał się bogatej regulacji prawnej oraz był przedmiotem licznych orzeczeń sądowych. Ze względu na niejednorodność zagrożeń sposoby zapobiegania im cechuje duża różnorodność. Kroki, które zgodnie z prawem powinny być podejmowane m.in. przez właściwe organy państwa, przedsiębiorców prowadzących działalność wydobywczą lub inne określone podmioty, prawnie powiązane z branżą górniczą, częstokroć mocno różnią się pomiędzy sobą. Różnice te są widoczne szczególnie w kontekście rodzaju zagrożeń, z jakimi przychodzi się spotykać w toku wykonywania tej działalności. Autor w niniejszym artykule pragnie dokonać analizy wybranych zagrożeń górniczych w świetle regulacji polskiego prawa. Służyć ma temu dokonana systematyzacja zagrożeń, która ma w założeniu podkreślić elementy wspólne i różnice pomiędzy nimi. Artykuł stanowić ma także w zamysle autora przyczynek do przeprowadzenia w kolejnej publikacji badań, ukierunkowanych na opis i egzegezę najważniejszych obowiązków policyjnych ciążyących na przedsiębiorcach górniczych w tej dziedzinie. Wynikają one bowiem w znaczącym stopniu ze sposobu regulacji problematyki zagrożeń górniczych w polskim prawie.

Słowa kluczowe: zagrożenie górnicze, bezpieczeństwo, typ zakładu górniczego, rodzaj wydobywanych kopalin, przedsiębiorca górniczy

Characteristics of mining hazards in Polish law – selected aspects

Summary: Mining threats are a serious problem related to human mining activity. The problem of their occurrence has been extensively regulated by law and has been the subject of numerous court decisions. Due to the heterogeneity of threats, at the same time the methods of preventing them are characterized by a great variety. Steps that should be taken in accordance with the law, inter alia, by competent state authorities, entrepreneurs conducting mining activity or other specific entities legally related to the mining industry, often differ significantly. These differences are particularly visible in the context of the type of threats encountered in the course of carrying out this activity. In this article, the author wishes to analyze selected mining hazards in the light of Polish law regulations.

This is to be achieved through the systematization of threats, which is intended to emphasize the common elements and the differences between them. The article is also intended to be a contribution to the next publication of the results of future research aimed at the description and exegesis of the most important police duties imposed on mining entrepreneurs in this field. They result to a large extent from the way in which the issues of mining hazards are regulated in Polish law.

Keywords: mining hazard, security, type of mining plant, type of minerals mined, mining entrepreneur

1. Wprowadzenie

Działalność górnicza w Polsce na przestrzeni wieków nieodłącznie wiązała się z występowaniem licznych i najprzeróżniejszych zagrożeń. Posiadały one charakter zarówno naturalny, jak i technologiczny, który to podział jest obecnie wiodący i nadal aktualny – wskazuje na to osobne uregulowanie kwestii przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym w zakładach górniczych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych¹, dalej r.z.n.z.g. Zagrożenia te mogły być również wywołane celowo, czego przykładem może być pożar kopalni soli w Wieliczce w 1510 r. spowodowany podłożeniem ognia przez „złośliwego robotnika”². Wypadki i katastrofy górnicze wynikające z niedostatku zabezpieczeń przed zagrożeniami dotyczyły przede wszystkim górników, narażając ich na uszczerbki zdrowotne, a niekiedy także na utratę życia. W dalszej kolejności groziły one stratami obejmującymi między innymi dewastację środowiska naturalnego, szkodami na mieniu oraz negatywnym oddziaływaniem na strukturę geologiczną skorupy ziemskiej w obszarach rozwijającego się górnictwa. Z tego powodu, począwszy od pierwszych średniowiecznych regulacji prawnych w górnictwie, ewoluowały obowiązki dotyczące podmiotów prowadzących kopalnie w kwestii przeciwdziałania zagrożeniom. Cechą charakterystyczną tej ewolucji był stopniowy wzrost liczby wymagań w tym zakresie. Podstawowym źródłem do analiz obowiązujących norm prawnych jest obecna ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze³ (dalej: p.g.g.). Zawiera ona także liczne regulacje dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom górniczym. Istotną rolę odgrywa ponadto przywoływane rozporządzenie w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych⁴ oraz szereg innych źródeł, również prawa europejskiego.

¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1617).

² H. Łabędzki, *Górnictwo w Polsce. Opis kopalnictwa i hutnictwa polskiego, pod względem technicznym, historyczno-statystycznym i prawnym*, Warszawa 1841, s. 145.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 z późn. zm.

⁴ Niniejsze rozporządzenie dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących aktów prawnych Unii Europejskiej:

„Stan szczególnego zagrożenia”, towarzyszący wykonywaniu działalności górniczej, jest „wypadkową naruszenia równowagi górotworu i okoliczności niezależnych od działania człowieka (np. sił tektonicznych), determinuje treść górniczych stosunków prawnych i równocześnie wyróżnia je spośród innych stosunków prawnych”. Zależność ta według Antoniego Agopszowicza zmuszała do „szczególnego kształtowania praw podmiotowych, zasięgu odpowiedzialności za szkodę oraz zasad bezpieczeństwa”, jak również „stosowania szczególnych środków nadzoru i kontroli”⁵. Zagrożenie w znaczeniu ogólnym definiował on jako „taki stan, w którym życie lub zdrowie pracownika jest narażone na niebezpieczeństwo”. Dalej stwierdzał, że „ma ono charakter szczególny, gdy wynika z naruszenia równowagi górotworu, nie występuje więc, lub występuje wyjątkowo w ograniczonym zakresie, w innym – poza górnictwem – procesie pracy”⁶. Przywołane opinie charakteryzują górnictwo jako szczególną gałąź gospodarki, wymagającą stosowania specyficznych środków z powodu wysokiego stopnia zagrożenia towarzyszącego jej prowadzeniu.

Celem artykułu jest dokonanie analizy oraz usystematyzowanie wybranych przepisów prawnych regulujących problematykę występowania zagrożeń górniczych. Prezentowana tutaj analiza przedstawia różnice dotyczące zakładów górniczych podziemnych, odkrywkowych oraz wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (otworowych). Ma to swoje konsekwencje w postaci nakładania na określone podmioty obowiązków mających na celu przeciwdziałanie występowaniu tych zagrożeń. W celu przedstawienia wyżej opisanej problematyki wykorzystana została metoda dogmatyczna (opis, systematyzacja i egzegeza norm prawnych oraz orzeczeń sądowych) oraz w ograniczonym zakresie także analiza historyczna prawa.

- 1) dyrektywy Rady 92/91/EWG z dnia 3 listopada 1992 r. dotyczącej minimalnych wymagań mających na celu poprawę warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (jedenasta szczegółowa dyrektywa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz. Urz. WE L 348 z 28.11.1992, str. 9, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, str. 118, z późn. zm.);
- 2) dyrektywy Rady 92/104/EWG z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników odkrywkowego i podziemnego przemysłu wydobywczego (dwunasta dyrektywa szczegółowa w znaczeniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz. Urz. WE L 404 z 31.12.1992, str. 10, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, str. 134, z późn. zm.).

⁵ A. Agopszowicz, *Podstawy systemu prawnego górnictwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1968, nr 3, s. 5.

⁶ A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Warszawa 1974, s. 302.

2. Zagrożenia górnicze

2.1. Systematyka zagrożeń górniczych

Górnictwo cechuje się stosunkowo wysokim stopniem ryzyka występowania zagrożeń dla życia i zdrowia ludzkiego, szkód na mieniu czy też dewastacji środowiska naturalnego w porównaniu do innych rodzajów przemysłu. Źródłem zagrożeń w górnictwie jest przede wszystkim niedostateczne rozpoznanie budowy geologicznej górotworu, w obrębie którego prowadzone są roboty górnicze, przez co trudno jest projektować sposoby zapobiegania im⁷. Pojęcie górotworu, choć niezdefiniowane w przepisach Prawa geologicznego i górniczego, określić można jako część skorupy ziemskiej do głębokości, do jakiej przy obecnym stanie techniki dochodzi się wyrobiskami górniczymi⁸. Stanowi ono punkt odniesienia dla rozważań dotyczących zagrożeń górniczych. Tworzenie w górotworze wyrobisk górniczych powoduje bowiem utratę stabilności ośrodka skalnego, naruszenie równowagi górotworu, przez co wykonywanie działalności w takim środowisku wiąże się z licznymi zagrożeniami⁹.

Zagrożenia górnicze dzielimy na grupy oraz w ich ramach na poszczególne stopnie, kategorie i klasy. Cechą charakterystyczną jest stopniowalność zagrożeń górniczych¹⁰. Grupami zagrożeń górniczych są wcześniej wspomniane zagrożenia naturalne oraz technologiczne. Zagrożenia naturalne wymieniono w art. 118 ust. 1 p.g.g. i są to: tąpnięcia, metanowe, wyrzuty gazów i skał, wybuchy pyłu węglowego, klimatyczne, wodne, osuwiskowe, erupcyjne, siarkowodorowe oraz substancjami promieniotwórczymi. Natomiast szczegółowe przepisy regulujące kryteria oceny tych zagrożeń, dokumentację będącą podstawą do dokonywania zaliczeń konkretnych obszarów górniczych do poszczególnych stopni, kategorii lub klas zagrożeń oraz przypadki dokonywania tych zaliczeń przez kierownika ruchu zakładu górniczego (dalej: k.r.z.g.)¹¹ lub rzeczoznawcę do spraw ruchu zakładu górniczego wraz z wystawieniem przez niego opinii określają przepisy r.z.n.z.g. wydane na podstawie art. 118 ust. 4 p.g.g. Zagrożenia technologiczne z kolei nie są wyszczególnione w odrębnym akcie wykonawczym do p.g.g. Wśród nich najpoważniejsze jest zagrożenie pożarowe. Artykuł 120 ust. 1 p.g.g. odsyła do uregulowania wymagań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego w ramach ruchu poszczególnych typów zakładów górniczych w przepisach odpowiednich rozporządzeń¹². Do pozostałych zagrożeń

⁷ Zob. też I. Bryt-Nitarska, *Zagrożenia wynikające z wystąpienia liniowych nieciągłych deformacji podłoża na terenach górniczych*, „Inżynieria Morska i Geotechnika” 2015, nr 3, s. 397.

⁸ M. Chudek, S. Wilczyński, R. Żyliński, *Podstawy górnictwa*, Katowice 1979, s. 120.

⁹ P. Strzałkowski, *Górnictwo ogólne*, Gliwice 2015, s. 126.

¹⁰ B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, LEX/el. 2015, s. 604.

¹¹ Zob. też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2014 r., III SA/GI 1155/14.

¹² 1) rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1008 z późn. zm.), 2) rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań

technologicznych w górnictwie, niewymienionych w aktach prawnych, jakie mogą wystąpić w zakładach górniczych, zaliczyć można przykładowo zagrożenie zwiększonym stężeniem hałasu, które dotyka głównie stanowisk dozoru i obsługi pracy (przesiewaczy, kruszarek, osadzarek i in.), a także zagrożenie nadmiernymi drganiem, które występuje najczęściej w sekcjach odwadniania na wirówkach wibracyjnych oraz na stanowiskach obsługi sprzętu ciężkiego na zwałach węgla, kamienia i osadnikach zewnętrznych¹³.

Rodzaje zagrożeń zależne są od typu zakładu górniczego z uwagi na to, że każdy z nich cechuje się odmienną specyfiką eksploatacji kopaliny. Drugim, istotnym czynnikiem wpływającym na rodzaj zagrożeń, jest rodzaj wydobywanej w zakładzie górniczym kopaliny. Zakładem górniczym jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje (art. 6 pkt 18 p.g.g.). Działalność górnicza prowadzona w tych zakładach skutkuje przede wszystkim tworzeniem wyrobisk górniczych, które stanowią przestrzenie w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstałe w wyniku robót górniczych (art. 6 ust. 1 pkt 17 p.g.g.). Ze względu na typ dzielą się one na podziemne, odkrywkowe oraz otworowe¹⁴. Z kolei wydobywane w zakładach górniczych kopaliny dzielą się na metaliczne (np. rudy miedzi), energetyczne (np. węgiel brunatny, ropa naftowa), chemiczne (np. sole), skalne (np. piaski i żwiry) oraz wody stanowiące kopaliny (np. solanki)¹⁵. Systematyzację zagrożeń w górnictwie prezentuje tabela 1. Ze względu na różnorodność zagrożeń oraz rozmiary opracowania w niniejszym artykule zostaną szerzej przedstawione tylko niektóre z nich. Będą to zagrożenia metanowe, tąpnięciami, osuwiskowe, erupcyjne, siarkowodorowe oraz pożarowe.

dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 812), 3) rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1118 z późn. zm.).

¹³ J. Kabiesz, *Raport roczny (2018) o stanie podstawowych zagrożeń naturalnych i technicznych w górnictwie węgla kamiennego*, Katowice 2019, s. 113.

¹⁴ P. Strzałkowski, *Górnictwo ogólne...*, s. 13.

¹⁵ K. Szamałek, *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*, Warszawa 2007, s. 33.

Tabela 1. Systematyka zagrożeń górniczych w zakładach górniczych w Polsce

		Zagrożenia górnicze				Zagrożenia technologiczne	
		Zagrożenia naturalne					
Podział zagrożeń górniczych							
Typ zakładu górniczego	Podziemne zakłady górnicze				Odkrywkowe zakłady górnicze	Otworowe zakłady górnicze	Uniwersalne, niezależne od rodzaju zakładu górniczego
	Zagrożenie metanowe	Zagrożenie tąpniętami	Zagrożenie wyrzutami gazów i skał	Zagrożenie klimatyczne	Zagrożenie substancjami promieniotwórczymi (radiacyjne)	Zagrożenie osuwiskowe	Zagrożenie siarkowo-wodorowe
Rodzaj zagrożenia górniczego	Zagrożenie wybuchem pyłu węglowego (występuje w podziemnych oraz odkrywkowych zakładach górniczych)						Zagrożenie erupcyjne
	Zagrożenie wodne (występuje w podziemnych, odkrywkowych zakładach górniczych oraz zakładach prowadzących działalność określoną w art. 2 ust. 1 ustawy z 2011 r.)						

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1129 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1118 z późn. zm.).

2.2. Górnictwo podziemne

Górnictwo podziemne charakteryzuje w porównaniu do robót wiertniczych oraz do górnictwa odkrywkowego „wyjątkowa kumulacja zagrożeń”¹⁶. Przyjmuje się, że zakład górniczy ma charakter podziemny, jeśli w jego skład wchodzi części podziemne, np. szyby, chodniki i ściany¹⁷. Najbardziej znanymi zagrożeniami występującymi w podziemnych zakładach górniczych są zagrożenia metanowe oraz tąpnięciami. Biorąc pod uwagę oba wspomniane czynniki wpływające na rodzaje zagrożeń górniczych, pierwsze z tych zagrożeń – metanowe – będzie charakterystyczne ze względu na typ zakładów górniczych oraz rodzaj wydobywanych w nich kopalin dla podziemnych zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny. Normatywnym tego wyrazem jest przepis § 8 ust. 1 r.z.n.z.g., ustalający w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny cztery kategorie zagrożenia metanowego. Natomiast przepisy § 9 ust. 1 oraz § 10 ust. 1 r.z.n.z.g. odnoszące się do podziemnych zakładów górniczych wydobywających odpowiednio rudy metali nieżelaznych oraz sól ustalają dwie kategorie zagrożenia metanowego. Podstawowym kryterium jego występowania jest możliwość powstania w atmosferze kopalnianej stężenia metanu, które może spowodować wytworzenie się mieszaniny beztlenowej, zapalenie metanu lub też wybuch metanu, stwarzając niebezpieczeństwo dla pracowników lub ruchu zakładu górniczego (§ 7 r.z.n.z.g.). Metan (CH₄) jest gazem o właściwościach wybuchowych. Dlatego też kluczową rolę przy zapobieganiu występowaniu tego zagrożenia odgrywa przewietrzanie wyrobisk górniczych¹⁸.

Innym zagrożeniem charakterystycznym dla górnictwa podziemnego jest możliwość występowania tąpnięć. Tąpnięciem nazywa się zniszczenie „struktury skały pod wpływem ciśnienia przekraczającego jej wytrzymałość na ściskanie, a objawiające się nagłym zruszeniem skały z równoczesnym jej wyrzutem lub przemieszczeniem się w kierunku wyrobiska”¹⁹. W wypadku tego zagrożenia podstawowym kryterium jego oceny jest możliwość zaistnienia w górotworze skłonnym do tąpnięć lub w skałach skłonnych do tąpnięć wstrząsu górotworu, odprężenia w wyrobisku lub jego części lub też tąpnięcia w wyrobisku lub jego części w wyniku niekorzystnych warunków geologiczno-górnictwowych w wyrobisku lub jego części lub w jego otoczeniu (§ 3 ust. 1 r.z.n.z.g.). Tym, co prawnie cechuje górotwór skłonny do tąpnięć, jak też skały skłonne do tąpnięć, jest fakt stwierdzenia w nich możliwości kumulowania energii i jej nagłego wyładowania w momencie zmiany lub zniszczenia ich struktury, odpowiednio górotworu lub skał przez k.r.z.g., na podstawie wyników badań oraz opinii rzeczoznawcy do spraw ruchu zakładu górniczego (§ 3 ust. 2 i 3 r.z.n.z.g.). Zarówno w podziemnych zakładach górniczych

¹⁶ A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego...*, s. 303.

¹⁷ P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020, s. 254.

¹⁸ P. Strzałkowski, *Górnictwo ogólne...*, s. 229.

¹⁹ *Ibidem*, s. 282.

wydobywających węgiel kamienny (§ 4 ust. 1 r.z.n.z.g.), jak i w tych wydobywających rudy miedzi (§ 5 ust. 1 r.z.n.z.g.) ustalono dwa stopnie zagrożenia łąpaniami, bez względu na rodzaj wydobywanej kopaliny.

2.3. Górnictwo odkrywkowe

W odniesieniu do kopalni odkrywkowych i otworowych katalog zagrożeń kształtuje się w inny sposób niż w przypadku górnictwa podziemnego. Prowadzenie wydobywania w odkrywkowych zakładach górniczych jest związane z zaleganiem złoża na odpowiednio małej wysokości. Dzięki temu eksploatacja takich złóż jest mniej kosztowna i bezpieczniejsza od podziemnej. Przyjmuje się, że kopalnie odkrywkowe dzielą się ze względu na ukształtowanie terenu na kopalnie: stokowe, stokowo-wgłębne oraz wgłębne. Za literaturą zagraniczną można także zaproponować podział kopalń odkrywkowych na: duże odkrywki, kopalnie stożkowe, kamieniołomy i kopalnie eksploatujące złoża aluwialne²⁰. Najbardziej charakterystycznym zagrożeniem występującym w odkrywkowych zakładach górniczych jest zagrożenie osuwiskowe. Osuwisko wedle brzmienia przepisu § 31 ust. 2 r.z.n.z.g. to przemieszczanie się, w wyniku naruszenia stanu równowagi w górotworze, mas skalnych budujących skarpe lub zbocze, stwarzające niebezpieczeństwo dla pracowników lub ruchu zakładu górniczego. Jest ono zjawiskiem geomorfologicznym, które wpływa na antropogeniczne i naturalne cechy na powierzchni Ziemi²¹. Z tego też względu § 32 ust. 1 ustala dwa stopnie zagrożenia osuwiskowego jedynie w stosunku do odkrywkowych zakładów górniczych, biorąc pod uwagę fakt, że tylko w zakładach górniczych tego typu możliwe jest występowanie tego zagrożenia.

2.4. Górnictwo otworowe

Z kolei dla otworowych zakładów górniczych typowe są dwa zagrożenia naturalne: erupcyjne oraz siarkowodorowe. Do działalności kopalni otworowych zalicza się wydobywanie płynnych surowców mineralnych (ropa naftowa, towarzyszący jej gaz ziemny, a poza nimi wody mineralne i lecznicze) oraz surowców, które mogą tworzyć roztwory wodne, np. sól kamienna, lub podlegać wytopieniu, np. siarka²². Podstawowym kryterium oceny pierwszego z tych zagrożeń – erupcyjnego – jest możliwość zaistnienia erupcji wiertniczej, którą w myśl § 34 r.z.n.z.g. jest niekontrolowany przypływ płynu złożowego do otworu lub odwiertu, spowodowany naruszeniem równowagi między ciśnieniem złożowym a ciśnieniem wynikającym z hydrostatycznego oddziaływania słupa płuczki wiertniczej. „Pod pojęciem erupcji należy rozumieć każdy, co do

²⁰ *Ibidem*, s. 15.

²¹ D. Arca, H.Ş. Kutoğlu, K. Becek, *Landslide susceptibility mapping in an area of underground mining using the multicriteria decision analysis method*, Maine 2018, s. 724.

²² P. Strzałkowski, *Górnictwo ogólne...*, s. 293.

intensywności, niekontrolowany przyływ płynu złożowego do otworu, a w dalszej kolejności jego wypływ na powierzchnię lub przepływ do wyżej leżącej warstwy chłonnej (erupcja podziemna), który wystąpił w wyniku niedoboru ciśnienia dennego w stosunku do ciśnienia złożowego”. W dalszej kolejności wyróżniane są następujące fazy erupcji: wstępna, rozwinięta, podziemna i otwarta²³. Przepis § 35 ust. 1 r.z.n.z.g. ustala dwie klasy zagrożenia erupcyjnego w otworowych zakładach górniczych wydobywających ropę naftową lub gaz ziemny oraz w zakładach prowadzących roboty geologiczne służące poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż tych kopalin.

Drugim zagrożeniem właściwym dla otworowych zakładów górniczych jest zagrożenie siarkowodorowe. Jest nim możliwość wypływu na powierzchnię terenu płynu złożowego zawierającego siarkowodor (gaz siarkowodoru – z symbolem H₂S), podczas erupcji otwartej (czyli niekontrolowanego wypływu płynu złożowego na powierzchnię terenu w wyniku uszkodzenia urządzeń zabezpieczających wylot otworu lub odwiertu – § 37 ust. 2 r.z.n.z.g.) z otworów lub odwiertów stwarzającego niebezpieczeństwo dla pracowników, ruchu zakładu górniczego albo zakładu oraz ludności przebywającej w pobliżu miejsca prowadzenia ruchu zakładu górniczego albo zakładu (§ 37 ust. 1 r.z.n.z.g.). Przepis § 38 ust. 1 r.z.n.z.g. ustala cztery kategorie zagrożenia siarkowodorowego w otworowych zakładach górniczych wydobywających ropę naftową lub gaz ziemny oraz w zakładach prowadzących roboty geologiczne służące poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż tych kopalin. Z kolei § 39 ust. 1 r.z.n.z.g. dla zakładów górniczych wydobywających siarkę ustala dwie kategorie zagrożenia siarkowodorowego.

2.5. Zagrożenie pożarowe w zakładach górniczych

Ostatnie z omawianych zagrożeń górniczych – zagrożenie pożarowe – w odróżnieniu od poprzednich, zaliczane jest do technologicznych zagrożeń górniczych. Pożary kopalniane to pożary mające miejsce w wyrobiskach górniczych lub na powierzchni, w bezpośredniej bliskości szybu²⁴. Dzielą się na egzogeniczne (zewnętrzne) oraz endogeniczne (wewnętrzne). Jako przyczyny egzogeniczne pożarów w kopalniach wymienia się: roboty spawalnicze, wadliwie działające maszyny i urządzenia (np. tarcie liny kołowrotu o element obudowy), powstanie iskry mechanicznej podczas urabiania czy też palenie tytoniu, a ponadto mogą nimi być również niektóre naturalne zagrożenia górnicze, jak wybuch metanu czy pyłu węglowego. Natomiast przyczyny endogeniczne pożarów związane są ze skłonnością węgla do samozapłonu, do czego prowadzi może

²³ S. Dubiel, A. Zubrzycki, *Analiza warunków geologicznych oraz technologicznych pod kątem pozarurowych erupcji gazu ziemnego w rejonie Karpat i ich przedgórze*, „Wiertnictwo Nafta Gaz” 2009, t. 26, z. 1-2, s. 132.

²⁴ P. Strzałkowski, *Górnictwo ogólne...*, s. 247.

osiągnięcie przez ten węgiel odpowiedniej temperatury, sięgającej min. 70-80°C²⁵. Jest to przykład zagrożenia uniwersalnego, które może zaistnieć w każdym typie zakładu górniczego, bez względu na rodzaj wydobywanych przez nie kopalin. Przykładem jest definicja legalna pożaru podziemnego: „przez pożar podziemny rozumie się wystąpienie w wyrobisku podziemnym otwartego ognia, żarzącej lub palącej się płomieniem otwartym substancji, a także stwierdzenie w powietrzu kopalnianym dymów lub ilości tlenu węgla w rejonowym prądzie powietrza większej niż 25 dm³/min” (§ 504 ust. 1 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych)²⁶.

3. Podsumowanie

Przepisy prawne regulujące problematykę zagrożeń górniczych w polskim prawie zawarte są w różnych aktach prawnych – przede wszystkim w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze, w rozporządzeniu w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych oraz w trzech rozporządzeniach ruchowych, a także w aktach wykonawczych dotyczących kolejno ratownictwa górniczego, użytkowania środków strażowych oraz sporządzania planu ruchu zakładu górniczego (PRZG). Te i szereg innych, niewspomnianych w tym opracowaniu źródeł prawa, zawierają regulacje mające na celu m.in. przeciwdziałanie zagrożeniom górniczym. Składają się na to również liczne obowiązki o charakterze policyjnym, które są nakładane na przedsiębiorców górniczych.

Głównym wnioskiem w ramach przeprowadzonej analizy jest konkluzja o decydującym wpływie dwóch czynników – typu zakładu górniczego oraz rodzaju wydobywanych w nim kopalin – na konstrukcję przepisów prawnych dotyczących zagrożeń górniczych. Występowanie zagrożeń górniczych jest zależne od tego, w jakich warunkach mogą one się ujawnić. Z innymi zagrożeniami mamy do czynienia w górnictwie podziemnym, odkrywkowym oraz otworowym. Z innymi wreszcie w przypadku wydobywania w nich choćby węgla kamiennego, miedzi albo ropy naftowej.

Interesującym zagadnieniem jest przyszłość polskiego górnictwa i związany z tym rozwój prawodawstwa pod kątem rozwiązań normatywnych, które mogą być przedsięwzięte w obliczu nowych niebezpieczeństw. Nowe zagrożenia mogą być powiązane przykładowo z automatyzacją górnictwa, postępującym zastępowaniem pracy ludzi pracą maszyn. Samo górnictwo również się zmienia, złoża kopalin często trzeba szukać sukcesywnie coraz głębiej (np. złoża miedzi na północny zachód od Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego). Rozwiązania techniczne, przyjmowane w nowych

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Zob. też wyrok SO w Gliwicach z dnia 31 października 2017 r., VI Ka 788/17.

warunkach, będą musiały dostosować się do nich pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa, co będzie z pewnością istotnym zadaniem przyszłych regulacji górniczych.

Bibliografia

Literatura

- Agopszowicz A., *Podstawy systemu prawnego górnictwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1968, nr 3.
- Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Warszawa 1974.
- Arca D., Kutoğlu H.Ş., Becek K., *Landslide susceptibility mapping in an area of underground mining using the multicriteria decision analysis method*, Maine 2018.
- Bryt-Nitarska I., *Zagrożenia wynikające z wystąpienia liniowych nieciągłych deformacji podłoża na terenach górniczych*, „Inżynieria Morska i Geotechnika” 2015, nr 3.
- Chudek M., Wilczyński S., Żyliński R., *Podstawy górnictwa*, Katowice 1979.
- Dubiel S., Zubrzycki A., *Analiza warunków geologicznych oraz technologicznych pod kątem pozarurowych erupcji gazu ziemnego w rejonie Karpat i ich przedgórze*, „Wiertnictwo Nafta Gaz” 2009, t. 26, z. 1-2.
- Kabiesz J., *Raport roczny (2018) o stanie podstawowych zagrożeń naturalnych i technicznych w górnictwie węgla kamiennego*, Katowice 2019.
- Łabędzki H., *Górnictwo w Polsce. Opis kopalnictwa i hutnictwa polskiego, pod względem technicznym, historyczno-statystycznym i prawnym*, Warszawa 1841.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo geologiczne i górnicze, Komentarz*, LEX/el. 2015.
- Strzałkowski P., *Górnictwo ogólne*, Gliwice 2015.
- Szamałek K., *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*, Warszawa 2007.
- Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020.

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 92/91/EWG z dnia 3 listopada 1992 r. dotycząca minimalnych wymagań mających na celu poprawę warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (jedenaście szczególów dyrektywa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG, Dz. Urz. WE L 348 z 28.11.1992, str. 9 z późn. zm.).
- Dyrektywa Rady 92/104/EWG z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników odkrywkowego i podziemnego

przemysłu wydobywczego (dwunasta dyrektywa szczegółowa w znaczeniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG, Dz. Urz. WE L 404 z 31.12.1992, str. 10 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1617).

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1008 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 812).

Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1118 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 z późn. zm.).

Część II

Edukacja dla bezpieczeństwa

dr hab. Barbara Wiśniewska-Paź, prof. UWr

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Nauk Społecznych

ORCID: [0000-0001-9616-1105](https://orcid.org/0000-0001-9616-1105)

Sens edukacji antyterrorystycznej. Rola, zadania oraz inicjatywy Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.11>

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na zjawisko terroryzmu jako jednego z aktualnych globalnych wyzwań obejmującego bardzo szerokie spektrum zagrożeń dla współczesnych społeczeństw i świata, które mają różne typologie, przyczyny, rozmieszczenie i ośrodki wpływu oraz wciąż ewoluują. Prewencja w przestrzeni społecznej – z jednej strony powinna być generowana przez aktywność instytucji rządowych i organizacji międzynarodowych ukierunkowanych na minimalizację zagrożeń, z drugiej strony przygotowanie i wdrożenie koncepcji trwałego procesu budowania, wspieranie i rozwijanie kultury bezpieczeństwa adresowanej do różnych grup i kategorii społecznych, głównie poprzez systemową edukację, która zapewni szeroki zakres kompetencji w zakresie wiedzy (i konieczności jej ciągłego aktualizowania) oraz umiejętności praktycznych. W artykule zostały przedstawione cele i zadania Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako instytucji odpowiedzialnej za profilaktykę i edukację społeczeństwa w Polsce w zakresie zagrożeń terrorystycznych.

Słowa kluczowe: terroryzm, prewencja, edukacja antyterrorystyczna, zagrożenia, bezpieczeństwo, społeczeństwo

The meaning of antiterrorist education. The role, tasks and initiatives of the Terrorism Prevention Center of Excellence

Summary: Terrorism is currently one of the greatest global challenges, which covers a very wide spectrum of threats to contemporary societies and the world. It is the subject of many debates, conferences and media broadcasts focused on achieving various goals, unfortunately not always informative. These threats have different typologies, causes, distribution and centers of influence. The dangers associated with it evolve and are a permanent state, hence the possibility of completely eliminating the occurrence of such forms of threats is practically impossible, and assuming even hypothetically such scenarios in theory is rightly treated as fiction. Therefore, terrorism has become a permanent element of reality, very visible in the media, socially, economically and politically, with which you have to learn to live with, be able to interpret the environment (symptoms, disturbing signals), protect yourself and others and react appropriately to the situation. Be

aware not only of the potential of threats that may occur in your own country, but also in other countries, especially neighboring countries, know where to look for the necessary information and have the habit of preparing for trips abroad, especially when they relate to a different cultural zone. What is necessary to develop this type of behavior in the social space – on the one hand, the activity of government institutions and international organizations aimed at minimizing threats, on the other hand, the preparation and implementation of the concept of a permanent process of building, supporting and developing a safety culture addressed to various social groups and categories, mainly through system-based education, which will provide a wide range of competences in the field of knowledge (and the need to constantly update it) and practical skills (applying theory in practice in a manner appropriate to the situation).

The aim of the article is to present the role of the goals and initiatives of the Terrorist Prevention Center of the Internal Security Agency as an institution responsible for the prevention and education of society in the area of terrorist threats.

Keywords: terrorism, prevention, anti-terrorist education, threats, security, society

*Nie wystarczy być we właściwym miejscu i właściwym czasie.
Trzeba być właściwą osobą we właściwym miejscu i właściwym czasie.*

T. Harv Ecker

1. Terroryzm – jego wymiary i implikacje

Terroryzm jest aktualnie jednym z największych globalnych wyzwań, które obejmuje swoim zasięgiem bardzo szerokie spektrum zagrożeń dla współczesnych społeczeństw i świata¹. Jest przedmiotem wielu debat, konferencji i przekazów medialnych skoncentrowanych na realizacji różnych celów, nie zawsze niestety wyłącznie informacyjnych, edukacyjnych czy wdrożeniowych. Wspomniane zagrożenia posiadają różne typologie, przyczyny, rozkład i ośrodki oddziaływania. Niebezpieczeństwa z nimi związane ewoluują² i są stanem permanentnym, stąd możliwość całkowitego wyeliminowania występowania tego rodzaju form zagrożeń jest praktycznie niemożliwa, zaś zakładanie w teorii, nawet hipotetycznie, takich scenariuszy słusznie jest traktowane jako fikcja. Terroryzm należy bowiem potraktować jako stały element rzeczywistości, bardzo widoczny medialnie, ale także społecznie, gospodarczo i politycznie, z którym trzeba nauczyć się żyć, umieć interpretować otoczenie (symptomy, niepokojące sygnały), chronić siebie i innych i adekwatnie do sytuacji reagować. Posiadać przy tym wiedzę nie tylko na temat potencjału zagrożeń mogących mieć miejsce we własnym kraju, ale także w innych państwach,

¹ Por. T. Aleksandrowicz, *Kierunki zagrożeń terrorystycznych w pierwszej połowie XXI wieku. Próba prognozy*, [w:] B. Wiśniewska-Paź, M. Szostak, J. Stelmach (red.), *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne budynków użyteczności publicznej*, t. I, Warszawa 2021, s. 13-29.

² Por. K. Karolczak, *Terroryzm XXI wieku – wybrane aspekty*, [w:] D. Szlachter (red.), *Terroryzm. Studia, analizy, prewencja*, Warszawa 2022, s. 9-28.

zwłaszcza ościennych, wiedzieć, gdzie szukać potrzebnych informacji i mieć nawyk przygotowywania się do wyjazdów zagranicznych, zwłaszcza jeśli dotyczą one innych stref kulturowych³. To, co jest konieczne do wypracowania tego rodzaju zachowań w przestrzeni społecznej, z jednej strony dotyczy aktywności instytucji rządowych i organizacji międzynarodowych zmierzających do minimalizacji zagrożeń⁴, z drugiej przygotowania i wdrożenia koncepcji permanentnego procesu budowy, wsparcia i rozwoju kultury bezpieczeństwa adresowanej do różnych grup i kategorii społecznych, głównie poprzez edukację realizowaną systemowo⁵, która dostarczy szerokiego wachlarza kompetencji w zakresie wiedzy (i konieczności jej stałego aktualizowania) oraz umiejętności praktycznych (zastosowania teorii w praktyce w sposób adekwatny do sytuacji). Ten aspekt jest niestety wciąż marginalizowany w naszym kraju albo realizowany w sposób lokalny lub fragmentaryczny. O kulturze bezpieczeństwa i edukacji antyterrorystycznej wciąż wiele się mówi, widzi się jej rolę i aktualne potrzeby, ale niewiele się robi w tym kierunku⁶. Jeśli zaś już coś się w tym aspekcie zaczyna konceptualnie tworzyć, to jest to wciąż za słabe jakościowo w stosunku do funkcji, które ma pełnić, często realizowane w wąskim zakresie i okazjnie, bez wypracowanej koncepcji oddziaływania systemowego wraz z towarzyszącym temu przedsięwzięciu i prowadzonym w procesie ciągłym outsourcingiem badawczym (mapowanie zagrożeń, diagnozowanie, budowanie rekomendacji) oraz wdrożeniowym (wypracowywanie strategii, koncepcji edukacyjnych, wdrażanie ich, ewaluacja i aktualizowanie).

Kluczem do osiągnięcia pożądaných efektów w tym obszarze jest, po pierwsze, permanentny charakter działań i procesów, po drugie, podejście holistyczne (kompleksowe) i systemowe (synergia teorii i praktyki, analiz i działań wdrożeniowych), po trzecie, przywiązywanie szczególnej wagi do jakości koncepcji, działań i procesów oraz korelacji teorii z praktyką⁷.

³ Por. B. Wiśniewska-Paź, *Edukacja antyterrorystyczna – cele, strategie, aspekty wdrożeniowe*, [w:] B. Wiśniewska-Paź, M. Szostak, J. Stelmach (red.), *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne...*, t. I, Warszawa 2021, s. 266-292; K. Liedel *Zarządzanie informacją w walce z terroryzmem*, Warszawa 2010.

⁴ Por. B. Wiśniewska-Paź, *Międzynarodowe struktury i instytucje zajmujące się zwalczaniem terroryzmu na świecie*, [w:] B. Wiśniewska-Paź, M. Szostak, J. Stelmach (red.), *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne...*, t. I, s. 80-97.

⁵ Por. B. Wiśniewska-Paź, *Spoleczne i edukacyjne konteksty bezpieczeństwa personalnego. Wzajemne relacje, implikacje teoretyczne, wymiary praktyczne*, Toruń 2019, s. 51-74, rozdz. *Perspektywa systemowa*. Por. także J. Hogan, *Psychologia terroryzmu*, Warszawa 2008.

⁶ Por. B. Wiśniewska-Paź, *Spoleczne i edukacyjne konteksty...*, s. 171-178, rozdz. *Kultura bezpieczeństwa – rola i znaczenie*; por. także A. Skrabacz, K. Loranty, L. Konarski (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa. O kształtowaniu kultury bezpieczeństwa*, Warszawa 2015.

⁷ Por. B. Wiśniewska-Paź, *Spoleczne i edukacyjne konteksty...*

2. Założenia polityki antyterrorystycznej państwa – rola edukacji i prewencji

Główne cele polityki antyterrorystycznej państwa są zawarte w Narodowym Programie Antyterrorystycznym na lata 2015-2019⁸, który do dziś jest podstawowym dokumentem programowym dotyczącym zwalczania terroryzmu w Polsce. Jest w nim wskazana konieczność wzmocnienia polityki informacyjnej i edukacyjnej poprzez wypracowanie mechanizmów współpracy między różnymi instytucjami (m.in. administracji publicznej i mediami) w celu zainicjowania i wdrożenia wymiany informacji i ich przekazu społeczeństwu w kwestiach dotyczących sytuacji pośredniego lub bezpośredniego zagrożenia terrorystycznego, a także prowadzenia działalności profilaktycznej (w tym edukacyjnej).

Złożona struktura zjawisk o charakterze terrorystycznym implikuje konieczność realizowania procesu edukacji antyterrorystycznej w dwóch wspomnianych wymiarach: po pierwsze, poznawczym (związanym z budowaniem świadomości i wrażliwości społecznej, a także bazy wiedzy na temat zagrożeń, ich symptomach i konsekwencjach), po drugie praktycznym (związanym z kształtowaniem postaw i zachowań adekwatnych do sytuacji zagrożenia). Obu obszarów w żadnym wypadku nie należy traktować rozłącznie, podobnie jak do edukacji danej społeczności w ramach konkretnej instytucji nie powinno się podchodzić w sposób fragmentaryczny i ograniczać wyłącznie do szkolenia tylko np. kadry zarządczej lub wąskiego działu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo danej instytucji⁹. Ważne jest również dostosowanie form i metod przekazu wiedzy oraz umiejętności praktycznych do grupy potencjalnych odbiorców z uwzględnieniem m.in. ich wieku, wykształcenia i innych zmiennych, nie tylko metryczkowych. Ważną kwestią jest również powszechna dostępność wiedzy dotyczącej zagrożeń, przeciwdziałania im i reagowania na nie, przeznaczonej dla różnych grup i kategorii społecznych (stałe monitorowanie tego zapotrzebowania), a także syntetyczny i prosty przekaz informacji w atrakcyjnej formie.

Niniejszy artykuł pozwoliłam sobie rozpocząć od zacytowania pewnej dość sugestywnej i tylko pozornie abstrakcyjnej obszarowo myśli, którą zdarza mi się przywoływać zwłaszcza przy podejmowaniu wątków dotyczących społecznych i edukacyjnych kontekstów bezpieczeństwa zarówno personalnego, jak i strukturalnego oraz towarzyszących im wzajemnych korelacji i koegzystencji trzech obszarów – społeczeństwa, bezpieczeństwa i edukacji¹⁰, w tym problemów funkcjonujących w ich ramach (każdego z obszarów z osobna i na pograniczu między nimi). Uważam bowiem, że w bardzo

⁸ *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015-2019*, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/mp-monitor-polski/-narodowy-program-antyterrorystyczny-na-lata-2015-2019-18153802> [dostęp 21.09.2021].

⁹ Por. B. Wiśniewska-Paź, *Spoleczne i edukacyjne konteksty...*

¹⁰ *Ibidem*.

obrazowy, syntetyczny i wprowadzający czytelnika w „przestrzeń myślenia” sposób tłumaczy sens i konieczność podejmowania działań prewencyjnych w obliczu obecnych i przyszłych zagrożeń (o których będzie mowa w tym artykule) oraz cel powoływania do tego rodzaju zadań instytucji inicjujących i koordynujących pożądane działania i procesy w tym zakresie.

3. Centrum Prewencji Terrorystycznej – rola, zadania, projekty społeczne i edukacyjne

Centrum Prewencji Terrorystycznej jest jednostką Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która powstała kilka lat temu (w 2018 r.)¹¹ w celu wzmocnienia ochrony antyterrorystycznej naszego kraju oraz pozycji Polski w budowaniu bezpieczeństwa ze szczególnym naciskiem położonym na obszar Europy Środkowo-Wschodniej we współpracy z partnerami strategicznymi – państwami wchodzącymi w skład Inicjatywy Trójmorza¹². Misją tej instytucji jest kształtowanie kultury bezpieczeństwa poprzez proces budowania świadomości antyterrorystycznej w społeczeństwie. Prewencja i edukacja stanowią zatem bazę funkcjonowania tej jednostki. Do zadań Centrum należy m.in. opracowywanie programów szkoleniowych i prowadzenie szkoleń z zakresu prewencji terrorystycznej, tworzenie sprofilowanych rekomendacji, opracowywanie materiałów informacyjnych, organizacja seminariów i warsztatów, prowadzenie współpracy z ekspertami krajowymi i zagranicznymi czy realizacja kampanii społecznych¹³.

Mimo kilkuletniego okresu działania ma ona na swoim koncie kilka efektownych przedsięwzięć, wśród nich ogólnopolską kampanię społeczną „4U! – uważaj, uciekaj, ukryj się, udaremnij atak”¹⁴, której celem było dostarczenie wiedzy i zwiększenie świadomości społecznej w zakresie różnych typów zagrożeń i sytuacji niebezpiecznych (ze szczególnym naciskiem kładzionym na zagrożenia o charakterze terrorystycznym)¹⁵, a także szerokie spektrum szkoleń z zakresu prewencji terrorystycznej (służby, kadry zarządcze, administracja publiczna instytucji) i bezpieczeństwa państwa oparte na innowacyjnych programach, które wciąż są udoskonalane. Owo uwrażliwienie i edukacja w kolejnych krokach dotyczy – w ramach pierwszego i w mojej ocenie kluczowego kroku „Uważaj!” – m.in. zwracania uwagi na nienaturalne zdarzenia i zachowania osób,

¹¹ <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/dwa-lata-centrum-prewencji-Terrorystycznej-abw,https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1796,CPT-ABW-ma-juz-3-lata.html> [dostęp 21.09.2021].

¹² Por. P. Kowal, A. Orzelska-Stączek, *Inicjatywa Trójmorza: geneza, cele i funkcjonowanie/The Three Seas Initiative: origins, goals and functioning*, ISP PAN, Warszawa 2019.

¹³ <https://tpcoe.gov.pl/cpt/o-nas/1659,Centrum-Prewencji-Terrorystycznej-to-jednostka-Agencji-Bezpieczenstwa-Wewnetrzne.html> [dostęp 21.09.2021].

¹⁴ <https://4u.tpcoe.gov.pl> [dostęp 21.09.2021].

¹⁵ *Ibidem*.

unikania bycia obojętnym oraz konieczności przekazywania informacji o zagrożeniu na numer alarmowy 112. W ramach drugiego kroku „Ukryj się!” istotne jest, aby po usłyszeniu wybuchu lub strzałów nie podchodzić do miejsca zdarzenia, a jeśli to możliwe – uciekać. Ważne jest również, aby nie wracać do miejsca zdarzenia i informować osoby mijane o zagrożeniu. Krok trzeci „Ukryj się!” stosujemy, jeśli ucieczka nie jest możliwa lub jest zbyt niebezpieczna. Warto przy tym zabarykadować pomieszczenie, wyciszyć telefon oraz odsunąć się od okien i drzwi. Krok czwarty „Udaremnij atak!” stosowany jest na wypadek, gdy nie możesz uciec albo się ukryć. Zalecane jest działanie przez skoczenie oraz we współpracy z innymi osobami. Na końcu wszystkich kroków znajduje się wymowna sugestia, dla większości wciąż trudna do zrozumienia, że telefon służy do wzywania pomocy, a nie rejestrowania zdarzeń (robienia filmu czy zdjęć)¹⁶.

Oprócz efektownej i do szerszego rozpropagowania edukacyjnego oraz informacyjnego kampanii 4U na uwagę zasługują również rekomendacje w zakresie profilaktyki w budynkach użyteczności publicznej szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹⁷, *Poradnik prewencji terrorystycznej* (zbiór wybranych rekomendacji, zaleceń i algorytmów zachowań w sytuacjach o charakterze terrorystycznym)¹⁸ czy skorelowana z nim platforma e-learningowa¹⁹, o czym szerzej w niniejszym artykule. W materiałach do pobrania na stronie można także znaleźć szereg przydatnych informacji na temat procesu radykalizacji, cyberbezpieczeństwa w kontekście niebezpieczeństw i zachowań, formularz przyjęcia informacji o zagrożeniu czy zasad postępowania z niebezpieczną przesyłką²⁰. Baza materiałów jest w trakcie tworzenia.

4. Kooperacja dwóch Centrów a platforma e-learningowa CPT ABW

W końcu maja 2021 r. zostało podpisane porozumienie²¹ pomiędzy Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (www.tpcoe.gov.pl) a Centrum Studiów i Edukacji na rzecz Bezpieczeństwa Uniwersytetu Wrocławskiego

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ <https://tpcoe.gov.pl/cpt/materialy/1649,Rekomendacje-w-zakresie-profilaktyki-antyterrorystycznej.html> [dostęp 21.09.2021].

¹⁸ Por. *Poradnik prewencji terrorystycznej*, Terrorism Prevention Centre of Excellence, Warszawa 2021.

¹⁹ <https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1807,CPT-ABW-otwiera-portal-e-learningowy.html> [dostęp 21.09.2021].

²⁰ <https://tpcoe.gov.pl/cpt/materialy> [dostęp 21.09.2021].

²¹ <https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1826,CPT-ABW-nawiazuje-wspolprace-z-Uniwersytetem-Wroclawskim.html> [dostęp 21.09.2021], <https://www.cseb.uni.wroc.pl/Aktualnosci/Porozumienie-o-wspolpracy-pomiedzy-Centrum-Studiow-i-Edukacji-na-rzecz-Bezpieczenstwa-UWr-oraz-Centrum-Prewencji-Terrorystycznej-Agencji-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-w-Warszawie> [dostęp 21.09.2021].

(www.cseb.uni.wroc.pl) w zakresie współpracy naukowo-badawczej, projektowej, konferencyjno-seminaryjnej, szkoleniowej i eksperckiej. Oba centra są w trakcie realizacji kilku wspólnych przedsięwzięć projektowych, mając jednocześnie kilka przyczynkowych już zrealizowanych na swoim koncie. Sformalizowanie współpracy z pewnością przyczyniło się do rozwinięcia bazy informacyjnej, projektowej, edukacyjnej i szkoleniowej w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa i kultury bezpieczeństwa, w tym edukacji i prewencji antyterrorystycznej. Cele działania obu centrów są spójne, odmienne są natomiast zakresy ich działania i *background* – w przypadku CSEB UWr – uniwersytecki, w przypadku CPT ABW – rządowy, co stanowi wartościową podstawę do uzupełniania się obu obszarów kompetencji w przedmiocie wspólnych działań. Kolejne przedsięwzięcia są w trakcie prac projektowych, niebawem ruszy realizacja projektów, kilka natomiast już jest w trakcie realizacji.

Jednym z obiecujących przedsięwzięć projektowych CPT ABW jest przygotowana przez Centrum platforma e-learningowa²², którą miałam okazję bliżej poznać, robiąc przy okazji wstępny projekt struktury narzędzia ewaluacyjnego, który docelowo będzie służył m.in. budowie rekomendacji dotyczących cyklicznej aktualizacji treści zamieszczonych na platformie i uzupełniania ich o aktualnie obowiązujące w postaci osobnych komponentów szkoleniowych i edukacyjnych. Świat nie stoi w miejscu. To, co dziś jest zakresowo wystarczające, jutro może być nieaktualne, wymagać uzupełnienia lub zmiany. Platforma ruszyła na początku maja 2021 r.²³, jest współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w projekcie „Podnoszenie kompetencji służb bezpieczeństwa państwa, pracowników administracji publicznej i ośrodków naukowo-badawczych oraz rozwój ich współpracy w obszarze bezpieczeństwa narodowego” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020²⁴.

Biorąc pod uwagę sytuację związaną z pandemią COVID-19 od 2020 r. i prowadzenie od tego okresu edukacji głównie w formie zdalnej, przygotowaną platformę można uznać za bardzo profesjonalne i rozwojowe narzędzie do przekazu podstawowej wiedzy w zakresie prewencji terrorystycznej, którą z czasem będzie można rozwijać i poszerzać na bazie uzupełniających modułów szkoleniowych, przygotowywanych według aktualnych zmian i uzupełnianych o elementy, których zabrakło w aktualnej wersji platformy. Rekomendacje eksperckie sformułowane po przeprowadzeniu ewaluacji funkcjonowania platformy w poszczególnych środowiskach będą stanowiły wykładnię w tym procesie.

²² <https://learning.tpcoe.gov.pl> [dostęp 21.09.2021].

²³ <https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1807,CPT-ABW-otwiera-portal-e-learningowy.html> [dostęp 21.09.2021].

²⁴ *Ibidem*.

Na chwilę obecną z portalu e-learningowego korzystają przedstawiciele służb oraz kadra administracji publicznej. Udział w szkoleniu jest nieodpłatny, zgłaszany jest przez instytucje znajdujące się w grupie celowej zgodnie z zapotrzebowaniem przez osoby wyznaczone do kontaktów z Centrum (bliźsze informacje dotyczące korzystania z platformy, wykaz instytucji z grupy celowej znajdują się na stronie portalu e-learningowego – www.learning.tpcoe.gov.pl). Na tej podstawie Centrum generuje uczestnikom indywidualne konta i przekazuje zainteresowanym informacje dotyczące szkolenia. W miesiąc od uruchomienia platformy²⁵ ze szkolenia skorzystało ponad 61 tys. użytkowników²⁶.

5. Kurs e-learningowy Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW – struktura i treści

Kurs e-learningowy Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW został przygotowany na podstawie wiedzy eksperckiej funkcjonariuszy Centrum oraz dzięki wsparciu merytorycznemu ze strony partnerskich służb specjalnych. Jego celem jest podniesienie świadomości w zakresie zagrożeń terrorystycznych służb i urzędników administracji publicznej. Kurs składa się z pięciu modułów: I. Radykalizacja, II. Rekomendowane zachowania w przypadku zagrożenia o charakterze terrorystycznym, III. Ratownictwo, IV. Cyberbezpieczeństwo oraz V. Komunikacja i infrastruktura.

W module I. Radykalizacja w bardzo skondensowany sposób przedstawione są informacje, czym jest radykalizacja oraz jak jej przeciwdziałać. W kolejnych odsłonach tego modułu użytkownik dowiaduje się, jaka jest relacja między radykalizacją a terroryzmem, dlaczego ludzie się radykalizują (typologia przyczyn), jak rozpoznać radykalizację oraz jak jej przeciwdziałać.

W module II. Rekomendowane zachowania główne pytanie dotyczy sposobów reagowania w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym. W tym celu przedstawiona jest kolejno typologia zagrożeń, zasady postępowania w przypadku potencjalnie niebezpiecznego przedmiotu (np. pozostawionej walizki), podejrzanej przesyłki, ataku masowego zabójcy oraz sytuacji zakładniczej.

W module III. Ratownictwo zostały przedstawione praktyczne porady udzielania pierwszej pomocy z zakresu BLS i podstaw TCCC. Można się dowiedzieć, jak tamować krwawienie, prawidłowo zastosować opaskę uciskową, jak należy zabrać się za opatrywanie obrażeń klatki piersiowej. Można również poszerzyć swój zakres wiedzy na temat rodzajów opatrunków i środków medycznych.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ <https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1837,12-tysiecy-uzytkownikow-portal-e-learningowego-CPT-ABW.html> [dostęp 21.09.2021].

W module IV. Cyberbezpieczeństwo zostały zawarte tzw. dobre praktyki korzystania z Internetu i szeroko rozumianej technologii. Wyjaśniono tam, czym jest cyberterroryzm i cyberprzestępczość, jakie są rodzaje ataków i oszustw, jakie są podstawowe zasady higieny pracy w Internecie. Przedstawiona została specyfika wycieków danych i zasady udostępniania treści w sieci. Na zakończenie zostały przedstawione podstawy bezpiecznego korzystania z sieci Wi-Fi.

W ostatnim module V. Komunikacja i infrastruktura użytkownik kursu ma możliwość zapoznać się z tym, czym jest komunikacja strategiczna i jak ją prowadzić oraz jak przygotować się na potencjalne zagrożenie, zanim ono nastąpi, w tym jak powinno wyglądać zabezpieczenie budynków, informacja o zagrożeniu, formy alarmowania oraz ewakuacja. W przypadku dwóch ostatnich kwestii – alarmowania i ewakuacji – zostały przedstawione wciąż niestety aktualne problemy dotyczące alarmowania w instytucjach i różnice w zasadach ewakuacji w sytuacji zagrożenia o charakterze terrorystycznym i innego zdarzenia zagrażającego zdrowiu i życiu ludzi, np. pożaru²⁷.

W skład pakietu szkoleniowego wchodzi łącznie 7 filmów oraz 40 animacji, cały kurs zawiera elementy interaktywne, które zdecydowanie podnoszą poziom jego atrakcyjności oraz zachęcają do przechodzenia do kolejnych etapów. Po każdym etapie jest test, bardzo sensownie przygotowany od strony metodycznej. Popołniony błąd nie dyskwalifikuje bowiem uczestnika kursu, wręcz przeciwnie, system zachęca do powtórnego zastanowienia się w kwestii popełnionego błędu i finalnie udzielenia prawidłowej odpowiedzi. Kurs jest tak zaprojektowany, że do elementów wcześniejszych danego modułu można dowolną ilość razy wracać i w zależności od zapotrzebowania uzupełnić wiedzę. Grafika, czas oraz muzyka towarzysząca animacjom jest na bardzo profesjonalnym poziomie, dotyczy to zastosowanej kolorystyki, długości trwania animacji oraz wzmocnienia akcentów, które powinny zostać zapamiętane lub na które należy zwrócić uwagę. Zdecydowanie bardzo udane przedsięwzięcie.

Podobną rolę spełniają filmy i koncepcja ich przedstawiania, trochę na zasadzie puzzli, które w finalnym przekazie przedstawiają całą układankę. Myślę, że w zależności od odbiorcy na niektórych bardziej sugestywnie będą oddziaływać animacje, na innych filmy. Docelowo obie formy mają się w mojej ocenie uzupełniać i wzmocniać tym samym odbiór przekazywanych treści. Jak są oceniane m.in. ta i inne kwestie rozwiązań w ramach platformy przez osoby, które przeszły kurs, dowiemy się niebawem, gdy zakończony

²⁷ <https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1807,CPT-ABW-otwiera-portal-e-learningowy.html> 22.01.2022 [dostęp 21.09.2021]. Ważniejsze wnioski sformułowane w tym artykule oraz moduły platformy e-learningowej zostały przedstawione [w:] B. Wiśniewska-Paź, *Edukacja antyterrorystyczna a kultura bezpieczeństwa. Nowa platforma e-learningowa Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, „RCB. Biuro Analiz i Reagowania. Biuletyn Kwartalny” kwiecień-czerwiec 2021, nr 33; <https://learning.tpcoe.gov.pl> [dostęp 21.09.2021].

zostanie proces przygotowania narzędzia badawczego (ewaluacyjnego) i ruszy proces ewaluacji kursu e-learningowego. To przedsięwzięcie jest w najbliższych planach do zrealizowania przez oba centra – Centrum Studiów i Edukacji na rzecz Bezpieczeństwa UWr i Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW. Aktualnie obie instytucje realizują wprowadzenie kursu w ramach szkolnictwa (różne szczeble) oraz uczelni w Polsce w ramach dwóch osobnych projektów „Bezpieczeństwo jest najważniejsze – SZKOLNICTWO PL”²⁸ oraz „Bezpieczeństwo jest najważniejsze – UCZELNIE PL”²⁹.

6. Platforma e-learningowa oraz *Poradnik prewencji terrorystycznej*

Na portalu e-learningowym Centrum Prewencji Terrorystycznej znajdują się również filmy edukacyjne, ostatnio udostępnione dotyczą modułu szkoleniowego z zakresu cyberbezpieczeństwa³⁰. Po ukończeniu szkolenia oraz pozytywnym rozwiązaniu testu uczestnik otrzymuje certyfikat w formacie pdf do wydrukowania.

W kontekście platformy e-learningowej CPT ABW na uwagę zasługuje także *Poradnik prewencji terrorystycznej*³¹ wydany w 2021 r. przez tę samą instytucję (Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW), uzupełniający merytorycznie kurs e-learningowy. Można z niego, w mojej ocenie, korzystać przed przejściem kursu, który będzie wówczas z pewnością łatwiejszy do zrozumienia i rozwiązania pośrednich testów, a można także zapoznać się z nim po ukończeniu kursu, w celu utrwalenia zdobytej wiedzy. Poradnik zawiera wszystkie moduły, które są ujęte w kursie e-learningowym w postaci rozszerzonej, przedstawione w równie efektowny graficznie i syntetyczny sposób, który zachęca do przejrzenia, bliższego zapoznania się z wybranymi fragmentami lub całą książką. Co ważne, nie ma w nim według mnie informacji nieistotnych. Obie pomoce edukacyjne, kurs i poradnik, są tak pomyślane, że można z nich korzystać, jak wspomniałam, w zasadzie w dowolnej kolejności, w uzupełnieniu lub niezależnie od siebie. Tym niemniej przejrzenie poradnika przed przejściem kursu może tylko zachęcić potencjalnego użytkownika do skorzystania z niego i powrotu do poradnika po jego odbyciu w celu uzupełnienia informacji. Do poradnika dołączona jest zakładka z przedstawieniem idei i etapów kampanii społecznej 4U. Do każdego z etapów załączony jest osobny kod QR,

²⁸ <https://www.cseb.uni.wroc.pl/BEZPIECZENSTWO-JEST-NAJWAZNIEJSZE--SZKOLNICTWO-PL> [dostęp 21.04.2022].

²⁹ <https://www.cseb.uni.wroc.pl/Projekty/PROJEKT-BEZPIECZENSTWO-JEST-NAJWAZNIEJSZE---UCZELNIE-PL-CSEB-UWr-i-CPT-ABW> [dostęp 21.04.2022].

³⁰ https://tpcoe.gov.pl/cpt/materialy/1841,Cyberbezpieczenstwo.html?fbclid=IwAR3u3yjMWsaW0vUVGsaTB5cwhCsdxsl_gQLGZlUn1Fpux7zykM3FjSEnL5w [dostęp 21.02.2022].

³¹ *Poradnik prewencji terrorystycznej...*

po zeskanowaniu którego można przejść do pakietów informacyjnych i animacji na platformie CPT ABW. Pomysł ten okazał się bardzo trafiony, biorąc pod uwagę nowe możliwości przekazu wiedzy i jest on obecnie aplikowany przez różne podmioty. Rozwiązania zaproponowane przez Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW z pewnością się do tego przyczyniły.

Dotychczasowe działania i podjęte przez Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW kroki uważam za doskonałe preludeum do kolejnych etapów zmierzających przede wszystkim do podejmowania wyzwań i celów o charakterze systemowym, ewaluacji dotychczasowych narzędzi, pomocy dydaktycznych i kursów, aktualizowania i rozszerzania pakietów informacyjnych i edukacyjnych oraz mapowania specyfiki zagrożeń w określonych środowiskach w celu przygotowywania rekomendacji i na ich podstawie rozszerzonych pakietów informacyjno-szkoleniowych dopełnianych warsztatami praktycznymi (stopniowym zwiększaniem ich zakresu), jak tylko sytuacja pandemiczna na to pozwoli. Wsparcie akademickie w tych działaniach pełni Centrum Studiów i Edukacji na rzecz Bezpieczeństwa UW. Aktualnie w trakcie realizacji są wspomniane koncepcje dwóch projektów, które są realizowane w kooperacji obu centrów.

7. Budowanie świadomości, potrzeba skutecznej edukacji i prewencji – cele i realizacja

Unijny koordynator ds. zwalczania terroryzmu Ilkka Salmi w jednym z wywiadów stwierdził: „Osobiście uważam, że osoby pracujące w sektorze bezpieczeństwa muszą dążyć do zidentyfikowania wszystkich zagrożeń bezpieczeństwa, niezależnie od ich motywu”³². Słowa te tłumaczą sens podejmowania przez Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego działań ukierunkowanych na minimalizację zagrożeń dla Polski i jej obywateli. Wskazują także na istotną rolę szeroko rozumianej i podejmowanej globalnie problematyki prewencji terroryzmu.

W Polsce dotychczas odnotowywany jest niski poziom zagrożenia atakami terrorystycznymi, niemniej jednak nie można jednoznacznie stwierdzić, czy poziom ten nie byłby wyższy, gdyby nie działania prowadzone przez instytucje bezpieczeństwa państwa, w tym działania i wdrażane projekty prewencyjne i szkoleniowe prowadzone przez Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz działania wynikające z kooperacji z pozostałymi służbami i agendami RP.

Wzmocnienie ochrony antyterrorystycznej naszego kraju powinno być realizowane poprzez budowanie świadomości, wrażliwości, dostarczanie wiedzy i kompetencji

³² <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> [dostęp 21.09.2021].

praktycznych w zakresie tzw. bezpiecznych zachowań w sposób systemowy, powszechnie dostępny, w atrakcyjnej formie oraz zorganizowany z koncepcją harmonogramu szkoleń, kształcenia koordynatorów w ramach różnych środowisk, instytucji i zakresów terytorialnych (struktur administracji, województw). Biorąc pod uwagę gotowość do kooperacji Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z innymi podmiotami w realizacji zaplanowanych zadań nie tylko krajowych, ale i zagranicznych, perspektywa budowy kultury bezpieczeństwa, w tym edukacji na rzecz bezpieczeństwa, wygląda, jak dotąd, rozwojowo. Jak będzie wyglądała realizacja tych planów, pokaże czas.

Liczba dotychczasowych inicjatyw przygotowujących grunt do realizacji tych planów w ciągu czterech ostatnich lat jest imponująca i przedstawiona na stronie Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW w zakładce Wydarzenia³³. Do przykładowych należy zaliczyć: m.in. organizację i przeprowadzenie w ramach bilateralnej współpracy partnerskiej z belgijskim Centrum Analiz Wywiadowczych (INTCENT) warsztatów w ramach projektu „Sprawniejsze rozpoznanie zagrożeń asymetrycznych – tendencje, wskaźniki, zależności”. W trakcie wydarzenia poruszano m.in. tematykę poświęconą problematyce terroryzmu w kontekście zagrożeń wywiadowczych, ochrony państw członkowskich przed zagrożeniami terrorystycznymi, ochrony infrastruktury krytycznej, radykalizacji, a także budowania odporności przed propagandą ekstremistyczną, mową nienawiści i atakami przemocy³⁴. Warto wymienić również zorganizowanie międzynarodowej konferencji on-line „Protect by Training. The importance of awareness in terrorism prevention” prowadzonej przez Zastępcę Szefa ABW płk. Bernarda Bogusławskiego, która skupiła ponad 100-osobowe gremium ekspertów służb specjalnych i organów ścigania z Polski i świata³⁵, a także uczestnictwo funkcjonariuszy CPT ABW w międzynarodowej konferencji OBWE poświęconej walce z terroryzmem. W trakcie konferencji na forum wszystkich państw członkowskich reprezentowanych na poziomie ministerialnym oraz przez ekspertów zagranicznych agencji państwowych przedstawiciele CPT ABW zaprezentowali jednostkę, zakres jej zadań oraz kampanię społeczną 4U! („Uważaj, uciekaj, ukryj się, udaremnij atak!”³⁶)³⁷. Ponadto reprezentacja CPT ABW uczestniczyła w wideokonferencji zorganizowanej przez European Counter-Terrorism Coordinator oraz United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI).

³³ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia> [dostęp 3.09.2021].

³⁴ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1791,Nawiazanie-wspolpracy-CPT-ABW-z-INTCENT.html> [dostęp 23.09.2021].

³⁵ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1764,Konferencja-quotProtect-By-Trainingquot.html> [dostęp 23.09.2021].

³⁶ <https://www.4u.tocoe.gov.pl> [dostęp 5.08.2021].

³⁷ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1809,Miedzynarodowa-konferencja-OBWE-poswiecona-walce-z-terroryzmem.html> [dostęp 5.08.2021].

Konferencja odbyła się pod hasłem „Emerging trends and recent evolution of the Threat Posed by ISIL/Al-Qaida Inspired Terrorism in Europe”³⁸. Nawiązano także współpracę z Urzędem Lotnictwa Cywilnego³⁹. Opracowano i udostępniono *Broszurę Prewencji Terrorystycznej*. Otwarty został portal oraz kurs e-learningowy⁴⁰, którego celem jest podniesienie świadomości antyterrorystycznej funkcjonariuszy polskich służb oraz m.in. urzędników administracji publicznej⁴¹. Funkcjonariusze CPT ABW przeprowadzili szkolenia z zakresu profilaktyki antyterrorystycznej dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej⁴². Zrealizowane zostało szkolenie z zakresu profilaktyki antyterrorystycznej dla kadry Politechniki Łódzkiej⁴³. Jednostka przeprowadziła szkolenie z zakresu prewencji terrorystycznej dla przedstawicieli Urzędu Lotnictwa Cywilnego, w trakcie którego przedstawione zostały zasady postępowania podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym zrealizowanych przy użyciu broni palnej, materiałów wybuchowych i CBRN. Analizie poddano także sposób zachowania w sytuacji zakładniczej. Grupa ekspercka CPT ABW wraz z innymi jednostki ABW przeprowadziła szkolenie antyterrorystyczne dla pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Podczas spotkania m.in. poruszono kwestie związane z bieżącym poziomem narażenia Polski i jej obywateli na działania międzynarodowych organizacji terrorystycznych⁴⁴. CPT ABW nawiązała współpracę naukowo-dydaktyczną z Uniwersytetem Wrocławskim, w ramach której planowane są m.in. wspólne szkolenia⁴⁵. Funkcjonariusze CPT ABW przeprowadzili kolejne szkolenie z zakresu prewencji terrorystycznej, tym razem dla kadry zarządzającej Portu Lotniczego Warszawa-Modlin⁴⁶.

³⁸ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1811,Miedzynarodowa-wideokonferencja-organizowana-przez-UNICRI-poswiecona-walce-z-ter.html> [dostęp 5.08.2021].

³⁹ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1812,Nawiazanie-wspolpracy-z-Urzedem-Lotnictwa-Cywilnego.html> [dostęp 5.08.2021].

⁴⁰ <https://www.learning.tpcoe.gov.pl> [dostęp 21.09.2021]. Jak wynika z informacji zawartej na stronie CPT ABW, w ciągu miesiąca od uruchomienia portalu e-learningowego utworzonych zostało 12 000 kont użytkowników, z których korzystają funkcjonariusze służb i urzędnicy administracji publicznej. Stwierdzić zatem należy, że pomimo krótkiego okresu funkcjonowania portal oraz oferowany kurs cieszą się dużym zainteresowaniem. Jak można się łatwo domyślić, liczba zainteresowanych podmiotów i instytucji wyrażających akces do uczestnictwa w szkoleniu z zakresu profilaktyki terrorystycznej stale rośnie (zob. <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1837,12-tysiecy-uzytkownikow-portalu-e-lerningowego-CPT-ABW.html>, dostęp 5.08.2021).

⁴¹ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1807,CPT-ABW-otwiera-portal-e-lerningowy.html> [dostęp 17.08.2021].

⁴² <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1828,,Szkolenie,CPT-ABW-dla-KSAP.html> [dostęp 17.08.2021].

⁴³ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1836,Szkolenie-CPT-ABW-dla-politechniki-Lodzkiej.html> [dostęp 17.08.2021].

⁴⁴ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1831,Szkolenie-ABW-dla-kadr-KPRM.html> [dostęp 17.08.2021].

⁴⁵ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1826,CPT-ABW-nawiazuje-wspolprace-z-Uniwersytetem-Wroclawskim.html> [dostęp 17.08.2021].

⁴⁶ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1862,Szkolenie-CPT-ABW-dla-pracownikow-Portu-Lotniczego-Warszawa-Modlin.html> [dostęp 17.08.2021].

Wskazana wyspecjalizowana jednostka ABW przeprowadziła szkolenie dla pracowników Państwowego Instytutu Badawczego NASK. Szkolenie obejmowało m.in. zagadnienia z zakresu najlepszych praktyk oraz rekomendowanych zachowań w sytuacji wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym⁴⁷. CPT ABW wraz z pozostałymi wyspecjalizowanymi jednostkami ABW oraz we współpracy z Przedsiębiorstwem Państwowym Porty Lotnicze (PPL), Państwową Strażą Pożarną i innymi służbami mundurowymi przeprowadziła ćwiczenia taktyczne obrazujące skalę zagrożenia związanego z wykorzystaniem improwizowanych ładunków wybuchowych (IED) oraz środków skażenia CBRN. Co istotne, ćwiczenia przeprowadzone przez CPT ABW miały na celu podniesienie świadomości w zakresie zagrożeń, budowanie odporności PPL na działania ekstremistów i terrorystów oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa użytkowników środków komunikacji cywilnej⁴⁸. Reprezentanci CPT ABW wraz z Urzędem Lotnictwa Cywilnego uczestniczyli w webinarium zorganizowanym przez Europejską Konferencję Lotnictwa Cywilnego, które było poświęcone tematyce bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Polsce. Fakt uczestnictwa ABW w wydarzeniu wynikał z realizowanej przez CPT kampanii, która ma na celu wzmocnienie i podnoszenie bezpieczeństwa i świadomości z zakresu skali zagrożeń terrorystycznych, a także z kontynuacji kooperacji nawiązanej pomiędzy ABW a Urzędem Lotnictwa Cywilnego⁴⁹. CPT ABW nawiązało współpracę w obszarze naukowym, projektowym, edukacyjno-szkoleniowym i badawczym z Centrum Studiów i Edukacji na rzecz Bezpieczeństwa Uniwersytetu Wrocławskiego⁵⁰. Reprezentanci CPT ABW przeprowadzili szkolenie dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Było ono kontynuacją przekazywania wiedzy na temat tzw. dobrych praktyk w zakresie prewencji terrorystycznej⁵¹. Kontynuując pracę w zakresie podnoszenia świadomości m.in. z zakresu minimalizacji zagrożeń terrorystycznych oraz radykalizacji, w dniach 30.06-01.07.2021 r. reprezentanci CPT ABW za pośrednictwem Urzędu Lotnictwa Cywilnego byli uczestnikami wirtualnego seminarium Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO), poświęconego wymianie wiedzy i dobrych praktyk z zakresu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Zakres tematyczny spotkania dotyczący szeroko rozumianej kultury bezpieczeństwa związany

⁴⁷ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1858,Szkolenie-CPT-ABW-dla-NASK-Panstwowego-Instytutu-Badawczego.html> [dostęp 17.08.2021].

⁴⁸ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1853,CPT-ABW-przeciwdziala-zagrozeniom-zwiazanym-z-materialami-wybuchowymi-i-substanc.html> [dostęp 17.08.2021].

⁴⁹ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1860,CPT-ABW-wspolnie-z-ULC-wzielo-udzial-w-webinarze-ECAC.html> [dostęp 17.08.2021].

⁵⁰ https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1826,CPT-ABW-nawiazuje-wspolprace-z-Uniwersytetem-Wroclawskim.html?fbclid=IwAR0PQHaOzV_bF8aYZkyhy0YnF8_IC7t30vTi33PPDTuHpe8bHCI_j2hsvVQ [dostęp 15.08.2021].

⁵¹ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1857,Szkolenie-CPT-ABW-dla-Agencji-Restrkturyzacji-i-Modernizacji-Rolnictwa.html> [dostęp 15.08.2021].

był z główną misją jednostki ABW ukierunkowaną na podnoszenie bezpieczeństwa w Polsce i budowę silnego i świadomego zagrożeń terrorystycznych społeczeństwa⁵². Zrealizowane zostało szkolenie dla Inspektoratu Służby Zagranicznej MSZ RP⁵³. Funkcjonariusze CPT ABW odbyli wizytę studyjną w Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie (CSSG), której celem było nawiązanie współpracy pomiędzy jednostką ABW a CSSG ukierunkowanej na kształtowanie kultury bezpieczeństwa, w tym m.in. podnoszenie świadomości antyterrorystycznej wśród funkcjonariuszy odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granic RP⁵⁴. Zrealizowane zostało także szkolenie dla funkcjonariuszy SOP, które miało miejsce w dniu 15 lipca 2021 r.⁵⁵ Inicjatyw i szkoleń można byłoby wymienić znacznie więcej. Są one, jak wspomniałam, ważne jako grunt do budowania i realizacji kolejnych koncepcji projektowych oraz kontynuowania i nawiązywania współpracy z agendami i instytucjami obszarowo wspierającymi działania CPT ABW.

8. Koncepcja powszechnego i systemowego podejścia do edukacji w zakresie zagrożeń terrorystycznych

Szerokie spektrum działalności omawianej jednostki oraz specyfika i aspekt podejmowanych inicjatyw można podsumować stwierdzeniem, iż „praktyka służb i organów bezpieczeństwa potwierdza, że najbardziej skuteczną metodą przeciwdziałania zagrożeniom ekstremistyczno-terrorystycznym jest wczesne reagowanie na pierwsze symptomy radykalizacji w społeczeństwie”⁵⁶. Priorytetowym elementem na obecnym etapie działalności CPT ABW jest zatem aspekt konceptualizacji i wdrożenia powszechnego i systemowego podejścia do edukacji społeczeństwa w celu permanentnego podnoszenia świadomości, wiedzy i kompetencji praktycznych opartych na ścisłej kooperacji z polskimi i zagranicznymi instytucjami i agendami z zakresu bezpieczeństwa.

Jak wynika z rezolucji ONZ 2178 (2014) i 2396 (2017), Konwencji Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi, dyrektywy UE 2017/541, Strategii Unii Europejskiej na lata 2020-2025, Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 r.⁵⁷, można uznać powołanie w strukturach ABW jednostki, jaką jest Centrum Prewencji Terrorystycznej,

⁵² <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1865,CPT-wzielo-udzial-w-miedzynarodowym-seminarium-ICAO-poswieconym-Kulturze-Bezpiec.html> [dostęp 5.08.2021].

⁵³ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1866,Szkolenie-CPT-ABW-dla-Inspektoratu-Sluzby-Zagranicznej-MSZ.html> [dostęp 5.08.2021].

⁵⁴ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1867,CPT-w-Centrum-Szkolenia-SG-w-Ketrzynie.html> [dostęp 21.08.2021].

⁵⁵ <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1869,Szkolenie-CPT-ABW-dla-SOP.html> [dostęp 05.08.2021].

⁵⁶ https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/o-nas/1659_Centrum-Prewencji-Terrorystycznej-to-jednostka-ABW.html [dostęp 24.08.2021].

⁵⁷ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020, BBN, Warszawa 2020.

za jak najbardziej zasadne. Uwzględniając przy tym art. 5 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁵⁸, który w sposób bezpośredni wskazuje na zakres zadań realizowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, stwierdzić także należy, że powołanie tej jednostki w ramach ABW stanowi istotny element systemu dedykowanego zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa państwa przez wskazaną służbę specjalną. Potwierdza to aktywność oraz dotychczasowe osiągnięcia CPT ABW w sferze profilaktyki i przeciwdziałania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Kooperacja zaś tej jednostki z różnymi podmiotami w przestrzeni publicznej, w tym m.in. Centrum Studiów i Edukacji na rzecz Bezpieczeństwa UWr reprezentującego jednostkę uniwersytecką, jest doskonałym przyczynkiem do budowy trwałej sieci współpracy na rzecz szeroko rozumianej prewencji i edukacji w zakresie zagrożeń *stricte* terrorystycznych i o charakterze terrorystycznym.

9. Zamiast zakończenia

Przyglądając się aktywności w obszarze edukacji, prewencji i wypracowanych mechanizmów oraz narzędzi reagowania służb specjalnych państw na świecie, w tym zwłaszcza cieszących się międzynarodowym autorytetem, wyraźnie widać, że pomimo wzmożonych działań ukierunkowanych na zwalczanie terroryzmu liczba terrorystów i ekstremistów wcale nie maleje, a rodzaje zagrożeń ewoluują. Zatem mimo wspomnianego aktualnie niskiego poziomu zagrożenia terroryzmem w Polsce aktywność edukacyjną i prewencyjną Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW można uznać za ważną i stanowiącą istotną determinantę zwiększenia poziomu bezpieczeństwa w naszym kraju. Dotychczasowa realizacja wspomnianego szeregu szkoleń, kooperacja na poziomie krajowym i międzynarodowym oraz budowanie narzędzi (kampania społeczna, platforma e-learningowa) ukierunkowanych na podnoszenie świadomości wśród obywateli, w tym funkcjonariuszy innych formacji, pracowników sfery rządowej i samorządowej, a obecnie także kadry szkolnictwa i uczelni w Polsce w ramach wspomnianych projektów realizowanych w kooperacji z Centrum Studiów i Edukacji na rzecz Bezpieczeństwa UWr – wszystkie te działania są, uważam, doskonałym preludium do prowadzenia i wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych przez Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW wobec aktualnych zagrożeń terrorystycznych.

Biorąc pod uwagę, że współczesne społeczeństwa obywatelskie (w tym Polska) charakteryzują się wysokim i/lub stale rosnącym stopniem mobilności, nie ma znaczenia, z punktu widzenia wdrażania mechanizmów prewencyjnych, czy w danym kraju jest

⁵⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2020 r. poz. 27).

niski, średni czy wysoki stopień zagrożenia. Edukacja i budowanie narzędzi prewencyjnych nie może zatem dotyczyć tylko społeczeństw o średnim i wysokim stopniu zagrożenia, ale także tych, które posiadają niski wskaźnik (jak przykładowo nasz kraj) z przynajmniej z dwóch względów: po pierwsze, aby nadal utrzymać ten stan, i po drugie, aby obywatele tego kraju, przemieszczając się do krajów o średnim i wysokim stopniu zagrożenia, byli wyposażeni w wiedzę i umiejętności (z zakresu tzw. bezpiecznych zachowań) radzenia sobie w sytuacjach różnych zagrożeń, także o charakterze terrorystycznym.

Przed najmłodszą jednostką Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest zatem sporo wyzwań, ale jak wynika z przedstawionych w niniejszym artykule przykładów dotychczasowych działań, nabytych doświadczeń, nawiązanej współpracy krajowej i międzynarodowej – obecne kierownictwo i zespół Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW ma sprecyzowany plan działania, który – miejmy nadzieję – znajdzie przełożenie na realizację i osiąganie zarówno aktualnych, jak i przyszłych celów, tak jak ma to miejsce w chwili obecnej.

Bibliografia

Literatura

- Aleksandrowicz T., *Kierunki zagrożeń terrorystycznych w pierwszej połowie XXI wieku. Próba prognozy*, [w:] B. Wiśniewska-Paź, M. Szostak, J. Stelmach (red.), *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne budynków użyteczności publicznej*, t. I, Warszawa 2021.
- Hogan J., *Psychologia terroryzmu*, Warszawa 2008.
- Karolczak K., *Terroryzm XXI wieku – wybrane aspekty*, [w:] D. Szlachter (red.), *Terroryzm. Studia, analizy, prewencja*, Warszawa 2022.
- Kowal P., Orzelska-Stączek A., *Inicjatywa Trójmorza: geneza, cele i funkcjonowanie / The Three Seas Initiative: origins, goals and functioning*, Warszawa 2019.
- Liedel K., *Zarządzanie informacją w walce z terroryzmem*, Warszawa 2010.
- Poradnik prewencji terrorystycznej*, Terrorism Prevention Centre of Excellence, Warszawa 2021.
- Skrabacz A., Loranty K., Konarski L. (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa. O kształtowaniu kultury bezpieczeństwa*, Warszawa 2015.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, BBN, Warszawa 2020.
- Wiśniewska-Paź B., *Edukacja antyterrorystyczna a kultura bezpieczeństwa. Nowa platforma e-learningowa Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, „RCB. Biuro Analiz i Reagowania. Biuletyn Kwartalny” kwiecień-czerwiec 2021, nr 33.

Wiśniewska-Paź B., *Edukacja antyterrorystyczna – cele, strategie, aspekty wdrożeniowe*, [w:] B. Wiśniewska-Paź, M. Szostak, J. Stelmach (red.), *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne budynków użyteczności publicznej*, t. I, Warszawa 2021.

Wiśniewska-Paź B., *Międzynarodowe struktury i instytucje zajmujące się zwalczaniem terroryzmu na świecie*, [w:] B. Wiśniewska-Paź, M. Szostak, J. Stelmach (red.), *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne budynków użyteczności publicznej*, t. I, Warszawa 2021.

Wiśniewska-Paź B., *Spoleczne i edukacyjne konteksty bezpieczeństwa personalnego. Wzajemne relacje, implikacje teoretyczne, wymiary praktyczne*, Toruń 2019.

Netografia

<https://www.cseb.uni.wroc.pl/BEZPIECZENSTWO-JEST-NAJWAZNIEJSZE--SZKOLNICTWO-PL> (dostęp 21.04.2022)

<https://www.cseb.uni.wroc.pl/Projekty/PROJEKT-BEZPIECZENSTWO-JEST-NAJWAZNIEJSZE---UCZELNIE-PL-CSEB-UWr-i-CPT-ABW>

<https://sip.lex.pl/akty-prawne/mp-monitor-polski/-narodowy-program-antyterrorystyczny-na-lata-2015-2019-18153802>

<https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/dwa-lata-centrum-prewencji-Terrorystycznej-abw>

<https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1796,CPT-ABW-ma-juz-3-lata.html>

<https://tpcoe.gov.pl/cpt/o-nas/1659,Centrum-Prewencji-Terrorystycznej-to-jednostka-Agencji-Bezpieczenstwa-Wewnetrzne.html>

<https://4u.tpcoe.gov.pl>

<https://tpcoe.gov.pl/cpt/materialy/1649,Rekomendacje-w-zakresie-profilaktyki-antyterrorystycznej.html>

<https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1807,CPT-ABW-otwiera-portal-e-learningowy.html>

<https://tpcoe.gov.pl/cpt/materialy>

<https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1826,CPT-ABW-nawiazuje-wspolprace-z-Uniwersytetem-Wroclawskim.html>;

<https://www.cseb.uni.wroc.pl/Aktualnosci/Porozumienie-o-wspolpracy-pomiedzy-Centrum-Studiow-i-Edukacji-na-rzecz-Bezpieczenstwa-UWr-oraz-Centrum-Prewencji-Terrorystycznej-Agencji-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-w-Warszawie>

<https://learning.tpcoe.gov.pl>

<https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1807,CPT-ABW-otwiera-portal-e-learningowy.html>

<https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1837,12-tysiecy-uzytownikow-portalu-e-learningowego-CPT-ABW.html>

<https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1807,CPT-ABW-otwiera-portal-e-learningowy.html>

<https://learning.tpcoe.gov.pl>

- https://tpcoe.gov.pl/cpt/materialy/1841,Cyberbezpieczenstwo.html?fbclid=IwAR3u3yjMWsa_w0vUVGsaTB5cwhCsdxsl_gQLGZIUn1Fpux7zykM3FjSEnL5w
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1791,Nawiazanie-wspolpracy-CPT-ABW-z-INTCENT.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1764,Konferencja-quotProtect-By-Trainingquot.html>
- <https://www.4u.tocoe.gov.pl>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1809,Miedzynarodowa-konferencja-OBWE-poswiecona-walce-z-terroryzmem.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1811,Miedzynarodowa-wideokonferencja-organizowana-przez-UNICRI-poswiecona-walce-z-ter.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1812,Nawiazanie-wspolpracy-z-Urzedem-Lotnictwa-Cywilnego.html>
- <https://www.learning.tpcoe.gov.pl>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1837,12-tysiecy-uzytownikow-portalu-e-lerningowego-CPT-ABW.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1807,CPT-ABW-otwiera-portal-e-lerningowy.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1828,,Szkolenie,CPT-ABW-dla-KSAP.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1836,Szkolenie-CPT-ABW-dla-politechniki-Lodzkiej.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1831,Szkolenie-ABW-dla-kadr-KPRM.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1826,CPT-ABW-nawiazuje-wspolprace-z-Uniwersytetem-Wroclawskim.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1862,Szkolenie-CPT-ABW-dla-pracownikow-Portu-Lotniczego-Warszawa-Modlin.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1858,Szkolenie-CPT-ABW-dla-NASK-Panstwowego-Institutu-Badawczego.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1853,CPT-ABW-przeciwdziala-zagrozeniom-zwiazanym-z-materialami-wybuchowymi-i-substanc.html>
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1860,CPT-ABW-wspolnie-z-ULC-wzielo-udzial-w-webinarze-ECAC.html>
- https://tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1826,CPT-ABW-nawiazuje-wspolprace-z-Uniwersytetem-Wroclawskim.html?fbclid=IwAR0PQHaOzV_bF8aYZkyhy0YnF8_IC7t30vTi33PPDTuHpe8bHCI_j2hsvVQ
- <https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1857,Szkolenie-CPT-ABW-dla-Agencji-Restrkturyzacji-i-Modernizacji-Rolnictwa.html>

<https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1865,CPT-wzielo-udzial-w-miedzynarodowym-seminarium-ICAO-poswieconym-Kulturze-Bezpiec.html>

<https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1866,Szkolenie-CPT-ABW-dla-Inspektoratu-Sluzby-Zagranicznej-MSZ.html>

<https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1867,CPT-w-Centrum-Szkolenia-SG-w-Ketrzynie.html>

<https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/wydarzenia/1869,Szkolenie-CPT-ABW-dla-SOP.html>

https://www.tpcoe.gov.pl/cpt/o-nas/1659_Centrum-Prewencji-Terrorystycznej-to-jednostka-ABW.html

Akty prawne

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2020 r. poz. 27).

dr hab. Andrzej Pieczywok, prof. UKW

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Wydział Nauk o Polityce i Administracji

ORCID: [0000-0002-4531-0630](https://orcid.org/0000-0002-4531-0630)

e-mail: a.pieczywok@wp.pl

Przemiany w otoczeniu człowieka a aksjologiczny punkt odniesienia w edukacji dla bezpieczeństwa

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.12>

Streszczenie: Treść artykułu wskazuje na istotny obszar bezpieczeństwa człowieka, dotyczy bowiem edukacji dla bezpieczeństwa w ujęciu aksjologicznym. Współczesny człowiek coraz częściej staje się zagubiony w swojej tożsamości. Ciągły brak czasu na refleksje, na umiejscowienie siebie wśród innych osób oraz wśród otaczających rzeczy sprawia, że bywa on osaczony przez zagrożenia, z którymi sobie nie radzi. Dlatego też wartości są dla człowieka wyznacznikiem świadomego i ukierunkowanego działania. Wpływają na jego zachowanie, na podejmowane decyzje, a także sprzyjają budowaniu poczucia bezpieczeństwa. Artykuł składa się z czterech części: wprowadzenia, umiejscowienia wartości w aksjologii bezpieczeństwa, znaczeniu wartości w edukacji dla bezpieczeństwa oraz zakończenia.

Słowa kluczowe: wartości, aksjologia, zagrożenia, bezpieczeństwo, edukacja dla bezpieczeństwa

Changes in the human environment of the axiological point of reference in education for security

Summary: The content of the article points to an important area of human security, as it concerns education for security from an axiological perspective. Contemporary man is increasingly lost in his identity. The constant lack of time for reflection, to place oneself among other people and among the surrounding things, means that a person is sometimes surrounded by threats with which he cannot cope. Therefore, values are a determinant of conscious and targeted action for a person. They influence his behavior, make decisions, and also contribute to building a sense of security. The article consists of four parts: the introduction, the location of values in the axiology of security, the importance of values in education for security, and the ending.

Keywords: values, axiology, threats, security, education for security

Wstęp

Każdy człowiek żyje w świecie wartości i dokonuje ich wyborów, bo świat wartości to immanentny element ludzkiej egzystencji. Nie ma zatem egzystencji bez

wartości. W każdej działalności ludzkiej kierujemy się pewnymi wartościami, a zatem również w działalności edukacyjnej. Człowiek żyjący w świecie niepewności i ciągłych zagrożeń jest niejako skazany na ciągłe wybory wartości i to w perspektywie codziennych powinności. Czasy nam współczesne w porównaniu do minionych wydają się bardziej płynne, nietrwale i zmienne. Szybkość zmian powoduje również, że współczesny człowiek ma coraz mniej czasu na podejmowanie decyzji, traci też nad nimi poczucie kontroli i coraz trudniej dostrzega wartość przewidywalności.

W różnych sferach życia codziennego (zdrowie, rodzina, przyjaciele, znajomi, praca, mieszkanie, kształcenie, czas wolny) ludzie doświadczają niepewności, kruchości czy braku poczucia bezpieczeństwa. Jednocześnie coraz bardziej wzrasta nierówność szans na samodzielne tworzenie własnego życia, wypróbowywanie bowiem własnych projektów życiowych nie jest możliwe bez odpowiedniego zaplecza materialnego.

Człowiek, jak wskazuje Krzysztof Przeclawski, żyjąc i rozwijając się, potrzebuje różnych elementów do rozwoju. Elementy te mieszczą się w czterech sferach: fizycznej, emocjonalnej, umysłowej i duchowej. To w tych sferach występują zasadnicze potrzeby człowieka. Mogą one zostać zaspokojone właśnie przez określone wartości. Gdy człowiek zdaje sobie sprawę z tego, jaka wartość może daną potrzebę zaspokoić, powstaje motyw do działania¹.

Istotnym elementem działania każdego człowieka są pewne wartości stanowiące o jego podejściu (stosunku) do siebie, do innych ludzi (w tym też zespołów) oraz do wykonywanych działań. Dlatego też w większości zawodów tworzy się zbiory pewnych norm zachowań, które zwykle są wykazem określonych wartości etycznych. Często ujmuje się je w różnego rodzaju zawodowych kodeksach moralnych (etycznych) tworzących niesprzeczny układ (system) norm regulujących sferę moralną i wyznaczających stosunek jednostki do samej siebie, do innych osób oraz do grupy.

Ludzkie zachowania w dużej mierze determinują aktualny i przyszły stan bezpieczeństwa. Najistotniejszą kwestią związaną z zapobieganiem i minimalizacją szkód jest umiejętność dostrzegania istniejących zagrożeń, podejmowania działań je minimalizujących i jednocześnie uświadomienie sobie powodowanych przez nie potencjalnych skutków.

Współcześnie swoistą szansą, którą ludzie powinni wykorzystać w dążeniu do ideałów wolności, pokoju i sprawiedliwości społecznej, jest edukacja. Jest ona jedną z podstawowych dróg kształtowania bezpieczeństwa człowieka – wpływa na jego postawy, wartości, wiadomości i umiejętności niezbędne do zapobiegania, radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń i usuwania ich skutków.

¹ Por. K. Przeclawski, *Etyka i religie na przełomie tysiącleci (ciągłość i zmiana)*, Warszawa 2001, s. 28-29.

Edukacja w sensie etymologicznym zawiera w sobie dwa składniki: *pierwotne wydobywanie* tego, co jest schowane (w ramach biologicznego rozwoju) w strukturach wrodzonych mózgu (procesy myślenia i poznania, język i mówienie, pamięć i inteligencja), oraz *wtórne kształtowanie* tego, co wydobywane, w ramach konstytucji umysłu i postaw. W kształtowaniu da się wyróżnić: kształtowanie umysłu poprzez kształtowanie języka, w tym języka wiedzy naukowej oraz języka wiedzy doktrynalnej i zdroworozsądkowej, kształtowanie osobowości, postaw i cnót, umożliwiające generowanie czynów dobrych i postępowania wedle ogólnie przyjętych wzorców moralno-etycznych. Kształtowanie osobowości i człowieczeństwa, języka i umysłu, postaw i zachowań dokonuje się pierwotnie w rodzinie, zaś wtórnie – w ramach szkolnych programów nauczania i wychowania².

Szczególne znaczenie w kreowaniu właściwych postaw i wartości, zdobywaniu wiadomości i umiejętności w obszarze przeciwdziałania różnym zagrożeniom odgrywa edukacja dla bezpieczeństwa. Jest ona jedną z podstawowych dróg kształtowania bezpieczeństwa, radzenia sobie w sytuacjach trudnych i konfliktowych. Edukacja dla bezpieczeństwa jest istotną częścią procesu dydaktyczno-wychowawczego i działań profilaktycznych, ukierunkowanych głównie na wychowanie obywatelskie, komunikacyjne oraz na edukację prozdrowotną i ekologiczną.

Problematyka wartości jest dla edukacji dla bezpieczeństwa jednym z centralnych zagadnień. Poszukuje ona we współczesnej filozofii wiedzy o świecie wartości człowieka i sensie jego życia³. Są one podstawą budowania i organizowania życia społecznego. Wynika to z faktu, że wartości regulują wszystkie sfery życia jednostki i społeczeństwa: „Wartości są więc niejako źródłem i nośnikiem życia społecznego. Wydaje się, że dla człowieka jako istoty społecznej, a więc i dla struktur społecznych, które on tworzy, nie ma sfery, która byłaby aksjologicznie obojętna”⁴. Wartości są fundamentem, na którym jest usytuowana „budowla”, jaką jest wychowany człowiek.

Głównym celem artykułu jest określenie stopnia zagrożeń bezpieczeństwa człowieka w kontekście znaczenia i wykorzystania wartości w edukacji dla bezpieczeństwa. Podjęte zagadnienia zostały przeanalizowane za pomocą teoretycznych metod badawczych, tj. analizy, syntezy, abstrakcji, wyjaśniania, uogólniania i wnioskowania.

² A. Szołtysek, *Filozofia edukacji. Kształtowanie umysłu*, Kraków 2013, s. 6.

³ Zob. W. Brezinka, *Wychowywać dzisiaj*, Kraków 2007, s. 169 i n.; M. Nowak, *Podstawy pedagogiki otwartej. Ujęcie dynamiczne w inspiracji chrześcijańskiej*, Lublin 1999, s. 115; M.J. Dyrda, *Pedagogika społeczna. O aspiracjach, jakości i sensie życia*, Warszawa 2009, s. 156 i n.

⁴ M. Cichosz, *Aksjologiczny wymiar życia społecznego w ujęciu pedagogiki społecznej*, [w:] M. Nowak, T. Ożóg (red.), *Wychowanie chrześcijańskie a kultura*, Lublin 2000, s. 81.

1. Świat ludzkich wartości w perspektywie aksjologii bezpieczeństwa

Termin „wartość”, zanim przeszedł do filozofii, był używany w ekonomii i znaczył tyle co „cena”. Później stał się przedmiotem odrębnej dyscypliny filozoficznej – aksjologii. Jednak i w tym obszarze był różnorodnie rozumiany. Jego wieloznaczność można dostrzec w wypowiedziach starożytnych filozofów greckich, prezentujących refleksję nad życiem i postępowaniem ludzi. Każda koncepcja nadawała słowu wartość specyficzne znaczenie. Pojęcie to wprowadził Hermann Lotze w latach 70. XIX w. Używał go również Fryderyk Nietzsche. Wcześniej, w starożytności i średniowieczu, posługiwano się pojęciem „dobro”, które współcześnie uległo znacznej dewaluacji. Określenie „dobry człowiek” stało się enigmatyczne, wyraża głębię i istotę świata wartości danej osoby. Jednak współcześnie żąda się bardziej zdecydowanych określeń⁵.

Aksjologia usiłuje odpowiedzieć na pytanie, jakie obiekty i ze względu na co ujmowane są jako posiadające wartość albo jakie są przyczyny trwałości niektórych wartości oraz ich historycznej zmienności. Aksjologia zajmuje się takimi wartościami, jak: dobro, szczęście, prawda, piękno, wolność, sprawiedliwość, uczciwość i inne. Mówi się zazwyczaj o wartościach wyłącznie jako właściwościach dodatnich, lecz zdarza się rozciągać to pojęcie na zjawiska ujemne, na przykład: seksualność człowieka jest wartością i antywartością. Decyduje o tym człowiek na mocy swojej wolnej woli. Jest to uzależnione od tego, czy oddanie siebie jest wyrazem miłości do drugiej osoby, czy fizycznego wyżycia się.

W aksjologii na ogół stwierdza się, że wartość jest czymś pierwotnym, niedefiniowalnym. Wartości istnieją niezależnie od świadomości człowieka. Powszechnie funkcjonują różne określenia tego pojęcia, według których wartością jest: 1) to, co cenne; 2) to, co zgodne z naturą; 3) to, czego chcemy; 4) to, czego pożądamy; 5) to, co zaspokaja potrzeby; 6) to, co dostarcza zadowolenia, przyjemności; 7) to, co lepiej, żeby było, niż żeby tego nie było; 8) to, co obowiązuje; 9) to, co domaga się istnienia.

Na ogół przyjmuje się, że pojęcie „wartość” stanowi podstawową kategorię aksjologii (nauki o wartościach). System i hierarchia wartości cechują każdą kulturę. Są one uzależnione od: przeszłości historycznej, tradycji narodowych tworzących daną kulturę, będących spuścizną minionych pokoleń, warunków społeczno-ekonomicznych, stosunków międzyludzkich i własnościowych, systemu sprawowania władzy. Człowiek żyje w świecie różnych wartości. Jego życie polega na nieustannym dokonywaniu wyborów. Dzisiaj zwraca się dużą uwagę na potrzebę „edukacji aksjologicznej”, prowadzącej do świadomego wybierania przez ludzi wartości i określania ich hierarchii jako

⁵ M. Dyrda, *Pedagogika społeczna. Wychowanie do tworzenia kapitału społecznego*, Siedlce 2013, s. 114.

podstawy konstruowania własnej filozofii życiowej, aspiracji zawodowych i preferowanych stylów życia.

Koncepcje psychologiczne sugerują nam, że wartości są stanem wewnętrznym człowieka, wynikającym generalnie z jego dążeń i przekonań. Koncepcje socjologiczne zaś sprowadzają wartości, naturalnie w dość dużym uproszczeniu, do rozstrzygnięć społecznych. To świadczy, jak przekonująco wskazuje Roman Ingarden, „[...] że nie ma żadnych obiektywnych wartości istniejących *cum fundamento in re* i niezależnych od rozstrzygnięć społecznych”⁶. W koncepcjach realistycznych wartości istnieją obiektywnie, są w pewnym sensie dobrem, które może uczynić życie jednostki lub społeczności bardziej szczęśliwym.

Koncepcje aksjologiczne wpływają na cele edukacyjne (wychowawcze), bowiem aksjologia:

- 1) daje ogólny pogląd na widzenie świata wartości,
- 2) jest wyznacznikiem celów edukacji w dużych i małych grupach społecznych,
- 3) coraz więcej uwagi zwraca na indywidualne systemy i hierarchie wartości.

Nadrzędną wartością w ujęciu współczesnej aksjologii jest człowiek, jego życie, rozwój umysłowy, fizyczny, samorealizacja, wolność, tożsamość, podmiotowość⁷.

Dość często używane w aksjologii pojęcie „hierarchia wartości” wskazuje, że człowiek jest cały czas w sytuacji wyboru, bowiem stale czegoś pragnie, przed czymś się wzbrania, żywi nadzieję, kocha, lęka się. Wynika z tego, że życie ciągle zmusza go do preferowania, przedkładania czegoś nad coś, hierarchizowania⁸.

Hierarchia uznawanych wartości stanowi jedno z podstawowych uwarunkowań wpływających na ludzkie zachowanie. Wartości stanowią bowiem jeden z głównych wyznaczników i celów ludzkiego działania. Kierunkują postawy, motywy postępowania, zachowania i styl życia. Wpływają na ocenę innych ludzi, zdarzeń, wyznaczają postawy wobec różnych obiektów. Uznane wartości stanowią podstawę ocen, norm i wzorów kulturowych. Można więc powiedzieć, że wartość jest tym, co ma ogromne znaczenie dla człowieka, co nadaje sens jego poczynaniom, jego życiu. Wartości zmuszają do dokonywania wyborów i podejmowania decyzji. Dlatego trzeba uczynić wszystko, żeby mogły one być rozpoznawane, rozumiane, akceptowane i respektowane⁹.

Na trudności w hierarchizowaniu wartości wskazuje Władysław Stróżewski¹⁰. Z uwagi na dużą różnorodność wartości w poszczególnych grupach, ich hierarchizowanie – zdaniem W. Stróżewskiego – nie ma sensu. Dzieli on wartości na: witalne, kulturowe,

⁶ Cyt. za: K. Przeclawski, *Etyka i religie...*, s. 30.

⁷ T. Lewowicki, *Przemiany oświaty. Szkice o ideach i praktyce edukacyjnej*, Rzeszów 1994, s. 19.

⁸ P. Bortkiewicz, *Zachowanie wartości moralnych w sytuacjach granicznych*, Łódź 1994, s. 7.

⁹ K. Denek, *W kręgu edukacji, krajoznawstwa i turystyki w szkole*, Poznań 2000, s. 100.

¹⁰ Zob. W. Stróżewski, *Istnienie i wartość*, Kraków 1982, s. 27.

moralne, religijne¹¹. Natomiast Józef Tischner, podejmując zagadnienie hierarchii wartości, przyjmuje, że istnieją wartości wyższe i niższe. Jego zdaniem:

1. Na najniższym szczeblu drabiny aksjologicznej znajdują się wartości określane mianem przyjemne–nieprzyjemne. Ten sposób rozumienia wartości już w starożytności nazywano hedonizmem.
2. Na wyższym szczeblu drabiny aksjologicznej znajdują się wartości witalne.
3. Trzeci szczebel stanowią wartości duchowe (prawda, dobro, piękno). Dobro to synonim wartości lub dobra moralnego. Jest cechą bezwzględną i obiektywną. Prawda jest to zgodność myśli z rzeczywistością (*veritas est adaequatio rei et intellectus*), to oczywistość lub zgoda powszechna. Piękno w znaczeniu szerszym to wszystko, co oglądamy, czego słuchamy, co sobie wyobrażamy z upodobaniem i uznaniem. Piękno w węższym znaczeniu to piękno formy. Starożytni Grecy odnosili tę kategorię do rzeczy, kształtów, barw, dźwięków, myśli, obyczajów. Platon w *Hippiaszu* używa pojęć: piękne charaktery, piękne prawa.
4. Na szczycie znajdują się wartości najwyższe – święte. Świętość nadaje sens wszystkim innym wartościom. Jest ona ponad czasem i ponad przestrzenią¹².

W tym kontekście można zauważyć, że wartości codzienne to coś więcej niż potrzeby; ostateczne są związane z *sacrum* (Bóg, siła wyższa), a pozareligijne z *profanum*. Dlatego hierarchizowanie to stawianie czegoś przed czymś.

Wiele osób zajmujących się problematyką wartości wymienia różne ich grupy. Włodzimierz Szewczuk za bliskie rzeczywistości ludzkiej uznał następujące kategorie wartości¹³: witalne (bytowe), erotyczne (miłość), poznawcze (orientacja w świecie), moralne, estetyczne. Z kolei według klasyfikacji zaprezentowanej w opracowaniu Ryszarda Jedlińskiego wartości dzielą się na¹⁴:

- transcendentne (bóg, świętość, wiara, zbawienie),
- uniwersalne (dobro, prawda),
- estetyczne (piękno),
- poznawcze (wiedza, mądrość, refleksyjność),
- moralne (bohaterstwo, godność, honor, miłość, przyjaźń, odpowiedzialność, sprawiedliwość, skromność, szczerłość, uczciwość, wierność),
- społeczne (demokracja, patriotyzm, praworządność, solidarność, tolerancja, rodzina),

¹¹ Zob. *ibidem*.

¹² Por. J. Tischner, *Etyka wartości i nadziei*, [w:] D. von Hildebrand, J.A. Kłoczowski, J. Paściak, J. Tischner (red.), *Wobec wartości*, Poznań 1982, s. 68.

¹³ W. Szewczuk, *Hierarchizacja wartości*, „Forum Myśli Wolnej” 1998, nr 1, s. 19.

¹⁴ R. Jedliński, *Świat wartości uczniów kończących szkołę podstawową*, [w:] Z. Uryga (red.), *Podmiotowy wymiar szkolnej polonistyki*, Kraków 1998.

- witalne (siła, zdrowie, życie),
- pragmatyczne (praca, spryt, talent, zaradność),
- prestiżowe (kariera, sława, władza, majątek, pieniądze),
- hedonistyczne (radość, seks, zabawa).

Spśród wielu rodzajów wartości w dydaktyce edukacji dla bezpieczeństwa podstawowe znaczenie przypisuje się wartościom poznawczym. W licznych publikacjach autorzy (m.in. Józef Półturzycki, Kazimierz Denek, Franciszek Bereźnicki) podkreślają, że do pierwszoplanowych zadań edukacji należy kształtowanie wśród uczestników wartości uniwersalnych. Ogniskują się one wokół transcendentalnej triady: prawdy, dobra i piękna. Każda z tych wartości uszlachetnia poszczególne strony ludzkiej natury – prawda doskonali intelekt, a dobro i piękno odpowiednio wolę i uczucia.

Wartość można nazwać pewnym rodzajem azymutu, ukierunkowania w działaniu. Jest ona generowana przez kulturę, w której kształtowała się nasza świadomość indywidualna i społeczna oraz nasza wiedza o świecie. Wartości powstają dlatego, że musimy współdziałać i komunikować się. Wartości są swoistą skondensowaną informacją o tym, jak być powinno, co jest najlepsze w danej sytuacji życiowej, w której się aktualnie znaleźliśmy. Dlatego wartości zwane egzystencjalnymi dostarczają nam informacji o tym, co zapewnia nam bezpieczne trwanie, czyli co powinniśmy jeść, jak się ubierać, gdzie bezpiecznie odpoczywać i regenerować swoje siły. Z kolei wartości dotyczące praktycznego działania wskazują, jak zorganizować i pokierować naszą aktywnością w procesie produkcji, zarządzania, walki. Wartości etyczne informują nas, jak postępować z innymi ludźmi w relacjach społecznych, politycznych, rodzinnych. Wartości poznawcze, zwane także naukowymi, dostarczają informacji o sposobie kompetentnego poznawania otaczającej nas rzeczywistości. Wreszcie wartości estetyczne pokazują, co jest piękne, harmonijne, wspaniałe, co wzbudza zachwyt. W procesie edukacji dla bezpieczeństwa odczuwamy potrzebę identyfikacji wszystkich powyższych wartości, które są niezbędne w kształtowaniu wiedzy, umiejętności i postaw przede wszystkim młodego pokolenia, ale także i ludzi dorosłych¹⁵.

2. Znaczenie wartości w edukacji dla bezpieczeństwa

Edukacja dla bezpieczeństwa wymaga interdyscyplinarnego podejścia i mimo że należy do dyscypliny nauk o bezpieczeństwie, wyraźnie koresponduje z pedagogiką, prawem, naukami o polityce, obronnością, naukami przyrodniczymi i technicznymi oraz naukami medycznymi i o zdrowiu. Potwierdza to Andrzej Pieczywok, wskazując na związek edukacji dla bezpieczeństwa z pedagogiką, psychologią, filozofią, socjologią,

¹⁵ A. Drabarek, *Wartości moralne i działanie w procesie edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] A. Skrabacz, L. Kanarski (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2014, s. 11.

prakseologią, antropologią czy też polityką społeczną¹⁶. W zasadzie – jak twierdzi Edmund Szweda – „projektowanie i urzeczywistnianie bezpieczeństwa człowieka jest możliwe z wyraźną obecnością edukacji, wychowania, czyli pedagogiki”¹⁷.

Wartości stanowią istotny element w edukacji dla bezpieczeństwa. Występują w niej jako system norm rzutujących na poczynania nauczycieli i uczniów (studentów). Podczas kształcenia nauczyciele odwołują się do wartości, które słuchacze mogą zaakceptować, a nawet zidentyfikować się z nimi. Stanowią dla nich źródło inspiracji i dyrektyw¹⁸. Uczeń w procesie kształcenia ma zatem możliwości poznania, zrozumienia, przyjęcia (lub odrzucenia) i włączenia wartości w strukturę własnego doświadczenia¹⁹.

Trudno sobie wyobrazić edukację dla bezpieczeństwa bez wartości z uwagi na to, że jest ona czynnikiem określającym sytuacje wychowawcze i cały proces wychowania²⁰. Dlatego też istotne jest, jakie wartości wprowadzane są do treści nauczania. Dobór uzasadniony kulturowo i społecznie określi, jaki wychowanek jest i jaki będzie. Wobec tego wychowanie i nauczanie dla bezpieczeństwa nie może być realizowane, jeśli u jego podstaw nie będzie spoczywał określony system wartości. Wprowadzić zatem należy za Katarzyną Olbrycht dwa pojęcia, które mogą okazać się ważne dla edukacji dla bezpieczeństwa, a mianowicie: „edukacja aksjologiczna” i „wychowanie do wartości”²¹.

Edukacja aksjologiczna to wprowadzanie człowieka w świat wartości, nauczanie o metodach traktowania wartości, wartościowaniu, o sposobach ich uzasadniania, o warunkowaniach i konsekwencjach różnych postaw wobec wartości. Wyraża się w znajomości aksjologicznych przesłanek działań własnych i innych ludzi w skali jednostkowej i grupowej, rozumieniu jednostek, środowisk i kultur przez funkcjonujące w nich systemy i orientacje aksjologiczne. Ponadto istotne w niej jest krytyczne badanie sądów ludzi o wartościach, umiejętność nawiązywania dialogu z innymi niż własna orientacjami aksjologicznymi. Jej efektem jest kompetencja aksjologiczna²². W tym kontekście rozważyć należy takie pojęcia, jak: „wrażliwość na wartości, wychowanie do wartości, wybieranie wartości, kształtowanie wartości – to sformułowania sugerujące, bez głębszego komentarza merytorycznego, iż dany program wychowawczy jest zorientowany aksjologicznie”²³.

¹⁶ A. Pieczywok, *Wybrane problemy z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa. Konteksty, zagrożenia, wyzwania*, Warszawa 2011, s. 77.

¹⁷ E. Szweda, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2016, s. 83.

¹⁸ K. Denek, *Czy kryzys przeżywania wartości?*, „Toruńskie Studia Dydaktyczne” 2002, nr 18.

¹⁹ K. Denek, *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Toruń 2001, s. 31.

²⁰ Por. M. Nowak, *Teorie i koncepcje wychowania*, Warszawa 2008, s. 378.

²¹ Zob. K. Olbrycht, *Miejsce koncepcji człowieka w edukacji ku wartościom*, [w:] A. Szela, *Edukacja ku wartościom*, Kraków 2004, s. 156-157.

²² Por. *ibidem*, s. 61.

²³ K. Olbrycht, *Wychowanie a wartości*, [w:] T. Kukułowicz, M. Nowak (red.), *Pedagogika ogólna. Problemy aksjologiczne*, Kraków 1997, s. 46.

Jeśli podejmujemy problem człowieka jako osoby realizującej wartości, to niewątpliwie powinniśmy to czynić w kontekście wychowania – wychowania do wartości²⁴. Ponieważ: „Każde wychowanie jest nakierowane na coś wartościowego i nikt nie jest w stanie wychowywać bez wartościowania”²⁵. Wartości i normy kulturowe: „Są podstawą odnoszenia się do rzeczywistości, nadawania znaczeń i sensów”²⁶. Odwoływanie się do świata wartości jest sensem istnienia człowieka jako osoby w jego wymiarze ontologicznym i egzystencjalnym²⁷. Tym samym wartości nadają sens działaniom pedagogicznym. Są one „[...] swoistym wprowadzaniem wychowanka w świat wartości [...], chodzi o to, aby w osobie, którą wychowujemy, wzbudzić wrażliwość na wartości i wznieść wolę ich realizowania”²⁸.

W edukacji dla bezpieczeństwa odradza się dążenie do odczytywania i poszukiwania wartości uniwersalnych, silnie zakorzenionych w tradycji humanistycznej, w doświadczeniu ludzkim. Wśród nich szczególne miejsce zajmują m.in.: prawo do życia i wolności, podmiotowość i tożsamość człowieka, swobody obywatelskie, życie wolne od zagrożenia wojną, demokracja, pluralizm polityczny i światopoglądowy, tolerancja, godziwy poziom życia duchowego i materialnego, możliwości samorealizacji, rodzina, praca, edukacja, zdrowie i jego ochrona²⁹. Ponadto do ogólnoludzkich wartości należą także: godność (wyraża poziom postępowania, poniżej którego zejść nie można, bo wtedy przestaje się być człowiekiem), odpowiedzialność, rozumność, bezpieczeństwo i prawa człowieka, rozwój, natura, solidarność, dobra wspólne, równość, szczerowość, uczciwość, sprawiedliwość, kontemplacja, samorządność, autonomia, patriotyzm, pokój, wiedza³⁰.

Wartości uniwersalne nie są uogólnieniem wartości kulturowych, choć część wspólna wartości kulturowych wyznacza wartości uniwersalne. Wartości polityczne są funkcją wartości kulturowych i środowiska społeczno-obywatelskiego; wartości polityczne są konsekwencją ujednostkowania wartości kulturowych przez środowisko doktrynalne państwa³¹.

Wartości uniwersalne wyznaczają grunt dla norm moralnych, wartości kulturowe – dla norm etycznych, zaś wartości polityczne – dla norm prawnych. Jedną z wartości jest wolność, która ma trzy wykładnie:

²⁴ Por. J. Bagrowicz, *Wychowanie personalistyczne w chrześcijaństwie*, [w] M. Rusecki (red.), *Personalizm polski*, Lublin 2008, s. 339.

²⁵ W. Brezinka, *Wychowywać dzisiaj...*, s. 167.

²⁶ J. Nikitorowicz, *Edukacja regionalna i międzykulturowa*, Warszawa 2009, s. 97.

²⁷ Zob. E. Marynowicz-Hetka, *Pedagogika społeczna*, t. 1, Warszawa 2006, s. 51.

²⁸ M. Nowak, *Pedagogika personalistyczna*, [w:] Z. Kwieciński, B. Śliwerski (red.), *Pedagogika*, t. 1, Warszawa 2004, s. 246.

²⁹ T. Lewowicki, *Przemiany oświaty...*, s. 22.

³⁰ K. Denek, *O nowy kształt edukacji*, Toruń 1998, s. 30 i n.

³¹ A. Szołtysek, *Filozofia edukacji...*, s. 63.

1. Wolność jako wartość uniwersalna jest wolnością personalną, czyli człowieka jako osoby; personalne sprzeniewierzenie się jednej wartości uniwersalnej skutkuje zakwestionowaniem ogółu wartości uniwersalnych. Wolność jako wartość uniwersalna i kategoria umysłu w ramach rozwoju jest wyprowadzona ze struktury wrodzonej mózgu.
2. Wolność jako wartość kulturowa jest wolnością społeczną, czyli człowieka jako istoty społecznej; społeczne sprzeniewierzenie się jednej wartości kulturowej nie skutkuje zakwestionowaniem pozostałych wartości kulturowych. Zastąpienie wolności jako wartości uniwersalnych wolnością jako środowiskową wartością kulturowo-społeczną prowadzi w konsekwencji do jej relatywizacji. Wolność jako wartość uniwersalna i kategoria umysłu w ramach rozwoju jest środowiskowo kształtowana, a tym samym i relatywizowana.
3. Wolność jako wartość polityczna jest wolnością obywatelską, determinowaną gęstą siatką ustaw, rozporządzeń i zarządzeń; obywatelskie sprzeniewierzenie się jednej wartości politycznej może, lecz nie musi, skutkować zakwestionowaniem doktryny politycznej państwa. Wolność jako wartość polityczna i kategoria umysłu jest urabiana doktrynalnie, a tym samym i relatywizowana do innych doktryn politycznych³².

Wartość uniwersalna jest to bezwzględny wzorzec personalny, stanowiący podstawę normy moralnej, intencji, postawy lub czynu moralnego człowieka jako osoby³³.

Próba odczytania wartości traktowanych wspólnie jako uniwersalne może zbliżyć do określenia aksjologicznych podstaw celów w edukacji dla bezpieczeństwa. Przedstawienie katalogu tych wartości jest zabiegiem służącym głównie możliwie jasnemu zarysowaniu swoistej konstrukcji aksjologicznej, na której z kolei mają się opierać teoria i praktyka formułowania celów edukacyjnych.

W procesie edukacji dla bezpieczeństwa należy kształtować nie tylko wartości uniwersalne czy wartości preferowane przez samego człowieka, ale trzeba mieć na względzie drugiego człowieka. Każda decyzja i jej realizacja wiąże się zawsze z określonymi konsekwencjami. Konsekwencje te mogą odnosić się bezpośrednio do decydenta i jego rodziny, do organizacji (struktury) oraz do podwładnych i ich rodzin. Każdy z kierujących musi sobie z tego zdawać sprawę, musi to uwzględniać w swoich decyzjach³⁴. To wiąże się z kategorią odpowiedzialności. Biskup Tadeusz Płoski przekonująco twierdzi, że: „Kategoria odpowiedzialności ma swoją istotę, ów głęboki fundament, który jest dla niej ontyczną podstawą, dzięki której, jako autonomiczna wartość, funkcjonuje ono

³² *Ibidem*, s. 63-64.

³³ Por. W. Stróżewski, *W kręgu wartości*, Kraków 1992, s. 34.

³⁴ B. Szulc, *Kształcenie, nauka, wartości*, Toruń 2015, s. 198.

w świadomym życiu ludzkim. [...] Już samo bycie odpowiedzialnym w postawie moralnej człowieka, zawsze łączy się z asymilacją cechy (wartości) odpowiedzialności z zewnątrz. Z drugiej strony, możliwość poniesienia za coś odpowiedzialności, która z kolei uwarunkowana jest przez jego dobrą wolę, zmysł moralny, albo sumienie. Zatem zachodzi ściśle określone «koło aksjologicznych zależności», które prowadzi do utrwalenia u człowieka warunków do «bycia odpowiedzialnym»³⁵. Ksiądz Józef Tischner ujmuje odpowiedzialność jako pewną cnotę moralną. Twierdzi, że aby w człowieku mogło powstać poczucie odpowiedzialności, „musi on odkryć, co dobre, co lepsze, co najlepsze, musi zobaczyć siebie w relacji do odkrytego dobra i zła, musi nadto mieć świadomość własnej siły, własnej zdatości do podjęcia owego aktu, musi wreszcie domyślić się, co zrobić, jakich środków użyć do obranego celu. [...] odpowiedzialność to nic innego jak przekonanie, że się jest rzeczywistym sprawcą aktu moralnego i jego skutków”³⁶.

Istnieje duże zapotrzebowanie na wielostronny rozwój osobowości człowieka. Model edukacji dla bezpieczeństwa przekazujący jedynie wiedzę (nauczający) trzeba coraz częściej zastępować modelem edukacji wielostronnej. Okazuje się bowiem, że sama wiedza, nawet najbardziej perfekcyjna, połączona z umiejętnościami i sprawnościami, już nie wystarcza. Człowiek żyjący w świecie ustawicznych przewartościowań i zagrożeń, chaosu w dziedzinie kryteriów piękna, nasilających się gwałtownie chorób cywilizacji przelomu musi mieć jasną wizję, ku czemu ma zmierzać, na jakich wartościach ma oprzeć swoją egzystencję, jak ma żyć jako istota wolna, rozumna i odpowiedzialna. Dlatego przed edukacją dla bezpieczeństwa stają zadania podjęcia na szeroką skalę nauczania wychowującego, kształtowania wśród ludzi umiejętności zawartych w poszukiwaniu odpowiedzi na pytania: jakie wartości cenić i dlaczego? Jak efektywnie przeciwdziałać wszelkim zagrożeniom? Jak żyć bezpiecznie i godnie?

Analizując różne warianty postrzegania problemu podejmowania decyzji przed rozpoczęciem działania, można zakładać chociażby, że decyzja jest sądem o przyszłym zachowaniu się podmiotu i jest ona analogiczna do wydania sądu jako rezultatu teoretycznego rozważania lub namysłu, tak jak to czynimy na przykład, rozwiązując zadanie matematyczne. Jednakże ten sposób patrzenia na podejmowanie decyzji, która jest swobodnym aktem wyboru, pokazuje, że jest to proste, obiektywne skonstatowanie przewagi jednych motywów nad innymi. Jednak rozważania dotyczące świadomości podmiotu wskazują na to, że akt decyzji ma charakter emocjonalny, subiektywny i niejednokrotnie może mu towarzyszyć poczucie zupełnej swobody i dowolności wyboru³⁷.

³⁵ T. Płoski, *Czy jest możliwy jeden aksjologiczny fundament służb mundurowych*, [w:] A. Szerauc (red.), *Służyć w ochronie i obronie wartości. Aksjologiczne fundamenty służb mundurowych*, Płock 2010, s. 19-20.

³⁶ J. Tischner, *Etyka wartości i nadziei...*, s. 101.

³⁷ Por. A. Drabarek, *Podmiot wartościowanie działanie*, Warszawa 2011, s. 50-53.

Analiza założeń programowych edukacji dla bezpieczeństwa prowadzi nieuchronnie do wniosku, że ma ona, jak już wspomniano, charakter utylitarny: realizacja programu ma się przyczynić do nabycia przez uczniów umiejętności praktycznych i sprawności, przy okazji niejako (przynajmniej w założeniu) kompetencji społecznych. Ale edukacja dla bezpieczeństwa, zarówno w sferze treści, jak i celów, niesie ze sobą określone wartości, mające walor wychowawczy.

Ich internalizacja przez uczestników wszelkich form edukacji dla bezpieczeństwa powinna nastąpić w wyniku położenia nacisku na realizację programu wychowawczego: celem powinno być nie tylko nabywanie sprawności i doskonalenie skuteczności w działaniu, lecz przede wszystkim kształtowanie postaw i zachowań zakorzenionych w tych wartościach.

Wychowanie do wartości to odnoszenie działań wychowawczych do określonej koncepcji wartości i wartościowania, a także kształtowanie postaw odpowiadających tym teoriom i stanowiskom aksjologicznym. Wychowanie do wartości obejmuje:

- 1) cele – na przykład cele wychowania,
- 2) wychowanie moralne – kształtowanie zachowań moralnych,
- 3) różnorodne dobra – na przykład państwo, prawo, zawód, rodzina, szkoła, środowisko lokalne,
- 4) kształtowanie osoby w świetle idei wartości oraz zdolność do odkrywania wartości,
- 5) nabywanie wartościowych postaw i przekonań. Idzie tu o dyspozycje psychiczne konieczne w zachowaniach społecznych,
- 6) przygotowanie do oceniania zachowań własnych i innych ludzi³⁸.

Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że przemiany w otoczeniu człowieka mają dość duży wpływ na aksjologiczny punkt odniesienia w edukacji dla bezpieczeństwa. Na bezpieczeństwo człowieka wpływają różnego rodzaju wartości. Są to wartości duchowe, które związane są z powinnością wobec drugiego człowieka, wartości uniwersalne, wartości kulturowe i obywatelskie, patriotyczne czy też autokreacyjne i samorealizacyjne.

Warto zauważyć, że indywidualizm aksjologiczny człowieka przyczynia się do zwiększonej atomizacji społeczeństwa i fragmentaryzacji poszczególnych aktywności życiowych. Funkcjonowanie w burzliwym otoczeniu nieustannie wymaga zmian. Na nowo trzeba przemyśleć zmienione okoliczności, w których działają instytucje edukacyjne.

³⁸ W. Brezinka, *Wychowywać dzisiaj...*, s. 179-184.

Edukacja wobec niepewności i bezpieczeństwa człowieka zagrożonego ma ścisły związek z wychowaniem do wartości społecznych i egzystencjalnych. Wychowanie to polega głównie na budzeniu u ludzi głębszej refleksji nad wartościami, a nie jedynie na przekazywaniu ich w sposób podobny do przekazywania wiedzy. Niedocenianie wartości w wychowaniu na ogół prowadzi do wzrostu zjawiska brutalizacji życia, a także różnych innych przejawów patologii społecznej w postaci: arogancji, pijaństwa, narkomanii, ksenofobii, agresji itp.

Bibliografia

- Bagrowicz J., *Wychowanie personalistyczne w chrześcijaństwie*, [w:] M. Rusecki (red.), *Personalizm polski*, Lublin 2008.
- Bortkiewicz P., *Zachowanie wartości moralnych w sytuacjach granicznych*, Łódź 1994.
- Brezinka W., *Wychowywać dzisiaj*, Kraków 2007.
- Cichosz M., *Aksjologiczny wymiar życia społecznego w ujęciu pedagogiki społecznej*, [w:] M. Nowak, T. Ożóg (red.), *Wychowanie chrześcijańskie a kultura*, Lublin 2000.
- Denek K., *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Toruń 2001.
- Denek K., *Czy kryzys przeżywania wartości?*, „Toruńskie Studia Dydaktyczne” 2002, nr 18.
- Denek K., *W kręgu edukacji, krajoznawstwa i turystyki w szkole*, Poznań 2000.
- Drabarek A., *Podmiot wartościowanie działanie*, Warszawa 2011.
- Drabarek A., *Wartości moralne i działanie w procesie edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] A. Skrabacz, L. Kanarski (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2014.
- Dyrda M.J., *Pedagogika społeczna. O aspiracjach, jakości i sensie życia*, Warszawa 2009.
- Dyrda M.J., *Pedagogika społeczna. Wychowanie do tworzenia kapitału społecznego*, Siedlce 2013.
- Jedliński R., *Świat wartości uczniów kończących szkołę podstawową*, [w:] Z. Uryga (red.), *Podmiotowy wymiar szkolnej polonistyki*, Kraków 1998.
- Lewowicki T., *Przemiany oświaty. Szkice o ideach i praktyce edukacyjnej*, Rzeszów 1994.
- Marynowicz-Hetka E., *Pedagogika społeczna*, t. 1, Warszawa 2006.
- Nikitorowicz J., *Edukacja regionalna i międzykulturowa*, Warszawa 2009.
- Nowak M., *Pedagogika personalistyczna*, [w:] Z. Kwieciński, B. Śliwerski (red.), *Pedagogika*, t. 1, Warszawa 2004.
- Nowak M., *Podstawy pedagogiki otwartej. Ujęcie dynamiczne w inspiracji chrześcijańskiej*, Lublin 1999.
- Nowak M., *Teorie i koncepcje wychowania*, Warszawa 2008.

- Olbrycht K., *Miejsce koncepcji człowieka w edukacji ku wartościom*, [w:] A. Szelaąg, *Edukacja ku wartościom*, Kraków 2004.
- Olbrycht K., *Wychowanie a wartości*, [w:] T. Kukułowicz, M. Nowak (red.), *Pedagogika ogólna. Problemy aksjologiczne*, Kraków 1997.
- Pieczywok A., *Wybrane problemy z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa. Konteksty, zagrożenia, wyzwania*, Warszawa 2011.
- Płoski T., *Czy jest możliwy jeden aksjologiczny fundament służb mundurowych*, [w:] A. Szerauc (red.), *Służyć w ochronie i obronie wartości. Aksjologiczne fundamenty służb mundurowych*, Płock 2010.
- Przeclawski K., *Etyka i religie na przełomie tysiącleci (ciągłość i zmiana)*, Warszawa 2001.
- Stróżewski W., *Istnienie i wartość*, Kraków 1982.
- Stróżewski W., *W kręgu wartości*, Kraków 1992.
- Szewczuk W., *Hierarchizacja wartości*, „Forum Myśli Wolnej” 1998, nr 1.
- Szołtysek A., *Filozofia edukacji. Kształtowanie umysłu*, Kraków 2013.
- Szweda E., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2016.
- Szulec B., *Kształcenie, nauka, wartości*, Toruń 2015.
- Tischner J., *Etyka wartości i nadziei*, [w:] D. von Hildebrand, J.A. Kłoczowski, J. Paściak, J. Tischner (red.), *Wobec wartości*, Poznań 1982.
- Tomiło J., *Edukacja dla bezpieczeństwa w perspektywie antropocentrycznej*, Piotrków Trybunalski 2015.

dr Michał Raduła

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0002-9527-966X](https://orcid.org/0000-0002-9527-966X)

Edukacja dla bezpieczeństwa – spotkanie uniwersyteckiej teorii i aktualnej praktyki

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.13>

Streszczenie: Bezpieczeństwo to pojęcie niedookreślone. Z pewnością jednak bezpieczeństwo jest stanem, który umożliwia realizację szeroko pojętych zadań. Stan zagrożenia, niepewności, uszczerbku w określonych dobrach, który można przeciwstawić „bezpieczeństwu”, powoduje, że realizacja różnego rodzaju celów jest niemożliwa lub utrudniona. Zachowanie lub przywrócenie bezpieczeństwa jest ściśle skorelowane z edukacją w tym zakresie. Jedynie wiedza i kompetencja w odniesieniu do tego, w jaki sposób przeciwdziałać i zwalczać zagrożenie, pozwala na kompleksowe potwierdzenie „zabezpieczenia” w danym obszarze.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, edukacja, zagrożenie, działalność prewencyjno-zachowawcza

Education for safety – meeting of a university theory and the current practice

Summary: The notion of “safety” is least defined. However, safety is a condition, which create ability to realize different tasks. Danger, instability, makes tasks harder or even impossible. Keep or restore safety is strictly connected with education on this field. Only knowledge and competences, how to prevent and fight with danger, can make sure, that safety is ensured.

Keywords: safety, education, danger, preventive-conservative activity

Celem artykułu jest ukazanie nowych zagrożeń, które pojawiają się w życiu społecznym, oraz sposobów walki z tymi zjawiskami, a także weryfikacja, czy w rzeczywistości zapewnione jest bezpieczeństwo w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia, jak również bezpieczeństwo jako stan uwzględniający zagrożenia wynikające z rozwoju nowoczesnych technologii i postępu cywilizacyjnego. Działania na rzecz bezpieczeństwa to również działania prewencyjne. Jako takie należy z pewnością zakwalifikować edukację w tym zakresie – element niezbędny do wyuczenia prawidłowych reakcji w sytuacji zagrożenia. Treść artykułu służy również zrelacjonowaniu – ważnego dla opisywanego

zagadnienia – panelu dyskusyjnego przeprowadzonego w ramach konferencji naukowej zorganizowanej w Uniwersytecie Wrocławskim¹.

1. Bezpieczeństwo jako kategoria nadrzędna

Bezpieczeństwo od zawsze stanowi istotną wartość dla człowieka. XXI wiek i ataki terrorystyczne na budynki World Trade Center w Nowym Jorku dały początek rozumieniu bezpieczeństwa jako kluczowej kwestii każdej racji stanu. Bezpieczeństwo stanowi przedmiot debaty publicznej, jest centralną kategorią nauk społecznych (zob. również: nowa dyscyplina nauk o bezpieczeństwie). „Bezpieczeństwo” to naczelna wartość dla człowieka i społeczeństwa, pierwotna i egzystencjalna potrzeba, umożliwiająca dalszą aktywność².

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi jedno z najistotniejszych zadań administracji publicznej. Regulacja publicznoprawna dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa w różnych sferach. Idzie zatem m.in. o bezpieczeństwo powszechne i porządek publiczny w rozumieniu funkcji organów ścigania (Policja), zabezpieczenie przeciwpożarowe (Państwowa Straż Pożarna), ochronę granic (Straż Graniczna), a także bezpieczeństwo związane z gospodarką, tzn. w powiązaniu z działalnością gospodarczą, albowiem działalność zarobkowa przedsiębiorców może również prowadzić do powstania niebezpieczeństwa dla kwalifikowanych prawnie dóbr chronionych, takich jak życie, zdrowie, mienie. Bezpieczeństwo w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej zapewnia swoim działaniem Urząd Dozoru Technicznego, Państwowa Inspekcja Sanitarna czy Inspekcja Nadzoru Farmaceutycznego³.

W ramach swojej działalności organy administracji publicznej zapewniają ochronę pewnym stanom, które przez ogół społeczeństwa, a tym samym prawo, zostały uznane za warte ochrony. W szczególności mowa zatem o wspomnianym „bezpieczeństwie publicznym”, „porządku publicznym” oraz o „spokoju publicznym”. Literatura stanowi, że są to pojęcia niedookreślone, ich interpretacja w dużej mierze pokrywa się znaczeniowo z potocznym rozumieniem tychże pojęć, są to „pewne dodatnie stany panujące w organizacji społecznej, których zachowanie gwarantuje uniknięcie określonych szkód,

¹ Zorganizowana w dniu 29 października 2021 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego konferencja naukowa pod tytułem „Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne”, którą współorganizowali: Uniwersytet Wrocławski, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej oraz Interdyscyplinarny Zespół Badawczy ds. przygotowania spójnego systemu bezpieczeństwa.

² M. Szuniewicz, *Ochrona bezpieczeństwa państwa jako przesłanka ograniczenia praw i wolności jednostki w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2016, Legalis.

³ Zob. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 86.

zarówno przez całość organizacji, jak i przez poszczególnych jej członków”⁴. W odniesieniu do bezpieczeństwa państwa wyróżnić można bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo zewnętrzne. Pierwsze dotyczy porządku i stabilności na danym obszarze i jest związane z organami policji odpowiedzialnymi za zwalczanie negatywnych (zagrożających bezpieczeństwu) zjawisk. Natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne to ochrona przed zagrożeniami związanymi ze środowiskiem międzynarodowym. Odpowiedzialne w tym zakresie będą instytucje wojskowe i służby wywiadowcze⁵.

Bezpieczeństwo publiczne realizuje cel, jakim jest ochrona przed zagrożeniami wynikającymi z bezprawnych zamachów na dobra prawnie chronione. Stan bezpieczeństwa publicznego oznacza, że ogółowi jednostek, a także każdej indywidualnie nie zagraża niebezpieczeństwo (zagrożenie uszczerbku danego dobra). Bezpieczeństwo publiczne dotyczy także braku zagrożeń w stosunku do państwa i podmiotów publicznych. W zakresie omawianego pojęcia znajduje się również bezpieczny, niezakłócony tok życia społecznego i funkcjonowania organów administracji publicznej. Natomiast pojęcia „porządku publicznego” i „spokoju publicznego” należy utożsamiać z ładem społecznym, publicznym, związanym z funkcjonowaniem społeczeństwa w sposób, w którym przestrzega się ustalonych generalnie reguł, respektuje się powszechnie akceptowane normy zachowania. „Innymi słowy, chodzi tu o stan dotyczący nieoznaczonego kręgu podmiotów, który zapewnia normalne i bez nagłych przeszkód funkcjonowanie życia społecznego w różnych dziedzinach”⁶. Warto również zaznaczyć, że pojęcia bezpieczeństwa publicznego, ochrony porządku publicznego czy też moralności publicznej stanowią także przedmiot regulacji prawa pierwotnego oraz wtórnego Unii Europejskiej⁷.

Bezpieczeństwo jest zatem pewnym pozytywnym stanem, charakteryzującym się poczuciem pewności i brakiem zagrożenia. Prawodawca często posługuje się dookreśleniem, o jakie bezpieczeństwo chodzi: bezpieczeństwo państwa, energetyczne, zdrowotne. Brak takiego dookreślenia powoduje, że ochrona bezpieczeństwa dotyczy zagrożenia bezpieczeństwa dowolnego rodzaju⁸. Bezpieczeństwo jest również zmiennym w czasie procesem społecznym⁹.

⁴ J. Jagielski, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 663.

⁵ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.

⁶ J. Jagielski, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 664.

⁷ Zob. A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze. Tom I. Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, Legalis.

⁸ P. Ślęzak, [w:] *idem* (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2020, LEX.

⁹ M. Żmigrodzki, *Istota bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Żmigrodzki, A. Żebrowski (red.), *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2014, s. 11.

2. Edukacja dla bezpieczeństwa – wymiar teoretyczny oraz praktyczny

Rozległość, złożoność, pierwotność i aktualność zjawisk związanych z ochroną bezpieczeństwa wymagają regularnej debaty i konfrontacji teorii z praktyką, przy jednoczesnym dążeniu do symbiozy i w rezultacie efektywnej ochrony. Prewencja (zapobieganie) to nieodłączny element realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa. Naturalne jest, że bardziej pożądane będzie zapobiegnięcie zagrożeniu niż odwracanie powstałych negatywnych skutków w postaci naruszenia chronionych stanów i dóbr. Edukacja w rozumieniu przekazywania wiedzy teoretycznej i kompetencji praktycznych w zakresie tak zapobiegania, jak i przeciwdziałania powstałym zagrożeniom stanowi warunek *sine qua non* bezpieczeństwa państwa, gminy, szkoły, rodziny, jednostki, bezpieczeństwa każdego rodzaju.

Konferencja naukowa przywołana we wstępie stanowiła wyjątkową platformę wymiany poglądów na temat roli edukacji w zakresie kształtowania bezpieczeństwa powszechnego. Wyszczególnić należy w tym miejscu trzeci panel konferencji „Edukacja i jej rola w systemie bezpieczeństwa państwa – panel ekspercki dotyczący edukacji na rzecz bezpieczeństwa w Polsce”, moderowany przez dr hab. Barbarę Wiśniewską-Paź, prof. UW. W panelu tym uczestniczyli teoretycy i praktycy bezpieczeństwa, dyskutujący o najbardziej aktualnej w tym zakresie tematyce.

Warto wyróżnić zaproponowaną propozycję podjęcia trzech najważniejszych form aktywności edukacyjnej w odniesieniu do ochrony ludności. Postulat ten został podniesiony z uwagi na brak centralnego systemu edukacyjnego w zakresie ochrony ludności. Pierwsza aktywność edukacyjna mogłaby zostać powiązana ze sferą obowiązkowych szkoleń z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzonych dla pracowników przez pracodawców. Druga z nich to edukacja szkolna, jednakże pożądane jest odejście od teoretycznego modelu edukacji dla bezpieczeństwa na rzecz większego udziału praktycznego podejścia do bezpieczeństwa, organizowania ćwiczeń dla młodzieży, włączając w to również szkolenia z obszaru udzielania pierwszej pomocy medycznej. Istotnym problemem pozostaje odpowiednie przygotowanie nauczycieli, którzy mieliby w sposób właściwy prowadzić edukację dla młodzieży w omawianej kwestii. Wreszcie trzeci element, który obecnie został w dużej mierze zapomniany, to przygotowanie społeczeństwa do samoochrony (umiejętność reagowania na niebezpieczeństwo, zagrożenie zarówno przez społeczeństwo, jak i przez poszczególne jednostki; wiedza, w jaki sposób się zachować)¹⁰.

¹⁰ Zob. i por. wypowiedź prof. dr. hab. Piotra Mickiewicza (Uniwersytet Gdański); źródło: <https://www.youtube.com/watch?v=8ru7ZHN5qP4&t=18460s> (od: 4:57:00) [dostęp 8.12.2022] (dalej jako: nagranie Konferencji naukowej).

W okresie, w którym zapewnione jest bezpieczeństwo powszechne, zarówno całe społeczeństwo, jak i obywatele/jednostki lekceważą możliwość wystąpienia zagrożenia dla chronionych stanów i dóbr. Dlatego tak ważne jest regularne przygotowanie. Zwrócić również należy uwagę na różnorodność niebezpieczeństw, a w związku z tym różne sposoby zapobiegania im oraz zwalczania zagrożeń. Inny bowiem sposób zachowania będzie charakteryzował ochronę przed atakiem rakietowym (ucieczka do schronu), a inny przed zagrożeniem epidemicznym (odpowiednia higiena, zachowanie dystansu społecznego). Mając na uwadze proces edukacji dla bezpieczeństwa, warto również zastanowić się nad priorytetowością przekazywanej wiedzy. Innymi słowy, czy warto byłoby skupić się przede wszystkim na niebezpieczeństwach najbardziej powszechnych i najbardziej prawdopodobnych, co pozwoli na efektywniejsze przygotowanie na wypadek zagrożeń, które z dużym prawdopodobieństwem nastąpią. Zaproponować również można podział na rodzaje zagrożeń z perspektywy danej jednostki. Pierwszym rodzajem będzie zagrożenie, które już wystąpiło, jest znane, opisane i zidentyfikowane, dotknęło ogół społeczeństwa, uwzględniając również daną jednostkę. Drugim rodzajem również będzie zagrożenie znane, które wystąpiło, jednakże danej jednostki nie dotknęło. Kolejna grupa to zagrożenia opisane, zidentyfikowane i niedoświadczone (w odróżnieniu od dwóch pierwszych grup, które dotyczą już powstałego w przeszłości niebezpieczeństwa). Wreszcie zagrożenia zupełnie nieznanne, których jeszcze nie zidentyfikowano. Edukacja w związku z powyższym jest nad wyraz istotna, aby w sposób elastyczny przygotować się na potencjalne zagrożenia i potrafić odpowiednio zareagować, posiadając podstawowe umiejętności (zarówno jako grupa, społeczeństwo, jak i jednostka)¹¹.

Aktualnie niezwykle ważnym wyzwaniem jest edukacja w zakresie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Jednakże w tym zakresie to nie tylko zagrożenia terrorystyczne na masową skalę. Problemem jest także edukacja dotycząca bezpieczeństwa, w tym finansowego, danej jednostki (np. utrata danych dostępowych do rachunku bankowego i nieautoryzowany przelew środków finansowych). Co więcej, w szczególności wśród młodzieży, występuje problem zagrożeń związanych ze sferą psychiczno-psychologiczną. Chodzi bowiem o niebezpieczne zachowania w stosunku do innych osób przybierające formę szkalowania, obrażania, szantażu (np. na skutek dostępu osób trzecich do prywatnych wiadomości danej osoby, zdjęć, filmów, a następnie zagrożenia ich ujawnieniem). W tym kontekście niezwykle istotne jest także przygotowanie osób, które są odpowiedzialne za edukację w tym zakresie. Osoby te powinny stale podnosić swoje

¹¹ Zob. i por. wypowiedź płk. rez. dr. Krzysztofa Jędrzejaka (Służba Więzienna), nagranie Konferencji naukowej.

kompetencje, bacząc na dynamiczny rozwój technologii, a w korelacji z tym – nowe możliwości w zakresie powstawania zagrożeń¹².

Należy również zwrócić uwagę na etap szkolny i kształcenie młodzieży w zakresie bezpieczeństwa. Od 2008 r. w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych realizowany jest przedmiot „Edukacja dla bezpieczeństwa”, który zastąpił „Przysposobienie obronne”. Podkreśla się jednak, że zarówno treści programowe, jak i wymiar godzinowy są zbyt ograniczone. Brakuje zatem zagadnień związanych z bezpieczeństwem w zakresie obronności państwa i obywateli. Co równie istotne, współcześnie edukacja młodzieży nie powinna jedynie skupiać się na tradycyjnym rozumieniu pojęcia „bezpieczeństwo”, ale także wiązać się z poczuciem bezpieczeństwa psychicznego, ekonomicznego, socjalnego¹³.

3. Wnioski

Aktualnie wydaje się, że edukacja w ramach bezpieczeństwa staje przed wyzwaniami związanymi z nowymi, różnorodnymi zagrożeniami. Oprócz zatem zagrożeń znanych pojawiają się coraz częściej, w szczególności wśród młodych ludzi, zagrożenia, które albo wcześniej znane nie były, albo nie były tak rozpowszechnione. Zwrócić bowiem należy uwagę na fakt, że cyberprzestrzeń zabiera dzisiaj przestrzeni realnej coraz to większe obszary. Zagrożenia mające swoje źródło w cyberprzestrzeni dotyczyć mogą zagrożeń „klasycznych” (oszustwo finansowe, destabilizacja funkcjonowania instytucji państwowej), mogą jednak także wpływać niekorzystnie na kondycję psychofizyczną – np. znęcanie się psychiczne nad drugą osobą za pośrednictwem portali społecznościowych, uzależnienie, „wsiąkanie” w przestrzeń wirtualną. Powyższe wnioski prowadzą do konstatacji, że edukować trzeba nie tylko osoby szkolone i edukowane, ale z uwagi na dynamizm źródeł negatywnych zjawisk równie istotne są szkolenia i stałe podnoszenia kwalifikacji przez personel edukujący i szkolący.

Literatura

Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze. Tom I. Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009.

Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

¹² Zob. i por. wypowiedź prof. dr. hab. Felicjana Byłoka (Politechnika Częstochowska), nagranie konferencji naukowej.

¹³ S. Kunikowski, *O potrzebie edukacji młodego pokolenia na rzecz bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, [w:] B. Romanowski, M. Skowron, M. Zalewski (red.), *Analizy strategiczne Florian 2050. Tom 4*, Warszawa 2021, s. 198-199.

-
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Romanowski B., Skowron M., Zalewski M. (red.), *Analizy strategiczne Florian 2050. Tom 4*, Warszawa 2021.
- Szuniewicz M., *Ochrona bezpieczeństwa państwa jako przesłanka ograniczenia praw i wolności jednostki w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2016.
- Ślęzak P., [w:] P. Ślęzak (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2020.
- Żmigrodzki M., *Istota bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Żmigrodzki, A. Żebrowski (red.), *Institutionalne podstawy bezpieczeństwa państwa w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2014.

Część III

Ochotnicze straże pożarne w systemie bezpieczeństwa

gen. bryg. w st. spocz. Wiesław B. Leśniakiewicz
b. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
i wiceprezes Zarządu Głównego ZOSP RP

Czas na nowe horyzonty. Ochotnicze straże pożarne a ochrona ludności

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.14>

Streszczenie: Ochotnicze straże pożarne realizują zadania ochrony przeciwpożarowej wraz z Państwową Strażą Pożarną. Jednakże ochotnicze straże pożarne wykonują także inne zadania na rzecz ochrony ludności. Powstające nowe źródła niebezpieczeństw powodują konieczność nowego uregulowania ochotniczych straży pożarnych.

Słowa kluczowe: ochotnicze straże pożarne, ochrona ludności, zarządzanie kryzysowe

Time for new horizons. Voluntary Fire Brigades and civil protection

Summary: Voluntary Fire Brigades are realizing tasks in cooperation with State Fire Services. However voluntary fire brigades are fulfilling also other goals related with civil protection. New sources of danger are causing that voluntary fire brigades needs a new law.

Keywords: voluntary fire brigades, civil protection, emergency management

1. Wprowadzenie

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej została uchwalona 30 lat temu, tworząc nowy wymiar bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Powstaje pytanie, czy dotychczasowa definicja ochrony przeciwpożarowej, zawarta w art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹, jest wystarczająca. Ustawodawca określił, że ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;

¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

- 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- 3) prowadzenie działań ratowniczych.

Z powyższego wynika, że zapobieganie jest istotnym elementem ochrony przeciwpożarowej, a w następnej kolejności jest nim też zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Konstrukcja przepisu, o którym mowa powyżej, w dużej mierze odnosi się do reagowania, co przekłada się na sposób przygotowywania jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym ochotniczych straży pożarnych. Powstaje pytanie, czy dotychczasowe pojęcie ochrony przeciwpożarowej jest wystarczające do nowych wyzwań, przed jakimi stoją jednostki ochrony przeciwpożarowej.

Zmiany klimatyczne, jeśli nadal będą postępować w takim tempie, będą powodowały dodatkowe zagrożenia, a skala i intensywność zagrożeń, z jakimi mieliśmy dotychczas do czynienia, może być znacznie większa. W najbliższych latach będziemy odczuwać skutki zmian klimatu w Polsce. Efektem będzie zwiększanie częstotliwości występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych i katastrof, które mogą istotnie wpływać nie tylko na środowisko, ale i na gospodarkę kraju.

Ta perspektywa prognozowanych zmian klimatu zmusza do sukcesywnego przygotowania służb ratowniczych, zarówno tych społecznych, jak i zawodowych, do skuteczniejszej ochrony ludności.

Zdefiniowane zagrożenia wpływać będą na poczucie bezpieczeństwa Polaków. Na rzecz zapewnienia poczucia bezpieczeństwa należy ukierunkować cały system ochrony ludności. By skutecznie reagować na wszelkie zagrożenia, w tym klimatyczne, system bezpieczeństwa musi być przygotowany wyprzedzająco. By właściwie przygotować się do nadchodzących zmian, konieczne jest zrozumienie między ekspertami zajmującymi się prognozowaniem zagrożeń a decydentami na każdym poziomie struktur administracyjnych.

Czy tak się dzieje, czy działania wyprzedzające są realizowane? Czy czynniki polityczne i nie tylko polityczne uwzględniają w swoich decyzjach wskazania eksperckie, czy raczej kierując się doraźnymi efektami politycznymi, bagatelizują albo nie przywiązują należytej wagi do stawianych problemów? Przykłady można mnożyć i to nie tylko te z zamierchłej przeszłości.

Od wielu lat widoczna jest tendencja angażowania jednostek ochrony przeciwpożarowej do pomocy doraźnej – humanitarnej, która świadczona jest zwłaszcza w następstwie zdarzeń masowych. Taki kierunek jest jak najbardziej właściwy. Przykładem są ostatnie miesiące, z wszechobecną pandemią koronawirusa COVID-19, dezorganizującą nasz współczesny świat, przynoszące nowe wyzwania, na które nie byliśmy odpowiednio przygotowani. Czy jest to wystarczający wstrząs, by dokonała się zmiana naszego myślenia i postrzegania współczesnych zagrożeń i ich skali? Czas pokaże, ale raczej jestem sceptyczny.

Pandemia, z którą przychodzi nam się mierzyć, nie jest jedyną, z jaką miała do czynienia ludzkość na przestrzeni wieków, co wykazuje dobitnie brak dalekowzroczności. Wydawać by się mogło, że współczesna technologia jest na tyle zaawansowana, iż nic nas nie może zaskoczyć i będziemy w stanie skutecznie zareagować. A jednak czegoś nie przewidzieliśmy, niewystarczająco przeanalizowaliśmy możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym przypadku – pandemii. Nasuwa się pytanie: co zawierają tomy planów zarządzania kryzysowego, analiz infrastruktury krytycznej i jej przygotowania? W jakim zakresie wykorzystano Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, plany wojewódzkie, powiatowe czy gminne? Czy zawarte w nich wskazówki zostały wykorzystane? Czy np. budowa na Stadionie Narodowym szpitala polowego wynikała z tych dokumentów, czy była podejmowana doraźnie? To tylko mały przyczynek do głębszej analizy, która zapewne powinna mieć miejsce.

Czy dzisiaj podjął ktoś próbę analizy innych zagrożeń, jakie mogą równolegle wystąpić w czasie pandemii i jakie mogą mieć skutki? Od lat lekceważymy katastroficzne scenariusze i zaniedbujemy plan.

2. Prognozowanie zagrożeń

Przedstawiając powyższe dywagacje, pragnę zwrócić uwagę na rzecz oczywistą, jaką jest prognozowanie zagrożeń, które, jak już wspomniałem, nie jest właściwie doceniane. To z prognozowania zagrożeń ma wynikać właściwe przygotowanie państwa, regionu czy też określonej służby, inspekcji, podmiotów ochrony przeciwpożarowej.

Prognozowanie zagrożeń jest elementem zarządzania kryzysowego. Teoria zarządzania kryzysowego zakłada cztery podstawowe fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowę.

Prognozowanie jest częścią procesu zapobiegania. Dostępnych jest wiele publikacji odnoszących się do prognozowania zagrożeń. Ta problematyka w jakimś zarysie została również zawarta tomach *Analiz strategicznych Florian 2050*, przygotowywanych przez Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP². W spojrzeniu na zagrożenia, z jakimi możemy mieć do czynienia, musi być obecna szeroka perspektywa o podłożu eksperckim.

² B. Romanowski, M. Skowron, M. Zalewski (red.), *Analizy strategiczne. Florian 2050. Tom 4*, Warszawa 2021.

3. Ochotnicze straże pożarne w systemie ochrony ludności

Podstawowym pytaniem, jakie nasuwa się w kontekście różnorodności działań, prowadzonych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, jest określenie roli ochotniczych straży pożarnych w systemie ochrony ludności.

W naszym kraju pokutuje bardzo zła praktyka, polegająca na tym, że w wielu dziedzinach po zmianach rządu nie tylko odchodzą lub usuwa się ze stanowisk osoby z doświadczeniem, ale także w niebyt idą już wypracowane plany i projekty. Taka sytuacja dotyczy również i bezpieczeństwa. Koronnym przykładem są prace nad regulacją prawną w zakresie ochrony ludności. To już kolejna ekipa próbuje podjąć ten temat – czas pokaże z jakim skutkiem. Wyrażam pogląd, że w przygotowywanych rozwiązaniach prawnych, dotyczących ochrony ludności, rozwoju systemu ratowniczego czy prac nad ustawami dotyczącymi OSP Związek Ochotniczych Straży Pożarnych powinien być partnerem w ich opiniowaniu.

Definicja ochrony przeciwpożarowej, która na wstępie została zacytowana, i jak już wspomniałem, odnosi się głównie do zapewnienia niezbędnych zasobów do prowadzenia działań ratowniczych związanych ze zwalczaniem i rozprzestrzenianiem pożarów, klęsk żywiołowych i innego miejscowego zagrożenia, wymaga jednak szerszego spojrzenia. Dlatego wymagane jest uzupełnienie powyższego katalogu o przygotowania jednostek ochrony przeciwpożarowej do udzielania pomocy doraźnej – humanitarnej.

Przykłady z ostatnich miesięcy, gdy OSP zostały zaangażowane do różnych czynności związanych ze skutkami pandemii, przyniosły wiele pytań co do zakresu działań, sposobu przygotowania członków OSP i ich kwalifikacji. Dlatego nieuchronne jest rozszerzenie zakresu zadań OSP o działalność na rzecz ochrony ludności, pomoc doraźną, z jednoczesnym określeniem niezbędnego technologicznego przygotowania jednostek oraz odpowiedniego wyszkolenia czynnych członków OSP. To również potrzeba zapewnienia indywidualnej ochrony (ubrań ochronnych itp.) i zagwarantowania ochrony socjalnej strażakom OSP.

Przygotowanie personelu – członków OSP do realizacji zadań z zakresu pomocy doraźnej – humanitarnej wymaga również właściwego ich przeszkolenia. Państwowa Straż Pożarna powinna nadal realizować szkolenia ratownicze strażaków ochotników, natomiast związek OSP, biorąc pod uwagę posiadaną bazę, doświadczenie oraz zdolność do pozyskania specjalistów (którzy już działają w OSP i Związku), ma możliwość zająć się szkoleniami członków OSP, a także personelu innych podmiotów społecznych, realizujących zadania w zakresie pomocy humanitarnej.

Państwowa Straż Pożarna zawsze będzie organizacją wiodącą, gdy chodzi o służby w sprawach ochrony przeciwpożarowej, organizację systemu ratowniczego oraz

ochronę ludności, co również przekłada się na kształtowanie rozwoju jednostek OSP. Z doświadczenia wiem, że wszelkie formy władczego oddziaływania na ochotnicze straże pożarne i Związek nie były akceptowane i nie przynosiły zamierzonego efektu. Przykładem zamierzonego efektu współpracy PSP i struktur Związku OSP była ewaluacja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W 2011 r. w Komendzie Głównej PSP przygotowaliśmy *Analizę potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*³. Powstał kompleksowy raport o stanie przygotowania OSP, dokonana została ocena kwalitatywnego przygotowania do działań ratowniczych jednostek systemu, który uwzględnił kluczowe zagadnienia mające wpływ na przygotowanie operacyjne, w tym stan wyposażenia jednostek. Oceniono potencjał osobowy, spełnianie przez członków OSP wszystkich warunków umożliwiających udział w działaniach ratowniczych (badania lekarskie, wykształcenie). Wartością dodaną tej analizy było zdefiniowanie najważniejszych zadań, które mają być realizowane przez systemowe jednostki OSP, oraz ocena przygotowania w tym zakresie. Wskazano, że jednostki OSP z ksrq mają realizować samodzielnie działania ratownicze z zakresu:

- gaszenia pożarów, w tym pożarów wewnętrznych;
- ratownictwa technicznego, w szczególności ratownictwa w komunikacji drogowej;
- udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy – wymóg niezbędny, wynikający z ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym;
- minimalizowania zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi.

Ponadto przewidziano rozszerzenie wyżej wymienionych działań o:

- usuwanie przeszkód naturalnych i sztucznych utrudniających niesienie pomocy poszkodowanym lub zagrożonym ludziom i zwierzętom;
- udział w grupach poszukiwawczo-ratowniczych, zwłaszcza w zakresie wykorzystania psów;
- specjalistyczne działania wodno-nurkowe z wykorzystaniem łodzi ratunkowych.

Mając na uwadze rozwój jednostek ksrq pod względem liczebności, przeprowadzono analizę rozmieszczenia jednostek OSP włączonych już do systemu. Przeanalizowano również interwencje jednostek systemu za lata 2000-2009. Przyjęto założenia, że jednostka systemu w ciągu 15 minut od momentu zgłoszenia do stanowiska kierowania PSP ma podjąć działania ratownicze na miejscu zdarzenia. Oceniono również liczbę ludności, w odniesieniu do której jednostki systemu nie są w stanie podjąć działań ratowniczych w wymienionym czasie. Wykonując szczegółową analizę tego parametru w odniesieniu do poszczególnych miejscowości, oszacowano potrzeby w zakresie włączenia kolejnych jednostek OSP do ksrq w rozbiciu na województwa. Tak więc w odniesieniu do OSP

³ *Analiza potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, KG PSP, Warszawa 2011.

określono w analizie, jak przebiegać ma rozwój w zakresie jakościowym i liczebności jednostek OSP w systemie. Konsekwencją tych działań były zmiany w przepisach w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do tego systemu. Zmiany w przepisach miały m.in. na celu umożliwienie włączania do systemu jednostek, gdzie głównym kryterium był czas dotarcia do osób poszkodowanych. Nakreślono również dwa poziomy rozwoju sieci – podstawowy i specjalistyczny. Cele zostały osiągnięte, czego wyrazem jest to, że jednostki straży pożarnych docierają do miejsca zdarzeń w czasie do 15 min w ponad 90% przypadków.

W tworzeniu nowych obszarów zadaniowych, związanych z ochroną ludności, niezbędne są partnerskie relacje twórców prawa z reprezentacją podmiotów, na których nowe zadania zostaną nałożone. To również konieczność przygotowania kluczowych celów do osiągnięcia przez ochotnicze straże pożarne w związku z zadaniami, jakie przyjdzie im realizować. Wszystkie nowe zadania nakładane na jednostki OSP muszą mieć zapewnione źródła finansowe. Związek, reprezentując OSP, ma prawo wpływać na rozwój ochotniczych straży pożarnych i ich umocowanie w strukturach bezpieczeństwa państwa oraz uczestniczyć nie jako bierny obserwator, ale partner w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących jednostek OSP i systemu, w którym te jednostki uczestniczą. Jednostki OSP są i mają być wsparciem lokalnej społeczności, to najlepsza formuła zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom przy stosunkowo niewielkich kosztach, jakie ponosi państwo. W tym kontekście samorząd winien mieć decydujący wpływ na rozwój jednostek OSP i obszary zadaniowe, jakie realizować mają OSP na rzecz ochrony ludności. Dlatego w każdym przypadku proces wprowadzenia zmian prawa, którego konsekwencją są nowe zadania, musi być konsultowany z samorządem, gdyż gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczych straży pożarnych. Istotą zadań ochrony ludności jest przygotowanie i prowadzenie działań ratowniczych, których kontynuacją i uzupełnieniem powinna być pomoc doraźna – rozumie się przez to zaopatrzenie w niezbędne do przetrwania środki pierwszej potrzeby, takie jak żywność, woda, energia, w początkowej fazie działań – do czasu objęcia poszkodowanych świadczeniami systemu pomocy społecznej.

Pojęcie ochrony ludności, pomocy doraźnej – humanitarnej to bardzo otwarty katalog. Istotą jego wypełnienia jest zdefiniowanie zadań do realizacji przez jednostki OSP. Otwartość definicji pomocy doraźnej czy ochrony ludności pozwala na określenie zadań podstawowych, powszechnie możliwych do realizacji przez jednostki OSP, np. dostarczanie aprowizacji dla osób oczekujących pomocy, tworzenie miejsc do kwaterowania osób ewakuowanych oraz zadań specjalistycznych, których realizacja może być powierzona tylko jednostkom posiadającym niezbędny sprzęt i przygotowanym do jego

wykonania członków OSP. Przykładem tego typu zadań jest obsługa polowych stacji uzdatniania wody, obsługa agregatów prądowych dużej mocy itp. To lokalny samorząd, w wyniku przeprowadzenia analizy ryzyka, powinien określać zadania specjalistyczne i wskazywać jednostki OSP czy też inne podmioty, którym te zadania należy przyporządkować. Mając na uwadze podział administracyjny naszego kraju, moim zdaniem, wskazywanie zadań specjalistycznych, po konsultacjach z samorządem gminnym, powinno być zadaniem starostwa powiatowego.

4. Wnioski

Jednostki OSP muszą systemowo włączyć się do działań związanych z pomocą doraźną, to jest jeden z elementów przyszłości działań OSP i utrzymania ilościowego potencjału jednostek. Wymaga to jednak rozwiązań ustawowych, które zawierać będą: zadania dla ochotniczych straży pożarnych, sposób funkcjonowania w stanach kwalifikowanych definiowanych w Konstytucji, zadania administracji samorządowej jako organów ochrony ludności, sposób finansowania, zadania dla związku OSP itd. Przygotowując reguły prawne odnoszące się do OSP, należy czynić to we współpracy i z udziałem tych, którzy będą zaangażowani w ich realizację. W całym procesie określania zadań dla jednostek OSP należy brać pod uwagę formuły funkcjonowania OSP, w tym: dobrovolność uczestnictwa, wewnętrzną różnorodność, pluralizm, brak mechanizmów autokratycznych, zaufanie jako zasadę regulującą stosunki międzyludzkie. Należy również wziąć pod uwagę zasoby osobowe do zapewnienia ciągłości działań jednostek OSP, np. przygotowanie mechanizmów zachęt. Stworzenie mechanizmów zachęt do zapewnienia zasobów kadrowych niezbędnych do podtrzymania ciągłości działania jednostek OSP to nie tylko kwestie ekwiwalentów, w tym emerytalnych. To szerszy proces, który nie zostanie zapewniony autokratycznymi, źle sformułowanymi ustawami.

Spis źródeł

Analiza potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, KG PSP, Warszawa 2011.

Romanowski B., Skowron M., Zalewski M. (red.), *Analizy Strategiczne Florian 2050. Tom 4*, Warszawa 2021.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

st. bryg. Andrzej Jaroszek

były zastępca Komendanta Wojewódzkiego
Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu

Jednostka operacyjno-techniczna ochotniczej straży pożarnej – uwagi na tle projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.15>

Streszczenie: Działalność ochotniczych straży pożarnych jako organizacji społecznych ma ponad 100-letnią tradycję istnienia i przekonania o słuszności niesienia pomocy ludziom w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia i mienia. Uzyskanie w przez OSP w latach 90. XX w. statusu stowarzyszeń posiadających osobowość prawną wzmocniło, ale i skomplikowało ich sytuację. Stąd próby przygotowania projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Słowa kluczowe: jednostka operacyjno-techniczna, ochotnicza straż pożarna, projekt ustawy o ochotniczych strażach pożarnych

Operational and technical unit of Voluntary Fire Brigade – comments on the basis of the draft of voluntary fire brigades law

Summary: Activity of voluntary fire brigades, as a community organisations, is longer than 100 years. It is a tradition of helping people in situations of danger (life, health and property danger). In 90s of the XX century, voluntary fire brigades were established as community organisations with legal capacity, it strengthened but also complicated their situation. That was the reason for the project of voluntary fire brigades law.

Keywords: operational and technical unit, voluntary fire brigades, the project of voluntary fire brigades law

1. Wprowadzenie

Zadania jednostki ratowniczo-gaśniczej (JRG) w Państwowej Straży Pożarnej i jednostki operacyjno-technicznej (określenie statutowe) w ochotniczej straży pożarnej (OSP), pomimo istotnej różnicy co do podstawy prawnej ich powołania, są bardzo zbieżne w zakresie m.in. walki z pożarami, klęskami żywiołowymi oraz innymi miejscowymi zagrożeniami, realizowanymi w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska,

a także likwidacji przyczyn powstawania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Najkrócej rzecz ujmując, jednostka ratowniczo-gaśnicza jest podstawowym ogniwem struktury Państwowej Straży Pożarnej, powołanej do życia przepisami ustawy z 1991 r. Jednostka ta realizuje swoje zadania w ramach szeroko rozumianego systemu ratowniczo-gaśniczego od szczebla gminnego po krajowy, a także poza granicami kraju, w zależności od potrzeb i rozmiaru występującego zagrożenia. Jednostki ratowniczo-gaśnicze organizacyjnie usytuowane są w komendach powiatowych (miejskich) PSP, a ich liczba uzależniona jest od liczby mieszkańców powiatu. W roku 1991 została powołana po raz pierwszy od 1918 r. samodzielna struktura PSP, w której służbę pełnią funkcjonariusze pożarnictwa.

Uważam, że należy z całą mocą podkreślić, iż od chwili powołania struktury PSP w 1991 r. straż pożarna przekształciła się w ciągu 30 lat istnienia w jednostkę organizacyjną nie tylko bardzo nowoczesną, ale też bardzo skuteczną i wiodącą w akcjach i działaniach ratowniczych prowadzonych w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg). Umożliwia to jej współdziałanie z innymi strażami, inspekcjami i służbami celem zapewnienia stanu bezpieczeństwa wewnętrznego naszego państwa.

2. Jednostka operacyjno-techniczna ochotniczej straży pożarnej

Działalność ochotniczych straży pożarnych (OSP) jako organizacji społecznych to ponad 100-letnia tradycja ich istnienia i przekonania o słuszności niesienia pomocy ludziom w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia i mienia. Pierwszym i zarazem bardzo istotnym aktem prawnym po roku 1918 była ustawa z 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami¹, która określała m.in. organizację, powoływanie i działanie jednostek OSP i ich Związku. Zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej OSP i Związek OSP RP działały w oparciu o przepisy o stowarzyszeniach². Po II wojnie światowej były tworzone lub reaktywowane działające zarówno przed, jak i podczas wojny OSP i Związek OSP. Uważam, że okres do roku 1991 w działalności tych jednostek nie zasługuje na szczególne omówienie, choć niewątpliwie podkreślenia wymaga fakt, że wiele jednostek OSP zachowało, także w tym czasie, daleko idącą samodzielność, nie dając się całkowicie zdominować i podporządkować władzy ludowej. Wypada tu wspomnieć o ustawie z 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej³. Jej przepisy wprowadziły pojęcie

¹ Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami (Dz. U. Nr 41, poz. 365).

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 94, poz. 808).

³ Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 20, poz. 106).

stowarzyszenia „wyższej” użyteczności publicznej wobec OSP z zachowaniem osobowości prawnej wyłącznie w przypadku Związku OSP, który reprezentował zrzeszone w tym związku OSP. Klasycznym przykładem stowarzyszenia strażackiego obok przytoczonego Związku OSP był Związek Zawodowy Pracowników Państwowych i Społecznych, do którego należeli pracownicy Komend Straży, działający jako stowarzyszenie wyższej użyteczności publicznej.

Z mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej działające w dniu wejścia w życie ustawy ochotnicze straże pożarne oraz Związek OSP stały się stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy Prawo o stowarzyszeniach, co oznaczało, że uzyskały one osobowość prawną. Fakt ten należy uznać za przełomowy, gdyż ustawa zapewniła pełną samodzielność organizacyjną każdej OSP, a osobowość prawną z chwilą wpisania podmiotu do Krajowego Rejestru Sądowego. Gdy idzie o przynależność (jak dotychczas) członków do Związku OSP, to aktualnie jest ona dobrowolna. Każde stowarzyszenie opiera swą działalność na statucie, w którym określone są podstawowe prawa i obowiązki członków, organizacja wewnętrzna, tryb i sposób wybierania władz, kwestie majątku itp.

Budzi wątpliwość, czy wszystkie OSP i władze danej jednostki posiadały dostateczną wiedzę w tym zakresie. Jest szereg przykładów, że Zarząd Główny Związku, który po wejściu w życie ustawy w 1991 r. pozostawał samodzielnym stowarzyszeniem i utracił dominację w zakresie reprezentowania samodzielnych stowarzyszeń, nie był zainteresowany całkowitym usamodzielnianiem się poszczególnych OSP. Podobnie postępowały zarządy gmin, które unikały podpisywania stosownych porozumień czy umów. Są jednak także przykłady dobrej współpracy gminy z daną jednostką OSP w zakresie finansowania, szkolenia, utrzymania budynków i sprzętu, zakupu paliwa, umundurowania, wypłat ekwiwalentu za czas akcji szkolenia i ćwiczeń. Jednostki operacyjno-techniczne, których działania określone są w statucie i regulaminie danej OSP, zajmują miejsce szczególne, gdyż stanowią grupę członków przeszkolonych i przygotowywanych do udziału w akcjach ratowniczych, organizowanych i prowadzonych przez PSP, jak również do prowadzenia samodzielnych działań ratowniczych.

3. Jednostka operacyjno-techniczna OSP w projekcie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych

W roku 2018 zostały podjęte pierwsze próby przygotowania projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Inicjatorami tego przedsięwzięcia były następujące osoby:

- Elżbieta Witek – ówczesna Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- Adam Konieczny – Dolnośląski Komendant Wojewódzki PSP we Wrocławiu,

– Stanisław Ręćławowicz – Starszy Inspektor Wojewódzki z DUW we Wrocławiu.

W maju 2020 r. Rektor Uniwersytetu Wrocławskiego powołał Interdyscyplinarny Zespół Badawczy, w skład którego weszli: jako przewodniczący prof. dr hab. Tadeusz Kocowski, prof. dr hab. Barbara Wiśniewska-Paź, dr Mateusz Paplicki, dr Michał Raduła, radni Sejmiku Województwa Dolnośląskiego – Zbigniew Szczygieł i Tytus Czartoryski – oraz dyrektor Biura Ochrony Ludności KG PSP Stanisław Ręćławowicz.

Prace nad projektem ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nabrały tempa i pod koniec roku 2020 projekt przybrał określoną postać. Wnosił szereg istotnych i konkretnych zmian dotyczących członków OSP, m.in. dodatek stażowy za przynależność do OSP czy ubezpieczenie na równi z funkcjonariuszami PSP. W listopadzie 2020 r. przesłałem na ręce Waldemara Pawlaka, Prezesa Zarządu Głównego ZOSP RP, propozycję zamieszczenia na łamach miesięcznika „Strażak” ankiety „OSP w systemie bezpieczeństwa państwa” z wnioskiem o przesłanie zwrotne wypełnionych ankiet. Wzór ankiety skierowany był głównie do członków OSP. Dałem tym samym sygnał Panu Prezesowi, że podejmowane są przez Interdyscyplinarny Zespół Badawczy prace nad przygotowaniem skutecznego uregulowania prawnego szeroko rozumianej ochrony ludności, w tym organizacji OSP. W odpowiedzi uzyskałem w grudniu 2020 r. od Pana Prezesa propozycję współpracy, do której nigdy nie doszło. Niestety, ankieta ta nie ukazała się na łamach miesięcznika „Strażak”. Nadmieniam, że została ona opracowana przez:

- Andrzeja Jaroszka,
- dr. Mateusza Paplickiego – pracownika Uniwersytetu Medycznego we Wrocławiu,
- Marka Poniatowskiego – działacza OSP Siechnice k. Wrocławia.

Ankieta ta uzyskała również pełną akceptację prof. dr. hab. Tadeusza Kocowskiego – przewodniczącego Interdyscyplinarnego Zespołu Badawczego. Dlatego wielkim zaskoczeniem dla mnie był fakt, że pierwsze głosy krytyki przygotowywanego projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych pochodziły z Zarządu Głównego ZOSP RP. Uważam również, że tak ważny akt prawny jest długo oczekiwany przez czynnych i byłych członków OSP.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami (Dz. U. Nr 41, poz. 365).

Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 20, poz. 106).

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

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 94, poz. 808).

st. bryg. w st. spocz. Stanisław Ręclawowicz

Dyrektor Biura Ochrony Ludności

Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej

Ochotnicze straże pożarne zasługują na odrębną ustawę

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.16>

Streszczenie: Uchwalenie ustaw o Państwowej Straży Pożarnej oraz o ochotniczych strażach pożarnych, choć dokonane w dużej odległości czasowej, przebiegało w podobnej atmosferze. Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych reguluje sytuację organizacji społecznych mających status stowarzyszeń. One to wykonują nie tylko tak jak PSP profesjonalne działania ratownicze, ale również bardzo istotne działania na rzecz społeczności lokalnych.

Słowa kluczowe: ochotnicza straż pożarna, projekt ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, ochrona przeciwpożarowa, działania na rzecz społeczności lokalnych

Voluntary Fire Brigades deserves a new act

Summary: Establish the State Fire Service Act and the Voluntary Fire Brigades Act, although made in long time distance, was proceeding in similar atmosphere. The Voluntary Fire Brigades Act regulate the situation of social organisations, which have a status of association. Voluntary Fire Brigades, as well as State Fire Service, are responsible for rescue activity, but also their activity is focused on local communities.

Keywords: Voluntary Fire Brigades, the Voluntary Fire Brigades Act (project), fire protection, activity of behalf of local communities

Wstęp

Walka z ogniem miała miejsce od niepamiętnych czasów, kiedy to człowiek nauczył się wykorzystywać go do swoich potrzeb. Walka ta, jak wskazują źródła historyczne, przebiegała w coraz to bardziej zorganizowany sposób. Powstające związki ogniowe czy związki florjańskie zmierzały do tworzenia grup gaśniczych lub ratowniczych zwanych strażami pożarnymi. Na przestrzeni dziejów miały one wieloraki charakter, od ochotniczych, obowiązkowych, po zawodowe¹. Należy również nadmienić, że mało zbadane jest

¹ Zob. ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami żywiołowymi (Dz. U. z 1934 r. Nr 41 poz. 365).

zaangażowanie właśnie ochotniczych straży pożarnych (OSP) w odzyskanie naszej państwowości i niepodległości. Zauważono, że podczas zaborów właśnie w OSP pielęgnowano polskość, gdyż zaborcy zezwalali na polską komendę oraz szkolenia, w tym strażacką literaturę w języku polskim.

1. OSP w wolnej Polsce

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. ruch strażacki zaczął odnawiać się ponownie w sposób zorganizowany. Natomiast pierwsza ustawa regulująca m.in. funkcjonowanie OSP ukazała się dopiero w 1934 r., powierzając je gminom – art. 4 ust. 1: „w każdej gminie winna istnieć dostateczna ilość straży pożarnych, odpowiadających pod względem liczebności i zaopatrzenia potrzebom miejscowym”, gdzie „Wszyscy w obrębie gmin przebywający obowiązani są współdziałać w wykonywaniu tej ochrony w zakresie w ustawie niniejszej określonym”².

2. Kolejne zmiany obejmujące OSP

Po przemianach społecznohistorycznych i gospodarczych, jakie zaszły w naszym kraju po 1989 r., powstał problem, jak ma funkcjonować z jednej strony dotychczasowy system paramilitarny obrony cywilnej (w straży pożarnej kompanie zmilitaryzowane, tzw. zkp³), z drugiej natomiast nowy system prawny oparty na prawie cywilnym. Charakter tamtych czasów oddawały słowa ówczesnego Marszałka Senatu, prof. Andrzeja Stelmachowskiego, wypowiedziane w 1991 r.: „Punkt widzenia autorów ustaw strażackich bardziej przystoi do przepisów międzynarodowych jak do siermiężnej polskiej rzeczywistości”⁴. Straże pożarne były wtedy terenowymi lub zakładowymi formacjami obrony cywilnej. Powstawało wiele koncepcji proponujących tworzenie nowych systemów, resortów lub formacji. Niestety, propozycje te nie przystawały do przyszłej struktury państwa prawa.

² Zob. art. 2 ust. 3 ustawy o ochronie przed pożarami i innymi klęskami żywiołowymi.

³ Zob. S. Ręclawowicz, *Ochotnicza straż pożarna w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3861, „Prawo” 2018, t. CCCXXVI.

⁴ Dotyczyło to projektów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej – przygotowanych ze znaczącym udziałem pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

3. Pracownicy naukowcy Uniwersytetu Wrocławskiego uczestnikami procesu legislacyjnego ustaw strażackich

Wreszcie przygotowany projekt ustawy z 1990 r. o Państwowej Straży Pożarnej, skierowany do legislacji inicjatywą poselską, wzbudził zainteresowanie ówczesnych parlamentarzystów Sejmu i Senatu RP X kadencji. W dniu 24 sierpnia 1991 r. uchwalono ustawy: o Państwowej Straży Pożarnej i o ochronie przeciwpożarowej. Nie byłoby w tym nic szczególnego, gdyby nie fakty świadczące o tym, że były to projekty przygotowane społecznie (jak wskazują materiały źródłowe) przez grupę dolnośląskich oficerów ówczesnych straży pożarnych (terenowych i zakładowych) przy pomocy pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Na szczególną uwagę zasługuje uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, w którym to zasygnalizowano powstanie pierwszego niemilitarnego systemu ratowniczo-gaśniczego, funkcjonującego do dziś. Wrocławskie projekty poparła wtedy Krajowa Sekcja Pożarnictwa (KSP) NSZZ „Solidarność” (jak pisze przewodniczący Krzysztof Wojtułski)⁵, przedstawiając je jako wspólny projekt KSP i ówczesnej Komendy Głównej Straży Pożarnej. Pełnomocnikiem Komendanta Głównego Straży Pożarnych oraz KSP był (obecnie st. bryg. w st. spocz.) mgr Andrzej Jaroszek – pracownik Uniwersytetu Wrocławskiego ds. ochrony przeciwpożarowej. Przygotowana „Ewolucja prawodawstwa pożarniczego-ratowniczego w III RP” jest tego dobitnym przykładem. Innym przykładem mogą być konferencje naukowe: w 2016 r. pt. „Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej”⁶ oraz w 2018 r. pt. „Ochotnicze Straże Pożarne TRADYCJA – SAMORZĄD – BEZPIECZEŃSTWO”⁷, zakończone książkowymi – drukowanymi i elektronicznymi – publikacjami naukowymi. Konferencje te były efektem współpracy Wojewody Dolnośląskiego, Samorządu Województwa Dolnośląskiego oraz Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, która to nieprzerwanie trwała od 1990 r. Należy również uwzględnić wkład w tym zakresie posła Pawła Hreniaka⁸, gdyż jako

⁵ Zob. K. Wojtułski, *Jak się zaczęła PSP*, „Przegląd Pożarniczy” 2021, nr 8, s. 18. W artykule autor opisuje dość szczegółowo działania Krajowej Sekcji Pożarnictwa NSZZ „Solidarność” w zakresie procedowania wrocławskich projektów.

⁶ Była to reakcja środowiska zwanego „wrocławskim” na procedowany projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej przygotowywany od kilkunastu lat w Komendzie Głównej PSP w Warszawie. Projekt ten uzyskał negatywną rekomendację Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem wstrzymania dalszych prac nad nim. Dokument z dnia 22 sierpnia 2019 r. Nr – CAS.10.11.3.2019(5).

⁷ Konferencja była wynikiem wieloletniej współpracy z Wydziałem Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, z radnymi Sejmiku Województwa Dolnośląskiego – w szczególności Zbigniewa Szczygła, przedstawiciela Wojewody – Stanisława Ręclawowicza oraz ówczesnego Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP we Wrocławiu – Adama Koniecznego.

⁸ Zob. informacja na stronie Sejmu RP. Poseł Hreniak został powołany 12 maja 2021 r. na przewodniczącego sejmowej podkomisji stałej ds. rozwoju i promocji ochotniczych straży pożarnych. „Według przyjętego planu posłowie czerwiec chcą poświęcić na projekt ustawy o Ochotniczych Strażach Pożarnych,

Wojewoda Dolnośląski uczestniczył w przygotowaniu konferencji w 2018 r. przez swojego stałego przedstawiciela. Podjął się również współpracy z ochotniczymi strażami pożarnymi województwa dolnośląskiego poprzez szereg spotkań konsultacyjno-szkoleniowych, na których to przewijał się problem konieczności przygotowania projektu odrębnej ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

4. Pierwsze propozycje przygotowania projektu ustawy o OSP

Propozycję przygotowania założeń do projektu ustawy oraz następnie współpracy przy ew. projekcie pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego przedstawiono 12 lipca 2019 r. Elżbiecie Witek, ówczesnej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, uzyskując jej wstępną akceptację. W spotkaniu tym uczestniczył autor razem z dr. Mateuszem Paplickim. Przedstawiono przy tym przebieg wspomnianej wyżej konferencji naukowej poświęconej wyłącznie sprawom OSP.

Taka inicjatywa miała wtedy zarówno wielu zwolenników, jak i przeciwników. Uważano, że ustawa o ochronie przeciwpożarowej jest wystarczającym aktem prawnym regulującym sprawy OSP jako jednostki ochrony przeciwpożarowej⁹. Należy jednak dodać, że ustawa o ochronie przeciwpożarowej nie była skierowana do OSP pomimo delegacji ustawowej odsyłającej do innej ustawy o stowarzyszeniach, na podstawie której od 1991 r. działają one wzorowo. Na podstawie tej ustawy (o stowarzyszeniach) działa również, odrębnie od każdej OSP, stowarzyszenie, czyli Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP, będący również jednostką tej ochrony. Przedstawiony przez ZOSP RP na początku lat 90. tzw. statut „wzorcowy” dla ochotniczych straży pożarnych w Polsce zawierał zaledwie postanowienie „udział OSP w akcjach ratowniczych”, których organizatorem jest Państwowa Straż Pożarna¹⁰. Natomiast relacje zachodzące pomiędzy gminą a tymi stowarzyszeniami OSP zostały pozostawione same sobie. Należy również nadmienić, że ustawa o ochronie przeciwpożarowej została skierowana m.in. do osób fizycznych (art. 3), osób prawnych, organizacji instytucji, właścicieli zarządców lub użytkowników budynków, obiektów, terenów lub środowiska (art. 4), niekoniecznie do

w lipcu zajmą się wynikami kontroli Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego przez Najwyższą Izbę Kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem OSP, we wrześniu minister spraw wewnętrznych i administracji ma przedstawić informację na temat systemu szkoleń realizowanych przez PSP dla druhów OSP, w październiku zaplanowano dyskusję nad postulatami ograniczającymi codzienną biurokrację w OSP, a w listopadzie kolejna informacja, tym razem o działaniach wspierających OSP przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” – <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PODKOMISJAST&NrKadencji=9&KodPodKom=ASW03S> [dostęp 8.02.2023].

⁹ Zob. art. 15 pkt 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

¹⁰ Zob. art. 7 pkt 1 w związku z art. 13 ust. 6 pkt 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400).

OSP, pomimo że drухowie przejawiają tu szczególną postawę obywatelską, bo z jednej strony mają prawo uczestniczyć w tworzeniu wspólnoty samorządowej (gminnej¹¹, powiatowej czy wojewódzkiej), natomiast z drugiej strony mają prawo zrzeszania się w stowarzyszenia. Gwarantuje im to nasza Konstytucja. Jak pisze prof. Tadeusz Kocowski, podmioty te działają na tym samym obszarze i mają podobne lub zbieżne zadania¹². Brak jest tylko narzędzi prawnych, na jakich zasadach ta współpraca miałyby przebiegać. Innym aspektem jest fakt, że druh, wstępując w szeregi OSP, musi przyjąć na siebie zadania wynikające ze statutu, a następnie zadania przypisane jednostce ochrony przeciwpożarowej.

5. Dylematy wynikające z braku jednoznacznych regulacji prawnych

Można tu postawić zasadnicze pytanie, która OSP jest w stanie funkcjonować samodzielnie jako jednostka ochrony przeciwpożarowej bez wsparcia i pomocy gminy. Jeżeli ta współpraca układa się wzorowo, to nie ma problemu, natomiast w sprawach konfliktowych nawet sądy nie są w stanie tych sporów rozstrzygnąć, gdyż przepisy w tym zakresie są niejednoznaczne. Dowodem są sprawy: OSP Bardo, OSP Dzikowiec, OSP Działawa, OSP Wymiarki¹³ itp. Można w tym miejscu postawić inne pytanie: dlaczego twórcy Państwowej Straży Pożarnej (nie należy ich mylić z autorami ustaw strażackich) wypaczyli zaproponowany zamysł, przenosząc krajowy system ratowniczo-gaśniczy z ustawy o Państwowej Straży Pożarnej do ustawy o ochronie przeciwpożarowej, gdzie poza art. 3 i 4 ochrona ta jest jednym z zadań własnych powiatu i gminy? Znowu, jak pisze prof. Kocowski, nie jest to zadanie tak do końca własne, ale może bardziej zlecone, gdyż ani powiat, ani gmina nie jest w stanie samodzielnie, bez wsparcia administracji rządowej i środków budżetu państwa, tych zadań w pełni zrealizować. Myślę, że stanowisko samorządów powiatowych i gminnych będzie jednoznaczne w zakresie przejęcia znacznej części kosztów funkcjonowania OSP przez budżet państwa, co jest zgodne z ideą strony rządowej przygotowującej przedmiotowy projekt¹⁴, który proponował m.in.

¹¹ Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

¹² Zob. opracowanie prof. T. Kocowskiego, *Gmina a Ochotnicze Straże Pożarne w wykonywaniu zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII.

¹³ Do ewentualnego wglądu dokumentacja Samodzielnego Stanowiska ds. KSRG, Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. W latach 2018-2020 autor był starszym inspektorem wojewódzkim na tym samodzielnym stanowisku.

¹⁴ Autor uczestniczy w przygotowaniu projektu do ustawy o ochotniczych strażach pożarnych ze strony Komendy Głównej PSP, będąc jednocześnie dyrektorem Biura ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP, przekształconego następnie w Biuro Ochrony Ludności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

większe zaangażowanie budżetu państwa na rzecz wszystkich OSP w Polsce, łącznie z GOPR, TOPR, WOPR. Zachowując konstytucyjne prawo do dobrowolnego zrzeszania się, proponowano większą ochronę prawną oraz środki finansowe w sytuacji utraty zdrowia, a nawet życia podczas różnych działań. Jak ważny i doceniany jest to wkład ze strony OSP, widzimy w czasie pandemii COVID-19. Są to działania nie tylko ratownicze, jak stanowi obecne prawo, ale również i inne działania na rzecz społeczności lokalnych, które nie podlegają wypłacie ekwiwalentu przez gminy. Szczególnie dotyczy to wsparcia pogotowia ratunkowego lub prowadzenia samodzielnych działań udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym.

Prowadzona kampania informacyjna Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Kierownictwa Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej Szefa Obrony Cywilnej Kraju uzyskuje wiele pochwał, propozycji i wniosków z różnych środowisk: społecznych, rządowych, politycznych itp., w tym samych OSP, traktujących o konieczności uregulowania ustawowego tak wielce zasłużonych dla naszego kraju organizacji. Czy była to słuszna droga, pokaże czas oraz ocenią ten fakt sami druhowie ochotnicy.

6. Wnioski

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków, podkreślających konieczność uregulowania ochotniczych straży pożarnych w odrębnej ustawie.

- 1) określenie w jednym akcie prawnym rozproszonych uregulowań dotyczących relacji zachodzących pomiędzy konstytucyjnie niezależnym stowarzyszeniem, jakim jest każda ochotnicza straż pożarna, a konstytucyjnie niezależnym samorządem terytorialnym, w szczególności gminą;
- 2) podniesienie poprzez odrębną ustawę rangi stowarzyszeń, jakimi są ochotnicze straże pożarne, podejmujące jako jednostki ochrony przeciwpożarowej działania na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem;
- 3) powrót do propozycji zapoczątkowanych w 1990 r., w czasie procesu legislacyjnego nad projektami ustaw z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej i ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej;
- 4) wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań i zasad w funkcjonowaniu ochotniczych straży pożarnych, które wynikają z potrzeb praktyki oraz są efektem prac badawczych, analiz oraz konsultacji, w szczególności na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego¹⁵.

¹⁵ W szczególności zob. następujące pozycje literatury: A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009; T. Kocowski,

Bibliografia

Literatura

- Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Kocowski T., *Gmina a Ochotnicze Straże Pożarne w wykonywaniu zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII.
- Kocowski T., Błażewski M. (red.), *Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, Wrocław 2018.
- Kocowski T., Błażewski M., Małecki W. (red.), *Ochotnicze straże pożarne. Tradycja – Samorząd – Bezpieczeństwo*, Wrocław 2018.
- Ręclawowicz S., *Ochotnicza straż pożarna w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3861, „Prawo” 2018, t. CCCXXVI.
- Wojtułski K., *Jak się zaczęła PSP*, „Przegląd Pożarniczy” 2021, nr 8.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami żywiołowymi (Dz. U. z 1934 r. Nr 41 poz. 365).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400).

Źródła internetowe

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PODKOMISJAST&NrKadencji=9&KodPodKom=ASW03S>

M. Błażewski (red.), *Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, Wrocław 2018; T. Kocowski, M. Błażewski, W. Małecki (red.), *Ochotnicze straże pożarne. Tradycja – Samorząd – Bezpieczeństwo*, Wrocław 2018.

Zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego jest jednym z podstawowych zadań współczesnego państwa. Przedmiotem działania organów administracji publicznej, a w jej ramach różnego rodzaju służb, inspekcji oraz straży, jest m.in. ochrona ludności przed zagrożeniami mogącymi naruszyć takie stany jak porządek i bezpieczeństwo publiczne, a także takie dobra chronione przez prawo jak życie, zdrowie i mienie. [...]

Artykuły składające się na treść publikacji zostały przygotowane przez przedstawicieli nauki zajmujących się problematyką bezpieczeństwa jako zadaniem administracji rządowej i samorządowej. Jednakże wyjątkowość całości kształtowi pracy nadaje udział w niej przedstawiciele służb, praktyków bezpieczeństwa, dzielących się z czytelnikiem refleksjami bazującymi na bogatym doświadczeniu zdobytym przez lata pracy na rzecz szeroko rozumianej ochrony ludności.

Z Wprowadzenia