

OCHRONA I OBRONA LUDNOŚCI CYWILNEJ W POLSCE

Redakcja naukowa:

Mariusz Kubiak
Paweł Szmitkowski

Redakcja naukowa:

dr hab. MARIUSZ KUBIAK, prof. uczelni

dr PAWEŁ SZMITKOWSKI

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Nauk Społecznych

Recenzenci:

dr hab. Henryk Wyrębek, prof. uczelni

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

dr hab. Zbigniew Ciekanowski, prof. uczelni

Państwowa Szkoła Wyższa w Białej Podlaskiej

Komitety Wydawniczy: Andrzej Barczak, Mikołaj Bieluga, Andrzej Borkowski, Grażyna Anna Ciepiela, Janina Florczykiewicz (przewodnicząca), Robert Gałązkowski, Jerzy Gieorgica, Arkadiusz Indraszczyk, Beata Jakubik, Jarosław Kardas, Wojciech Kolanowski, Agnieszka Prusińska, Zofia Rzymowska, Sławomir Sobieraj, Stanisław Socha, Maria Starnawska, Grzegorz Wierzbicki, Waldemar Wysocki

© Copyright by Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2019

Żaden fragment tej publikacji nie może być reprodukowany, umieszczany w systemach przechowywania informacji lub przekazywany w jakiegokolwiek formie – elektronicznej, mechanicznej, fotokopii czy innych reprodukcji – bez zgody posiadacza praw autorskich.

ISBN 978-83-7051-963-6



Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach
www.wydawnictwo-naukowe.uph.edu.pl

08-110 Siedlce, ul. Żytnia 17/19, tel. 25 643 15 20

Ark. wyd. 11,8. Ark. druk. 15,2.

Druk i oprawa: EXDRUK Spółka Cywilna, Włocławek

Spis treści

Wstęp.....	5
Mariusz Kubiak, Maciej Tołwiński ANTYCYZNE KONCEPCJE WOJNY, POKOJU I BEZPIECZEŃSTWA.....	7
Roman Krawczyk UNIWERSALNY WYMIAR BIBLIJNYCH PODSTAW OCHRONY LUDNOŚCI	19
Marian Cieślarczyk ZNACZENIE KULTURY BEZPIECZEŃSTWA ORAZ MORALE PODMIOTÓW FIZYCZNYCH I PRAWNYCH DLA JAKOŚCI FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	31
Agnieszka Wioletta Filipek KOMUNIKOWANIE ORAZ ZARZĄDZANIE INFORMACJAMI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH I PODCZAS KRYZYSÓW	47
Jacek Kędra OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA – HISTORIA I TERAŹNIEJSZOŚĆ	61
Daria Krzewniak WYBRANE ZAGADNIENIA OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ W POLSCE	77
Sylvia Zakrzewska ORGANIZACJA KRAJOWEGO SYSTEMU RATOWNICZO-GAŚNICZEGO W ŚWIELE PROJEKTU USTAWY O KRAJOWYM SYSTEMIE RATOWNICZYM	105
Henryk Wyrębek UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU PAŃSTWOWE RATOWNICTWO MEDYCZNE W POLSCE	127
Sylvia Kęska UDZIAŁ POLSKIEJ POLICJI W ŚCIGANIU SPRAWCÓW WYKROCZEŃ.....	151

Joanna Ważniewska

WSPÓŁDZIAŁANIE SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
ZE STRAŻĄ GRANICZNĄ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH..... 173

Paweł Szmitkowski

SZKOLENIE W OBRONIE CYWILNEJ – MIĘDZY TEORIAĄ A PRAKTYKĄ 191

Jerzy Kunikowski, Paweł Szmitkowski, Sylwester Kunikowski

TRWAŁE I NOWE ZAGROŻENIA SPOŁECZEŃSTWA I MŁODZIEŻY 203

Agnieszka Araucz-Boruc

BEZPIECZEŃSTWO W ŚRODOWISKU SZKOLNYM – WYBRANE ASPEKTY..... 221

Teresa Janicka-Panek

WYCHOWANIE PATRIOTYCZNE JAKO CEL I ZADANIE
WE WSPÓŁCZESNEJ EDUKACJI Wczesnoszkolnej..... 233

WSTĘP

Współczesne bezpieczeństwo jest zjawiskiem bardzo złożonym i wieloaspektowym. Pojawiające się coraz częściej trudne do przewidzenia i identyfikacji zagrożenia o charakterze politycznym, gospodarczym, społecznym, kulturowym czy ekologicznym stanowią poważne wyzwanie dla systemów bezpieczeństwa zarówno w środowisku międzynarodowym, jak i krajowym. Jednym z ich kluczowych zadań jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej jako najważniejszego podmiotu każdego organizmu państwowego. Elementami instytucjonalnymi, odpowiedzialnymi za realizację tych zadań, są system zarządzania kryzysowego oraz Obrona Cywilna. Celem badań prezentowanych w monografii jest ukazanie wybranych elementów szerokiego spektrum ich funkcjonowania.

Na początku opracowania podkreślono aksjologiczny wymiar ochrony ludności, stanowiący podstawę kształtowania właściwych postaw ludzkich, pozwalających na wypracowanie odpowiednich założeń systemowych. Następnie poruszono zagadnienie sfery kultury bezpieczeństwa poprzez pryzmat kształtowania postaw moralnych podmiotów stanowiących elementy systemu zarządzania kryzysowego (SZK). Działanie to stanowi bowiem gwarancję świadomego, odpowiedzialnego i skutecznego funkcjonowania tegoż systemu. Niezwykle ważnym jego komponentem jest także wskazany w dalszej części opracowania proces komunikacji między elementami systemu jako wyznacznik skutecznej wymiany informacji i harmonijnego współdziałania jego składowych. Kolejny rozdział porusza kwestię szerokiego i wąskiego ujęcia terminu ochrony ludności oraz jej miejsca w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski. Zamieszczone w nim dane oparte zostały o analizę wyników audytu, przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz raportów Państwowej Straży Pożarnej, dotyczących stanu przygotowania ochrony ludności i Obrony Cywilnej w Polsce.

Kolejne trzy rozdziały poświęcono problematyce udziału służb w systemie zarządzania kryzysowego. Wskazano w nich na specyfikę działania i zakres wykonywanych zadań przez Państwowe Ratownictwo Medyczne, Policję oraz Straż Graniczną. Przeprowadzone rozważania wskazały miejsce tych podmiotów, zarówno w podsystemie bezpieczeństwa powszechnego i publicznego, jak i w procesie reagowania kryzysowego jako wykonawczego elementu systemu zarządzania kryzysowego.

Następny fragment monografii stanowi analiza aspektów szkoleniowych i edukacyjnych, charakterystycznych zarówno dla podniesienia kompetencji pracowników administracji publicznej, zajmujących się problematyką ochrony i obrony ludności cywilnej, jak i samych obywateli, którzy muszą posiadać niezbędną wiedzę i umiejętności konieczne do skutecznego udzielania pomocy sobie i innym, zarówno w sytuacji wystąpienia zagrożeń dnia codziennego, jak również tych noszących znamiona sytuacji kryzysowej. Problematykę tę podejmuje rozdział, przedstawiający kompleksowy proces przygotowania społeczeństwa do działania w sytuacjach niebezpiecznych, realizowany przez struktury Obrony Cywilnej. Kolejny rozszerza powyższe zagadnienia o charakterystykę klasycznych oraz nowo powstających zagrożeń społeczeństwa polskiego. Wpływają one na opracowywane programy kształcenia w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa w szkole, jak również w zakres szkoleń w systemie administracji publicznej, służbach, inspekcjach i strażach. Opracowanie zamyka materiał poświęcony bezpieczeństwu w środowisku szkolnym. Jest to kwestia niezwykle istotna nie tylko ze względu na wymogi edukacyjne, ale także proces budzenia świadomości zagrożeń wśród młodego pokolenia obywateli RP.

Opracowana monografia jest głosem w toczonej szeroko dyskusji na temat kluczowych wyzwań dla systemu ochrony ludności w Polsce w dobie eskalacji szerokiego zespołu zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Należy postrzegać ją jako próbę wskazania głównych płaszczyzn myślenia i działania w celu zoptymalizowania działań podmiotu państwowego oraz zapewnienia efektywnego wykorzystania jego potencjału na rzecz ochrony i obrony obywateli.

*Mariusz Kubiak
Paweł Szmitkowski*

Mariusz KUBIAK
Maciej TOŁWIŃSKI

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych

ANTYCYZNE KONCEPCJE WOJNY, POKOJU I BEZPIECZEŃSTWA

ANTIQUE CONCEPTS OF WAR, PEACE AND SECURITY

Abstract: War, peace and security are universal cognitive categories, always present in the life and growth of man and civilization. Man constantly had to decide for aggressive or defensive battle. The presented text raises the issues of war, peace and security in ancient philosophy. The authors present the philosophical thought of the most important scientists at the time and compare it with the analyzed categories.

Keywords: ancient philosophy, peace studies, philosophy of security

Już w starożytnej Grecji i Rzymie filozofowie analizowali problematykę wojny, pokoju i bezpieczeństwa. Przedstawiony materiał zawiera wybór najważniejszych stanowisk myślicieli starożytnych w tym obszarze. Przedmiotowa tematyka była żywo omawiana i komentowana przez wielu antycznych uczonych, jednak za najdonioślejszy czas twórczy tego okresu należy uznać okres sokratejski i postsokratejski. To wtedy powstały pierwsze spójne teorie człowieka i świata. Czasy sprzed życia i działalności Sokratesa, jakkolwiek interesujące poznawczo, nie są przedmiotem niniejszego opracowania. Sam Sokrates jest pominięty, albowiem jego działalność filozoficzną znamy jedynie z dzieł Platona. Sam uczoney nie pozostawił po sobie żadnego utworu.

Zagadnienia poruszane w niniejszym opracowaniu mają bez wątpienia charakter uniwersalny. Trzy kategorie (wojny, pokoju i bezpieczeństwa) od zarania dziejów, w różnej formie towarzyszą rozwojowi człowieka i cywilizacji. Ponadczasowość tematyki i obszaru problemowego jest dodatkowo

potęgowana przez stan współczesnych stosunków międzynarodowych, mianowicie wojna jest stale obecna w przestrzeni społeczno-politycznej. Opis i wyjaśnienie poglądów starożytnych filozofów może dodatkowo pogłębić nasze współczesne rozumienie przedmiotowych fenomenów.

Celem prezentowanych badań jest syntetyczne przedstawienie głównych koncepcji polemologicznych i irenologicznych wspomnianego okresu. Podjęty problem badawczy zawiera się w pytaniu: *W jaki sposób opisywano i wyjaśniano zagadnienia wojny, pokoju i bezpieczeństwa w czasach starożytnych?* Należy założyć hipotetycznie, że poglądy uczonych na wojnę, pokój i bezpieczeństwo w wielu przypadkach były zbieżne, gdyż wynikają z podobnego odbioru zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych oraz osobistych doświadczeń i przymysłów ich twórców.

Platon (427 p.n.e.-347 p.n.e.) – twórca idealizmu i jego główny przedstawiciel, traktuje wojnę jako naturalne i wieczne zjawisko społeczne¹. Uważa, że realne możliwości rozwoju państwa ma jedynie w okresie pokoju, stąd niezmiernie ważne jest zarządzanie państwem w taki sposób, aby o ile to możliwe, zachowywać pokój. Potępia prowadzenie wojen domowych między greckimi państwami-miastami, wiodących do wzajemnego wyniszczania się Hellenów, z natury przyjaciół i określa je mianem choroby i rozpadu². Godzi się na wojny zewnętrzne, uważając je za zjawisko naturalne, gdyż jego zdaniem, Grecy różnią się od barbarzyńców (posiadają poczucie wyższości cywilizacyjnej) i są zmuszeni do obrony swojego bezpieczeństwa³. Uważa, że państwo w okresie pokoju powinno sposobić się do wojny, gdyż w ten sposób jest mniej zagrożone⁴. Twierdzi, że istotne jest wyrabianie wśród młodych ludzi umiejętności walki zbrojnej⁵. Wojownik powinien prezentować sobą następujące cechy:

- umiłowanie mądrości;
- wiedzę o sposobach i środkach jak najlepszego wykonywania swojego zawodu;
- poczucie sprawiedliwości;

¹ Ł. Roman, *O wojnie i pokoju – dylematy polemologiczne*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, Vol. 45, Issue 1, 2017, s. 83.

² W. Rechlewicz, *Elementy filozofii bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo z perspektywy historii filozofii i filozofii polityki*, Warszawa 2012, s. 62.

³ Ł. Roman, dz. cyt., s. 83.

⁴ Zob. Platon, *Prawa*, Warszawa 1960, s. 340. za: W. Rechlewicz, dz. cyt., s. 63.

⁵ W. Rechlewicz, dz. cyt., s. 63.

- rozwagę;
- tężyznę fizyczną;
- męstwo⁶.

Projekt rozważań na temat wojny i bezpieczeństwa Platon czerpie ze swojej koncepcji duszy. Wyróżnia duszę pożądlivą, popędlivą (temperament) i rozumną (intelekt). Poszczególne składowe dopełniają się i wzajemnie z siebie wynikają. Jako przyczynę wojen podaje dysharmonię pomiędzy poszczególnymi jej elementami, spowodowaną niesprawiedliwością. Jeśli w państwie, skonstruowanym na przytoczonym paradygmacie, wszystkie poszczególne warstwy dobrze wykonują swoje obowiązki, prowadzi to do rozwoju szczęścia jednostki i społeczeństwa, zapewniając dobrobyt obywatelom. Dzielność i mądrość, określane mianem sprawiedliwości rodzą zgodę i przyjaźń. Wada i głupota, czyli niesprawiedliwość prowadzą do podziałów, walk i wojen⁷.

Platon dzieli wojny na wewnętrzne i zewnętrzne, co pociąga za sobą ważne skutki aksjologiczne. Wojny zewnętrzne uważa za naturalne i sprawiedliwe, gdyż Grecy są bardziej cywilizowani od barbarzyńców i stąd konieczne jest wojowanie z nimi w imię obrony wyższej, lepszej kultury. Wojnom wewnętrznym z kolei należy przeciwdziałać wszystkimi możliwymi sposobami. Są one bowiem przejawem zła, choroby toczącej społeczeństwo greckie⁸. Zastanawiając się nad genezą wojny wyodrębnia jej następujące przyczyny: naruszenie ładu naturalnego (harmonii) ustanowionego w świecie i człowieku, łamanie i lekceważenie zasad sprawiedliwości, moralności oraz prawa, naturalną wrogość obcych etnicznie plemion oraz przeludnienie poszczególnych państw⁹.

Innym podziałem dokonany przez filozofa jest podział ze względu na podmioty toczące wojnę. I tak są to:

- wojny indywidualne, czyli te, które dotyczą życia prywatnego. Toczono je z samym sobą o zwycięstwo i panowanie tego, co jest lepsze w naturze ludzkiej nad tym, co jest gorsze. Jest to walka rozumności nad cielesnością, chciwością i nierozumnym pożądaniem;

⁶ R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995, s. 20.

⁷ Tamże, s. 12-13.

⁸ W. Rechlewicz, dz. cyt., s. 48.

⁹ Tamże, s. 47.

- wojny w życiu publicznym, toczone z innymi. Przeradzają się w bunty i anarchię. Są prowadzone w celu osiągnięcia zwycięstwa i panowania nad państwem. Mają w konsekwencji doprowadzić do ujarznienia niesprawiedliwej mniejszości;
- wojny zbrojne. Odnoszą się zarówno do spraw międzypaństwowych, jak i wewnątrzpaństwowych (przede wszystkim przeciwko buntom) i toczone są przeciwko nieprzyjaciołom zewnętrznym i wewnętrznym. Ich celem jest objęcie panowania państwa nad samym sobą oraz wolność i suwerenność¹⁰.

Przedstawia również pewne warunki pokoju. Przez pokój Platon rozumie stan panowania rozumu i eliminację chciwości, agresji i braku życzliwości wzajemnej¹¹. Pokój stanowi, w oparciu o zasady dialektyki, zaprzeczenie zaprezentowanych wyżej wojen. Tak więc pokój stanowiony jest przez:

- pojednanie i przyjaźń. Należą one do trwałych i nierozłącznych pragnień człowieka;
- eliminację wrogów. Jest on najbardziej realny i pojawia się co jakiś czas w historii wojen. Kończy krwawe i okrutne wojny;
- zniewolenie, czyli przywiązanie do najbardziej realnych i dynamicznych stanów w istnieniu rodzaju ludzkiego. Są one swoistym kompromisem między pojednaniem i przyjaźnią a eliminacją i zniszczeniem¹².

Zwycięstwa w wojnach również nie mają jednorodnego charakteru. Uzależnione bywają od rodzaju prowadzonej wojny i pokoju możliwego do osiągnięcia. Platon wyróżnia następujące zwycięstwa skorelowane z rodzajami wojen:

- w wojnie prywatnej zwycięstwa prowadzą do idealnego pokoju, czyli pojednania i przyjaźni oraz wzajemnej życzliwości;
- w wojnie publicznej zwycięstwa skutkują rzeczywistym pokojem poprzez zniewolenie jednych przez drugich;

¹⁰ Podział za: J. Świniarski, M. Marcinkowski, *Rola wojny w życiu społecznym. Część I – wojna w historii myśli przednowożytnej*, „Zeszyty Naukowe WSOWL”, Nr 2 (164) 2012, s. 195.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

- w wojnie zbrojnej zwycięstwa prowadzą do eliminacji wrogów wewnętrznych albo zewnętrznych, oraz obcych i „obcoplemieńców”¹³.

Platon proponuje również kilka wskazówek szczegółowych, mających zagwarantować pokój i bezpieczeństwo. Są wśród nich wskazania dotyczące:

- „ilości i rodzaju wojsk, sposobu ich działań w starciach zbrojnych,
- właściwego budowania umocnień fortyfikacyjnych i zakładania obozów wojskowych,
- ćwiczeń wojskowych,
- obowiązków i zadań dowódców,
- konieczności poszanowania życia i zdrowia jeńców oraz
- właściwego traktowania poległych nieprzyjaciół”¹⁴.

Zdaniem filozofa wojna stanowi narzędzie do budowania pokoju. Tym samym, czas pokoju nie powinien być okresem przygotowań do nowej wojny.

Arystoteles (384 p.n.e.-322 p.n.e.) – twórca zasady *złotego środka* i uczeń Platona. Uważa, że szczęście stanowi największy i najlepszy cel życia człowieka. Dążą do niego wszyscy ludzie, chociaż nie wszystkim jest ono dane. Stąd też, jedną z podstawowych funkcji państwa jest zapewnienie szczęśliwego życia obywatelom. „Arystoteles uważa stan pokoju za warunek osiągnięcia szczęśliwego życia i za dobro samo w sobie, można zatem pokusić się o postawienie tezy, że wojna jest pewnym wypadkiem koniecznym, będącym instrumentem osiągnięcia szczęścia w warunkach pokoju”¹⁵. Wojna jest rozpatrywana przez Arystotelesa przede wszystkim w kategoriach militarnych. Swoją teorię wojny, pokoju i bezpieczeństwa opiera na rozważaniach na temat państwa. Szczególną rolę odgrywa tutaj projekt najlepszego państwa. Jego celem miałyby być zagwarantowanie wolnym ludziom „bezpiecznego, szczęśliwego i cnotliwego życia, zgodnie z zasadami sprawiedliwości”¹⁶.

Myśliciel uważa, podobnie jak Platon, że wojna stanowi środek do pokoju, a wszystko, co z nią związane jest konieczne, ale nie jest celem

¹³ Tamże.

¹⁴ M. Kubiak, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej w epoce Odrodzenia*, Siedlce 2011, s. 49.

¹⁵ Ł. Roman, dz. cyt., s. 83.

¹⁶ M. Kubiak, dz. cyt., s. 49.

państwa, stanowiąc jedynie pewien środek do osiągnięcia dobrego i szczęśliwego życia obywateli. Sądzi, że wojna ma się tak do pokoju jak praca do odpoczynku. Obywatele muszą umieć walczyć i pracować, lecz przede wszystkim powinni posiadać umiejętność życia w pokoju i wypoczynku. Zagrożeń upatruje w państwach nadmiernie zmilitaryzowanych. Twierdzi, że nie są one w stanie normalnie funkcjonować w czasie pokoju, bo ich prawo jest skonstruowane w oparciu o wojnę i jej podporządkowane. Kolejne zagrożenia, jakich upatruje w państwach, to możliwe przewroty dokonywane przez obywateli, gdyż panowanie nad obcym państwem może w nich rodzić chęć zapanowania nad własnym. Jako twórca idei *złotego środka* uważa, że możliwości wojenne państwa powinny być używane w odpowiedni sposób, czyli nie mogą być wykorzystane do podbijania tych, którzy na to nie zasługują. Celem ich utrzymania jest zatem obrona przed napadami, stwarzanie stanu przewagi militarnej, służącego dobru obywateli oraz podbój tych państw, których obywatele zasługują na los niewolników¹⁷.

Wskazuje, że działalność wojenna jest obok działalności pokojowej, jednym z zadań państwa. Uważa, że wojna sprawiedliwa, zgodna z prawami natury, jest środkiem do absolutnego celu państwa, jakim jest doskonałość i samowystarczalność. Wymienia trzy cele pośrednie wojny. Pierwszym jest ochrona przed zniewoleniem, czyli ochrona wolności i wolnych ludzi. Drugim jest zdobycie hegemonii w interesie poddanych, czyli walka w interesie ludzi wolnych. Trzecim natomiast jest zdobycie panowania nad tymi ludźmi, którzy zasługują na los niewolników. Powyższe cele traktował jako naturalne. Arystoteles wymienia również cele nienaturalne. Pierwszym nienaturalnym celem wojny jest podporządkowanie sobie wolnych ludzi, zniewolenie tych, którzy na niewolę nie zasługują. Drugim, zdobycie hegemonii przez władcę w celu realizacji jego prywatnych interesów. Trzecim, ujarznienie wszystkich, czyli agresja totalna wobec wolnych ludzi, jak i niewolników¹⁸. „Według Arystotelesa naturalnym celem wojny jest obrona i agresja w interesie ludzi wolnych. Nienaturalnym zaś celem wojny jest agresja przeciwko ludziom wolnym i wszystkim (wojna totalna)”¹⁹. Kryteria te można określić odpowiednio: naturalne, jako kryteria wojny sprawiedliwej, nienaturalne jako kryteria wojny niesprawiedliwej.

¹⁷ W. Rechlewicz, dz. cyt., s. 79-80.

¹⁸ Zob. J. Świniarski, M. Marcinkowski, dz. cyt., s. 197.

¹⁹ J. Świniarski, W. Chojnacki, *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 2004, s. 76.

Według myśliciela istnieją pewne determinanty bezpieczeństwa państwa. Powinny być one brane pod uwagę przy rozstrzyganiu najważniejszych kwestii państwowych. Arystoteles układa je hierarchicznie. Najważniejsze dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa jest prawodawstwo (wymiar polityczno-prawny). To ono w państwie, z wyjątkiem *politei* (czyli najwyższego stopnia organizacji państwa), jest czynnikiem warunkującym stabilność. Nie powinno być traktowane zbyt swobodnie ani zbyt rygorystycznie oraz powinno być dostosowane do charakteru obywateli. Eksport i import są drugim komponentem bezpieczeństwa państwa (wymiar ekonomiczno-handlowy). Władca powinien znać potrzeby swojego państwa, by móc optymalizować obrót towarami. Trzeci element, determinujący bezpieczeństwo państwa, stanowi jego obronność (wymiar militarno-obronny). Należy racjonalizować wykorzystanie straży strzegącej granic w taki sposób, by największy wysiłek skierować tam, gdzie istnieje potencjalne zagrożenie. Kolejną determinantą bezpieczeństwa państwa jest wojna i pokój (wymiar militarno-dyplomatyczny). Należy mieć świadomość możliwych zagrożeń i do ich intensywności dostosować przygotowanie militarne. Myśliciel wskazuje na potrzebę ciągłego przygotowania do wojny. Zbrojenia i militaryzację należy prowadzić w taki sposób, żeby z silniejszym przeciwnikiem zachować pokój i mieć możliwość pokonania słabszego wroga. Ostatnim czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo państwa są dochody (wymiar ekonomiczno-budżetowy). Powinny być racjonalizowane tak, aby nie ponosić zbędnych wydatków i jednocześnie optymalizować przychody²⁰. Poglądy Arystotelesa wpisują się szerzej w jego koncepcję filozofii praktycznej, czyli takiej, gdzie to ludzie realnie mają wpływ na kształt i charakter swojego bytu.

Epikur (341 p.n.e.-270 p.n.e.) jest twórcą i czołowym przedstawicielem hedonizmu, czyli poglądu, którego istotą jest uznanie przyjemności zmysłowej lub intelektualnej za najwyższe dobro. Przed Epikurem mianem hedonisty określa się Arystypa z Cyreny, twórcę szkoły cyrenajskiej, radykalnego hedonistę. To właśnie szkoła cyrenajska stanowiła podstawę etyczną epikureizmu²¹. Epikur uznaje, że wojny nie są stałym elementem życia społecznego – w przeszłości była bowiem epoka „w której ludzie nie znali

²⁰ J. Świniarski, M. Marcinkowski, dz. cyt., s. 198.

²¹ Zob. W. Rechlewicz, *Elementy filozofii bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo z perspektywy historii*

wojen i żyli szczęśliwie”²². Powstanie wojen wiąże z powstaniem własności indywidualnej. W pewnym momencie rozwoju społecznego, jak sądzi, pojawiła się rywalizacja prowadząca do konfliktów zbrojnych pomiędzy państwami-miastami²³.

W swoich poglądach na bezpieczeństwo podkreśla, że jest ono dobrem naturalnym, kumulującym w sobie pewne dobra szczegółowe. Wśród szczegółowych wymienia: przyjemność, mądrość, uczciwość oraz sprawiedliwość. Bezpieczeństwo stanowi przedmiot ludzkich starań, aczkolwiek nie jest ono zależne jedynie od człowieka. Wartym wskazania jest fakt, że Epikur odróżnił bezpieczeństwo zależne od człowieka i niezależne od działań ludzkich. Tym samym bezpieczeństwo zależne od człowieka staje się kategorią subiektywną, gdyż ludzie uzyskują je w toku podejmowanych działań wobec innych ludzi. Drugie natomiast stanowi sferę obiektywną, niezależną od człowieka, a zależną od przyrody. Ludzkie szczęście staje się tym samym funkcją wypadkową dwóch wymiarów bezpieczeństwa. Większą wagę jednak Epikur przykładą do bezpieczeństwa subiektywnego, które można modelować. Uważa, że można je osiągnąć na trzy sposoby: poprzez zdobywanie rozgłosu i sławy, budowanie siły i bogactwa oraz izolowane życie wśród przyjaciół. Sam Epikur nie wskazuje najlepszego sposobu osiągnięcia bezpieczeństwa, chociaż osobiście preferuje trzeci sposób, czyli realizujący jego najważniejsze hasło: spokojne życie, życie zgodnie z naturą²⁴.

Wskazuje, że życie przyjemne nie jest możliwe bez poczucia bezpieczeństwa. Właśnie dlatego bezpieczeństwo cenił najbardziej. Istotnym jego elementem jest brak zagrożenia ze strony ludzi (wymiar subiektywny). W związku z tym, istotną rolę w budowaniu bezpieczeństwa odgrywa przyjaźń. Dążenie do pozyskiwania przyjaciół jest więc dążeniem naturalnym. Przyjaciół należy pozyskiwać przede wszystkim ze swojego najbliższego otoczenia – sąsiadów, gdyż daje to ochronę przed przeciwnościami życia. Jeśli kogoś nie możemy włączyć do grona przyjaciół, należy traktować taką osobę w sposób życzliwy. Natomiast w sytuacji, kiedy jest to niemożliwe, należy unikać podejmowania wzajemnych stosunków. Przyjaźń nie tylko

filozofii i filozofii polityki, Warszawa 2012, s. 83-84.

²² R. Rosa, dz. cyt., s. 31.

²³ Zob. tamże.

²⁴ J. Świniarski, W. Chojnacki, dz. cyt., s. 77.

zapewnia bezpieczeństwo, ale jest także największym darem mądrości²⁵. Filozofia Epikura to podejście redukcjonistyczne i minimalistyczne. To poszukiwanie bezpieczeństwa poza główną sferą życia społecznego, wśród niewielkiej grupy przyjaciół, w oddali od polityki i spraw tego świata.

Kontynuatorem myśli Epikura był Tytus **Lukrecjusz** Carus (99 p.n.e.-55 p.n.e.), uznawany za najwybitniejszego przedstawiciela rzymskiego epikureizmu. Za najlepszą drogę do osiągnięcia szczęścia myśliciel uznaje pełne poznanie rzeczywistości. Poznanie i opanowanie przyrody przez człowieka stanowi źródło rozwoju społecznego, a ujarzmienie przyrody jest drogą dla dzikich plemion do budowy państwa i rodziny. W ramach postulowanej epistemologii jest optymistą, uważa bowiem, że ludzie posiadają narzędzia poznania najgłębszych tajemnic wszechświata. Mają to im gwarantować rozum i doświadczenie. Jako fundamentalną wartość, podobnie jak Epikur, wskazuje przyjaźń. To ona ma stanowić gwarancję obrony przed zewnętrznym niebezpieczeństwem. Idealną konstrukcję poznania świata proponowanymi narzędziami niszczy jednak wzrost zamożności ludzi, niweczącej indywidualne cechy charakteru, popychającej człowieka do podejmowania walki o coraz to nowe bogactwa²⁶. Jako Rzymianin podkreśla rangę zawierania międzynarodowych umów pokojowych, a stanowienie prawa, również wojennego, jest gwarantem bezpieczeństwa, szczęścia i pokoju. Stając w opozycji do współczesnej mu rzeczywistości, pełnej zniszczenia, zbrodni i gwałtów, postuluje epikurejski model egzystencji. Domaga się życia bez problemów, trosk, wyzuteego z namietności, rząd i pożydlivosti. Za godne życie uważa życie spokojne, kierowane przez rozum. Spełnienie tych warunków miało być swoistym antidotum na codzienne troski²⁷.

Zenon z Kition (335 p.n.e.-263 p.n.e.) to twórca szkoły stoików. Stoicy uważają, że człowieka spośród innych istot żywych wyróżnia rozum, będący swoistym elementem składowym boskiego Rozumu. To rozum jest właściwą naturą człowieka, więc życie zgodnie z naturą to życie w zgodzie z rozumem. Takie życie jest jedynym celem człowieka. Realizacji życia zgodnego z rozumem ma przyświecać doktryna uwolnienia się od uczuć oraz namietności: pragnień, strachu czy smutku. Stoicy dowodzą, że najbardziej

²⁵ Zob. W. Rechlewicz, dz. cyt., s. 89.

²⁶ M. Kubiak, dz. cyt., s. 52.

²⁷ Tamże, s. 52-53.

pożądanym stanem ducha jest stan apatii, czyli całkowitego pozbycia się afektów (tak nazywano uczucia i namiętności). Apatia jest według nich oceniana jako najwyższy stan doskonałości człowieka. Z powodu wyzbycia się wszelkich afektów człowiek może kierować się w swoim życiu rozumem i kierować się ku bogom, będąc niezależny i wolny wewnętrznie. Ponadto, apatię utożsamiają z wolnością. Wolność można osiągnąć, jeśli pragnie się tylko tego, co jest w naszej mocy. Nie powinno się więc starać za wszelką cenę o przedłużenie swojego życia, tylko troszczyć się o jak najlepsze, a zatem i bezpieczne życie.

Marcus Tullius Cicero, zwany **Cyceronem** (106 p.n.e.-43 p.n.e.), zaliczany jest także do szkoły stoików. Odegrał znaczącą rolę w kształtowaniu myśli polemologicznej. Ten myśliciel uważa, że wojnę można utożsamiać z rozstrzygnięciem konfliktu przy pomocy siły zbrojnej. Stąd w jego twórczości obecne są dwa atrybuty wojny: pierwszy to spór pomiędzy stronami, drugi to walka zbrojna pojmowana jako środek rozwiązania powstałego konfliktu. Uznaje sprawiedliwość za wartość fundamentalną, niezbędną do ustanowienia państwa szczęśliwego, mogącego je dać swoim obywatelom. Sformułował pierwsze normy prawa wojennego – to rozum i umiarkowanie są naczelnymi doradcami w działaniach zbrojnych. Popędy i uczucia należy odsunąć na dalszy plan²⁸. Cyceron rozróżnia wojny sprawiedliwe i niesprawiedliwe. Dopuszczając wojny sprawiedliwe, potępia niesprawiedliwe jako prowadzone niezgodnie z zasadami sprawiedliwości oraz niegodne człowieka²⁹. Wskazuje, że wojna sprawiedliwa to taka, która jest prowadzona przez państwo ze słusznych powodów i jest wypowiedziana. Jako słuszne powody wymienia obronę własną lub obronę sojusznika oraz odzyskanie zagrabionych dóbr. Za niesprawiedliwą uznawał taką, która nie została wypowiedziana, a była wszczynana z powodu gniewu czy chęci zagrabienia czyichś dóbr. Przedkłada pokój nad wojnę – wojna jest podporządkowana pokojowi, będąc jednak w pewnych okolicznościach konieczną. W działaniach zbrojnych należy kierować się zasadą poszanowania wrogów, unikania wobec nich okrucieństwa i przemocy oraz należy dotrzymywać danego słowa³⁰.

²⁸ Ł. Roman, dz. cyt., s. 83

²⁹ R. Rosa, dz. cyt., s. 35.

³⁰ W. Rechlewicz, dz. cyt., s. 99.

Będąc pod silnym wpływem Platona i stoików (do czego otwarcie się przyznawał), wskazuje na fundamentalną rolę państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa i pokoju. Jako stan naturalny stanowią one oczywistą manifestację dążeń ludzi do życia w społeczeństwie. Zaznacza, że wszyscy obywatele państwa partycypują również w państwie światowym, którego są obywatelami. Za podstawowy autorytet i gwaranta bezpieczeństwa oraz suwerenności państwa uważa prawo, niezależnie od obowiązującego ustroju. Wskazuje na akcydentalny charakter wojny – jest ona czymś przejściowym, ukierunkowanym na osiągnięcie stanu pokoju. Cynceron dostrzega determinanty pokoju. Pierwszym z nich jest działanie zgodnie z naturą, czyli przede wszystkim kierowanie się w życiu prawem. Drugim, podporządkowanie emocji rozumowi. Trzecim, świadoma rezygnacja z krzywdzenia innych ludzi i państw, a kolejnym okazywanie pomocy przyjaciom i ich zjednywanie. Ostatnim zaś, kształtowanie cnót obywatelskich, potrzebnych w trakcie wojny, jak i w czasie pokoju³¹.

Stoicy podkreślali, że ludzie są narażeni na ciągłe zagrożenia, niebezpieczeństwa. Są to m.in. śmierć, choroby, ubóstwo, przemoc, wojny. Tym samym bezpieczeństwo personalne i strukturalne jest wątpliwe. Nie ma pełnej pewności braku zagrożeń. Należy więc być przygotowanym na wszystko – zarówno na dobre zdarzenia, jak i złe. Nie można uzależniać swojego życia od przywiązania do szczęścia czy niepowodzeń³².

Podsumowując, okres antyku obfitował w interesujące poznawczo koncepcje wojny, pokoju i bezpieczeństwa. Myśl poszczególnych uczonych była głęboko zakorzeniona w kulturze i cywilizacji, w jakich przyszło im żyć. Zróżnicowanie ich poglądów jest związane przede wszystkim z uwarunkowaniami zewnętrznymi, ale również z indywidualnie przyjętą optyką poznawczą poszczególnych myślicieli oraz doświadczeniem życiowym.

Bibliografia

- Kubiak M., *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej w epoce Odrodzenia*, Siedlce 2011.
Platon, *Prawa*, Warszawa 1960.

³¹ M. Kubiak, dz. cyt., s. 51-52.

³² W. Rechlewicz, dz. cyt., s. 100.

Rechlewicz W., *Elementy filozofii bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo z perspektywy historii filozofii i filozofii polityki*, Warszawa 2012.

Roman Ł., *O wojnie i pokoju – dylematy polemologiczne*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, Vol. 45, Issue 1, 2017.

Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995.

Świniarski J., Chojnacki W., *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 2004.

Świniarski J., Marcinkowski M., *Rola wojny w życiu społecznym. Część I – wojna w historii myśli przednowożytnej*, „Zeszyty Naukowe WSOWL”, Nr 2 (164) 2012.

UNIWERSALNY WYMIAR BIBLIJNYCH PODSTAW OCHRONY LUDNOŚCI

THE UNIVERSAL DIMENSION OF BIBLE BASICS POPULATION PROTECTION

Abstract: The article deals with theological issues, based on the biblical dimension, the dimension of civil protection. It contained both theoretical motives justifying this protection as well as, based on the books of the Holy Scriptures, justifications for the need to take it. In addition, it presented international initiatives aimed at protecting the population, which were reflected in various normative documents.

Keywords: bible, civil protection Holy Bible, attitude

Wprowadzenie

Księgi biblijne powstawały przez wieki w różnych warunkach historycznych, politycznych, ekonomicznych. Podczas lektury łatwo odczytać owe uwarunkowania, ale wyjątkowość Biblii polega na tym, że zawarta w niej doktryna dotycząca człowieka, jego obowiązków, godności i ostatecznego powołania ma wymiar uniwersalny. Dlatego mówimy, że Biblia jest księgą życia dla poszczególnych jednostek i całej ludzkości. Nie jest to twierdzenie tylko teoretyczne, abstrakcyjne. Że tak nie jest, uświadamiają to sobie wszyscy ludzie, społeczeństwa i narody. Wszyscy mają zakodowane odczucie, że w relacji do drugiego człowieka, szczególnie człowieka potrzebującego ochrony, wyraża się godność człowieka i jego odpowiedzialność za losy innych ludzi, szczególnie tych, którzy zasługują na wsparcie i ochronę. Potwierdza to historia ludzkości we wszystkich epokach. Oprócz działań i czynów zbrodniczych, znajdujemy w historii przykłady zachowań opiekuńczych, nieraz heroicznych. I takich działań potrzebują współczesne społeczeństwa. Wzrasta poziom życia społeczeństw, ale nie maleje liczba ludzi

wymagających ochrony we wszystkich aspektach ludzkiego życia - ochrony materialnej, zdrowotnej, prawnej.

Taką problematykę podjąłem w niniejszym artykule. Składa się on z trzech części. W części pierwszej przedstawię motywy uzasadniające ochronę ludzi (I). W części drugiej zawarłem biblijne podstawy ochrony ludzi (II). Z racji podjętego w tytule artykułu problemu, ta część jest szerzej opracowana, aczkolwiek zawiera jedynie wybór zasadniczych tekstów biblijnych. Problem podjęty w tej części artykułu zasługuje bowiem na pogłębione, monograficzne opracowanie. Część trzecia poświęcona jest ogólnej prezentacji wybranych dokumentów międzynarodowych, dotyczących problematyki ochrony ludności (III).

Teoretyczne motywy uzasadniające ochronę ludności

We wszystkich tekstach Biblii zawarta jest doktryna o równości wszystkich ludzi w porządku godności. Taki przekaz został zawarty już na pierwszej stronie Biblii w opisie stworzenia człowieka: „Stworzył Bóg człowieka na swój obraz, na obraz Boży go stworzył” (Rdz 1,27). Człowiek zatem nosi w sobie coś niezniszczalnego: obraz Boży. I dlatego mówi Biblia: „Dla nieśmiertelności stworzył Bóg człowieka, uczynił go obrazem swej własnej wieczności” (Mdr 2,23).

Taka nauka o człowieku była fundamentem prawodawstwa społecznego Biblii. Nie ma w niej żadnego zróżnicowania między ludźmi, żadnego uprzywilejowania jakiegoś stanu czy grupy społecznej, zawodowej, narodowościowej. „Nie ma Żyda ani poganina, nie ma niewolnika ani człowieka wolnego, nie ma Greka ani Żyda, obrzezanego i nieobrzezanego, nie ma mężczyzny ani kobiety, wszyscy bowiem jesteśmy kimś jednym w Chrystusie” (Ga 3,28; Kol 3,11). „Czyż nie mamy wszyscy jednego Ojca? Czyż nie stworzył nas jeden Bóg?” (Ml 2,10).

Wykluczenie uprzywilejowania kogokolwiek było podstawą równouprawnienia wszystkich członków społeczeństwa i wykluczało wszelki rasizm. Uwidaczniało się to szczególnie w kulcie; Biblia orzeka, że każdy Izraelita winien składać na kult taką samą daninę, niezależnie od stanu posiadania (Wj 30,11-16). Przy czym zastrzega się wyraźnie, że: „Bogaty nie będzie zwiększał, a ubogi nie będzie zmniejszał owej daniny” (Wj 30,15). Przepis ten zakładał, że

wobec Boga nie ma żadnej różnicy między ludźmi. Bogaty nie ma żadnych przywilejów ani też większych uprawnień aniżeli ubogi, a ubogi nie potrzebuje się czuć mniej wartościowym niż jego bogaty współobywatel¹.

Równouprawnienie w porządku prawnym współistniało z moralnym nakazem troski o te grupy społeczne, które wymagały szczególnej opieki. Chodzi o biednych, wdowy, sieroty, cudzoziemców, a więc osoby, które nie miały żadnego oparcia ani siły do obrony własnych potrzeb i interesów, w związku z czym narażone były na krzywdy i nadużycia ze strony ludzi społecznie i ekonomicznie uprzywilejowanych. Wdowa nie ma męża, który by czuwał nad jej prawami, sierota nie ma rodziców, ubogi jest bez pieniędzy, cudzoziemiec nie ma przyjaciół, którzy by go wsparli. Dlatego Biblia wzywa: w każdym wypadku „masz się kierować samą tylko sprawiedliwością” (Pwt 16,20). „Troszczenie się o sprawiedliwość, pomagajcie każdego uciśnionego” (Iz 1,17 a). Taka filozofia myślenia społecznego widoczna jest w poszczególnych zbiorach ksiąg biblijnych.

Biblijne podstawy ochrony ludności

1. Pięcioksiąg

Zacznijmy od *Pięcioksięgu*². Szczególną troskę Biblia przejawia w stosunku do ludzi biednych. Ponieważ bieda i wszystkie inne związane z tym formy upośledzenia społecznego były w starożytnym Izraelu zjawiskiem stałym, a nie istniały instytucjonalne sposoby usuwania nędzy, w różny sposób starano się ten problem rozwiązywać. Oto przykłady. Po trzecim roku zbiorów należało resztki zbiorów zostawiać na użytek biednych, którzy mogli je zbierać (Pwt 14,28a). Obowiązywał też nakaz, by w roku szabatowym darować wszelkie długi (Pwt 15,1-6). *Pięcioksiąg* nakazuje opiekę nad biednymi w życiu codziennym. „Jeżeli brat twój zubożeje, to masz mu pomóc” (Kpł 25,35). „Otwórz szczerze rękę bratu twemu uciśnionemu i ubogiemu” (Pwt 15,11). Chodzi w tych wezwaniach nie tylko o ubożego w sensie materialnym ani o pomoc w sensie wyłącznie materialnym, ale o wszelką pomoc

¹ R. Krawczyk, *Prawa człowieka w Biblii*, „Historia i świat” 1 (2012), s. 156, R. Krawczyk, *Dekalog, Kodeks etyki społecznej Starego Testamentu*, Siedlce 1994.

² M. Wojciechowski, *Biblia a prawa ludzkie*, [w:] „Ex oriente lux”. *Księga pamiątkowa dla ks. prof. A. Troniny*, W. Chrostowski (red.), Warszawa 2010, s. 599-607.

świadczoną wszystkim, którzy jej potrzebują³. Pojawiający się w tekstach termin „brat” nie oznacza brata w sensie dosłownym, ale o każdego człowieka potrzebującego pomocy.

Jedną z form świadczenia pomocy biednym było udzielanie pożyczek, ale Biblia zastrzega: „Nie będziesz postępował wobec dłużnika jak lichwiarz i nie będziesz mu kazał płacić odsetek” (Wj 22,24; Kpł 25,35-37).

Pośród biednych Biblia wymienia konkretne, nazwane z imienia grupy społeczne: wdowy, sieroty, cudzoziemcy, robotnicy najemni. „Nie będziecie krzywdzić żadnej wdowy ani sieroty”. Nakaz ten jest motywowany groźbą kar Bożych. „Gdybyś ich skrzywdził, wysłucham ich wołania... a wasze żony staną się wdowami, dzieci zaś wasze sierotami” (Wj 22,21-23). W społeczeństwie, w którym religia odgrywała istotną rolę, takie przykazanie miało istotną siłę motywacyjną do altruizmu.

Nie będziesz uciskał ani gnębił cudzoziemców, bo sami byliście cudzoziemcami w ziemi egipskiej.” (Wj 22,20) Przykre doświadczenia wyniesione przez przodków powinny przypominać, jaki jest los cudzoziemca w obcej krainie. Najlepszym przykładem jest sam Bóg, który „nie ma względu na osobę i nie da się przekupić darami. Wymierza On sprawiedliwość sierocie i wdowie i miłuje cudzoziemca, gdyż daje mu chleb i odzienie (Pwt 10,17-18).

Biblia reguluje sprawę wynagrodzenia za pracę najemną:

Nie będziesz niesprawiedliwie gnębił najemnika, czy to będzie brat twój czy też obcy; tegoż dnia dasz mu zapłatę, nie pozwolisz zająć nad nią słońcu, gdyż jest on biedny i całym sercem jej pragnie; by nie wzywał imienia Boga przeciw tobie, a to obciążyło by cię grzechami (Pwt 24,11-15).

Oprócz ludzi majątnych oraz władców za los biednych członków społeczeństwa odpowiedzialni są także sędziowie. Biblia wielokrotnie zwraca się do nich z apelem: „Jednakowo sądzić będziecie tak obcego, jak tubylca” (Kpł 24,22). Jednakowe sączenie oznaczało, że sędziowie nie powinni być w żadnym wypadku stronniczy ani na korzyść ubogiego, ani na korzyść bogatego: „Nie będziesz stronniczym na korzyść ubogiego, ale też nie będziesz miał względów dla bogatego. Sprawiedliwie będziesz sądził

³ M. Filipiak, *Problematyka społeczna w Biblii*, Warszawa 1985, s. 22-23.

bliźniego” (Kpł 19,15). Biblia z wyjątkowym naciskiem potępia przekupstwo w sądach. Nawet motywy najbardziej szlachetne, jak litość nad nędzą ludzką, muszą ustąpić przed postulatem sprawiedliwości. „Przeklęty, kto bierze łapówkę, aby rozlać krew niewinną.” „Masz się kierować tylko samą sprawiedliwością” (Pwt 16,20).

Specyficzną formą opieki prawnej nad najbardziej niefortunnymi był nakaz, aby zapraszać ich na świąteczne uczty urządzone w Izraelu z okazji świąt. I tak nakazuje się zapraszać na święto Tygodni i święta Namiotów lewitów, sieroty i wdowy (Pwt 16,11.14), a z okazji składania ofiary z pierwocin wspomina się o zapraszaniu na nie także cudzoziemców (Pwt 26,11).

2. Prorocy

Szczególnie głośno w obronie wszystkich kategorii biednych rozlegały się głosy biblijnych proroków. Jest to znamienne choćby z tego względu, że ich działalność dotyczy okresów względnego rozkwitu monarchii izraelskiej. Rozwój państwa nie przekładał się wystarczająco na sytuację bytową biednych⁴. Oto głosy prorockie skierowane z wyrzutami do wyższych warstw państwa izraelskiego. „Troszczcie się o sprawiedliwość, wspomagajcie uciśnionego, oddajcie słuszość sierocie, w obronie wdowy stawajcie” – wołał prorok Izajasz (Iz 1,17). Nie tylko wzywał do obrony uciśnionych, ale groził: „Biada (bogaczom), którzy przydają dom do domu, przyłączają rolę do roli” (Iz 5,8). Wtórował mu drugi wielki prorok izraelski Jeremiasz:

Wypełniajcie prawo i sprawiedliwość, wybawiajcie krzywdzonego z ręki ciemnicy! Nie krzywdźcie, nie uciskajcie przychodnia, sieroty ani wdowy! Nie przelewajcie krwi niewinnej (Jr 22,3).

Szczególnie prorok Jeremiasz upomina króla, który buduje swój pałac na niesprawiedliwości, a swe komnaty na bezprawiu, który każe bliźniemu pracować za darmo i nie daje mu należnej zapłaty (Jr 22,13-14).

Kolejny prorok Amos wyrzuca bogaczom: „Uciskają biednych, znęcają się nad ubogimi” (Am 4,1), a równocześnie obłudnie manifestują swoją pobożność (Am 4,4). Prorok chce powiedzieć, że wszelka niesprawiedliwość

⁴ G. Witaszek, *Myśl społeczna proroków*, Lublin 1998, s. 45-47.

i krzywda społeczna – szczególnie dotycząca biednych – jest sprzeczna ze świętością Boga, a zatem i z religijnością⁵.

Prorok Micheasz zapowiada wszystkim, którzy mają na sumieniu krzywdy wyrządzane biednym, że czeka ich następujący los:

Jeść będziesz, ale się nie nasycisz, wnętrzności twoje będzie trawił głód...
zasiejesz, ale zbierać nie będziesz, wytłoczysz oliwę – ale się nią nie nama-
ścisz, przygotujesz moszcz – ale wina się nie napijesz (Mi 4,14-15).

Prorok Ezechiel piętnuje gwałt i rozbój dokonywane na nędzarzach przez ludzi niegodnych: „Gnębą ubogiego i potrzebującego, a cudzoziemcowi gwałt zadają wbrew prawu” (Ez 22,29). Szczególnie odnosi się ten zarzut do władców:

Dosyć wam, książęta Izraela! Zaniechajcie gwałtów i grabieży. Trzymajcie się prawa i sprawiedliwości. Uwolnijcie lud od waszego zdzierstwa (Ez 45,9-10)⁶.

3. Księgi mądrościowe

W tych księgach wezwania do obrony biednych najczęściej powołują się na argumentację religijną – Bóg jest obrońcą biednych. Autor Księgi Przysłów wzywał: „Nie okradaj nędzarza... nie uciskaj biednego, ponieważ Bóg jest rzecznikiem ich sprawy.” (Prz 22,22-23) Szczególny apel o sprawiedliwość w sądach kieruje Biblia do władców: „Niech rządzi ludem sprawiedliwie, a ubogimi według należnego im prawa.” (Ps 72,2; Prz 31,5) „Zabija bliźniego, kto mu zabiera środki do życia i jego krew wylewa, kto pozbawia zapłaty robotnika.” (Syr 34,22) Autor tego tekstu ostrzega chciwych bogaczy: „Modlitwa biednego przeniknie obłoki i nie ustanie, aż dotrze do celu” (Syr 35,17).

Teksty mądrościowe domagają się sprawiedliwości dla biednych w sądach, potępiają przekupstwo, żądają natychmiastowej zapłaty dla robotników najemnych. (Tb 4,14) Motywacja ma najczęściej charakter religijny: „Nie odwracaj swej twarzy od żadnego biedaka, a nie odwróci się od

⁵ G. Witaszek, *Amos. Prorok sprawiedliwości społecznej*, Lublin 1996, s. 59-100.

⁶ *Ezechiel*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, Lublin 1983, t. IV, s. 1480-1481; G. Witaszek, *Mysł społeczna...*, dz. cyt., s. 187-190.

ciebie oblicze Boga" (Tb 4,7). Biblia wymienia motywację, która przemawia do każdego: „Czyńcie dobro, a zło was nie dosięgnie" (Tb 12,7).

W wielu tekstach Biblia szczegółowo wymienia dobrodziejstwa, które powinny skłaniać do opieki i szczególnej troski o ludzi potrzebujących pomocy.

Błogosławiony, kto się troszczy o biednych. W dniu niedoli Bóg go wybawi. Otoczy go opieką, zachowa przy życiu i pozwoli mu zaznać szczęścia na ziemi; nie wyda go na jego pastwę jego nieprzyjaciół. Bóg go pokrzepi na łożu boleści (Ps 41,2-4).

Na biednych – naucza Biblia – należy patrzeć jak na samego Boga, Bóg jest bowiem stwórcą każdego człowieka, ale szczególnie obrońcą biednych, jest niemal ich ojcem. „Ojcem sierot i obrońcą wdów jest Bóg w swojej świętej siedzibie" (Ps 68,6). „Kto biednego obraża, obraża więc jego. Stwórcę, czci go ten, kto się nad biednym lituje" (Prz 14,31). „Pożycz Bogu, kto dla biednych życzliwy, za dobrodziejstwo Bóg mu wynagrodzi" (Prz 19,17). Kto znieważa ubogiego, znieważa jego Stwórcę" (Prz 17,5). W społeczeństwach pierwotnych powoływanie się na Boga jako obrońcę biednych odgrywało nie mniej skuteczną rolę niż system społeczny w społeczeństwach współczesnych⁷. Warto podkreślić humanistyczny wymiar biblijnych wezwań do obrony biednych: poza groźbą kar Bożych wymienia się obietnicę Bożego błogosławieństwa. Tak więc pomaganie potrzebującym opłaca się – jest bowiem także działaniem dla swojego dobra.

4. Orędzie Nowego Testamentu

Według autorów *Nowego Testamentu* problem nie polega na tym, że świat składa się z biednych i bogatych; tak było w przeszłości i tak będzie zawsze; ludzie mają różne uzdolnienia i różne szanse na (majątkową i zawodową) karierę. Jak powiada Ewangelista Mateusz: „Ubogich zawsze mieć będziecie wśród was." (Mt 26,11) Problem polega na tym, aby jedno i drugie – ubóstwo i bogactwo - właściwie w swojej „filozofii życia" traktować i przeżywać. Ubóstwu może towarzyszyć wspaniałość ducha. Ewangelia Marka opowiada, że bogaci wrzucali do skarbony (dla biednych) to, co im zbywało, zaś biedna wdowa wrzuciła wszystko, co miała na swoje utrzymanie

⁷ M. Filipiak, *Problematyka społeczna...*, dz. cyt., s. 31.

(Mk 12,42-43). Bogactwo, jak powiada Apokalipsa ogłupia: „Mówi zamożny człowiek: jestem bogaty, wzbogaciłem się, niczego mi nie potrzeba”. Ale autor Apokalipsy tak komentuje te przechwałki: „Sam nie wiesz, że to ty jesteś nieszczęsny i godzien litości.” (Ap 3,17) Uprzywilejowani są władnie ubodzy, bo właśnie „ubogim głosi się Ewangelię” (Mt 11,5), bo oni bardziej niż na dobra tego świata są otwarci przyjmowanie prawdy religijnej.

Ewangelia opisuje scenę, w której młody, bogaty człowiek przyszedł do Chrystusa i zapytał Go: „Nauczycielu dobry, co mam czynić, aby osiągnąć życie wieczne?” Chrystus tak mu odpowiedział: „Sprzedaj wszystko, co masz i rozdaj ubogim, a będziesz miał skarb w niebie” (Mk 10,22; Łk 18,20). „Lecz on spochmurniał i odszedł zasmucony miał bowiem wiele posiadłości”. Ów bogaty młody człowiek był tak „zamknięty” w swoim bogactwie, że nie był w stanie otworzyć się na potrzeby innych ludzi. A jest to tendencja, która może zagrażać każdemu człowiekowi.

O zbawieniu człowieka zadecyduje miłość: otwarcie się na losy drugiego potrzebującego pomocy człowieka. To uniwersalne przesłanie *Pisma świętego* zawarte jest w słowach apostoła Jakuba: „Religijność czysta i bez skazy wobec Boga wyraża się w opiece nad sierotami i wdowami w ich uśpieniach i w zachowaniu siebie samego nieskalanym od wpływów świata” (Jk 1,27; zob. też Rz 12,2; Wj 2,2).

Międzynarodowe inicjatywy ochrony ludności

W dokumentach międzynarodowych podkreśla się jako zasadę podstawową równość praw wszystkich ludzi w zakresie praw politycznych, ekonomicznych i kulturowych. Początek współczesnego systemu ochrony wszystkich praw człowieka związany jest z podpisaniem „Karty Narodów Zjednoczonych” dnia 26.VI.1945 roku. Pierwszym kompletnym katalogiem praw człowieka była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10.XII.1948 roku przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych. Pierwszy artykuł tej Deklaracji stanowi: „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności oraz swych praw. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem oraz powinni postępować w stosunku do siebie wzajemnie w duchu braterstwa. Prawa człowieka przysługują każdej osobie bez względu na płeć, język, kolor skóry, narodowość, pochodzenie społeczne,

orientację seksualną, wyznanie, światopogląd, poglądy polityczne, niepełnosprawność i jakąkolwiek inną cechę. Wynikają one z godności człowieka”⁸.

Deklaracja ta gwarantuje kobietom prawa równe z mężczyznami, przywileje wynikające z ich odmienności psychofizycznej i roli społecznej. Przyznaje im uprawnienia mające na celu stworzenie warunków do równego z mężczyznami korzystania z praw przysługujących każdemu człowiekowi. „Konwencja o prawach politycznych kobiet” z 20.XII.1952 roku zobowiązuje państwa do zapewniania kobietom równego z mężczyznami biernego i czynnego prawa wyborczego oraz prawa dostępu do urzędów publicznych. Z kolei „Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji” z dnia 18.XII.1979 roku zakazuje państwom wszelkich form dyskryminacji kobiet, zachęca do działań, umożliwiających kobietom korzystanie z przysługujących im praw człowieka, a zwłaszcza prawa do pracy, awansu, wynagrodzenia za pracę, zabezpieczenia społecznego, ochrony w związku z ciążą i macierzyństwem⁹.

W dokumentach międzynarodowych dotyczących ochrony ludności szczególne miejsce przyznaje się dzieciom. Podstawowy dokument na ten temat to „Deklaracja Praw Dziecka” uchwalona przez ONZ 20.XII.1959 rok¹⁰. Zawiera ona postulaty równouprawnienia wszystkich dzieci i zapewnienia im właściwych warunków życia i rozwoju. Dokument ten w myśl hasła: „Ludzkość powinna dać dzieciom to, co ma najlepszego” ma obowiązek zapewnić dzieciom wszystkie należne im prawa. Dokument w dziesięciu punktach wymienia zobowiązania wobec dzieci

1. Dzieciom należy zapewnić wszystkie prawa bez względu na rasę, płeć, język, wyznanie.
2. Dzieci mają prawo do szczególnej opieki i ułatwień rozwoju w warunkach wolności i godności.
3. Dzieci mają prawo do nazwiska i obywatelstwa od momentu urodzenia.
4. Dzieci mają prawo do ochrony społecznych jego potrzeb.
5. Dzieci mają prawo do odpowiedniego wychowania.

⁸ http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (17.08.2019).

⁹ W. Dajczak, *Równość kobiety i mężczyzny w pracy w świetle praw Wspólnoty Europejskiej*, Łódź 1996, W. Dajczak, *Prawa kobiet prawami człowieka*, Warszawa 1997.

¹⁰ S. Kunowski, *Deklaracja Praw Dziecka*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, Lublin 1979, t. III, s. 1118.

6. Dzieci mają prawo do miłości i zrozumienia.
7. Dzieci mają prawo do wykształcenia podstawowego.
8. Dzieci mają prawo do pierwszeństwa w korzystaniu z opieki i pomocy.
9. Dzieci mają prawo do strzeżenia przed zaniedbaniem, okrucieństwem i wyzyskiem.
10. Dzieci mają prawo do ochrony przed dyskryminacją rasową, wyznaniową oraz do wychowania w duchu tolerancji, przyjaźni, pokoju i braterstwa.

W sposób wszechstronny prawa dziecka przedstawia „Konwencja o Prawach Dziecka”, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20.XI.1989 roku. Konwencja została podpisana przez Polskę 30.IV.1991 roku. Konwencja składa się z Preambuły oraz trzech części.

W Preambule postuluje się, że dziecko „powinno być w pełni przygotowane do życia w społeczeństwie, wychowane w duchu ideałów zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych, a w szczególności w duchu pokoju, tolerancji, wolności, solidarności, równości i solidarności. W części I Konwencja zobowiązuje

wszystkie instytucje, służby oraz inne jednostki odpowiedzialne za opiekę lub ochronę dzieci, aby dostosowały się do norm ustanowionych przez kompetentne władze, w szczególności w dziedzinie bezpieczeństwa, zdrowia, jak również dotyczących właściwego doboru kadr tych instytucji oraz odpowiedniego nadzoru (Art. 3,3).

Konwencja bierze pod uwagę sytuację dziecka, „którego rodzice przebywają w różnych krajach, aby miało ono prawo do (...) utrzymywania osobistych i bezpośrednich kontaktów z obojgiem rodziców” (Art. 10,2).

Dziecko ma prawo „do swobody myśli, sumienia i wyznania” (Art. 14,1) do „ochrony przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania, złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych” (Art. 19,1). Adopcja powinna „odbywać się tylko z upoważnienia kompetentnych władz” (Art. 21 a).

Dziecko psychicznie bądź fizycznie niepełnosprawne powinno „mieć zapewnioną pełnię normalnego życia w warunkach gwarantujących mu godność, umożliwiających osiągnięcie niezależności oraz ułatwiających

aktywne uczestnictwo dziecka w życiu społeczeństwa” (Art. 23,1). Dziecko powinno mieć prawo „do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, moralnemu i społecznemu” (Art. 27,1). Nauczanie podstawowe powinno być „obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich” (Art. 28 1a).

W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, dziecko powinno mieć prawo do „posiadania i korzystania z własnej kultury, do wyznawania i praktykowania swojej religii lub używania własnego języka” (Art. 30). Za popełnione przestępstwa przez osoby poniżej 18-tu lat, „ani kara śmierci, ani kara dożywotniego więzienia bez możliwości wcześniejszego zwolnienia nie może być orzeczona” (Art. 37).

W części II. Konwencja zobowiązuje Państwa-Strony do szerzenia informacji o zasadach i postanowieniach Konwencji zarówno wśród dorosłych, jak i dzieci, wykorzystując do tego celu będące w ich dyspozycji środki” (Art. 42). W celu badania postępów dokonywanych przez Państwa w realizacji zobowiązań Konwencji, ustanawia ona Komitet Praw Dziecka. W części III Konwencja stwierdza, że każde państwo będzie mogło przystąpić do realizacji jej postulatów. Konwencja wejdzie w życie trzydziestego dnia licząc od złożenia przez dane państwo dokumentu ratyfikującego Konwencję.

Czy przedstawione wyżej analizy uzasadniają ochronę ludzi, mężczyzn, kobiet, a szczególnie dzieci mają szansę realizacji? Mimo niesprawiedliwości, które dotyczą ludzi na całym świecie, nie wolno być pesymistą?¹¹ Filozofia dziejów człowieka potwierdza, że ludzkość, popełniając błędy cywilizacyjnie, wznosi się jednak na coraz wyższy stopień rozwoju. Istnieje wciąż wiele zaniedbań, a jednak biedni, cierpiący, prześladowani – w tym osoby najbardziej bezbronne, a więc dzieci – prędzej czy później znajdują pomoc. Najlepszą tego ilustracją są przedstawione wyżej zagadnienia podejmowane w Biblii we wszystkich okresach jej kształtowania się. Podobne działania są obecne także we współczesnym świecie. Można zaryzykować twierdzenie, że właściwie nigdy nie podejmowano tylu aktywności, które mają dziś miejsce ze strony poszczególnych jednostek, organizacji i rządów, mających na celu ochronę wszystkich ludzi, w tym szczególnie dzieci.

¹¹ T. Paszkowska, *Optymizm*, [w:] Encyklopedia Katolicka, Lublin 2010, t. XVI, s. 690-693.

Bibliografia

Dajczak W., *Prawa kobiet prawami człowieka*, Warszawa 1997.

Dajczak W., *Równość kobiety i mężczyzny w pracy w świetle praw Wspólnoty Europejskiej*, Łódź 1996.

Filipiak M., *Problematyka społeczna w Biblii*, Warszawa 1985.

Homerski J., *Ezechiel*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, Lublin 1983, t. IV.

Krawczyk R., *Dekalog, Kodeks etyki społecznej Starego Testamentu*, Siedlce 1994.

Krawczyk R., *Prawa człowieka w Biblii*, „Historia i świat” 1 (2012).

Kunowski S., *Deklaracja Praw Dziecka*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, Lublin 1979, t. III.

Paszkowska T., *Optymizm*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, Lublin 2010, t. XVI.

Witaszek G., *Amos. Prorok sprawiedliwości społecznej*, Lublin 1996.

Witaszek G., *Myśl społeczna proroków*, Lublin 1998.

Wojciechowski M., *Biblia a prawa ludzkie*, [w:] „*Ex oriente lux*”. *Księga pamiątkowa dla ks. prof. A. Troniny*, W. Chrostowski (red.), Warszawa 2010.

ZNACZENIE KULTURY BEZPIECZEŃSTWA ORAZ MORALE PODMIOTÓW FIZYCZNYCH I PRAWNYCH DLA JAKOŚCI FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

THE IMPORTANCE OF THE SAFETY AND MORALE OF THE PHYSICAL
AND LEGAL ENTITIES FOR THE QUALITY OF THE FUNCTIONING
OF THE CRISIS MANAGEMENT SYSTEM

Abstract: The paper formulates and justifies the thesis that improving the quality of crisis management systems requires a higher level of security culture and morale of physical and legal entities that make up the SCM. At the same time, the significance of the concepts of morale and security culture as well as the relationships between them and the crisis management system are presented.

Keywords: crisis management, security culture, morale

Wprowadzenie

Od kilkunastu lat istnieje w naszym kraju „system” zarządzania kryzysowego¹. Trudno byłoby powiedzieć, że osiągnął on już taki poziom rozwoju, który pozwala wyraz „system” zapisywać bez cudzysłowu. Uwaga ta dotyczy głównie szczebla podstawowego (powiat, gmina), ale także w jakimś stopniu całego SZK. Świadczą o tym zarówno sposoby radzenia sobie, czy raczej nieradzenia, z sytuacjami kryzysowymi przez podstawowe szczeble administracji w naszym kraju, jak również wyniki badań empirycznych² i raporty

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

² A. Filipek (kier. zespołu), Raport z badań nt. *Kultura bezpieczeństwa podmiotów, jako element integrujący system bezpieczeństwa narodowego oraz regulujący jego funkcjonowanie i rozwój*. Poddzadanie nr 1.5. w ramach Projektu *System Bezpieczeństwa Narodowego RP*, AON Warszawa

Najwyższej Izby Kontroli³. Nasuwa się więc pytanie: *dlaczego tak się dzieje i co w tym zakresie można uczynić?* Niniejszy artykuł zawiera podstawową tezę, że *bez wyższego poziomu kultury bezpieczeństwa i morale obywateli, w tym przede wszystkim administracji samorządowej, trudno będzie osiągnąć wystarczający poziom⁴ funkcjonowania SZK*. Dotychczasowe badania⁵ wykazują bowiem stosunkowo niski poziom kultury bezpieczeństwa nie tylko tzw. zwykłych obywateli, ale także administracji samorządowej. Zebrane w badaniach dane i ich analizy uwiadamiają jednocześnie związek kultury bezpieczeństwa z jakością funkcjonowania SZK w wymiarze lokalnym. Stwierdzono także, że w tych miejscowościach, w których poziom kultury bezpieczeństwa obywateli był wyższy, osiągnano wyższe efekty jakości funkcjonowania SZK.

Analizy wykazują również, że „bliźniaczym bratem” *kultury bezpieczeństwa* jest fenomen *morale*⁶. Oba te zjawiska są z sobą ściśle związane i prawdopodobnie działają na zasadzie „naczyń połączonych”. Można wskazać wiele przykładów, że *kultura bezpieczeństwa* i *morale* podmiotów fizycznych i prawnych nawzajem wzmacniają się, lub osłabiają wtedy, kiedy poziom kultury bezpieczeństwa jest niski. Należy przypuszczać, że doskonaląc kulturę bezpieczeństwa umacniamy morale osób, grup społecznych, instytucji i organizacji. Empiryczna falsyfikacja tej hipotezy może mieć wartość praktyczną uwzględniając fakt, że kulturę bezpieczeństwa można diagnozować i doskonalić, głównie w procesie dydaktycznym.

Co to jest kultura bezpieczeństwa i jakie jest jej znaczenie w sytuacjach kryzysowych?

Fenomenem kultury bezpieczeństwa zaczęto interesować się naukowo po katastrofie reaktora atomowego w Czarnobylu. W naszym kraju pojęcie *kultura bezpieczeństwa* funkcjonuje dopiero od kilkunastu lat⁷. Ma ono różny

2013, Kier. Projektu prof. dr hab. inż. W. Kitler, a także: *Kultura bezpieczeństwa* nr 3-4/2015, UPH Siedlce 2015.

³ *Informacja o wynikach kontroli Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, KPB.430.009.2017 Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB.

⁴ A. Filipek, *Psychospołeczne i prakseologiczne aspekty jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego*, Siedlce 2016.

⁵ *Kultura bezpieczeństwa* nr 3-4/2015, Siedlce 2015.

⁶ Patrz: M. Cieślarczyk, A. Kołodziejczyk, *Czynnik X. Morale w życiu osobistym, w działalności społecznej i zawodowej*, Warszawa 2019. Niniejszy artykuł zawiera znaczące fragmenty przywołanej monografii.

⁷ M. Cieślarczyk, *Społeczeństwa i społeczności na przełomie wieków – od bezpieczeństwa kultury*

zakres znaczeniowy w zależności od sposobu rozumienia przez autorów pojęcia *bezpieczeństwo*. Niektórzy z nich definiują kulturę bezpieczeństwa w oparciu o „wąskie i negatywne” rozumienie bezpieczeństwa⁸. Jednak coraz częściej spotyka się szersze rozumienie *kultury bezpieczeństwa*⁹, w oparciu o szeroko i pozytywnie rozumiane bezpieczeństwo¹⁰, w odniesieniu do jego różnych obszarów przedmiotowych (bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowotnego, ekonomicznego i politycznego, społecznego i kulturowego, informacyjnego, publicznego i militarnego)¹¹, a nawet w odniesieniu do bezpieczeństwa pracy¹². W takim rozumieniu dla potrzeb naszych dalszych rozważań przyjęto, że *kultura bezpieczeństwa* to – najogólniej biorąc – charakterystyczny dla danego podmiotu jego zasób wiedzy i sposoby myślenia o bezpieczeństwie, sposoby odczuwania bezpieczeństwa oraz związane z tym sposoby osiągania bezpieczeństwa z myślą o bezpieczeństwie własnym, ale także innych podmiotów, w bliższym i dalszym otoczeniu. Rozwijając tę myśl można przyjąć, że *kultura bezpieczeństwa* to wzór podstawowych założeń, wartości, norm, reguł, symboli i przekonań charakterystycznych dla danego podmiotu, wpływających na sposób postrzegania przez niego wyzwań, szans i (lub) zagrożeń w bliższym i dalszym otoczeniu, a także sposób odczuwania bezpieczeństwa i myślenia o nim, oraz związany z tym sposób zachowania i działania (współdziałania). Są one przez ten podmiot „wyuczone” i wyartykułowane w procesach szeroko rozumianej edukacji, w tym również w naturalnych procesach wewnętrznej integracji i zewnętrznej adaptacji oraz w innych procesach „regulacyjnych”, a także w procesie umacniania szeroko (nie tylko militarnie) rozumianej obronności, służących w miarę harmonijnemu rozwojowi tego podmiotu i osiągnięciu przez niego najszerzej rozumianego bezpieczeństwa, z pożytkiem dla siebie,

do kultury bezpieczeństwa, w: *Bezpieczeństwo w perspektywie socjologicznej*. Materiały 37 grupy roboczej XI Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego, Rzeszów-Tyczyn 2000, Warszawa 2000.

⁸ R. Studenski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacji zagrożenia katastrofą lub kataklizmem*, [w:] K. Opiólek, *Człowiek w sytuacji zagrożenia*, Opole 2002.

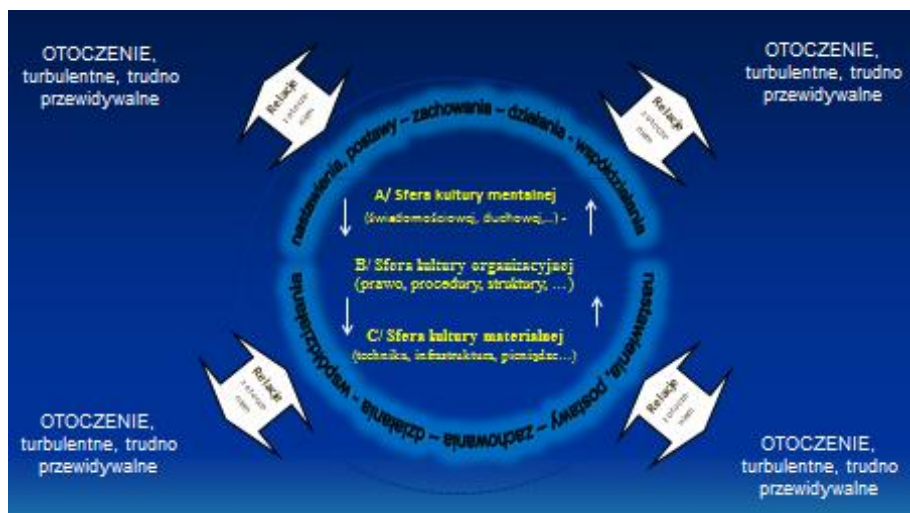
⁹ Patrz publikacje na ten temat M. Cieślarczyk, A. Filipek i innych.

¹⁰ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996; R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997 i inni.

¹¹ M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2006; A. Filipek, *Poziom i charakter kultury bezpieczeństwa młodzieży akademickiej*, Siedlce 2008.

¹² J. Sadłowska-Wrzesińska, *Kultura bezpieczeństwa pracy. Rozwój w warunkach cywilizacyjnego przesilenia*, Warszawa 2018.

ale i dla otoczenia¹³. Zjawisko kultury bezpieczeństwa starano się opisywać przy pomocy różnych modeli. Niektóre z nich przedstawiono na rysunkach 1, 2 i 3.



Źródło: M.Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 159.

Rysunek 1. Podmiot i jego elementy kultury, także bezpieczeństwa, w relacjach z otoczeniem. Model idealny

Podejmując próbę wyobrażenia¹⁴ sobie kultury bezpieczeństwa danego podmiotu w kategoriach najbardziej ogólnych prezentuje się ją jako „kulę”, składającą się z trzech sfer rzeczywistości postrzeganych w kategoriach kulturowych (rysunek 1). Są to: A/ sfera kultury mentalnej (świadomościowej, duchowej); B/ sfera kultury organizacyjnej i C/ sfera kultury materialnej, oraz relacje między nimi. Te trzy sfery *kultury bezpieczeństwa*, przypominające w oglądzie zewnętrznym „warstwy”, łączą się między sobą dzięki relacjom informacyjno-komunikacyjnym, zaznaczonym na rysunku 1 wewnętrznymi wektorami. Zaś zewnętrzne, dwustronne wektory obrazują relacje podmiotu z otoczeniem, w których *kultura bezpieczeństwa informacyjnego* spełnia także trudną do przecenienia rolę¹⁵.

¹³ M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 210.

¹⁴ Na ten niedoceniany zbyt często element kultury bezpieczeństwa zwraca uwagę m.in. J. Bronowski w swojej książce *Potęga wyobraźni*, Warszawa 1998.

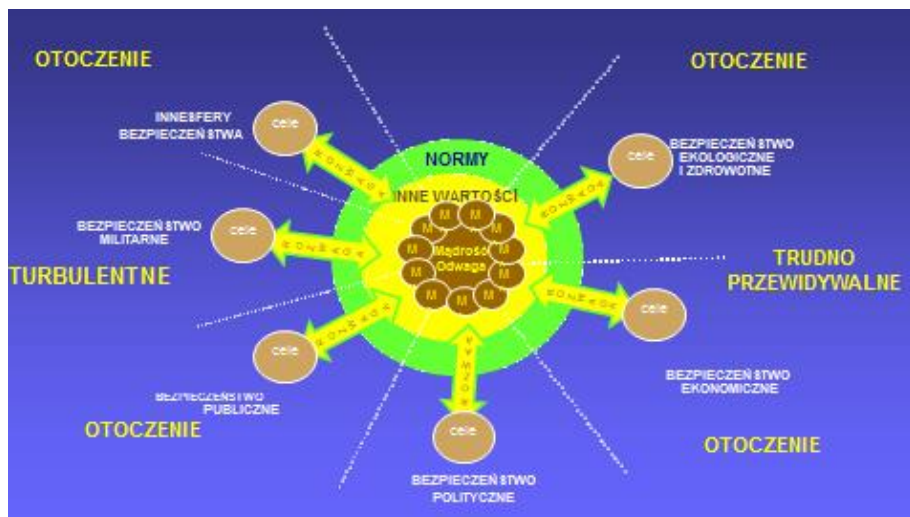
¹⁵ Niepokoić może bardzo mała ilość publikacji na ten temat w Polsce.

Chociaż – ogólnie biorąc – na jakość tych relacji wpływa wypadkowa sfer A/, B/ i C/, to jednak w procesie stawiania się kultury bezpieczeństwa ważną rolę odgrywają także zaznaczone na obrzeżu „kuli” takie jej elementy, jak: *nastawienia* wobec otoczenia, oraz związane z tym *sposoby jego postrzegania i myślenia o nim*, związane z charakterystycznymi dla danego podmiotu *postawami*, przekładające się na *zachowania, działania i współdziałania* z innymi podmiotami. Są to ważne elementy kultury bezpieczeństwa.

Jest to jednak dość jednostronny, zewnętrzny ogląd fenomenu kultury bezpieczeństwa. Zaglądając do jego wnętrza (rysunek 2 i 3) można zauważyć znacznie bardziej złożoną strukturę. Jej punktem centralnym, czyli swoistym *rdzeniem* jest *system wartości* danego podmiotu, zaznaczony na rysunku 2 kolorem żółto-brązowym. Wraz z otaczającymi ten rdzeń *normami* (kolor zielony) wyznacza on *reguły* postępowania człowieka i grup społecznych. Przypomina to rodzaj swoistego „*centrum regulacyjnego*” w odniesieniu do zachowań, działań i współdziałań podmiotów fizycznych i prawnych. Reguły te ujawniają się w różnych *sytuacjach i sektorach aktywności* człowieka, w różnych obszarach jego bezpieczeństwa, zaznaczonych na rysunkach 2 i 3 liniami przerywanymi.

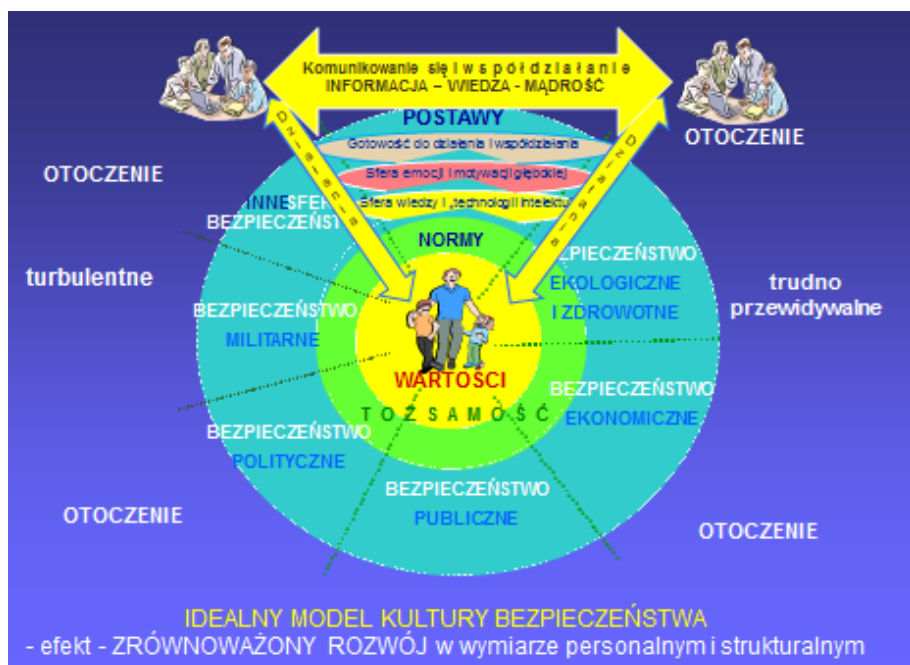
We wspomnianym „rdzeniu” kultury bezpieczeństwa ważną rolę odgrywa kategoria *mądrość* w jej najogólniejszym rozumieniu¹⁶, ale także zwierciadlany „partner” mądrości, jakim jest *odwaga*. W modelu idealnym (rys. 2 i 10) istnieje między nimi względna równowaga, co w efekcie owocuje kolejną istotną wartością, jaką jest *rozwaga*. Są to trzy istotne *wartości operacyjne*, na bazie których „wyrastają” mniejsze, „sektorowe” *elementy regulacji*, związane z różnymi sferami życia i działalności danego podmiotu – ekologicznej i zdrowotnej, gospodarczej, politycznej, itd. Ukierunkowują one i stymulują różne rodzaje aktywności podmiotu oraz wyznaczają *normy* (kolor zielony na rysunku 2 i 3), czyli *sposoby osiągania* zakładanych w tych działaniach *celów i wartości*. Trudną do przecenienia rolę spełnia wtedy wspomniana *rozwaga*, jako *wypadkowa mądrości i odwagi*. Jest to ważny element *morale*, a zarazem łącznik tego zjawiska z *kulturą bezpieczeństwa*, której również jest elementem.

¹⁶ B. Stefanowicz, *Informacja. Wiedza. Mądrość*, t. 66, GUS, Warszawa 2013; W. Łukaszewski, *Mądrość i różne niemądrości*, Sopot 2018.



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2. Elementy centralne, łączące kulturę bezpieczeństwa z morale



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3. Znaczenie postaw w badaniach kultury bezpieczeństwa i morale

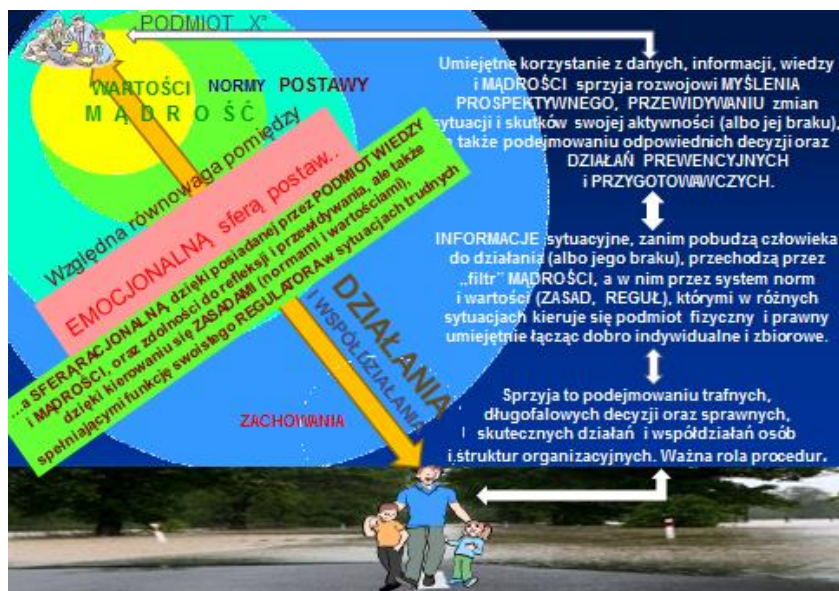
Na rysunku 2 *rozważę* symbolizują dwustronne wektory, skierowane w stronę celów lokujących się w różnych sferach życia i bezpieczeństwa człowieka: ekologicznym i zdrowotnym, ekonomicznym, politycznym, publicznym, itd. Warto pamiętać że na *rozważę*, przejawiającą się w *zachowaniach, działaniach i współdziałaniach* podmiotu, poza *wartościami i normami*, oddziałują także inne elementy *postaw* przedstawione na rys. 3. Krąg *postaw* oznaczono na tym rysunku kolorem niebieskim. W świetle wiedzy pedagogicznej kategoria ta składa się z trzech elementów zaznaczonych w postaci trzech elips. Są to: 1. *Sfera wiedzy i „technologii intelektu”*¹⁷ danego podmiotu; 2. *Sfera jego emocji i motywacji*; 3. *Sfera gotowości do podejmowania jakiejś formy aktywności*. Mówiąc o różnych formach aktywności mamy na myśli *zachowania, działania*¹⁸ i *współdziałania* w różnych sferach życia i działalności podmiotów, w różnych sektorach ich bezpieczeństwa. Stanowią one kolejne elementy *kultury bezpieczeństwa*, które przy pomocy wektorów pokazano na rysunku 3. Mogą być one również prezentowane jako oddzielny, zewnętrzny krąg tego modelu.

W charakteryzowanym procesie ważną rolę odgrywa wspomniana wcześniej *kultura informacyjno-komunikacyjna* oznaczona na rysunkach 1-3 wektorami wewnętrznymi i zewnętrznymi. To właśnie *kultura informacyjno-komunikacyjna* służy skutecznej wymianie *informacji i wiedzy* między podmiotami, oraz sprzyja rozwijaniu *mądrości i odwagi*. Zaś *rozważne działania i współdziałania* wspomagają *skuteczne* osiągnięcie przez podmioty fizyczne i prawne stojących przed nimi *celów*. Jeden z przykładów funkcjonowania *kultury informacyjno-komunikacyjnej* w ramach *kultury bezpieczeństwa* przedstawiono na rysunku 4. Jak to działa w sytuacjach kryzysowych?

Gdy podmioty charakteryzują się odpowiednim poziomem morale i kultury bezpieczeństwa, a w niej kultury informacyjno-komunikacyjnej, nawiązywane są i umacniane między nimi relacje informacyjno-komunikacyjne i działaniaowe. Są one pomocne przy podejmowaniu ważnych decyzji, ale także niezbędne dla sprawnego, skutecznego i efektywnego realizowania zadań indywidualnych i zbiorowych, wykonywania przypisanych podmiotom funkcji i osiągania wspólnych celów w ramach *systemu działania i współdziałania*. W obrazowy sposób starano się to przedstawić na rysunku 5.

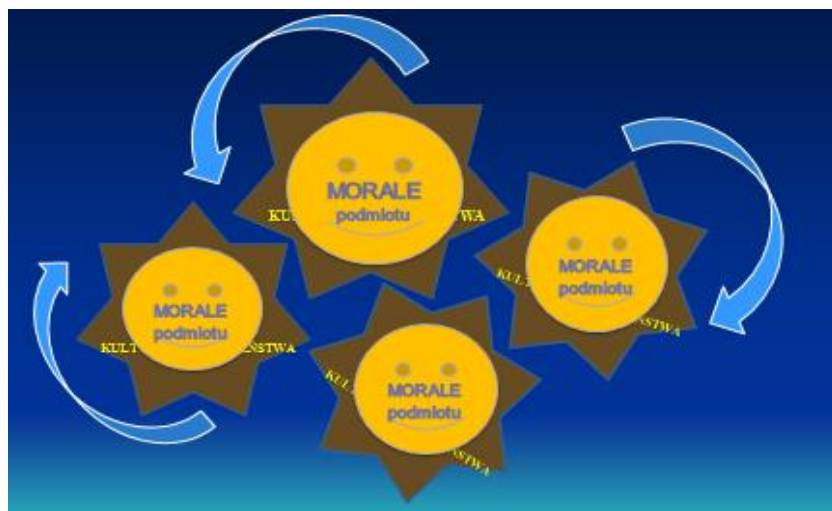
¹⁷ M. Marody, *Technologie intelektu*, Warszawa 1987.

¹⁸ *Zachowania* mogą być bezrefleksyjne, odruchowe. Zaś *działaniom* towarzyszy świadomość podmiotów dotycząca sensu i skutków podejmowanych działań i współdziałań, w czym trudną do przecenienia rolę spełnia wspomniana już wcześniej *mądrość*.



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 4. Prorozwojowe znaczenie kultury informacyjno-komunikacyjnej¹⁹



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 5. Znaczenie kultury bezpieczeństwa i morale dla współdziałania podmiotów

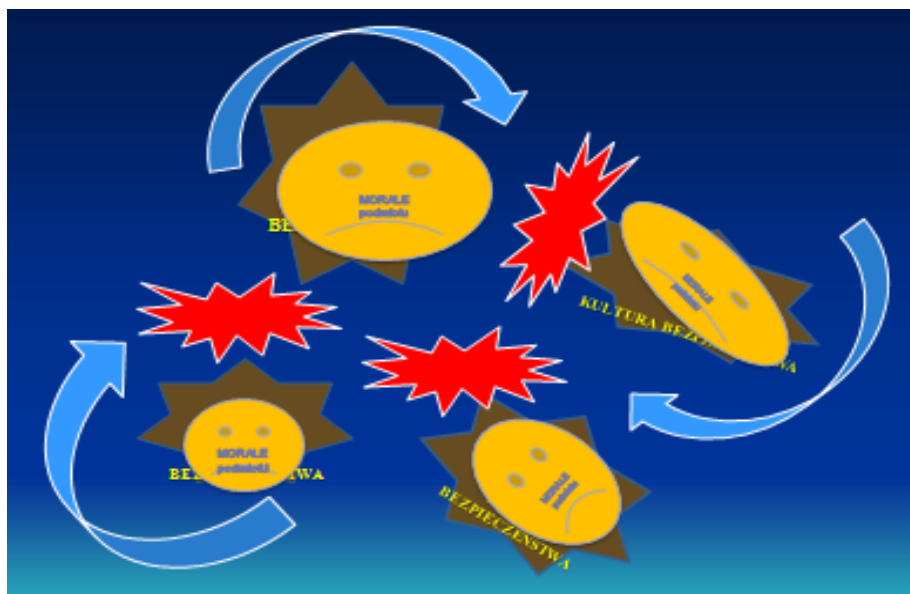
¹⁹ Interesujący pogląd o relacjach między informacją, wiedzą i mądrością prezentuje B. Stefanowicz. Zdaniem tego autora *informacja* opisuje rozpatrywane obiekty, *wiedza* wyjaśnia relacje i przyczyny zjawisk zachodzących w rozpatrywanym otoczeniu, zaś *mądrość* pełni rolę regulatora w życiu człowieka, [w:] B. Stefanowicz, *Informacja. Wiedza. Mądrość*, t. 66, Warszawa 2013, s. 116. Są to istotne elementy kultury informacyjno-komunikacyjnej.

Jak już wspomniano, „mechanizm” ten ma szczególne znaczenie w sytuacjach trudnych, kryzysowych, kiedy uruchamiane są i koordynowane *różne rodzaje potencjału* podmiotów fizycznych i prawnych składające się na *morale* człowieka, grup społecznych, instytucji i organizacji na bazie jego kultury bezpieczeństwa. Uzyskiwany wtedy efekt synergii przyczynia się do umacniania *potencjału morale* podmiotów fizycznych i prawnych, których elementy przedstawiono na rysunkach 9 i 10, a w oglądzie zewnętrznym, powierzchownym, na rysunku 5. Prezentuje on sytuację idealną, w której uczestniczą współdziałające podmioty charakteryzujące się wysokim poziomem kultury bezpieczeństwa i morale. Ich sprawne, zsynchronizowane i skoordynowane *działania i współdziałania* przyczyniają się do uzyskiwania efektu systemowego i efektu synergii między różnymi rodzajami potencjału osobowego, ale także w odniesieniu do potencjału grupy, instytucji czy organizacji. W efekcie sprzyja to: *z jednej strony* – sprawnemu, skutecznemu i efektywnemu rozwiązywaniu problemów ujawniających się w sytuacji kryzysowej; *z drugiej strony* zaś wpływa pozytywnie na morale podmiotów fizycznych i prawnych, na jego podtrzymywanie i umacnianie. Dobrze temu służą dostrzegane przez podmiot *efekty świadczące o skuteczności podejmowanych działań*.

Inaczej przedstawia się sytuacja wtedy, kiedy sytuacji kryzysowej doświadczają „podmioty” o niskim lub znacznie zróżnicowanym poziomie kultury informacyjno-komunikacyjnej i – ogólniej biorąc – kultury bezpieczeństwa²⁰, co najczęściej wiąże się także z *niskim poziomem ich morale*. W obrazowy sposób starano się to przedstawić na rysunku 6. W przeciwieństwie do modelu prezentowanego na rysunku 5, ten model charakteryzuje „podmioty” o dysfunkcyjnym charakterze kultury bezpieczeństwa i niskim poziomie morale. Chociaż w sytuacji trudnej, kryzysowej²¹, takie „podmioty” podejmują również próbę zbliżenia się do siebie, nawiązywania współpracy i współdziałania, to jednak mają one z tym duże kłopoty. Żeby odpowiedzieć na pytanie: *dlaczego tak się dzieje?* warto skorzystać z kolejnych modeli przedstawionych na rysunkach 7 i 8.

²⁰ Idealny charakter kultury bezpieczeństwa symbolizują podmioty o kształcie koła i symetrycznych „kół zębatach” (patrz: rysunki 1-5). Zaś niedojrzałą czy zdeformowaną kulturę bezpieczeństwa przedstawiono przy pomocy elips, widocznych na rysunkach 6-7.

²¹ R. Kalinowski, *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego. Siedlce 2011; R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013.



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 6. Dysfunkcyjny charakter kultury bezpieczeństwa i morale



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 7. Dysfunkcyjny charakter kultury bezpieczeństwa „podmiotów”



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 8. Dysfunkcyjny charakter kultury informacyjno-komunikacyjnej „podmiotów”

„Zdeformowany” charakter ich kultury bezpieczeństwa, przedstawiony na rysunkach 6 i 7 przy pomocy elips, nie ułatwia tego zbliżenia, a istniejący wcześniej niski poziom ich morale wpływa na egoistyczne sposoby myślenia i działania. W takiej sytuacji nierzadko *dochodzi do konfliktów* i wchodzenia na ścieżkę *walki o zasoby i przetrwanie* (patrz rys. 6 i 7), albo/i doprowadza do izolowania się od innych podmiotów co także utrudnia współdziałanie, a w efekcie wpływa negatywnie na możliwość przetrwania i rozwoju. Patrząc na tę sytuację *prospektywnie* warto dodać, że przy kolejnych próbach zbliżania się takich podmiotów do siebie pojawi się następny, dysfunkcyjny element, jakim jest związany z wcześniejszymi, niekorzystnymi doświadczeniami *obniżony poziom zaufania* oraz *trudności w ocenie ryzyka*. Powoduje to, że kolejne próby negocjacji podejmowane przed zbliżaniem się takich „podmiotów” do siebie w celu współdziałania, stają się coraz trudniejsze. Nierzadko pojawia się wtedy emocjonalne „iskrzenie” (patrz rys. 6), oraz dysfunkcyjne sposoby myślenia, zakłócenia procesu komunikowania

i nieskuteczne albo destrukcyjne działania, co starano się przedstawić na rysunkach 6, 7 i 8. W takiej sytuacji następuje stosunkowo szybkie rozładowywanie się potencjałów składających się na morale²² tych „podmiotów” oraz gwałtowne obniżanie się jego poziomu. Po pewnym czasie, kiedy różne formy nieskoordynowanej aktywności osamotnionych „podmiotów” nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, *potencjały te coraz szybciej rozładowują się, „gaśnie duch bojowy”* a poziom morale stosunkowo szybko obniża się.

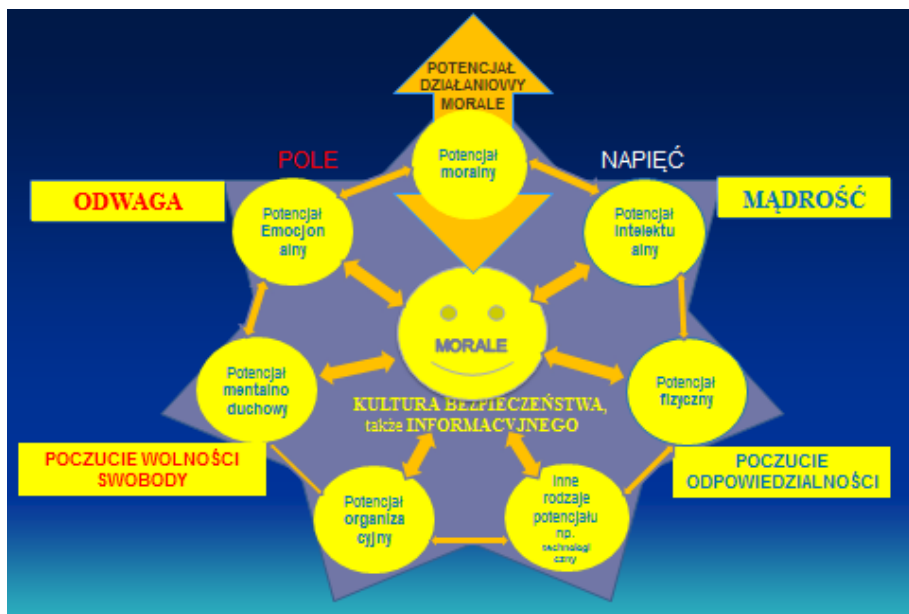
Co to jest morale i jakie ma ono znaczenie w sytuacjach kryzysowych?

W dotychczasowych rozważaniach wielokrotnie pojawiało się pojęcie *morale*. Nasuwa się więc pytanie: jak je rozumieć? Autorzy wspomnianej monografii *Czynnik X...* w najogólniejszym znaczeniu rozumieją *morale* *jakiegoś podmiotu (człowieka, grupy społecznej i zawodowej, instytucji czy organizacji) jako względnie trwałe zjawisko o charakterze psychospołecznym i prakseologicznym, umożliwiające danemu podmiotowi synergiczne kumulowanie oraz efektywne wykorzystywanie różnych rodzajów potencjału (intelektualnego, mentalno-duchowego, emocjonalnego, moralnego, fizycznego i organizacyjnego), ukierunkowanych na osiągnięcie istotnych wartości i celów, umiejętnie harmonizując potrzeby i interesy osobiste z dobrem wspólnym, łącząc perspektywę doraźną z perspektywą długofalową.*

Z analiz obszernej literatury przedmiotu²³ wynika, że na ogólny potencjał morale składają się elementy przedstawione na rysunku 9, który – w połączeniu z kulturą bezpieczeństwa – możemy traktować jako *system działania*. Może to być np. system zarządzania kryzysowego. W modelu idealnym prezentowane na rysunku 9 poszczególne elementy potencjału wzmacniają się i wzajemnie „napędzają” dzięki temu, że każde z ogniw tego potencjału jest wystarczająco silne. W praktyce bywa z tym różnie, co wywiera niekorzystny wpływ na jakość funkcjonowania tego systemu (rys. 6-8). Warto jeszcze raz podkreślić, że podobnie jak w odniesieniu do fenomenu kultury bezpieczeństwa znaczącą rolę w tak rozumianym systemie działania spełnia kultura informacyjno-komunikacyjna, którą – jak już wspomniano – symbolizują wektory sił wewnątrz systemu, ale także ich wypadkowa jako „potencjał działania morale” (rys. 9).

²² Emocjonalnych, mentalno-duchowych, moralnych, fizycznych, itd.

²³ Patrz bibliografia w monografii: M. Cieślarczyk, A. Kołodziejczyk, dz. cyt.

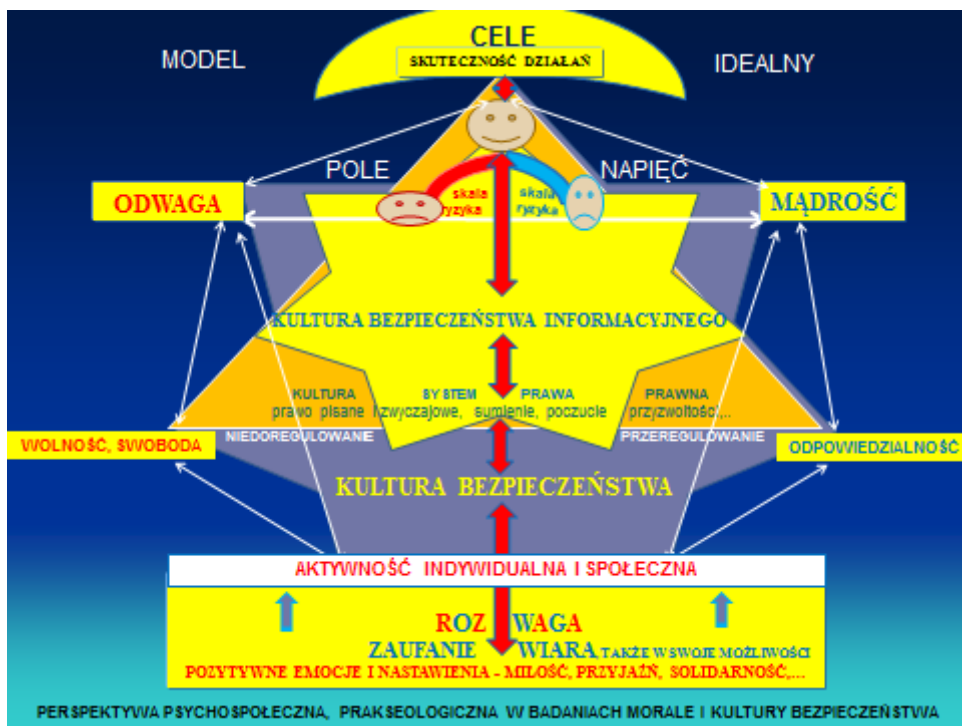


Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 9. Morale i kultura bezpieczeństwa jako system działania – model idealny

Zbliżając się do końca naszych rozważań warto przedstawić jeszcze jeden model, w którym oprócz *kultury bezpieczeństwa* i *morale* pojawia się kolejna kategoria – *kultura prawna*. Trudno byłoby powiedzieć, że jej poziom w naszym kraju jest wysoki, także w odniesieniu do zarządzania kryzysowego²⁴. W modelu idealnym (rysunek 10) przedstawiono podmiot charakteryzujący się nie tylko wysokim poziomem kultury bezpieczeństwa i morale, ale także kultury prawnej, symbolizowanej na tym rysunku przy pomocy równoramienneego trójkąta oznaczonego kolorem pomarańczowym. W jaki sposób widoczne na tym rysunku psychospołeczne i prakseologiczne mechanizmy wpływają na jakość funkcjonowania różnego rodzaju systemów, w tym także SZK, można dowiedzieć się więcej we wspominanej publikacji *Czynnik X. Morale w życiu osobistym, w działalności społecznej i zawodowej*.

²⁴ Patrz: *Kultura bezpieczeństwa* nr 3-4/ 2015, Siedlce 2015, s. 174.



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 10. Perspektywa psychospołeczna i prakseologiczna w badaniach morale i kultury bezpieczeństwa – model idealny

Podsumowanie

Współczesne systemy zarządzania kryzysowego, także w Polsce, zbyt często okazują się za mało skuteczne w radzeniu sobie z wyzwaniami i zagrożeniami, jakie pojawiają się w różnych środowiskach bezpieczeństwa. Pomimo dużych wysiłków materialnych i organizacyjnych sytuacja w tym zakresie może jeszcze pogarszać się wtedy, kiedy nie podejmowane będą odpowiednie wysiłki edukacyjne mające na celu podnoszenie poziomu kultury bezpieczeństwa, a w niej szczególnie kultury informacyjno-komunikacyjnej i kultury prawnej ogółu obywateli, w tym także – a może przede wszystkim – administracji. „Gra jest warta świeczki”, jako że doskonalenie kultury bezpieczeństwa podmiotów fizycznych i prawnych przyczynia się także do podnoszenia ich morale, którego znaczenie trudno jest przecenić, szczególnie w sytuacjach kryzysowych.

Bibliografia

Cieślarczyk M., Kołodziejczyk A., *Czynnik X. Morale w życiu osobistym, w działalności społecznej i zawodowej*, Warszawa 2019.

Cieślarczyk M., *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2006.

Filipek A. (kier. zespołu), Raport z badań nt. *Kultura bezpieczeństwa podmiotów, jako element integrujący system bezpieczeństwa narodowego oraz regulujący jego funkcjonowanie i rozwój*. Podzadanie nr 1.5. w ramach Projektu System Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2013.

Filipek A., *Psychospołeczne i prakseologiczne aspekty jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego*, Siedlce 2016.

Informacja o wynikach kontroli *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, KPB.430.009.2017 Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB.

Kalinowski, *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Siedlce 2011.

Kultura bezpieczeństwa nr 3-4, 2015, Siedlce 2015.

Wróblewski R., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013.

KOMUNIKOWANIE ORAZ ZARZĄDZANIE INFORMACJAMI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH I PODCZAS KRYZYSÓW

COMMUNICATION AND INFORMATION MANAGEMENT IN CRISIS SITUATIONS AND DURING CRISES

Abstract: During various types of crisis situations and crises, a very important aspect of the activity is the ability to properly provide information and communicate with all entities by various institutions operating within the framework of crisis management. This issue is very important from the point of view of the quality of the functioning of the crisis management system and the possibility of ensuring the most comprehensive security for each entity. It is worth to constantly improve and develop knowledge and skills in this field. The paper contains the analysis of the Act on crisis management from the perspective of providing information and communication. The author presents these issues on the basis of the literature on the subject, for example indicates the principles of communication during a crisis.

Keywords: crisis situation, crisis, information, communication

Wprowadzenie

Różnego rodzaju sytuacje kryzysowe i kryzysy są coraz częstsza rzeczywistością w XXI wieku. Występują one w różnych sferach życia człowieka. Najczęściej są konsekwencją pojawiania się zagrożeń, których przyczyny upatrywane bywają w sferze natury, stosowanych technologii, zaniedbań człowieka, czy też w innych przejawach. Zagrożenia ciągle się zmieniają, mogą pochodzić z wnętrza podmiotu lub spoza niego, nie ma możliwości, aby je wszystkie dokładnie przewidzieć. Umiejętność radzenia sobie z nimi jest poważnym wyzwaniem zarówno dla służb ratowniczych, jak i dla zapewniających porządek publiczny, a także dla poszczególnych obywateli. W Polsce od 2007 roku

funkcjonuje Ustawa z dnia 26 kwietnia o zarządzaniu kryzysowym¹. Dokument ten, jako pierwszy tego rodzaju w kraju, reguluje sposoby postępowania poszczególnych instytucji, działających w ramach zarządzania kryzysowego i przyczynia się do minimalizowania ewentualnych strat. W wielu miejscach zapisy Ustawy poświęcone są kwestiom przekazywania informacji o możliwych zagrożeniach przez różne instytucje, działające w ramach zarządzania kryzysowego. Aspekt ten jest bardzo istotny z punktu widzenia jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego i możliwości zapewniania jak najlepszego bezpieczeństwa wszelkim podmiotom. Dlatego też warto wiedzę i umiejętności z tego zakresu nieustannie doskonalić i rozwijać.

Informowanie i komunikowanie na podstawie Ustawy o zarządzaniu kryzysowym²

W treści Ustawy o zarządzaniu kryzysowym wielokrotnie pojawiają się sformułowania dotyczące gromadzenia, przechowywania bądź przekazywania różnego rodzaju informacji oraz kwestii komunikowania się.

Bardzo ważnym elementem jest zobowiązanie do sporządzenia „planów zarządzania kryzysowego” na poziomie województw, powiatów i gmin wraz z załącznikami funkcjonalnymi, określającymi zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń. Na organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia zawsze spoczywa obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego. Organ ten w imię Ustawy jest zobowiązany, aby niezwłocznie informować o zaistniałym zdarzeniu organy zarówno wyższego, jak i niższego szczebla wraz z zaprezentowaniem swojej oceny sytuacji oraz konkretną informacją o planowanych działaniach.

W kwestii zarządzania kryzysowego na terenie gminy odpowiedzialny jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta. Do zadań przypisanych

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590. Aktualnie można także odnaleźć informację o projekcie dotyczącym zmiany tejże Ustawy, jednak formalnie ciągle obowiązuje w/w dokument, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, numer projektu UD 523 <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r14947740145849,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym-oraz-niektorych-innych-.html>, data dostępu 08.08.2019 r.

² Na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

tym funkcjom należy min. całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnianie całodobowego dyżuru w celu zagwarantowania przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności. Z kolei na obszarze powiatu za sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych odpowiada starosta. Powołuje się powiatowe centra zarządzania kryzysowego, zapewniające przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Starosta określa organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, a także sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Do zadań komórki organizacyjnej zaangażowanej w sprawy zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim należy min. dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Centrum, a także współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego oraz gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa i przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Wojewodowie z racji ustawy mają obowiązek przekazywania niezbędnych informacji o infrastrukturze krytycznej, jej zagrożeniach z obszaru województwa, właściwemu organowi administracji publicznej działającemu na tym terenie z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Zadaniem istniejącego przy Radzie Ministrów Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest gromadzenie pełnych informacji o zdarzeniach kryzysowych. W kwestii informowania bardzo ważną rolę pełni również Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, którego funkcją jest także gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów oraz zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej wraz z zapewnieniem obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego. Niezwykle istotnym aspektem, związanym z pojawianiem się

sytuacji kryzysowych wynikającym z funkcjonowania Ustawy, jest pełnienie całodobowego dyżuru przez tzw. Centra zarządzania kryzysowego w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego poprzez współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w sytuacjach losowych czy też zaburzeń funkcjonowania systemu.

W kwestii komunikowania w sytuacjach kryzysowych operatorzy ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej są zobowiązani na żądanie dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do niezwłocznego, nieodpłatnego wysyłania stosownych komunikatów dotyczących ewentualnych zagrożeń, do wszystkich użytkowników końcowych na określonym przez niego obszarze. Rada Ministrów w danych sytuacjach określa w drodze rozporządzenia sposób i tryb współpracy dyrektora Centrum z operatorami w celu jak najwłaściwszej realizacji powyższego obowiązku wraz z dopracowywaniem niezbędnych elementów poszczególnych komunikatów oraz sposobami ich przekazania użytkownikom końcowym, mając na uwadze konieczność zapewniania efektywnego i niezakłóconego przepływu informacji między Centrum a operatorem oraz zapewnianie sprawnej dystrybucji komunikatu na obszarze zagrożonym wystąpieniem sytuacji kryzysowej wraz z łatwością zrozumienia treści zawartych w komunikacie i możliwościami zastosowania się do nich.

Informowanie i komunikowanie podczas sytuacji kryzysowych i kryzysów w literaturze przedmiotu

Powyżej zaprezentowana bardzo syntetyczna analiza Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, dokonana z perspektywy odczytywania, rejestrowania, przechowywania i przekazywania wiadomości, uświadamia jak potężną siłą dla prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jest obieg informacji i komunikatów, dotyczących działań podczas różnego rodzaju niebezpiecznych wydarzeń, takich jak sytuacje kryzysowe i kryzysy. W literaturze naukowej zarówno określenie „sytuacja kryzysowa” jak i „kryzys” mają interesujące interpretacje, które warto zaprezentować w odniesieniu do badanej problematyki. Zdarza się, że w obiegu potocz-

nym bywają one używane niewłaściwie zamiennie, jako tożsame. Ich znaczenie jest jednak odmienne.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym przez sytuację kryzysową „należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”³. Według Waldemara Kality, pojęcia „sytuacja” używa się „dla określenia zmienności i czasowości układów wzajemnych relacji między człowiekiem a elementami jego niespołecznego i społecznego otoczenia, wyznaczonych przez cele działania, a więc sytuacja jest tym wszystkim, co w toku działania się zmienia, czyli układem elementów otoczenia w określonym czasie”⁴. Na daną sytuację, zdaniem autora, składa się więc przede wszystkim zmiana układu relacji między podmiotem bezpieczeństwa a jego otoczeniem w określonym czasie. Zdaniem Grzegorza Sobolewskiego, „z sytuacją kryzysową będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy w wyniku okoliczności (czynników) zewnętrznych bądź wewnętrznych dochodzi do zachwiania równowagi funkcjonowania, często utraty kontroli nad rozwojem sytuacji i powstania nieakceptowanego poziomu zagrożenia podstawowych wartości, interesów oraz celów rozpatrywanego podmiotu, co wywołuje potrzebę podjęcia nadzwyczajnych działań w celu powrotu do stanu równowagi”⁵. Piotr Sienkiewicz i Piotr Górny wyjaśniają, iż „sytuacja kryzysowa pojawia się wówczas, gdy występują takie zagrożenia (wewnętrzne lub zewnętrzne), które mogą spowodować zakłócenia funkcjonowania, a tym samym sprzyjają utracie zdolności rozwoju, a nawet przetrwania danej organizacji”⁶. Paweł Tyrała charakteryzuje sytuację kryzysową jako ekstremalną, trudną, krańcową⁷.

Przybliżone wyjaśnienia pozwalają stwierdzić, że sytuację kryzysową charakteryzuje niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo podmiotu

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu....

⁴ W. Kalita, *Kryzys – istota, funkcje i związki przyczynowo-skutkowe*, [w:] *Prakseologiczne aspekty zarządzania kryzysowego*, K. Jaremczuk (red.), Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 55.

⁵ G. Sobolewski, *Siły zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 38.

⁶ P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON” Nr 4(45) 2001, s. 31.

⁷ P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność*, Toruń 2003, s. 243.

i/lub jego środowisk, a także „utrata kontroli nad przebiegiem wydarzeń wynikających z przekroczenia akceptowanego przez dany podmiot poziomu zagrożenia, które narastając, przy braku podjęcia stosownych działań, mogą doprowadzić do kryzysu, skutkiem czego może być dezintegracja systemu i nawet jego zniszczenie”⁸. Jarosław Gryz i Waldemar Kitler uważają, że „po to, aby zjawisko było postrzegane jako kryzys, musi zaistnieć nagle, realne i nieakceptowane przez dany podmiot zagrożenie jego interesów i celów, którego skutki zmieniają się lub prowadzą do zmiany sytuacji systemowej”⁹. Powyższe interpretacje uświadamiają, że kryzys jest punktem kulminacyjnym sytuacji kryzysowej. Stanisław Kwiatkowski, podaje wprost: „w odróżnieniu od sytuacji kryzysowej, kryzys oznacza, że sytuacja wymknęła się spod kontroli, doszło do groźnych i niszczących skutków, eskalacji zagrożenia do katastrofalnych rozmiarów”¹⁰. Stanisław J. Rysz wyjaśnia z kolei, iż „każda z definicji kryzysu jest mniej lub bardziej opisem zjawiska w odniesieniu do podłoża, na którym owo zachodzi. Samo słowo nie powinno jednoznacznie mieć ani dobrego, ani złego wymiaru. Jest to raczej kulminacja okoliczności i wyczekiwanie na to, co będzie dalej”¹¹. Badacz także przytacza w swojej publikacji interpretację analizowanego pojęcia w języku chińskim, wyjaśniając, iż składa się ona z zestawienia dwóch znaków, gdzie pierwszy oznacza niebezpieczeństwo albo zagrożenie, drugi określa szansę, możliwość lub początek nowej drogi¹². Sugeruje także, iż „kryzys to słowo stanowiące swoisty klucz do nadciągających zmian – jest niejako ich zapowiedzią”¹³. Warto zaznaczyć, że Stanisław J. Rysz nie definiuje rodzaju ewentualnych zmian, nie ogranicza ich wyłącznie do negatywnych konsekwencji. Także Marian Cieślarczyk, uważa, że o kryzysach, podobnie jak o bezpieczeństwie, można myśleć wąsko i negatywnie, albo szeroko i pozytywnie. „W potocznym rozumieniu spotyka się zazwyczaj wąskie, negatywne rozumienie kryzysów. Traktuje się je wtedy jako przykre, a nawet groźne zdarzenia, sytuacje lub procesy, stwarzające zagrożenie dla istotnych potrzeb,

⁸ A. Filipek, *Psychospołeczne i prakseologiczne aspekty jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego*, Siedlce 2016, s. 149.

⁹ J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 14.

¹⁰ S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011, s. 87.

¹¹ S.J. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Warszawa 2016, s. 34.

¹² Tamże, s. 33.

¹³ Tamże, s. 33.

celów, interesów i wartości danego podmiotu”¹⁴. Badacz podkreśla także, że rozwój będący warunkiem współczesnego, szerokiego i pozytywnego interpretowania pojęcia „bezpieczeństwo” wymaga zmian, a zmianom zazwyczaj towarzyszą kryzysy. Wskazuje to na fakt, że dla bezpieczeństwa podmiotu, w dłuższym wymiarze czasu, musi on „obłaskawiać” kryzysy, niejako polubić je i nauczyć się z nimi żyć¹⁵. Zdaniem Romualda Kalinowskiego, „wszelka prawda o zagrożeniach i o zmiennych losach każdego z nas objawia się zawsze w okresie kryzysu”¹⁶. Ponadto, jak uważa Ros Jay, „kryzys stanowi doskonałą okazję do wydobywania na światło dzienne ukrytych dotąd umiejętności członków twego zespołu”¹⁷.

Podsumowując rozważania dotyczące kryzysów należy stwierdzić, że stanowią one zazwyczaj nieoczekiwany, zaskakujący ciąg zdarzeń dla danego podmiotu, stanowiących moment przełomowy, decydujący o dalszym jego funkcjonowaniu¹⁸.

W trakcie tego rodzaju incydentów niezwykle ważną rolę dla funkcjonowania każdego podmiotu spełniają rzetelne oraz we właściwy sposób i w odpowiednim czasie przekazywane informacje. Mogą one przyczynić się do pokonania kryzysu przez dany podmiot i pomóc mu odbudować własne struktury, nawet na wyższym poziomie niż dotychczas, ale też niekiedy przekazane informacje niesprawdzone, czy też niewłaściwie i w nieodpowiednim czasie mogą spowodować upadek podmiotu, a nawet jego zniszczenie. „Informacja może pomóc zapobiec kryzysowi, pomóc go rozwiązać, ale może także stać się jego przyczyną”¹⁹.

Przemysław Guła, Jarosław Prońko i Bernard Wiśniewski uważają, że nie jest możliwa jednoznaczna i prosta odpowiedź na pytanie dotyczące tego czym jest „informacja” i jak ją wykorzystywać do skutecznego zarządzania²⁰. Autorzy przyjmują, że „w najbardziej ogólny sposób informację możemy zdefiniować jako każdą wiadomość rejestrowaną przez organizmy

¹⁴ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 106.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2017, s. 9.

¹⁷ J. Ray, *Kryzys*, Poznań 2006, s. 48.

¹⁸ Szerzej: A. Filipek, *Psychospołeczne i...*, dz. cyt., s. 147-151.

¹⁹ S. Wojciechowska-Filipek, B. Mazurek-Kucharska, *Zarządzanie w kryzysie. Aspekty organizacyjne i psychologiczne*, Warszawa 2014, s. 109.

²⁰ P. Guła, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie informacją w sytuacjach kryzysowych*, Bielsko-Biała 2009, s. 22-23.

żywe i urządzenia automatyczne, dotyczącą określonego układu, która może zostać wykorzystana w celu bardziej sprawnego i ukierunkowanego działania”²¹. Jak podaje Janusz Gierszewski, za Piotrem Sienkiewiczem, „informację określa się jako zbiór wielkości opisującej obiekty dowolnej natury, zawarty w określonej wiadomości i wyrażony w takiej formie, że pozwala określonemu obiektowi, do którego one dotarły, ustosunkować się do zaistniałej dzięki temu sytuacji i podjąć odpowiednie działania”²². Widzimy, że powyższe wyjaśnienia są skupione na możliwościach uzyskiwania pozytywnych efektów dzięki odbieranym informacjom. Nie zawsze jednak jest tak, że wynikiem każdej otrzymanej informacji są pozytywne rezultaty. Ważne informacje bowiem mogą nie dotrzeć na czas, mogą zostać zniekształcone przez przekazujących bądź odbierających je albo też mogą być celowo fałszowane. Zapewnienie bezpieczeństwa informacji²³ wymaga zawsze wiele nakładu pracy. W sytuacjach trudnych szczególne znaczenie mają informacje instruujące, formułowane i przekazywane przez instytucje zarządzania kryzysowego. Cechą charakterystyczną każdego zarządzania jest podejmowanie decyzji. Łączy ono w sobie wiedzę i sztukę²⁴. Zarządzanie to „zestaw działań obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi, i kontrolowanie, skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”²⁵. W literaturze opisane jest znaczenie kulturowych kontekstów zarządzania²⁶, ze wskazaniem np. na kulturę narodową polską, ukraińską. Ważnym elementem zarządzania jest planowanie i podejmowanie decyzji wiążących się z wykonywaniem konkretnych czynności, działań i współdziałań. P. Guła, J. Prońko i B. Wiśniewski podają, że „reguły sprawnego zarządzania informacjami powinny odnosić się do kwestii: określenia potrzeb informacyjnych, gromadzenia i dystrybucji informacji, a także procedur tejże dystrybucji”²⁷. Według tych autorów gromadzenie informacji powinno

²¹ P. Guła, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie informacją w...*, dz. cyt., s. 23.

²² J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne: studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2013, s. 145.

²³ S. Wojciechowska-Filipek, B. Mazurek-Kucharska, *Zarządzanie w kryzysie...*, dz. cyt., s. 145-161.

²⁴ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004, s. 23.

²⁵ Tamże, s. 6.

²⁶ J. Szydło, *Kulturowe ramy zarządzania*, Katowice 2018, s. 64-84.

²⁷ P. Guła, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie informacją w...*, dz. cyt., s. 42.

rozpocząć się od określenia potrzeb informacyjnych, co może zapobiec zalewowi niepotrzebnych danych. Istotne są oczywiście informacje docierające z zewnątrz, tzn. z otoczenia, ale także te pochodzące z wnętrza danej instytucji. Informacje powinny być zbierane systematycznie i porządkowane według ustalonych zasad katalogowania, np. dat, zakresu tematycznego. „Wymiana informacji jest warunkiem niezbędnym do koordynacji działań zarówno indywidualnych, jak i grupowych. Informacja posiada tylko wtedy wartość, gdy przychodzi w odpowiednim czasie i w formie, jakiej wymagał użytkownik”²⁸.

Warto zaznaczyć, że w sytuacjach kryzysowych i kryzysach, oprócz samej treści informacji, bardzo istotne znaczenie ma sposób jej przekazania. Szczególną rolę pełnią wówczas emocje, które mogą przyczyniać się do zakłóceń informacyjno-komunikacyjnych i wynikających z tego konsekwencji. Informacja może przyczyniać się do powodzeń w realizacji działań podczas zaistnienia sytuacji kryzysowych, bądź kryzysów wówczas, jeśli będzie odpowiednio zakomunikowana. Komunikowanie wielu badaczy postrzega jako „wszelkie formy przekazu informacji w najszerszym sensie, zarówno między ludźmi, jak i pomiędzy zwierzętami i maszynami. Tak szerokie definiowanie komunikowania wywodzi się z tradycji cybernetyki. [...] Inni autorzy, zwłaszcza socjolodzy ograniczają zakres pojęcia tylko do zjawisk porozumiewania się ludzi”²⁹. Komunikowanie spełnia wiele funkcji: informacyjną, edukacyjną, identyfikacyjną, integracyjną, mobilizacyjną i rozrywkową³⁰. Do podstawowych determinantów komunikacji w sytuacjach kryzysowych zalicza się: czas, rangę osoby, która nadaje komunikat, aspekty psychologiczne związane ze skutkami oddziaływania na społeczność, kwestie etyczne dotyczące podawania prawdy, komentarze ekspertów, zaangażowanie decydentów, panujące mity i odczucia oraz skutki tejże komunikacji³¹. O procesie komunikowania³², szczególnej roli i zadaniach mediów w sytuacjach kryzysowych powstało już wiele publikacji³³ i bezsprzecznie jest to czynnik w bardzo dużym

²⁸ Tamże, s. 45.

²⁹ T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 2009, s. 43.

³⁰ P. Guła, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie informacją w...*, dz. cyt., s. 28.

³¹ Tamże, s. 47 – 60.

³² R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013, s. 385-387.

³³ M. Nepelski, *Gwarancje zarządzania kryzysowego. Wybrane zagadnienia*, Szczytno 2014, s.

stopniu oddziałujący na postępowanie w takim trudnym czasie. W literaturze wyróżnia się nawet kobiecy i męski styl komunikowania³⁴, a także opisywane są tzw. błędy komunikacyjne. „Problem błędów komunikacyjnych może leżeć również po naszej stronie. Bo być może to my jego wypowiedź odbieramy zbyt emocjonalnie, z nieuzasadnionym nastawieniem na «nie»”³⁵. Jos Ray formułuje siedem zasad komunikacji w kryzysie³⁶:

- 1) Zadbaj o sprawny przepływ informacji.
- 2) Zbieraj zespół razem, by przekazać ważne informacje lub instrukcje.
- 3) Zachęcaj członków zespołu do zadawania pytań.
- 4) Angażuj ludzi w podejmowanie kluczowych decyzji.
- 5) Bądź dostępny.
- 6) Pokaż swym ludziom, że jesteś po ich stronie.
- 7) Nigdy nie trać poczucia humoru.

Autor także podkreśla, iż porozumiewanie się w trudnych sytuacjach powinno odbywać się spokojnym tonem głosu:

Mówiąc do swego zespołu staraj się kontrolować ton głosu. Może brakować ci tchu, możesz być zmartwiony albo możesz się spieszyć, ale twoim zadaniem jest zapobieganie panice. Nie pozwól, więc, by w twym głosie słyszano cokolwiek niepokojącego. Pozwól, by widzieli, że skoro ty nie poddajesz się panice, oni również nie mają powodu³⁷.

Wzbogacanie wiedzy na temat znaczenia informacji i sposobów komunikowania się w trudnych sytuacjach jest ciągle potrzebne, a nawet nieodzowne. Niejednokrotnie już zdarzało się, że podczas powodzi mieszkańcy terenów zalewowych, pomimo komunikatów różnych służb nie opuszczali swych posesji. Jedną z sytuacji, kiedy w czasie powodzi mieszkańcy pozostali w swoich domostwach została już opisana³⁸ na podstawie książki *Raport z potopu 97*³⁹:

28; K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydanie II, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2010, 194-212; R. Częścik, *Media w sytuacjach kryzysowych*, [w:] B. Zdrodowski, *Teoria zarządzania kryzysowego. Zarys*, Szczecin 2014, s. 153-165.

³⁴ M. Zuber, *Komunikowanie międzykulturowe*, [w:] *Studia z teorii komunikowania masowego*, B. Dobek-Ostrowska (red.), Wrocław 1999, s. 39.

³⁵ P. Guła, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie informacją w...*, dz. cyt., s. 42.

³⁶ J. Ray, *Kryzys*, Poznań 2006, s. 49-54.

³⁷ Tamże, s. 51.

³⁸ A. Filipek, *Psychospołeczne i...*, dz. cyt., s. 60.

³⁹ *Raport z potopu '97. Fakty – dramat ludzi*, W. Łoziński, J. Tarnowski (red.), Wrocław 1997, s. 91.

Autorzy odtwarzają tam wiele autentycznych przykładów zdarzeń, które czasem kończą się optymistycznie, czasem tragicznie. Wszystkie miały miejsce podczas powodzi na południu Polski w 1997 roku. Jeden z epizodów wydarzył się 14 lipca 1997 roku. Pilot śmigłowca ratowniczego, lecąc ponad wystającymi z wody dachami domów dostrzegł na jednym z nich kobietę wymachującą białym prześcieradłem. Znak ten symbolizował prośbę o ewakuację. Helikopter zniżył lot i ratownik spuszczony na linie wciągnął kobietę na pokład. Uratowana, prawdopodobnie ze szczęścia, śmiała się i płakała na przemian. Kiedy podchodzono do lądowania, kobieta już tylko płakała, bo przypomniła sobie, że na poddaszu domu zostawiła dwójkę swoich małych dzieci. Natychmiastowe określenie danych, dotyczących miejsca udzielania pomocy i odnalezienie dwójki zapłakanych maluchów na strychu domu z dziurą na dachu, pozwoliło ratownikom na przeżycie nie mniejszej radości niż ta, której doświadczyła matka⁴⁰.

Tym razem zdarzenie zakończyło się pomyślnie i takich efektów swej pracy zapewne oczekują wszyscy zaangażowani w działanie systemu zarządzania kryzysowego, także wszyscy liczący na ich pomoc.

Podsumowując należy stwierdzić, że wyeliminowaniu jak największej ilości tragicznych zdarzeń podczas sytuacji kryzysowych i kryzysów służy znajomość i stosowanie reguł sprawnego zarządzania informacjami, zasad komunikacji, ale także niemałą rolę spełnia prawdopodobnie kultura informacyjna i kultura bezpieczeństwa informacyjnego⁴¹.

Bibliografia

Akty prawne

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

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, nr projektu UD 523 <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r14947740145849,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym-oraz-niektorych-innych.html>, data dostępu 08.08.2019 r.

⁴⁰ A. Filipek, *Psychospołeczne i...*, dz. cyt., s. 60.

⁴¹ M. Cieślarczyk, *Ekologia informacji, kultura informacyjna i kultura bezpieczeństwa informacyjnego w teorii i w praktyce*, [w:] *Walka informacyjna. Uwarunkowania – Incydenty- Wyzwania*, red. H. Batorowska, Kraków 2017, s. 144-159; A. Filipek, *Rola edukacji w kształtowaniu kultury bezpieczeństwa informacyjnego*, [w:] *Walka informacyjna. Uwarunkowania – Incydenty- Wyzwania*, H. Batorowska (red.), Kraków 2017, s. 170-180.

Literatura

Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009.

Cieślarczyk M., *Ekologia informacji, kultura informacyjna i kultura bezpieczeństwa informacyjnego w teorii i w praktyce*, [w:] *Walka informacyjna. Uwarunkowania – Incydenty – Wyzwania*, H. Batorowska (red.), Kraków 2017.

Częścik R., *Media w sytuacjach kryzysowych*, [w:] B. Zdrodowski, *Teoria zarządzania kryzysowego. Zarys*, Szcztytno 2014.

Filipek A., *Psychospołeczne i prakseologiczne aspekty jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego*, Siedlce 2016.

Filipek A., *Rola edukacji w kształtowaniu kultury bezpieczeństwa informacyjnego*, [w:] *Walka informacyjna. Uwarunkowania–Incydenty–Wyzwania*, red. H. Batorowska, Kraków 2017.

Gierszewski J., *Bezpieczeństwo społeczne: studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2013.

Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 2009.

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004.

Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.

Guła P., Prońko J., Wiśniewski B., *Zarządzanie informacją w sytuacjach kryzysowych*, Bielsko-Biała 2009.

Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2017.

Kalita W., *Kryzys – istota, funkcje i związki przyczynowo-skutkowe*, [w:] *Prakseologiczne aspekty zarządzania kryzysowego*, (red.) K. Jaremczuk, Rzeszów – Przemyśl 2013.

Kwiatkowski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011.

Nepelski M., *Gwarancje zarządzania kryzysowego. Wybrane zagadnienia*, Szcztytno 2014.

Raport z potopu '97. Fakty – dramat ludzi, W. Łoziński, J. Tarnowski (red.), Wrocław 1997.

Ray J., *Kryzys*, Poznań 2006.

Rysz S.J., *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Warszawa 2016.

Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydanie II, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2010.

Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON”, Nr 4(45) 2001.

Sobolewski G., *Siły zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013.

Szydło J., *Kulturowe ramy zarządzania*, Katowice 2018.

Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność*, Toruń 2003.

Wojciechowska-Filipek S., Mazurek-Kucharska B., *Zarządzanie w kryzysie. Aspekty organizacyjne i psychologiczne*, Warszawa 2014.

Wróblewski R., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013.

Zuber M., *Komunikowanie międzykulturowe*, [w:] *Studia z teorii komunikowania masy*, Dobek-Ostrowska B. (red.), Wrocław 1999.

OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA – HISTORIA I TERAŻNIEJSZOŚĆ

PROTECTION OF POPULATION AND CIVIL DEFENSE – HISTORY AND PRESENT

Abstract: The article presents the genesis and development of organizations whose goal was and is to ensure the security of civilians in the context of the evolution of national security threats. The functions and selected tasks presented in it, as well as the principles of their subordination to public administration in Poland. The current dimension of the civil protection organization was also characterized in terms of the parts under consideration, in which civil defense promotes all the theoretical aspects of this process, leaving the State Fire Service to act as a pillar of the National Rescue and Fire Fighting System.

Keywords: civil defence, civil protection, Fire Fighting System

Ochrona ludności jest jednym z podstawowych obowiązków nie tylko Polski, ale także wszystkich państw. Jej celem jest ochrona życia i zdrowia człowieka, mienia, dziedzictwa oraz środowiska naturalnego. Do kategorii współczesnych zagrożeń zaliczyć można zarówno zagrożenia naturalne, jak również wytworzone czy spowodowane przez człowieka. W myśl ustawodawcy jest to system, który ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków¹. Bezpieczeństwo to podstawowa i bezsprzeczna płaszczyzna działalności państwa. Przynależność Polski do struktur międzynarodowych, tj. NATO i Unii Europejskiej, w znacznym stopniu spowodowała zwiększenie odczucia spokoju

¹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

społecznego. System obrony jednak nie powinien opierać się na wzajemnej pomocy wynikającej z istniejących porozumień międzynarodowych, lecz na posiadaniu własnych sił i środków mogących reagować w razie wystąpienia nagłej potrzeby. Obrona cywilna stanowiąc nierozrwalną część systemu obronnego kraju jest związana z każdym szczeblem administracji rządowej czy samorządowej, instytucjami, organizacjami społecznymi, stowarzyszeniami i zakładami pracy. We wszystkich obowiązujących aktach prawnych, zarówno własnych, jak i międzynarodowych, obrona cywilna (OC) definiowana jest bardzo podobnie. Jej definicję w polskiej legislacji prezentuje Ustawa z 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*.

Bardzo ważna, w celu zrozumienia istoty obrony cywilnej dla bezpieczeństwa, jest historia jej powstania. Początki nowoczesnej obrony ludności cywilnej datuje się na koniec I wojny światowej, czyli 1918 rok. Skutki użycia nowej i dotychczas nieznanej broni chemicznej przez wojska niemieckie oraz pierwsze tragedie ludności cywilnej spowodowane bombardowaniami Londynu, Paryża i Piotrogradu (obecnie Petersburg) uzmysłowiły ówczesnym strategom, że istnieje możliwość oddziaływania zbrojnego nie tylko na obiekty wojskowe, ale także na ludność i obiekty cywilne znajdujące się na głębokim zapleczu frontu, zdawałoby się nieznaczające taktycznie w głównej fazie konfliktu. Doprowadziło to do pierwszych prób zorganizowania obrony ludności niebiorącej bezpośredniego udziału w walkach. Prekursorami OC były Wielka Brytania, Francja i Niemcy, które jako pierwsze stworzyły idee i system obrony przeciwlotniczej. W Polsce powstanie obrony cywilnej datuje się na początek lat dwudziestych XX wieku, kiedy to w roku 1921 ukształtował się Społeczny Komitet Obrony Przeciwigazowej, który stanowił pierwsze w kraju zrzeszenie osób wojskowych i cywilnych, stawiających sobie za cel przygotowanie ludności cywilnej do ochrony przed skutkami ewentualnego konfliktu zbrojnego. W końcu 1924 roku Komitet przekształcił się w Towarzystwo Obrony Przeciwigazowej (TOP). Jednocześnie od czerwca 1923 roku funkcjonowała w Polsce Liga Obrony Powietrznej Państwa – organizacja mająca za główny cel krzewienie idei rozwoju polskiego lotnictwa i obrony przeciwlotniczej. Obie te organizacje w 1928 roku połączyły się tworząc Ligę Obrony Powietrznej i Przeciwigazowej (LOPP). Najważniejsze jej zadania to: *popieranie polskiego lotnictwa we wszystkich*

jego dziedzinach, wszechstronne badanie środków obrony chemicznej oraz przygotowanie ludności do obrony przeciwgazowej². Organizacja ta stała się najważniejszą instytucją mającą za zadanie konsolidację ludności cywilnej w celu obrony kraju. W połowie lat 30. ubiegłego wieku liczyła ona około półtora miliona członków³. Rada Ministrów Rozporządzeniem z 20 stycznia 1934 roku uznała LOPP za stowarzyszenie wyższej użyteczności publicznej. Natomiast 25 marca 1934 roku Sejm uchwalił Ustawę o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej, w której zobowiązał Radę Ministrów do określenia kompetencji władz oraz zakresu i sposobu przygotowania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w czasie pokoju. Powyższe unormowania prawne precyzowały zasadnicze kierunki działania w tej dziedzinie, zasady organizowania, wyposażenia i szkolenia, organizacji sieci posterunków obserwacyjno-meldunkowych, budowy schronów, ich oświetlenia i maskowania, zaopatrywania ludności w środki ochrony indywidualnej (np. maski przeciwgazowe).

II wojna światowa potwierdziła konieczność organizowania ochrony ludności cywilnej. Polska jako kraj szczególnie dotkliwie przekonała się o potrzebie działań na rzecz ochrony ludności. W pierwszych latach powojennych obowiązującymi uregulowaniami prawnymi były dotychczasowe przepisy, a w głównej mierze wspomniana wcześniej ustawa z 1934 roku. Dopiero 26 lutego 1951 roku Sejm RP uchwalił Ustawę o powołaniu Terenowej Obrony Przeciwlotniczej (TOPL) na czele z Komendą Główną Obrony Przeciwlotniczej (KGOPL), podporządkowaną Urzędowi Rady Ministrów, oraz terenowe komendy przy właściwych prezydiach rad narodowych. W początkowym okresie istnienia TOPL wszystkie jego przedsięwzięcia zostały podporządkowane ochronie ludności i ważnych obiektów przed skutkami bombardowań lotniczych i napadu gazowego, a w późniejszych latach także przed działaniem broni jądrowej, która stanowiła nowy i niezwykle niebezpieczny wytwór⁴. Istotna zmiana nastąpiła w 1973 roku, kiedy to Rada Ministrów przyjęła uchwałę⁵ w sprawie Obrony Cywilnej, której głównym celem pozostała nadal ochrona ludności przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych oraz zapewnienie jej niezbędnych warunków

² Praca zbiorowa, *Piętnastolecie L.O.P.P.*, Warszawa 1938, s. 28.

³ M. Romeyko (red.), *Polska lotnicza*, Warszawa 1937, s. 132.

⁴ J. Suwart, *Kronika Obrony Cywilnej w Polsce (1922-1984)*, Warszawa 1986, s. 47.

⁵ Uchwała Rady Ministrów numer 111/73 z dnia 18 maja 1973 r.

do przetrwania. Naczelnym organem Obrony Cywilnej dokument czynił Radę Ministrów działającą przy pomocy Komitetu Obrony Kraju oraz Szefa Obrony Cywilnej Kraju, którym z urzędu był wiceminister obrony narodowej. Dotychczasowy kształt obrony cywilnej określała Ustawa z 21 listopada 1967 r. (wraz z późniejszymi zmianami)⁶, a także wydane na jej podstawie dokumenty wykonawcze^{7,8,9}. Dokumenty te uwzględniają w znacznej mierze postanowienia międzynarodowego prawa wojennego dotyczącego obrony cywilnej¹⁰. Zadania obrony cywilnej zostały podzielone na te realizowane w czasie wojny i pokoju.

W przypadku działań zbrojnych należały do nich następujące działania:

- wykrywanie zagrożenia;
- ostrzeżenie i alarmowanie;
- organizowanie ewakuacji i pomocy ludności;
- przygotowywanie budowli ochronnych;
- zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- zaciemnianie i wygaszanie oświetlenia;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych;
- walka z pożarami;
- udzielanie poszkodowanym pomocy medycznej;
- przygotowywanie oraz prowadzenie działań związanych z likwidacją wszelkich skażeń;
- ochrona żywności i innych dóbr niezbędnych do przetrwania;
- organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności;
- zabezpieczenie dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej, w tym pomoc w budowie lub odbudowie różnego rodzaju urządzeń

⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności.

¹⁰ Protokoły Dodatkowe I i II do Konwencji Genewskiej z dnia 12 sierpnia 1949 r. (ratyfikowane przez Polskę 19 września 1991 r.).

inżynieryjnych niezbędnych i ważnych w procesie bezpieczeństwa;

- pomoc innym służbom w przywracaniu porządku na obszarach dotkniętych klęskami¹¹.

W czasie pokoju obrona cywilna miała przede wszystkim realizować funkcję szkoleniową oraz przygotowującą społeczeństwo do udziału w samoobronie, a także prowadzić działalność planistyczną.

Po reformie podziału administracyjnego Polski w 1975 roku, w strukturze terenowej szefami obrony cywilnej zostali wojewodowie, prezydenci i naczelnicy gmin. W takim kształcie obrona cywilna funkcjonowała do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Wtedy to transformacja ustrojowa wymusiła także zmianę podejścia do obrony cywilnej. Próbę zreformowania OC podjęto w 1997 roku, kiedy przekazano zadania z jej zakresu z Ministerstwa Obrony Narodowej do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Następnie stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju powierzono Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej (PSP), a Komenda Główna PSP stała się organem koordynującym do spraw ratownictwa, ochrony ludności oraz obrony cywilnej¹².

Zgodnie z brzmieniem art. 137 przedmiotowej ustawy obrona cywilna ma na celu:

- ochronę ludności;
- ochronę zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej;
- ochronę dóbr kultury;
- ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny;
- współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków¹³.

Jest to działalność prowadzona przez organy administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, a także inne jednostki i organizacje społeczne¹⁴. Zadania

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej.

¹² J. Rogozińska-Mirut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010, s. 72-73.

¹³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁴ Tamże.

poszczególnych organów obrony cywilnej określa ustawa¹⁵.

Obecnie Szefa Obrony Cywilnej Kraju powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Szef Obrony Cywilnej Kraju podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Obowiązujące przepisy nie precyzują, spośród kogo premier powołuje szefa OCK, ale od lat przyjęło się, że funkcję tę pełni Komendant Główny PSP. Wydana w 2007 roku Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*¹⁶ sprawiła, że zadania zarządzania kryzysowego (ZK) nałożyły się z obowiązkami obrony cywilnej. Stąd OC straciła swoją pozycję w systemie bezpieczeństwa kraju kosztem zarządzania kryzysowego.

Istotnym momentem w kształtowaniu podwalin pod obecnie istniejący system zarządzania kryzysowego było skierowanie przez Prezydenta RP do Sejmu pakietu projektów ustaw o stanach nadzwyczajnych, tj. ustawy o stanie klęski żywiołowej, ustawy o stanie wyjątkowym oraz ustawy o stanie wojennym. Asumptem do tego była katastrofalna powódź, która miała miejsce w Polsce w roku 1997. Podczas tego trudnego czasu ujawnił się chaos organizacyjno-prawny w sferze zarządzania krajem w sytuacjach kryzysowych¹⁷. Do czasu uchwalenia powyższych ustaw przy Prezesie Rady Ministrów istniał Komitet Rady Ministrów do spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, do którego zadań należało podejmowanie decyzji i działań w sytuacjach zagrożenia. Praktycznym jego wyznacznikiem był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁸, który miał do dyspozycji Centrum Zarządzania Kryzysowego utożsamiane z Krajowym Centrum Koordynacji, Ratownictwa i Ochrony Ludności w ramach struktur Państwowej Straży Pożarnej. Zadania i zasady działania właściwych organów w sprawach zarządzania kryzysowego uregulowane zostały w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*.

Obowiązek podjęcia działania w przypadku wystąpienia zagrożeń, w myśl zapisów ww. ustawy, spoczywa przede wszystkim na samorządach. Bezsprzeczny tutaj jest fakt obowiązku podjęcia działań w zakresie zarzą-

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*.

¹⁷ A. Kurkiewicz, *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007, s. 153.

¹⁸ Tamże.

dzania kryzysowego w pierwszej kolejności przez organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, który jako pierwszy otrzymał informację o pojawieniu się zagrożenia. Jest zobowiązany do poinformowania o zaistniałym zdarzeniu organy wyższego i niższego szczebla¹⁹. System ten zbudowany jest więc pionowo – w orientacji od dołu do góry. W polskiej rzeczywistości współistnieją obok siebie obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe i jej formy regulowane są odrębnymi aktami prawnymi²⁰. Ponadto do funkcjonowania zarówno jednej, jak i drugiej instytucji zastosowanie ma szereg innych dokumentów w randze ustaw i rozporządzeń.

Obeenie instytucjonalnie szeroko rozumiana obrona cywilna zadaniowo promuje przede wszystkim te aspekty teoretyczne, zaś formy praktyczne, czyli wszelkie działania związane z tym szerokim zagadnieniem spoczyły na wspomnianej już wcześniej Państwowej Straży Pożarnej (PSP), której część zadaniowa oparta jest w głównej mierze na Rozporządzeniu w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego²¹.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) jest integralną częścią systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, finansowanego przez budżet państwa. Jest to zespół przedsięwzięć organizacyjnych, szkoleniowych, materiałowo-technicznych i finansowych, obejmujący prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych i miejscowych zagrożeń oraz organizację i kierowanie działaniami ratowniczymi, skupiający w uporządkowanej wewnętrznie strukturze jednostki ochrony przeciwpożarowej i inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych w celu ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska. Kierowany jest przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, natomiast nadzór nad nim sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Podstawą do utworzenia Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego stały się zapisy ustaw: o ochronie przeciwpożarowej i o Państwowej

¹⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

²⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

²¹ Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Straży Pożarnej^{22,23}, obydwie wydane 24 sierpnia 1991 r.

Głównym zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie jednolitego, skutecznego systemu ratowniczego, obejmującego cały obszar szeroko rozumianego ratownictwa pożarowego, technicznego, chemicznego i ekologicznego bez względu na miejsce, rodzaj i charakter prowadzonych działań ratowniczych.

Państwowa Straż Pożarna jest głównym organizatorem KSRG. Zaplanowane cele realizowane są skutecznie i profesjonalnie, co skłania osoby władne do ciągłego rozwoju ochrony przeciwpożarowej i ogólnie rozumianego ratownictwa. Kierownictwo Państwowej Straży Pożarnej stawia przed rozwijającym się krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym nowe zadania i cele, a przede wszystkim: doskonalenie systemu alarmowania, szkolenia oraz dysponowania sił i środków do działań ratowniczych, doskonalenie i wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjnych. Aby system ten usprawnić, niezbędne są wszelkie akty normatywne, legislacje, a także środki finansowe.

Państwowa Straż Pożarna odpowiada za organizację KSRG, którego głównym celem jest ochrona ludzi, dóbr materialnych i środowiska poprzez:

- walkę z pożarami;
- usuwanie miejscowych zagrożeń;
- ratownictwo chemiczne i ekologiczne;
- ratownictwo techniczne;
- ratownictwo wysokościowe;
- działania poszukiwawczo-ratownicze;
- ratownictwo wodno-nurkowe;
- ratownictwo medyczne²⁴.

Poziomy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

1. **Powiatowy** – podstawowy poziom wykonawczy (działania prowadzone są przez siły i środki powiatu).
2. **Wojewódzki** – koordynacja i wsparcie działań ratowniczych, kiedy siły i środki powiatu są niewystarczające.

²² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

²³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

3. **Krajowy** – koordynacja i wsparcie działań ratowniczych, kiedy siły województwa są niewystarczające²⁵.

W zakresie powiatowym odpowiedzialnym za bezpieczeństwo wewnętrzne jest starosta, natomiast KSRG reprezentowany jest przez komendanta powiatowego PSP, który jest kierownikiem straży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w powiecie i wykonuje zadania i kompetencje państwowej straży pożarnej na obszarze powiatu oraz jest odpowiedzialnym za prawidłowe funkcjonowanie systemu²⁶.

Podstawową strukturą systemu jest jego poziom powiatowy, zaś źródłem informacji służących za podstawę określenia jego kształtu są wyniki kompleksowych analiz przewidywalnych zagrożeń oraz możliwości operacyjnego zabezpieczenia całego obszaru powiatu. System na poziomie powiatu powinien zapewniać możliwość skutecznego reagowania na wszystkie realnie występujące w powiecie rodzaje zagrożeń zdarzeniami destrukcyjnymi.

Na obszarze powiatu elementami składowymi systemu są:

- Komenda Powiatowa PSP (jednostki ratowniczo-gaśnicze oraz stanowisko kierowania komendanta powiatowego/miejskiego);
- jednostki ochrony przeciwpożarowej z obszaru powiatu włączone do systemu przez Komendanta Głównego PSP na wniosek komendanta powiatowego PSP;
- struktury zarządzania kryzysowego;
- podmioty ratownicze, służby i inspekcje, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się uczestniczyć w działaniach ratowniczych;
- specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze powiatu;
- inne podmioty, które na podstawie decyzji starosty zostały włączone do systemu²⁷.

Struktura systemu w poszczególnych powiatach zależy od rodzaju zagrożeń i sieci jednostek systemu, a ta jest zależna od możliwości włączenia do systemu poza jednostkami ochrony przeciwpożarowej innych służb,

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

podmiotów funkcjonujących na obszarze powiatu, zarówno na podstawie decyzji starosty, jak i umowy cywilnoprawnej podpisanej ze starostą. System na poziomie powiatu powinien działać autonomicznie w zakresie ustawowo nakreślonych zadań, a w razie potrzeby współdziałać ze służbami i innymi podmiotami, których udział w działaniu ratowniczym jest niezbędny. Służby i podmioty współdziałające z systemem powinny wykonywać zadania określone przez kierującego działaniem ratowniczym, w ramach ich właściwości. Do zadań własnych powiatu należy budowanie systemu koordynacji działań jednostek systemu oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu. Ponadto zadaniem powiatu jest organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych.

Poziom wojewódzki reprezentowany przez wojewodę oraz komendanta wojewódzkiego PSP, który jako kierownik straży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie w imieniu wojewody wykonuje zadania i kompetencje państwowej straży pożarnej na obszarze województwa oraz jest odpowiedzialny za prawidłowe funkcjonowanie systemu.

W przypadku gdy siły i środki systemu na obszarze powiatu okażą się niewystarczające (drastyczny wzrost skali zdarzenia, równoczesność zdarzeń, brak jednostek specjalistycznych) lub zdarzenie swym zasięgiem wykracza poza obszar powiatu, uruchamiany jest wyższy poziom systemu – wojewódzki.

Elementami składowymi systemu na poziomie wojewódzkim są:

- Komenda Wojewódzka PSP (stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego);
- wydzielone siły i środki z poziomów powiatowych, stanowiące wojewódzki odwód operacyjny;
- struktury zarządzania kryzysowego;
- ośrodki szkolenia PSP;
- krajowa baza sprzętu specjalistycznego;
- podmioty ratownicze, służby i inspekcje, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się uczestniczyć w działaniach ratowniczych na obszarze województwa;
- specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze województwa;

- inne podmioty, które na podstawie decyzji wojewody zostały włączone do systemu²⁸.

Służby i podmioty współdziałające z systemem na poziomie wojewódzkim powinny wykonywać zadania określone przez kierującego działaniem ratowniczym, w ramach swoich właściwości.

Podstawowe siły i środki systemu na poziomie województwa to:

- wojewódzki odwód operacyjny z grupami specjalistycznymi;
- krajowa baza sprzętu specjalistycznego;
- wojewoda, poprzez struktury zarządzania kryzysowego – pełni istotną funkcję w zakresie koordynacji działań jednostek systemu z podmiotami współdziałającymi z systemem na obszarze województwa;
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego – pełni funkcję koordynatora działań w sytuacjach kryzysowych związanych z zakresem działalności KSRG²⁹.

Kierowanie (dowodzenie) działaniami ratowniczymi, których rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych poziomu powiatu, przejmuje komendant wojewódzki PSP lub upoważniony przez niego oficer³⁰.

Procedury działania i uruchomienia systemu na poziomie województwa, w odniesieniu do poszczególnych typów zagrożeń, będą określone w wojewódzkim planie ratowniczym, do opracowania którego zobowiązany jest komendant wojewódzki PSP. Ich treść będą stanowić wybrane elementy planów ratowniczych tych powiatów, w których siły i środki są niewystarczające do usuwania istniejących tam zagrożeń. Ponadto będą zawierać organizacyjno-techniczne sposoby likwidacji zagrożeń, wymagających zaangażowania w działania ratownicze znacznych sił i środków (np. klęski żywiołowe) oraz zagrożeń, które mogą powstać na granicy powiatów lub województwa. Komendant wojewódzki PSP uzgadnia plan ratowniczy z podmiotami systemu oraz z podmiotami współdziałającymi z systemem, w części dotyczącej ich zadań. Plan ratowniczy zatwierdza wojewoda po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego zespołu ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

Nad systemem centralnym (krajowym) bezpieczeństwa wewnętrznego czuwa Prezes Rady Ministrów, natomiast KSRG reprezentowany jest przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, który jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji systemu. W przypadku zdarzenia, gdy siły i środki systemu na poziomie województwa okażą się niewystarczające lub zdarzenie (zagrożenie) przekracza obszar województwa, uruchamiany jest najwyższy poziom systemu – poziom centralny (kraju)³¹.

Elementami składowymi systemu na poziomie centralnym (kraju) są:

- Komenda Główna PSP (Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa);
- Wydzielone siły i środki z wojewódzkich oddziałów operacyjnych stanowiące centralny oddział operacyjny;
- Krajowe bazy sprzętu specjalistycznego;
- Szkoły PSP;
- Podmioty ratownicze, służby i inspekcje, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się uczestniczyć w działaniach ratowniczych na obszarze kraju;
- Specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze kraju;
- Inne podmioty realizujące cele systemu powołane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- Na tym poziomie system może współdziałać z podmiotami, których uruchomienie zastrzeżone jest dla poziomu centralnego (kraju), np. niektórymi jednostkami podległymi MON, Policji itp.;
- Funkcję koordynatora działań jednostek systemu z podmiotami współdziałającymi na tym poziomie będzie pełnił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- Podstawowe siły i środki systemu na poziomie centralnym (kraju), to centralny oddział operacyjny z grupami specjalistycznymi, krajowe bazy sprzętu specjalistycznego oraz wydzielone siły i środki szkół PSP. Kierowanie (dowodzenie) działaniami ratowniczymi,

³¹ Tamże.

których rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych poziomu wojewódzkiego, przejmuje Komendant Główny PSP lub upoważniony przez niego oficer³².

Dysponowanie do działań jednostek KSRG

Dysponowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie jednostek wspomagających system odbywa się poprzez:

- Stanowisko kierowania komendanta powiatowego/miejskiego PSP
 - na poziomie powiatu;
- Stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego PSP
 - na poziomie województwa;
- Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności
 - na poziomie centralnym (kraj)³³.

Zadania realizowane przez jednostki KSRG

Wszystkie jednostki włączone do systemu realizują zadania w zakresie walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwa technicznego, chemicznego, medycznego i ekologicznego poprzez:

- analizowanie i rozpoznawanie zagrożeń;
- utrzymanie gotowości do prowadzenia działań ratowniczych;
- podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia i likwidacji pożarów, awarii, wypadków i katastrof technicznych, chemicznych i ekologicznych, wypadków i katastrof komunikacyjnych, zdarzeń wymagających stosowania sprzętu specjalistycznego, w szczególności do prowadzenia ratownictwa ekologicznego, wodnego i wysokościowego³⁴.

Podmioty wspomagające KSRG

Oczywistą sprawą jest, że w obliczu tak szerokiej gamy zagrożeń od podmiotów ratowniczych wymagana będzie daleko idąca specjalizacja w działaniach ratowniczych, której Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony

³² Tamże.

³³ Tamże.

³⁴ Tamże.

przeciwpożarowej włączone do KSRG nie mogą zapewnić, dlatego też prawodawca przewiduje możliwość rozszerzenia zakresu podmiotowego systemu o inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne i prawne wspomagające system.

Podmioty wspomagające system realizują zadania wspierające zadania jednostek wchodzących w skład KSRG, a ich udział w akcjach ratowniczych polega głównie na:

- współuczestniczeniu w ratowaniu ludzi, mienia oraz środowiska naturalnego;
- dostarczaniu narzędzi i środków potrzebnych do prowadzenia akcji ratowniczej;
- zapewnieniu odpowiednich środków transportowych;
- udostępnieniu specjalistycznych informacji;
- wykonaniu określonych prac lub zadań ustalonych przez organizatora systemu, a także zapewnieniu innych środków niezbędnych do ograniczania i eliminowania skutków zdarzeń³⁵.

Bibliografia

Kurkiewicz A., *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007.

Lipiński S., *Geneza powstania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Zakład Taktyki i Dowodzenia. Przedmiot – *Organizacja systemów ratownictwa*, Warszawa 2011-2012.

Romeyko M. (red.), *Polska lotnicza*, Warszawa 1937.

Piętnastolecie L.O.P.P., praca zbiorowa, Warszawa 1938.

Protokoły Dodatkowe I i II do Konwencji Genewskiej z dnia 12 sierpnia 1949 r. (ratyfikowane przez Polskę 19 września 1991 r.).

Rogozińska-Mirut J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej.

³⁵ Tamże.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej.

Suwart J., *Kronika Obrony Cywilnej w Polsce (1922-1984)*, Warszawa 1986.

Uchwała Rady Ministrów numer 111/73 z dnia 18 maja 1973 r.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

WYBRANE ZAGADNIENIA OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ W POLSCE

SELECTED ISSUES OF CIVIL PROTECTION AND CIVIL DEFENSE IN POLAND

Abstract: The text deals with selected issues of civil protection and civil defense in Poland. The essence and interdependence of these issues were discussed. A narrow and broad understanding of civil protection and its place in the Polish national security system were pointed out. Collective methods of protecting the population in our country were also discussed, referring to the results of the audit carried out by the Supreme Audit Office and reports presented by the State Headquarters of the State Fire Service regarding the state of preparations regarding the practical implementation of civil protection.

Keywords: security, civil defense, civil protection, national security system, threat

Wprowadzenie

Obowiązkiem każdego państwa jest przeciwdziałanie wszystkim czynnikom, które godzą w jego partykularne interesy oraz rację stanu. Artykuł 5 ustawy zasadniczej jednoznacznie wskazuje, 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”¹.

Zapewnienie społeczeństwu warunków do bezpiecznej egzystencji wiąże się z ochroną i obroną przed wszystkimi zagrożeniami pochodzenia naturalnego i antropogenicznego. W tego rodzaju działania wpisują się

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483 z późn. zm.

przedsięwzięcia ukierunkowane na zapobieganie, przeciwdziałanie, eliminowanie zagrożeń oraz usuwanie ich niepożądanych skutków, ale także przygotowanie społeczeństwa do radzenia sobie w sytuacjach trudnych oraz stwarzanie warunków do wszechstronnego rozwoju. Wielowymiarowość i dynamika zwłaszcza nowych zagrożeń (określanych m.in. jako asymetryczne, hybrydowe, cybernetyczne) wymagają większego nakładu pracy i wysiłku w celu przygotowania odpowiednich struktur państwowych i społeczeństwa do sprostania im. Złożony charakter tych zagrożeń często sprawia, że dotychczasowe doświadczenie jest niewystarczające, a podział kompetencji poszczególnych podmiotów w zakresie zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa narodowego nie współgra z wymogami rzeczywistości i nowymi uwarunkowaniami. Jak bowiem słusznie podkreśla Sławomir Górski „Budowanie zdolności państwa do przeciwdziałania zarówno nowym, jak i typowym zagrożeniom jest procesem wymagającym ciągłej integracji wysiłków wielu instytucji, służb oraz podmiotów społecznych w celu wypracowywania najbardziej adekwatnych sposobów zwalczania tych zagrożeń oraz minimalizacji ich skutków”².

W obliczu nowych, jak i klasycznych zagrożeń najważniejszą kwestią niezmiennie pozostaje ochrona ludności. Podmiotem tej ochrony jest człowiek, a jej zakres określany jest przez jego potrzeby w sferze bezpieczeństwa. Potrzeby te zmieniają się w zależności od stanu gotowości obronnej państwa, niemniej jednak ochrona ta jest, zadaniem administracji rządowej i samorządowej, potrzebna w każdym czasie i warunkach. W tym rozumieniu domeną ochrony ludności jest nie tylko ratownictwo i pomoc humanitarna, lecz także określone działania w sferach funkcjonowania społecznego, gospodarczego czy edukacji. Tym samym idea i potrzeba ochrony ludności na stałe wpisały się w strukturę systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

System ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Pojęcie „ochrona ludności” nie doczekało się dotychczas jednoznacznego zdefiniowania. Termin ten posiada niezwykle obszerny zakres znaczeniowy.

² S. Górski, *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2016, s. 7-8.

Rozpoczynając analizy, sięgnąć warto po słownikowe znaczenie obu wyrazów. W *Słowniku języka polskiego PWN* przeczytać można, że „ochrona to zabezpieczenie przed czymś niekorzystnym, złym lub niebezpiecznym”³. Akcentuje się tutaj aspekt prewencji, uprzedzania przed wystąpieniem zagrożeniem. W leksykonach słowu temu najczęściej towarzyszą inne terminy, określające przedmiot ochrony, np. ochrona dóbr kultury, ochrona informacji, pracy, ochrona środowiska itd. Z kolei słowo „ludność” wskazuje na „ludzi żyjących na jakimś obszarze”⁴. Zatem ogólnie rzecz ujmując, ochrona ludności odnosi się do zabezpieczania przed niebezpiecznymi sytuacjami osób egzystujących na danym terenie.

Paweł Szmirkowski zaznacza, że przy pomocy terminu „ochrona ludności” można „określić szereg przedsięwzięć wykonywanych na rzecz ludności cywilnej związanych z występowaniem rozmaitych zagrożeń zarówno noszących znamiona sytuacji kryzysowych, jak i mieszczących się w definicji niebezpieczeństwa dnia codziennego, przeciwdziałanie którym nie wymaga uruchamiania nadzwyczajnych procedur ani środków”⁵. Dalej autor ten wskazuje na możliwość procesualnego i systemowego opisu tego zagadnienia. W podejściu procesualnym ochrona ludności traktowana jest jako dynamiczny proces, „którego celem jest zapewnienie dobrostanu ludności na danym obszarze, bez względu na jej narodowość, status społeczny czy też pełnione w społeczeństwie role”⁶. Dynamika tego procesu uzależniona jest od rodzaju i charakteru występujących na danym obszarze zagrożeń⁷. W tym rozumieniu ochronie podlegają nie tylko obywatele kraju, na obszarze którego dochodzi do zachwiania elementarnymi wartościami dla normalnego funkcjonowania, ale wszyscy ludzie, niezależnie od statusu socjodemograficznego, pochodzenia i innych zmiennych.

Nieco szersze spojrzenie na omawianą kwestię przedstawia Waldemar Kitler, zdaniem którego ochrona ludności to całokształt „[...] działań związanych z zapobieganiem bezpośrednim zagrożeniom życia i zdrowia

³ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: ochrona, www.sjp.pwn.pl/szukaj/obrona.html, (02.08.2019 r.).

⁴ Tamże; hasło: *ludność* (02.08.2019 r.).

⁵ P. Szmirkowski, *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie administracji publicznej*, Siedlce 2017, s. 28.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże.

ludzi, mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego (prewencja), przeciwdziałaniem ich skutkom (reagowanie, w tym ratownictwo) oraz usuwaniem konsekwencji (odbudowa) po ustąpieniu zagrożenia i jego skutków”⁸. Autor ten słusznie podkreśla, że ochrona ludności to zarówno działania uprzedzające przed wystąpieniem zagrożenia, ratownicze w czasie jego wystąpienia, a także następujące w dalszej kolejności działania naprawcze. Pewne wątpliwości budzić mogą kwestie zaliczenia do ochrony ludności także ochrony mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego. W. Kitler wyjaśnia jednak, że

[...] ochrona mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska stanowi przedmiot odrębnych działań ochronnych, lecz z uwagi na kluczową misję ochrony ludności (dot. ochrony życia i zdrowia ludzi) nie można pominąć potrzeby ochrony, głównie przez ratowanie tych dóbr, pojmowanych jako niezbędne do przetrwania ludzi, jak choćby: żywności, wody, powietrza, produktów rolnych, urządzeń użyteczności publicznej, mienia osobistego, zwierząt gospodarskich; lecz także cennych ze względu na ich wartość duchową, narodową (patriotyczną) i religijną, równie ważnych jak dobra powszechnego użytku⁹.

Ratowanie zdrowia i życia ludności wymaga bezpośredniego powiązania z ochroną istotnych dla przetrwania miejsc i zasobów infrastruktury, określanych przez W. Kitlera mianem „środowiska egzystencji”¹⁰. Takie stanowisko utrzymano także w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 27 grudnia 2017 roku. Zawarto tam bowiem zapis, mówiący, że:

ochrona ludności stanowi zintegrowaną działalność organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności jak również innych podmiotów realizujących zadania mające na celu ochronę życia i zdrowia ludności przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego w sytuacji wystąpienia zagrożeń naturalnych lub spowodowanych przez człowieka¹¹.

⁸ W. Kitler, *Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, A. Skrabacz (red.), Warszawa 2010, s. 20.

⁹ W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 67.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 27 grudnia 2017 r. v. 3, art. 2.1.

P. Szmitkowski w dalszej części rozważań, pochylając się nad systemowym ujęciem pojęcia „ochrona ludności” wskazuje, że ochronę tę można traktować jako „zespół przedsięwzięć o charakterze legislacyjnym, strukturalnym, organizacyjnym, funkcjonalnym i materialnym, realizowanych przez administrację publiczną oraz służby, inspekcje i straże, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego i publicznego”¹². System ochrony ludności nie doczekał się co prawda formalnoprawnego zdefiniowania oraz jasnego wydzielenia poszczególnych podmiotów, uczestniczących w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego i publicznego oraz określenia ich kompetencji, niemniej jednak można stwierdzić, że tworzą go wszystkie ogniwa systemu zarządzania kryzysowego, reagowania kryzysowego oraz Obrony Cywilnej¹³. Do podmiotów realizujących cele i zadania z zakresu ochrony ludności autorzy projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 27 grudnia 2017 roku zaliczyli organy administracji publicznej; służby, inspekcje i straże z wyjątkiem służb podlegających w całości militaryzacji; podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego; ochotnicze straże pożarne i inne podmioty ratownicze niewchodzące w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego; podmioty lecznicze (przedsiębiorcy we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki budżetowe, instytuty badawcze, prowadzące badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie nauk medycznych, uczestniczący w systemie ochrony zdrowia; fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej; kościoły, kościelne osoby prawne lub związki wyznaniowe w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą); samorządowe jednostki organizacyjne oraz spółki prawa handlowego z udziałem miasta (gminy); organizacje pozarządowe wykonujące zadania ochrony ludności; podmioty zarządzające systemami monitorowania zagrożeń; podmioty realizujące zadania z zakresu ostrzegania i alarmowania ludności; pododdziały Sił Zbrojnych (jeżeli w sytuacji kryzy-

¹² P. Szmitkowski, *Ochrona ludności i obrona cywilna...*, dz. cyt., s. 29.

¹³ Rozumianej instytucjonalnie, nie zaś jako zespół przedsięwzięć ochronnych i ratowniczych, w rozumieniu Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich.

sowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające); formacje obrony cywilnej; podmioty i przedsiębiorców, dla których organ właściwy w sprawach ochrony ludności przewidział i uzgodnił realizację zadań z zakresu ochrony ludności; podmioty, na które organ właściwy w sprawach ochrony ludności nałożył obowiązek realizacji zadań obrony cywilnej; instytucje certyfikujące w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej dla kwalifikacji uregulowanych, zgłoszonych z obszaru „sprawy wewnętrzne” do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji¹⁴.

System, o którym mowa, funkcjonuje w zmieniającym się, nieprzewidywalnym środowisku bezpieczeństwa, w którym pojawiają się zagrożenia o zróżnicowanym podłożu i charakterze. System ten stwarza płaszczyznę, umacniającą wysiłki różnych podmiotów nakierowane na osiągnięcie efektu synergii i konsolidację sił i środków pozostających w ich dyspozycji dla sprawnego, efektywnego reagowania na sytuacje kryzysowe w celu uniemożliwienia im przekształcenia się w kryzys, a w momencie, kiedy to nastąpi – minimalizowania ich skutków.

Największą trudnością w organizacji systemu ochrony ludności w Polsce jest brak spójnych przepisów prawa, regulujących najistotniejsze kwestie w tej materii. Ponad 10 lat temu rozpoczęto prace nad uporządkowaniem wszelkich aspektów dotyczących bezpieczeństwa ludności cywilnej – w maju 2009 roku przedstawiono pierwszy projekt ustawy o ochronie ludności. Prace nad ostatecznym kształtem ustawy trwają nadal, a tymczasem zasadnicze problemy nie doczekały się rozstrzygnięcia i prawnego umocowania.

Dążąc do urzeczywistnienia interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa stworzono system bezpieczeństwa narodowego¹⁵. Jest to układ wzajemnie powiązanych elementów zorientowanych na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego – stworzenie możliwości ochrony i obrony przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami dla zasadniczych wartości w sferze bezpieczeństwa¹⁶.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku wskazuje, że system ten nie stanowi jednolitego tworu, ale zespół

¹⁴ Projekt ustawy o ochronie ludności..., art. 4.

¹⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 181.

¹⁶ W. Kitler, *Ochrona ludności*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej II RP*, Kitler W. (red.), Warszawa 2001, s. 93.

powiązanych i współpracujących ze sobą organów i instytucji należących do władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe w myśl Konstytucji RP i właściwych ustaw. Zgodnie z treściami zawartymi w tym dokumencie, bazującymi na zapisach Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, system bezpieczeństwa narodowego RP „obejmuje siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane”¹⁷. W Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z kolei zasygnalizowano, że omawiany system koncentruje się na optymalnym przygotowaniu i wykorzystaniu sił i środków, jakimi dysponuje państwo, w celu przeciwdziałania sytuacjom zagrażającym przetrwaniu narodu i państwa, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, suwerenności, sprawnemu funkcjonowaniu instytucji państwa oraz rozwojowi społeczno-gospodarczemu¹⁸.

System bezpieczeństwa narodowego obejmuje podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze. Te drugie składają się z podsystemów operacyjnych (obronny i ochronny) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)¹⁹. Model systemu przedstawiono na rysunku 1.

Wedle opinii Bogdana Michailiuka, „aktualnie SBN RP stanowi sumę odrębnych podsystemów wewnątrznie nie do końca logicznie i ściśle powiązanych podsystemem kierowania bezpieczeństwem narodowym”²⁰. W dużej mierze jest to rezultat braku spójności przepisów prawnych, nie wskazujących w sposób jednoznaczny podmiotów odpowiedzialnych za realizację konkretnych zadań bądź wymieniających kilka organów, co skutkuje nakładaniem się ich obowiązków i zakresów działania. Tego rodzaju rozwiązania wydają się być nieefektywne i nieekonomiczne. B. Michailiuk podkreśla, że system ten „wciąż nie dysponuje w pełni optymalną organizacją”²¹. Ustawodawca stoi zatem przed wyzwaniem racjonalnego połączenia poszczególnych elementów systemu celem zwiększenia jego wydajności i sprawności

¹⁷ Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 13.

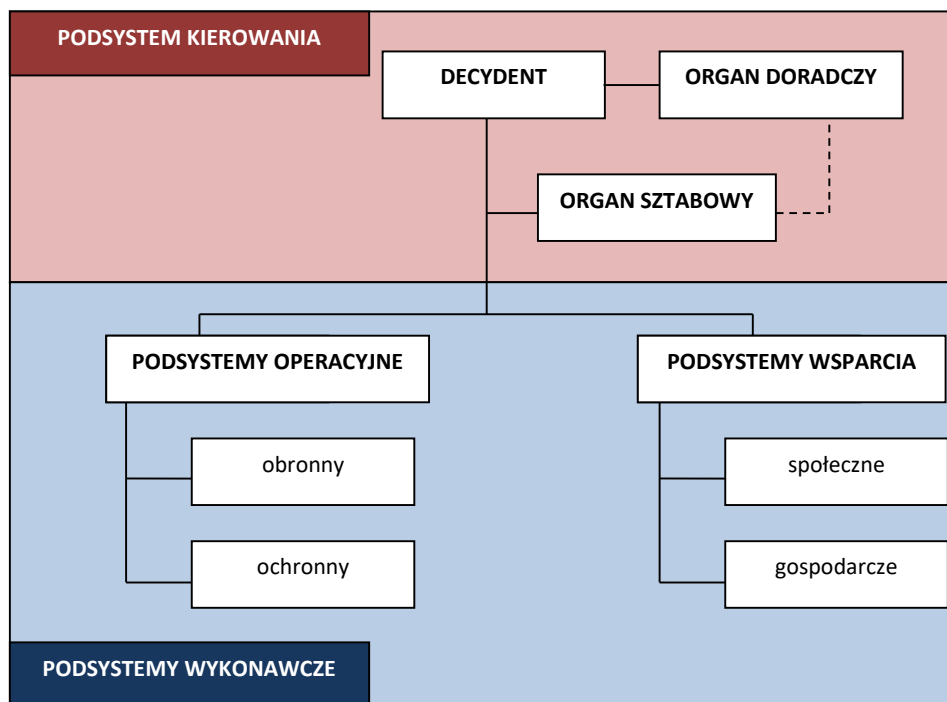
¹⁸ Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Warszawa 2013, s. 13.

¹⁹ Strategia bezpieczeństwa narodowego....

²⁰ B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Warszawa 2017, s. 80.

²¹ Tamże.

działania, mającym uzasadnienie w potrzebach, jakie kreuje środowisko bezpieczeństwa.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 36.

Rysunek 1. Model bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

System ochrony ludności stanowi ważną składową systemu bezpieczeństwa narodowego RP. W strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego należy go ulokować w obrębie podsystemów wykonawczych, ściślej – w ramach podsystemów operacyjnych. Podsystemy te tworzone są przez podsystem obronny państwa (obronności, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego) oraz podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego). Pierwszy z wymienionych koncentruje się na wykorzystywaniu szans, podejmowaniu wyzwań, redukowaniu ryzyki i przeciwdziałaniu (zapobieganiu i przeciwstawianiu się) zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym, podczas gdy działania

drugich ukierunkowane są na zapewnienie bezpieczeństwa w odpowiedzi na zagrożenia niemilitarne²².

Funkcjonowanie systemu ochrony ludności uzależnione jest od pięciu zasadniczych zmiennych:

- 1) misji systemu działania,
- 2) zdefiniowanych przez tę misję celów, zadań i funkcji,
- 3) struktury organizacyjnej,
- 4) reguł prawnych i więzi organizacyjnych,
- 5) tradycji i wynikających z niej przyzwyczajaje²³.

System ochrony ludności spełnia niebagatelną rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Przez wzgląd na wyodrębniony obszar działania istotne wydaje się, aby jego składowe elementy podlegały odpowiedniemu kierowaniu i koordynacji w celu osiągnięcia możliwie najwyższego poziomu współdziałania i współpracy na rzecz ochraniaanej ludności. Obecnie wysiłek należy skierować na jasne wyodrębnienie zadań poszczególnych jego ogniw, aby unikać nakładania się kompetencji, a jednocześnie zadbać o to, by żaden obszar zadaniowy nie został pominięty, nieprzypisany do jakiegokolwiek podmiotu ratowniczego, służby, inspekcji czy straży.

Ochrona ludności w kontekście obrony cywilnej

W kontekście powyższych treści przywołać należy także kwestie związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej, bowiem jak wskazuje *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, „ochrona ludności to jedno z zadań obrony cywilnej, które obejmuje przedsięwzięcia umożliwiające przetrwanie ludności w czasie kataklizmu i na wypadek wojny”²⁴. Jest to wąskie ujęcie omawianej kwestii, znajdujące jednak swoje uzasadnienie w tym, że w Polsce ochrona ludności – obok ratownictwa – traktowana jest w kategoriach funkcji obrony cywilnej. Równocześnie wskazuje to na pewne nieścisłości terminologiczne, brak ostrości pojęć, których zakres definicyjny nakłada się. Przede wszystkim podobieństwo celów ochrony ludności (sze-

²² Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 37; Strategia bezpieczeństwa narodowego..., s. 13.

²³ W. Kitler, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 93.

²⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 84.

roko rozumianej) oraz obrony cywilnej jest bardzo wyraźne. Ochrona ludności stanowi obszar bezpieczeństwa, który koncentruje się na zapewnieniu warunków niezbędnych do przetrwania człowieka w obliczu niebezpieczeństwa, niezależnie od jego rodzaju, natężenia itd. W czasie trwania zagrożenia o podłożu militarnym czy niemilitarnym, konieczne jest wykonywanie tych samych zadań, jak ratowanie zdrowia i życia ludności, ewakuacji, zapewnienie jej podstawowych warunków do przetrwania i względnie stabilnej egzystencji czy zabezpieczenia dób. Zastanović się zatem należy, co różnicuje oba pojęcia.

Uchwycenie istoty obrony cywilnej, podobnie z resztą, jak i ochrony ludności, nastrocza wielu trudności. Pochylić się zatem należy nad analizą części składowych tego wyrażenia. Terminowi „obrona” w większości opracowań nadaje się silnie militarne zabarwienie. Zgodnie z definicją słownikową, pojęcie to odnosi się do „*odpierania* napaści, zwykle z bronią w rękę”²⁵ lub „*rodzaju* działań bojowych wojsk zawczasu planowanych i przygotowanych w oparciu o umocnienia terenowe, lub *organizowanych* doraźnie, *mających* na celu przeciwdziałanie napaści nieprzyjaciela”²⁶. Takie rozumowanie podeprzeć można etymologią tego słowa. Wyrazem pierwotnym w stosunku do pojęcia „obrona” jest słowo „broń” (bornis), a podstawa słowotwórcza „bor” znaczy tyle, co walczyć, borykać się²⁷. Dostrzegając związki „walki” z wykorzystaniem do jej zmaterializowania „środków walki”, także o charakterze militarnym, termin „obrona”, zestawiona ze słowem „cywilna”, wydaje się bliższy znaczeniowo terminowi „ochrona”. W oparciu o powyższe, można uznać, że obrona cywilna to w zasadzie ochrona ludności realizowana w czasie wojny. Stanowisko takie zresztą wspierają zapisy projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Czytamy tam, że ochronę ludności realizuje się w czasie pokoju, podczas sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny, przy czym jej realizacja w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny traktowana jest jako obrona cywilna²⁸.

²⁵ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *obrona*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/obrona.html>, data dostępu: 02.08.2019.

²⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 79.

²⁷ A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1957.

²⁸ Projekt ustawy o ochronie ludności..., art. 2.3.

Szersze spojrzenie na tę kwestię przedstawia Romuald Kalinowski pisząc, że „obrona jest pojęciem przeciwnym atakowi, a często wyprzedzającym atak. Można ją pojmować jako sposób osiągnięcia celu niekoniecznie na drodze działań o charakterze walki zbrojnej”²⁹. Tym samym, obronę można definiować przez pryzmat reakcji na niekorzystne, niepożądane dla człowieka działania, zachodzące również w czasie pokoju i kryzysu, a nie tylko w okresie wojny. „Każdy odruch obronny można określić terminem obrona, jest to bowiem działanie zmierzające do zapewnienia sobie stanu bezpieczeństwa,”³⁰ a zatem organizacja i przeprowadzanie ewakuacji, przygotowanie i utrzymanie budowli ochronnych, prowadzenie walki z pożarami, odkażanie czy przywracanie funkcjonowania niezbędnych służb użyteczności publicznej wpisują się w katalog działań obronnych, ściślej mówiąc – są to przykładowe zadania właśnie obrony cywilnej.

Drugim członem tworzącym wyrażenie „obrona cywilna” jest słowo „cywilny”. Łacińskie „civis” (obywatel) oznacza niewojskowy charakter realizowanych czynności czy rzeczy³¹, a zatem cywilny to „niemający związku z wojskiem”³², obejmujący przedsięwzięcia niemilitarne. Warto jednak zaznaczyć, że część jednostek niemilitarnych przewidzianych jest – na mocy zapisów zawartych w ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 z późn. zm.) – do militaryzacji, jednak od 1979 roku zostały one wykluczone ze struktur obrony cywilnej.

Na gruncie międzynarodowym, zgodnie z zapisami Protokołu Dodatkowego I z 8 sierpnia 1977 r. do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych,

obrona cywilna oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych [...] zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyżczanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania³³.

²⁹ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2017.

³⁰ P. Szmítkowski, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 30.

³¹ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, dz. cyt., s. 218.

³² W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *cywilny*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/cywilny.html>, data dostępu: 02.08.2019.

³³ Protokół Dodatkowy I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, art. 61.

Z kolei w polskim prawodawstwie pojęcie to definiuje się przez cel, jaki ma do realizowania. W ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej można przeczytać, że

obrona cywilna ma na celu ochronę 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 skutków³⁴.

Odniesienie do definicji zawartej we wspomnianym Protokole uwzględniono w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 27 grudnia 2017 roku. Zapisano w nim, że

obrona cywilna jest to realizacja w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny zadań, o których mowa w art. 61 lit. (a) pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku, jak również zespół przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych podejmowanych w czasie pokoju w celu przygotowania Państwa do realizacji tych zadań³⁵.

Na mocy międzynarodowych i krajowych uregulowań prawnych obronę cywilną należy zatem traktować jako „organizację niemilitarną, niepodlegającą militaryzacji w żadnym ze stanów funkcjonowania państwa, oraz zespół czynności ochronnych i obronnych realizowanych z myślą [nie tylko] o obywatelach”³⁶, ale także pozostałej ludności cywilnej i osobach cywilnych³⁷, przebywających na danym terenie w czasie wystąpienia zagrożenia.

W Polsce brakuje jednoznacznych przepisów prawa dotyczących kwestii ochrony ludności i obrony cywilnej. Kwestie te regulują różne ustawy (zwłaszcza ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 z późn.

³⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2018, poz. 1459 z późn. zm., art. 137.

³⁵ Projekt ustawy o ochronie ludności..., art. 2.4.

³⁶ P. Szmitkowski, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 31; [za:] R. Kalinowski, *Obrona cywilna – zakres pojęciowy*, „Podlaskie Zeszyty Pedagogiczne” 2002, nr 5-6, s. 84.

³⁷ Zgodnie z art. 50 ust. 2 Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, ludność cywilna obejmuje wszystkie osoby cywilne.

zm.) i ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590)) oraz szereg aktów wykonawczych. Część przepisów prawa krajowego przestało obowiązywać w ostatnich latach, tworząc lukę i utrudniając, bądź często nawet uniemożliwiając, podejmowanie konkretnych przedsięwzięć w sytuacjach zagrożenia. Cieszy zatem fakt, iż dostrzeżono potrzebę wypracowania dokumentu tworzącego ramy prawne dla zapewnienia warunków koniecznych do ochrony zdrowia i życia ludzi oraz elementarnych warunków do ich przetrwania w sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu. Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej porządkuje zakres kompetencji i zadań wszystkich podmiotów ukierunkowanych na ochronę ludności, a także wskazuje na konieczność kształtowania świadomości, systemu wartości i norm, wyrabiania postaw i zachowań służących zapewnieniu i utrzymaniu bezpieczeństwa w sytuacji zagrożeń oraz zmniejszeniu pośrednich i bezpośrednich ich następstw.

Uporządkowanie sytuacji prawnej jest pierwszym krokiem do stworzenia skutecznego systemu ochrony ludności w Polsce. Jak wiele jest jeszcze do zrobienia, wskazują wyniki kontroli przeprowadzonej w latach 2015-2017 przez Najwyższą Izbę Kontroli³⁸. Z informacji przedstawionej przez nią wynika jednoznacznie, że system, który w tej chwili funkcjonuje, nie spełnia swojej roli. Nie wypracowano odpowiednich rozwiązań, służących zapobieganiu zagrożeniom i radzeniu sobie z nimi, brakuje właściwych struktur, skutecznych procedur i niezbędnych zasobów, umożliwiających realizację zadań ochronnych i obronnych na rzecz ludności. Wedle opinii NIK, nieprzygotowanie zgodnych z ustawowymi wymogami i wymogami wynikającymi z dynamiki środowiska bezpieczeństwa planów i procedur oraz nieprzygotowanie warunków do koordynacji działań podmiotów zaangażowanych w ochronę ludności, skutkować może obniżeniem skuteczności tejże ochrony. NIK wyraził także niepokój o brak należytej współpracy, brak przepływu informacji pomiędzy strukturami systemu.

Zdaniem NIK, obrona cywilna nie jest przygotowana do efektywnego realizowania zadań z zakresu ochrony ludności, wymienionych w Protokole Dodatkowym I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949

³⁸ NIK, *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, www.nik.gov.pl/plik/id,18895,vp,21498.pdf (03.08.2019).

roku. Jej struktura jest bowiem przestarzała, liczba formacji z roku na rok maleje, a już przy obecnym stanie nie jest wystarczająca, by reagować na istniejące zagrożenia. Wyposażenie formacji natomiast wymaga gruntownej rewizji, naprawy i wymiany – z uwagi na anachroniczność i niekompletność. W ocenie NIK przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości należy upatrywać w wieloletnich zaniedbaniach, w szczególności w braku całościowych rozwiązań prawnych, lekceważeniu roli planowania, a także braku dbałości o wypracowanie procedur i struktur na wypadek zagrożenia i niedostatecznym dotowaniu zadań.

W świetle powyższego, konieczne wydaje się podjęcie działań ukierunkowanych na zbudowanie zintegrowanego systemu ochrony ludności, w oparciu o kompleksowe uregulowania prawne i dotychczasowe doświadczenia własne i innych państw. W raporcie NIK zawarto następujące stwierdzenie:

brak systemu ochrony ludności będzie skutkował, w razie wystąpienia zagrożeń, podejmowaniem działań improwizowanych, opartych jedynie na doraźnie podejmowanych decyzjach, co może obniżać ich skuteczność³⁹.

Zbiorowe sposoby ochrony ludności w Polsce

Rzeczywistość dostarcza wielu dowodów potwierdzających, że obrona cywilna nie jest przygotowana do realizacji przedsięwzięć przydzielonych jej na mocy prawa międzynarodowego, a trudności, z jakimi boryka się, mają charakter systemowy. Potwierdzeniem powyższego – oprócz wyżej przywołanych wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK – są także raporty Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, poświęcone ocenie przygotowań do realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną ludności, mienia i zwierząt. Jedną z kwestii, które poruszono w tych dokumentach, są zbiorowe sposoby ochrony: ewakuacja i budownictwo ochronne. Prześledźmy zatem poziom realizacji tych zadań na przestrzeni ostatnich lat w Polsce.

Ewakuacja od dawna stanowi sprawdzony sposób ochrony przed niebezpiecznymi sytuacjami losowymi, zarówno w sensie zapobiegawczym, jak i ratowniczym. Konieczność i zasadność jej organizacji wynika chociażby z faktu, że zawsze znajdzie się grupa osób, która będzie usiłowała oddalić się

³⁹ Tamże, s. 9.

z rejonów zagrożenia. Wówczas brak planowych, uporządkowanych działań, masowe ruchy ludności mogą powodować szereg negatywnych konsekwencji, utrudniających efektywną ochronę ludności, mienia i zwierząt oraz skuteczne radzenie sobie z zaistniałym zagrożeniem.

Ewakuacja stanowi jedno z podstawowych przedsięwzięć, ukierunkowanych na ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz ratowanie mienia, w tym zabytków oraz ważnej dokumentacji, w przypadku wystąpienia wszelkiego rodzaju zdarzeń niebezpiecznych. Może być prowadzona w różnych stadiach zagrożenia. W praktyce najczęściej realizuje się ewakuację osób poszkodowanych bądź będących w stanie bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia (również zagrożonego mienia i zwierząt), po zaistnieniu zdarzenia niebezpiecznego w określonych obiektach lub na danych terenach. Ewakuacja może mieć także charakter prewencyjny. Wówczas prowadzona jest z obiektów i terenów w przypadku wystąpienia symptomów nadciągającego zagrożenia.

Organizacja ewakuacji opiera się na Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 17 października 2008 roku w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. W dokumencie tym, uwzględniając rodzaj i skalę zagrożenia oraz zasady planowania cywilnego, wymieniono trzy zasadnicze stopnie ewakuacji: pierwszy, drugi i trzeci. Pierwszy stopień ewakuacji zastosowanie ma w sytuacji, kiedy wystąpi nagle, niespodziewane zdarzenie, stanowiące zagrożenie dla ludzi, zwierząt i mienia. Przemieszczenie w bezpieczne miejsce następuje natychmiast po wystąpieniu zagrożenia na polecenie wójta/burmistrza/prezydenta miasta, starosty, wojewody bądź osoby kierującej akcją ratunkową i ma charakter improwizowany, chociaż – jak wskazuje się w Wytycznych – może także bazować, po uprzednim dostosowaniu do zaistniałej sytuacji, na planach ewakuacji drugiego stopnia. Ewakuacja drugiego stopnia z kolei ma charakter planowany i realizowana jest w sytuacji wystąpienia symptomów nadzwyczajnych zagrożeń czasu pokoju. Decyzję o jej przeprowadzeniu podjąć może wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta lub wojewoda, a zawarta jest w planach zarządzania kryzysowego. Z kolei ewakuację trzeciego stopnia przygotowuje się na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, prowadzi się w czasie podwyższania stanu gotowości

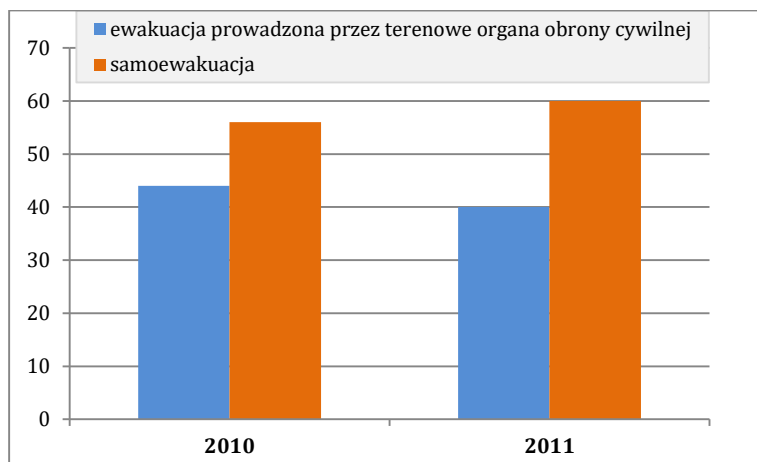
obronnej kraju. Prowadzi się ją w oparciu o dokumentację zawartą w planach obrony cywilnej. Rozpoczyna się na polecenie terenowych organów obrony cywilnej lub organów wojskowych we współdziałaniu ze stosownymi organami obrony cywilnej.

W procesie planowania ewakuacji organy administracji publicznej zobowiązane są, niezależnie od stopnia ewakuacji, do określenia obszaru objętego ewakuacją, miejsca docelowego, tras przemieszczenia ludności, skali, schematu, sił i środków zaangażowanych w ewakuację, organizacji łączności i kierowania ruchem. W ich gestii leży także wskazanie elementów organizacyjnych procesu ewakuacji i sposobów wykonania zadań przypisanych poszczególnym zespołom, które tworzone są w rejonach objętych ewakuacją, na trasach jej przebiegu oraz w miejscu docelowym. Tworzy się zespoły ewidencyjno-informacyjne (ZEI), zespoły zbiórki osób ewakuowanych (ZZb), zespoły załadowcze na środki transportu (ZZ) i zespoły wyładownicze (ZW), zespoły pomocy medycznej (ZPM), zespoły pomocy logistycznej, w tym pomocy technicznej (ZPL) oraz zespoły rozdzielcze (ZR). Konieczne jest także zaplanowanie sposobów zorganizowania zaplecza logistycznego dla poszkodowanej ludności, sposobu powrotu do miejsca zamieszkania lub innego bezpiecznego miejsca po ustaniu zagrożenia, zakresu współdziałania z innymi podmiotami, w tym z organizacjami i stowarzyszeniami pozarządowymi. Zadaniem służb ewakuacyjnych jest nie tylko zapewnienie bezpiecznego przejazdu czy przemarszu osobom poszkodowanym wraz z ich mieniem oraz zwierzętami gospodarskimi, ale także zabezpieczenie i ochrona mienia pozostawionego w miejscu wystąpienia zagrożenia.

Realizacja przemieszczenia ludności z terenów zagrożonych w miejsce bezpieczne w polskich realiach jest operacją niezwykle złożoną. W zasadzie nie planuje się ewakuacji na długie dystanse – plany ewakuacji ludności miejskiej przewidują zwykle możliwość przemieszczenia ograniczonej liczby ludności, zamieszkującej określone dzielnice do obszarów podmiejskich. Co więcej, samo przemieszczenie w krytycznych przypadkach przybiera postać rozśrodkowania, czyli równomiernego rozmieszczenia ewakuowanych osób w wielu miejscach czasowego pobytu, niż rozlokowania ich w kilku zorganizowanych punktach⁴⁰. Jest to wynik braków w infrastrukturze i sprzęcie kwaterunkowym. Z danych przedstawionych przez

⁴⁰ P. Szmitkowski, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 102.

Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej wynika, że w skali kraju zaplanowano ewakuację jedynie ok. 15-20% ogółu społeczeństwa polskiego (dane z 2010 i 2011 roku), z czego zdecydowana większość osób podlegała samoewakuacji, czyli przemieszczeniu się z obszarów niebezpiecznych w oparciu o własne możliwości.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Raport – stan na 31 grudnia 2010 r.”, maj 2011, s. 10 oraz Raportu Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na 31 grudnia 2011 r.”, maj 2012, s. 10, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce (03.08.2019).

Wykres 1. Plan ewakuacji w skali kraju [w %]

W 2010 roku ewakuacją na wypadek zagrożenia organy właściwe w sprawach obrony cywilnej planowały objąć 5 mln 557 tys. mieszkańców Polski (14,6% ogółu obywateli), z czego przemieszczenie 2 mln 440 tys. osób prowadzić miały wspomniane organa (44% ogółu osób podlegających ewakuacji)⁴¹ – przygotowały one 1922 tys. miejsc czasowego zakwaterowania, a zatem zabezpieczono miejsca kwaterunkowe dla 78,8% ludności ewakuowanej przez organy obrony cywilnej⁴². Rok później natomiast uwzględniono możliwość przemieszczenia 7 mln 343 tys. Obywateli polskich (19,2% ogółu obywateli), przy czym terenowe organy obrony cywilnej

⁴¹ Raport Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Raport – stan na 31 grudnia 2010 r.”, maj 2011, s. 9-10.

⁴² Tamże, s. 10.

miały ewakuować 2 mln 948 tys. (40,1% ogółu osób podlegających ewakuacji)⁴³. Generalnie przyjęto, że podstawę ewakuacji stanowi samoewakuacja, w związku z pozostałą część ludności miała zorganizować ewakuację własnym sumptem, w oparciu o własne środki transportowe.

W dokumentach przedstawianych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w kolejnych latach nie odniesiono się do kwestii ewakuacji ludności. Przypuszczać można zatem, że ten sposób zbiorowej ochrony ludności nie jest przygotowywany na poziomie wyższym aniżeli lokalny, a jeśli tak – w sytuacji wystąpienia zagrożenia na znacznym obszarze, mogą wystąpić duże trudności z ewakuacją ludności, mienia i zwierząt.

Rokrocznie natomiast wskazywano na stan przygotowania budownictwa ochronnego. Podobnie, jak w przypadku ewakuacji, dane nie napawają optymizmem. Zanim jednak przejdziemy do nich, krótko o istocie i roli budowli ochronnych.

Państwa, na mocy art. 61 pkt. 3 Pierwszego Protokołu I, zobowiązane są do przygotowania i organizowania budowli ochronnych. Na gruncie prawa krajowego jeszcze do niedawna brakowało aktów prawnych poświęconych temu zagadnieniu, bowiem stare unormowania utraciły moc, a nowe nie uzyskały ważności. Obecnie natomiast kwestie te regulują Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, które weszły w życie z dniem 4 grudnia 2018 roku. Jest to pierwszy akt tej rangi od ponad 30 lat – ostatnie wytyczne ukazały się bowiem w 1985 roku. Tymczasem sytuacja na arenie międzynarodowej w ostatnich latach (wojna w Syrii, Gruzji, na Ukrainie, prowokacje wojskowe w państwach bałtyckich) pokazuje, że istnieje realna groźba konfliktu zbrojnego w Europie, w związku z czym nie należy zaniedbywać tej sfery bezpieczeństwa ludności. Nawet jeżeli atak nie jest skierowany na ludność cywilną, to i tak największą ofiarą jest właśnie wśród niej. Wydarzenia na Ukrainie czy w Syrii wyraźnie dowiodły, że w przypadku, kiedy liczba schronów jest niewystarczająca, nawet proste ukrycia, osłaniające wyłącznie przed odłamkami i zagruzowaniem, znacząco przekładają się na zabezpieczenie życia i zdrowia ludzkiego. Natomiast naziemne, nieosłonięte części nie zapewniają tego rodzaju ochrony⁴⁴.

⁴³ Raport Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na 31 grudnia 2011 r.”, maj 2012, s. 10.

⁴⁴ P. Kwiatkowski, M. Szafrąński, *Schrony i ukrycia dla ludności*, www.ppoz.pl/index.php/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/1994-schrony-i-ukrycia-dla-ludnosci, (05.09.2019 r.).

Budowle ochronne od dawna traktowane są bowiem jako najskuteczniejszy środek ochrony zarówno przez bronią konwencjonalną, jak też bronią masowego rażenia.

Wytyczne wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju stanowią tzw. akt prawny o mocy wewnętrzznego obowiązywania, co oznacza, że adresowane są do terenowych szefów obrony cywilnej, na których spoczywa odpowiedzialność za planowanie przestrzenne. W załączniku do wytycznych zawarto szereg istotnych kwestii, regulujących przygotowanie i organizację tego zbiorowego środka ochrony ludności. Ważnym zapisem jest nowa definicja budowli ochronnej – niepokoił bowiem fakt, iż od lat 90. XX wieku nie funkcjonowało w polskim ustawodawstwie żadne wyjaśnienie terminów „budowla ochronna”, „schron” czy „ukrycie”, ani opis wymogów technicznych dla tego rodzaju obiektów, zasad ich utrzymania, eksploatacji, ewidencji itd. Zatem zgodnie z nowymi przepisami prawnymi

przez budowlę ochronną należy rozumieć pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń⁴⁵.

Schron z kolei zdefiniowano jako

budowlę ochronną o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron⁴⁶,

zaś ukrycie wedle zapisów wytycznych jest

budowlą ochronną niehermetyczną, wyposażoną w najprostsze instalacje, zapewniającą ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron⁴⁷.

⁴⁵ Załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, § 1.1.

⁴⁶ Tamże, § 2.1.

⁴⁷ Tamże, § 2.2.

Przyjęto również kategorie schronów i ukryć poszczególnych odporności oraz sprecyzowano warunki techniczne, jakie powinny spełniać budowle ochronne. Schrony podzielono na:

- 1) schrony kategorii P – podstawowej odporności, zabezpieczające przed:
 - a) nadciśnieniem powietrznej fali uderzeniowej o wartości $\Delta p_m \geq 0,03$ MPa,
 - b) skutkami wstrząsu,
 - c) skutkami obciążeń wtórnych od spadających elementów konstrukcji budynków i zagruzowania,
 - d) odłamkami bomb i pocisków,
 - e) promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego, przy zapewnieniu współczynnika osłabienia promieniowania przenikliwego $K \geq 100$,
 - f) oddziaływaniem pożarów w obrębie budynku, w którym usytuowano schron oraz w rejonie wokół schronu,
 - g) bojowymi środkami trującymi, a w przypadku wyposażenia w odpowiednie urządzenia – chroniące również przed innymi substancjami toksycznymi;
- 2) schrony kategorii A – o podwyższonej odporności, spełniające wymagania określone dla schronów podstawowej odporności, a ponadto zabezpieczające przed nadciśnieniem fali uderzeniowej o wartości $\Delta p_m \geq 0,1$ MPa rozchodzącej się w powietrzu i gruncie lub dodatkowo oddziaływaniem innych założonych czynników rażących, stosowane w celu zabezpieczenia infrastruktury wymagającej zwiększonej ochrony ze względu na przeznaczenie lub usytuowanie⁴⁸.

Ukrycia z kolei sklasyfikowano następująco:

- 1) ukrycia kategorii I – podstawowej odporności, zabezpieczające przed:
 - a) nadciśnieniem powietrznej fali uderzeniowej o wartości $\Delta p_m \geq 0,03$ MPa,
 - b) skutkami obciążeń wtórnych od spadających elementów konstrukcji budynków i zagruzowania,
 - c) odłamkami bomb i pocisków,
 - d) promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego, przy zapewnieniu współczynnika osłabienia promieniowania przenikliwego $K \geq 100$,
 - e) oddziaływaniem pożarów w obrębie budynku, w którym usytuowano ukrycie oraz w rejonie wokół ukrycia;

⁴⁸ Tamże, § 2.3.

- 2) ukrycia kategorii II – zabezpieczające głównie przed promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego, przy zapewnieniu współczynnika osłabienia promieniowania przenikliwego $K \geq 100$, zapewniające również ochronę przed konwencjonalnymi środkami rażenia, w szczególności odłamkami bomb i pocisków oraz zagruzowaniem;
- 3) ukrycia kategorii III – przeciwołamkowe, zabezpieczające tylko przed konwencjonalnymi środkami rażenia, w szczególności odłamkami bomb i pocisków oraz zagruzowaniem⁴⁹.

Ukrycia w ograniczonym stopniu zapewniają ochronę i nie stanowią zabezpieczenia przed bojowymi środkami trującymi. Z powodzeniem jednak osłaniają przed odłamkami, gruzem powstałym w wyniku zawalenia się budynku czy obniżają poziom promieniowania przenikliwego⁵⁰. Wobec powyższego, mogą być wykorzystane jedynie jako doraźnie organizowane obiekty ochronne w przypadku braku możliwości zastosowania innych rozwiązań.

W załączniku do wytycznych uwzględniono ponadto m.in. ogólne wymagania techniczne i funkcjonalne budowli ochronnych, szczegółowe wymagania w zakresie odporności, typoszereg drzwi ochronno-hermetycznych, wymagania w zakresie wentylacji, ochrony przeciwpożarowej, zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, zaopatrzenia w energię elektryczną, ogrzewania, urządzeń kontrolno-pomiarowych. W dokumencie określono także wymagania dla piwnic użytkowych i garaży z funkcją ochronną. Co ciekawe, dla osób, które zainteresowane są przygotowaniem ukryć we własnym zakresie, sformułowano zalecane rozwiązania ochronne w budownictwie jednorodzinnych.

Obowiązujące przepisy prawne nie czynią organów obrony cywilnej odpowiedzialnymi za utrzymanie schronów i ukryć. Z zapisów wytycznych wynika natomiast, że budowle ochronne powinny być planowane i realizowane w ramach środków własnych inwestora⁵¹. Co więcej, właściciele schronów i ukryć zobowiązani są do zapewnienia ogólnie obowiązujących wymogów

⁴⁹ Tamże, § 2.4.

⁵⁰ Z. Szczęśniak, *Zasady kształtowania układów funkcjonalnych, ustrojów nośnych oraz warstw ochronnych schronów i ukryć. XXVI Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS-2012”*, Zakopane, 3-6.09.2010, Warszawa, 2012, s. 628-648.

⁵¹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, § 1.

w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, zwłaszcza określonych w ustawie Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 414 z późn. zm.). Zgodnie z literą prawa,

obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając [...] ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej [...]⁵²

Natomiast zadaniem szefa obrony cywilnej województwa, powiatu oraz gminy – w zależności od obszaru, na jakim realizowana jest inwestycja – jest jedynie uwzględnienie miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej, przygotowywanych w ramach inwestycji celu publicznego dla takiej liczby osób, jaka wynika z koncepcji projektowych dla tego budynku/zespołu budynków⁵³.

Zaleca się, by budowle ochronne, poza obiektami specjalnego przeznaczenia, jak np. stanowiska kierowania, magazyny sprzętu obrony cywilnej, spełniały podwójną funkcję, pozostając w ciągłym użyciu. Takie zastosowanie mogą mieć m.in. przejścia podziemne, komórki lokatorskie, sale zebrań, magazyny, szatnie, świetlice, obiekty o przeznaczeniu kulturalnym, sportowym, handlowym czy szkoleniowym⁵⁴. Dostosowanie budynku czy zespołu budynków do funkcji ochronnej rekomenduje się dopiero w sytuacji podwyższania stanu gotowości obronnej państwa lub w przypadku innego zagrożenia⁵⁵.

Istniejące regulacje prawne stwarzają ramy do podejmowania prac w zakresie przygotowania i utrzymania budowli ochronnych na takim poziomie, aby spełniały one swoją funkcję ochronną. Jak wiele jest do zrobienia w tej materii, pokazują dane za lata 2010-2018 (wykres 2). Wynika z nich,

⁵² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 1994, nr 89, poz. 414 z późn. zm., art. 5.1.6.

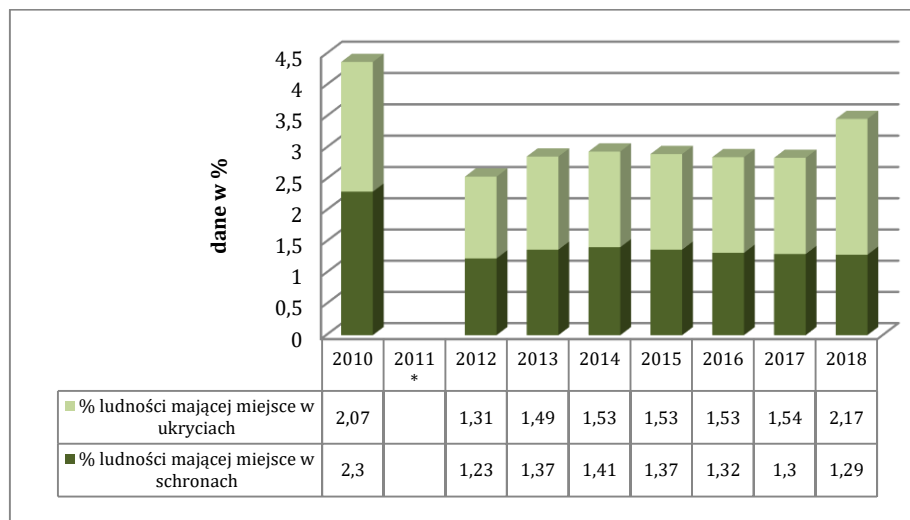
⁵³ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju..., § 2.

⁵⁴ Tamże, § 70.

⁵⁵ Tamże, § 71.

że w ostatnim roku sprawozdawczym istniejące schrony i ukrycia zabezpieczają potrzeby ok. 3,5% ludności naszego kraju. Na przestrzeni dziewięciu ubiegłych lat odsetek nieznacznie się zmieniał, jednak cały czas mieścił się w granicach 2,5-4,5% – jest to jeden z najniższych wskaźników w Europie. Oznacza to, że dla ponad 95% społeczeństwa nie ma przewidzianej ochrony w razie zagrożenia skutkami działania środków rażenia. Dla porównania, Szwecja dysponuje ponad 65 tys. budowli ochronnych dla 7 mln osób, co zabezpiecza potrzeby 85% tamtejszego społeczeństwa⁵⁶.

Co prawda, doniesienia o zamachach terrorystycznych płynące z różnych stron świata, coraz częściej także z obszaru naszego kontynentu, przyczyniły się do wzrostu zainteresowania inwestorów prywatnych tą formą ochrony. W skali kraju nie jest to jednak duży odsetek, odpowiadający istniejącemu zapotrzebowaniu. Powodowane jest to ciągle jeszcze brakiem odpowiedniej wiedzy i świadomości zagrożeń oraz ich skutków dla zdrowia i życia oraz mienia. Natomiast w sferze publicznej w czasie ostatnich dekad realizacja budynków schronowych niemal całkowicie ustała.



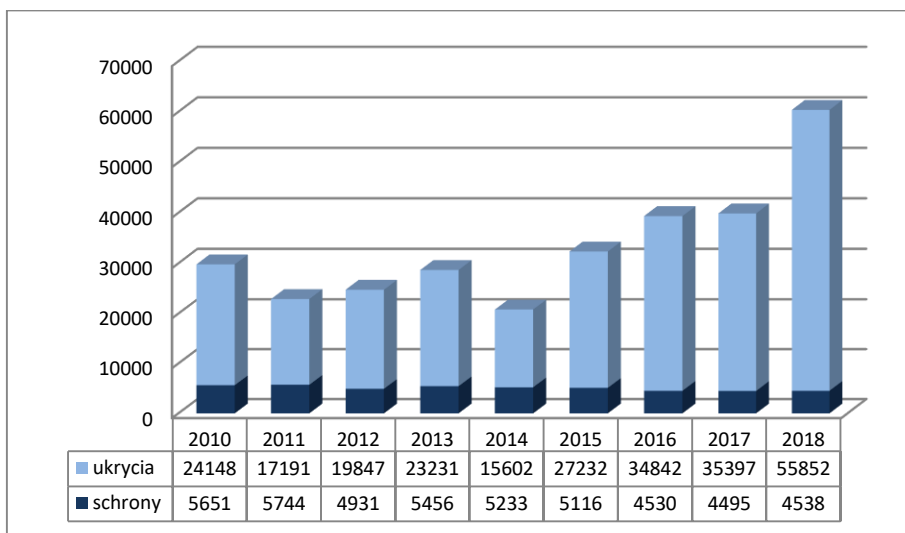
Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za lata 2010-2018, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce, (03.08.2019 r.).

* brak dokładnych danych w w/w dokumencie

Wykres 2. Procentowe zestawienie miejsc w budowlach ochronnych w stosunku do liczby mieszkańców kraju w latach 2010-2018

⁵⁶ P. Kwiatkowski, M. Szafrński, *Schrony i ukrycia...*, dz. cyt.

Oznacza to, że ta forma zbiorowej ochrony ludności w zasadzie nie spełnia swojej roli, mimo iż – jak wynika z poniżej przedstawionych informacji (wykres 3) – na przestrzeni ostatnich lat – poza rokiem 2014 – odnotowuje się tendencję wzrostową w liczbie obiektów spełniających wymogi budowli ochronnych, szczególnie w roku ubiegłym.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za lata 2010-2018, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce, (03.08.2019 r.).

Wykres 3. Porównanie liczby budowli ochronnych w skali kraju w latach 2010-2018

Jak czytamy w raporcie Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za 2018 rok, nie jest to jednak w większości przypadków rezultat nowych inwestycji, lecz braku stosownych uregulowań prawnych umożliwiających poprawną inwentaryzację, wydania wytycznych, ponownego ewidencjonowania, uzupełniania i korygowania sprawozdań przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przekształcania schronów na ukrycia. Większość istniejących budowli wzniesiono kilkadziesiąt lat temu. Brak należytej troski sprawił, że obecnie część z nich stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia. W rezultacie postępująca ich likwidacja jest nieunikniona. Niektóre obiekty położone są na obszarach przeznaczonych pod inwestycje budowlane i w związku z tym ustępują miejsca nowej zabudowie. W tym kontekście zgodzić się należy ze stanowiskiem Pawła Kwiatkowskiego i Michała Szafrąńskiego, którzy uznali, iż

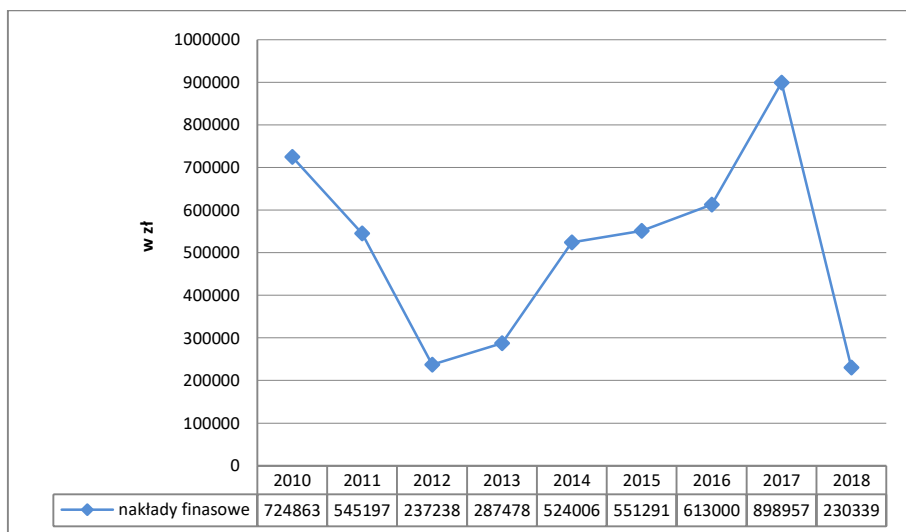
zatrzymanie lub odwrócenie tendencji spadkowej jest możliwe tylko wówczas, jeżeli wznoszone będą nowe budowle ochronne. Jednym z argumentów przemawiających za budową takich obiektów na szerszą skalę jest to, że osiągnięcie odporności podstawowej nie powoduje istotnego zwiększenia kosztów, a w przypadku konstrukcji żelbetowych (typu parkingi podziemne) wymóg ten spełniają nawet niektóre istniejące obiekty, bez żadnych dodatkowych rozwiązań podnoszących wytrzymałość elementów konstrukcyjnych⁵⁷.

Ogólny stan techniczny istniejących budowli ochronnych jest niezadawalający. Z reguły odpowiada on stanowi technicznemu budynków, w których się one znajdują. W wielu przypadkach stan techniczny schronów przekreśla zasadnicze wymogi ochronne i nie rokuje ich uzyskania dzięki remontom i przebudowie ze względu na zbyt wysokie koszty tego rodzaju przedsięwzięć. W związku z tym zarządcy tychże budynków rezygnują z utrzymywania w pełnej sprawności zainstalowanych w nich urządzeń i wyposażenia, co oczywiście przekłada się na spadek ich wartości użytkowej. Dotowanie utrzymania i konserwacji obiektów o przeznaczeniu ochronnym nadal pozostaje na niskim poziomie, nieadekwatnym do istniejących potrzeb. Co prawda w latach 2013-2017 obserwowano systematyczny wzrost nakładów finansowych na budownictwo ochronne w Polsce, ale w roku 2018 nastąpił gwałtowny spadek finansowania tej zbiorowej formy ochrony ludności (wykres 4). Były to nakłady rzędu 230 339 zł – najniższe w ciągu ostatnich dziewięciu lat.

Budownictwo ochronne to niezwykle potrzebny sposób zbiorowej ochrony ludności, bowiem człowiek właściwie ukryty ma szansę przetrwać okres największego zagrożenia. Potrzebne jest jednak właściwe zrozumienie tej materii, nadanie jej odpowiedniej rangi wśród innych sposobów i metod ochrony ludności, aby szły za tym należycie wysokie nakłady finansowe na budowę i utrzymanie w stanie gotowości nowych obiektów, a także modernizację istniejących i przygotowanie ich do spełniania funkcji ochronnej. Pożądanym działaniem jest także edukowanie społeczeństwa, kształtowanie świadomości obronnej oraz nakłanianie do przygotowania ukryć we własnym zakresie. Zakładać jednak można, że przedsięwzięcie to – ze względu na brak merytorycznego przygotowania struktur obrony cywilnej

⁵⁷ Tamże.

oraz dewaluowanie znaczenia i brak zrozumienia dla tego rodzaju zabezpieczeń przez społeczeństwo – napotkać może duże trudności realizacyjne.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za lata 2010-2018, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce, (03.08.2019 r.).

Wykres 4. Porównanie nakładów finansowych przeznaczonych w skali kraju na budownictwo ochronne w latach 2010-2018

Podsumowanie

Funkcjonowanie człowieka w świecie obarczone jest wieloma zagrożeniami. Z niektórymi z nich umie uporać się sam. Częściej jednak wymaga pomocy i wsparcia ze strony państwa i jego struktur. Dążenie do ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz wszystkich elementów determinujących jego stabilne funkcjonowanie, stało się priorytetem działania nie tylko pojedynczych osób, ale wielu podmiotów zbiorowych w skali krajowej i międzynarodowej.

Dynamika zagrożeń, ich natężenia, jakości i charakteru wymusza konieczność nieustannego ewoluowania i doskonalenia istniejących systemów bezpieczeństwa. W tym kontekście struktury ochrony ludności powinny być przygotowane do radzenia sobie nie tylko z klasycznymi zagrożeniami, ale także do przeciwdziałania i realizacji swojego celu także w warunkach zagrożeń nowych, nieznanych, nietypowych.

Tymczasem praktyka pokazuje, że skuteczność realizacji zadań z zakresu ochrony ludności jest niezadawalająca. Jest to przede wszystkim wynik braku przejrzystych i spójnych uregulowań prawnych, określających zadania, obowiązki i uprawnienia poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa cywilom. Podtrzymywanie dotychczasowych zdolności państwa do realizacji przedsięwzięć z obszaru ochrony ludności, rozwój i doskonalenie ich wymaga także odpowiednio wysokich nakładów finansowych. Nie bez znaczenia pozostają także niskie kompetencje merytoryczne osób odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację działań ochronnych i obronnych oraz brak świadomości obronnej społeczeństwa.

Struktura, organizacja i wyposażenie obrony cywilnej – jednego z ogniw odpowiedzialnych za ochronę ludności – nie przystają bowiem – m.in. ze względu na wyżej wymienione uwarunkowania – do współczesnych wymagań z zakresu zapewnienia ludności bezpieczeństwa w obliczu różnorodnych zagrożeń. Obecny stan przygotowania formacji obrony cywilnej przekreśla możliwość realizacji nałożonych na nie zadań, a tym samym ich udział w ochronie ludności i usuwaniu skutków zaistniałych zagrożeń jest i w najbliższym czasie będzie marginalny.

Bibliografia

Pozycje zwarte

Brückner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1957.

Górski S., *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2016.

Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2017.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.

Kitler W., *Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, A. Skrabacz (red.), Warszawa 2010.

Kitler W., *Ochrona ludności*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej II RP*, W. Kitler (red.), Warszawa 2001.

Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.

Michailiuk B., *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Warszawa 2017.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2008.

Szcześniak Z., *Zasady kształtowania układów funkcjonalnych, ustrojów nośnych oraz warstw ochronnych schronów i ukryć. XXVI Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS-2012”*, Zakopane, 3-6.09.2010, Warszawa, 2012.

Szmitkowski P., *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie administracji publicznej*, Siedlce 2017.

Artykuły w czasopismach

Kalinowski R., *Obrona cywilna – zakres pojęciowy*, „Podlaskie Zeszyty Pedagogiczne” 2002, nr 5-6, s. 84.

Strony internetowe

Kwiatkowski P., Szafrąński M., *Schrony i ukrycia dla ludności*, www.ppoz.pl/index.php/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/1994-schrony-i-ukrycia-dla-ludnosci (05.09.2019 r.).

NIK, *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, www.nik.gov.pl/plik/id,18895,vp,21498.pdf (03.08.2019 r.).

Raport Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Raport – stan na 31 grudnia 2010 r.”, maj 2011, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce (06.09.2019 r.).

Raport Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na 31 grudnia 2011 r.”, maj 2012, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce (06.09.2019 r.).

Raporty Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za lata 2010-2018, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce (03.08.2019 r.).

Słownik języka polskiego PWN, W. Doroszewski (red.), www.sjp.pwn.pl (02.08.2019 r.).

ORGANIZACJA KRAJOWEGO SYSTEMU RATOWNICZO- -GAŚNICZEGO W ŚWIEŹLE PROJEKTU USTAWY O KRAJOWYM SYSTEMIE RATOWNICZYM

ORGANIZATION OF THE NATIONAL RESCUE AND FIREFIGHTING SYSTEM IN THE LIGHT OF THE DRAFT ACT ON THE NATIONAL RESCUE SYSTEM

Abstract: In peacetime, tasks in the field of civil protection and the elimination of local threats are carried out by full-time services, such as The State Fire Service, the State Emergency Medical Services, the Police, inspections, guards, municipal services, as well as social organizations as well as separate branches and sub-units of the Polish Armed Forces. Their activities are often supported by local people who are the first to witness local events or disasters. The social potential is many times higher than the rescue forces of the services available to the event, and their support, especially in the phases of prevention, response and liquidation of the effects of extensive disasters is invaluable. The leading role in the process of civil protection and counteracting extraordinary threats and the elimination of their effects is played by the State and Volunteer Fire Brigades, which form the National Rescue and Fire Fighting System. His activities in the subject area are supported by the above-mentioned entities, which carry out tasks directly and indirectly in the field of protection and rescue of the population.

Keywords: civil protection, rescue, National Rescue and Firefighting System, National Rescue System

Funkcją każdego współczesnego państwa jest zagwarantowanie swoim obywatelom ochrony przed zagrożeniami spowodowanymi siłami natury, działalnością człowieka czy rozwojem cywilizacyjnym. W tym celu powołuje się różnego rodzaju struktury o szerokim spektrum działania w dziedzinie ratownictwa, zarówno ogólnego, jak też dalece wyspecjalizowanego. Na szczególną uwagę zasługują służby realizujące swoje zadania w różnym charakterze, skali oraz zasięgu, których priorytetem jest sprawne ratowanie ludzkiego życia, zdrowia i mienia z pominięciem poniesionych kosztów działalności oraz specyfiki zagrożenia.

Zaznaczyć należy, iż liczba potencjalnych i tym samym niespodziewanych zagrożeń jest ogromna. Starając się nad nimi zapanować i nieść pomoc ich ofiarom, obok zawodowych służb ratunkowych, tworzy się organizacje zrzeszające osoby gotowe do niesienia bezinteresownej pomocy potrzebującym, które często w ramach umów cywilnoprawnych wspomagają etatowo utrzymywane służby. Organizacja Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego również została oparta na takim modelu.

U schyłku lat 90. XX wieku znacznie zmieniło się postrzeganie i rozpatrywanie problematyki bezpieczeństwa państwa, a co za tym idzie również ochrony ludności i ratownictwa. Istotne zmiany w tym aspekcie poczyniono w roku 1991, uchwalając dwie ustawy: o ochronie przeciwpożarowej¹ oraz o Państwowej Straży Pożarnej². Dokonano tym samym przekształcenia Zawodowych Straży Pożarnych w Państwową Straż Pożarną, której działania zamierzano skonsolidować z aktywnością Ochotniczych Straży Pożarnych w celu osiągnięcia wyższej skuteczności działań ratowniczych.

Zapisy powyższych ustaw stanowiły przełom w dotychczasowym postrzeganiu problematyki ratownictwa, przyczyniając się do powstania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. W art. 127 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej³ ustawodawca zobowiązał Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej do powołania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁴ w ciągu 3 lat od momentu wejścia w życie niniejszej ustawy.

31 grudnia 1994 r. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, którym wówczas był nadbryg. Feliks Dela, zameldował Prezydentowi RP, premierowi, ministrowi spraw wewnętrznych, a także szefowi Biura Bezpieczeństwa Narodowego, iż stosownie do otrzymanych wytycznych z dnia 1 stycznia 1995 r. uruchomił Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, stanowiący integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁵. Od tego momentu podlega on regularnym procesom doskonalenia, głównie pod

¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 1991 nr 81, poz. 351.

² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 1991 nr 88, poz. 400.

³ Tamże, art. 127.

⁴ W aktach prawnych, regulujących przedmiotową problematykę stosowany jest zapis „krajowy system ratowniczo-gaśniczy” i odpowiadający mu skrót „ksrg”, natomiast w literaturze przedmiotu spotyka się najczęściej formę pisaną wielkimi literami i analogiczny skrót „KSRG”. Należy zatem przyjąć, że obie wersje zapisu są poprawne.

⁵ „Przegląd Pożarniczy” 1995, nr 2, s. 1.

względem organizacyjnym, kierowniczym oraz reagowania⁶.

Zdaniem prof. R. Kalinowskiego, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest zorganizowaną formą służb ratowniczych, których zadaniem jest reagowanie na każdy rodzaj zagrożenia człowieka. Tym samym stanowi on podstawową strukturę wszelkiego rodzaju ratownictwa w Polsce⁷.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej definiuje natomiast KSRG jako integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, powołaną w celu ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska, a także prognozowania, rozpoznawania oraz zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych bądź innych miejscowych zagrożeń. System ten zrzesza jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratunkowych⁸.

Wiodącym celem KSRG jest zapewnienie ochrony zdrowia, życia, a także mienia i środowiska poprzez działania ratownicze, polegające m.in. na:

- gaszeniu pożarów;
- likwidacji miejscowych zagrożeń;
- ratownictwie chemicznym i ekologicznym;
- ratownictwie technicznym;
- ratownictwie wysokościowym;
- działaniach poszukiwawczo-ratowniczych;
- ratownictwie wodno-nurkowym;
- udzielaniu kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Funkcjonowanie systemu uregulowane jest Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Wskazuje się w nim na dwa rodzaje realizowanych czynności ratowniczych:

- a) podstawowe – działania wykonywane przez wszystkich ratowników podmiotów KSRG w wyżej wymienionych dziedzinach ratownictwa;

⁶ Tamże, (za:) S. Zakrzewska, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy i Państwowe Ratownictwo Medyczne jako filary systemu ratownictwa w Polsce*, [w:] *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia*, Niedzwiecki S., Starik N. (red.), Poznań 2017, s. 211–212.

⁷ R. Kalinowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] *Nauka – Edukacja – Wychowanie. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi doktorowi habilitowanemu Franciszkowi Szloskowi*, Zacharuk T., Nyczkało N., Kunikowski J. (red.), Siedlce 2011, s. 401.

⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej....

- b) specjalistyczne – działania realizowane przez właściwie przeszkolonych ratowników podmiotów KSRG przy wykorzystaniu sprzętu specjalistycznego.

Określono w nim także następujące dziedziny ratownictwa:

- walkę z pożarami, mającą na celu planowanie, organizowanie, a w szczególności realizację działań ratowniczych niezbędnych do ugaszenia pożaru, jak też zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia pożarowego bądź wybuchowego;
- walkę z innymi klęskami żywiołowymi, realizowaną poprzez planowanie, organizowanie i wykonywanie działań ratowniczych, niezbędnych do ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska.
- ratownictwo techniczne, polegające na planowaniu, organizowaniu i realizacji działań ratowniczych, niezbędnych do poszukiwania, jak też dotarcia do zagrożonych bądź poszkodowanych osób lub zwierząt, a także zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia dla życia i zdrowia, mienia oraz środowiska;
- ratownictwo chemiczne i ekologiczne, wyrażające się poprzez wypełnienie analogicznych czynności, niezbędnych do zmniejszenia albo likwidacji bezpośrednich zagrożeń, powodowanych przez substancje niebezpieczne dla ludzi, zwierząt, środowiska i mienia;
- ratownictwo medyczne, sprowadzające się do wypełnienia tożsamyh czynności z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy⁹.

Fundament systemu tworzy finansowana z budżetu państwa Państwowa Straż Pożarna, a także utrzymywane ze środków samorządowych oraz dotacji budżetowych Ochotnicze Straże Pożarne. Ich funkcjonowanie polega na współdziałaniu, spełnianiu oczekiwanych standardów zadaniowych, organizacyjnych, jak też sprzętowych i szkoleniowych na obszarze całego kraju, łącznie z możliwością realizowania pomocy ratunkowej i humanitarnej także poza jego granicami. Organem właściwym w sprawach organizacji KSRG i ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny PSP, natomiast nadzór nad funkcjonowaniem systemu pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych.

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. 2017 poz. 1319.

Struktura organizacyjna systemu jest zgodna z podziałem administracyjnym kraju i obejmuje trzy poziomy:

- a) powiatowy – zasadniczy poziom wykonawczy, na którym zadania realizują siły powiatu;
- b) wojewódzki – koordynujący oraz wspierający działania ratownicze, gdy siły powiatowe są nieadekwatne do skali i rozmiaru zagrożenia;
- c) krajowy – koordynujący oraz wspierający działania ratownicze, gdy siły wojewódzkie są niewystarczające.

Jednostki systemu działają w dwóch stanach:

- stałego czuwania i doraźnego reagowania, polegającym na realizacji zadań przez siły i środki powiatu;
- prowadzenia działań ratunkowych, generujących konieczność użycia sił i środków spoza powiatu.

Siły i środki dysponowane do prowadzenia działań ratunkowych przeznaczone są do reagowania na zdarzenia bądź zagrożenia, mogące w konsekwencji wywołać zerwanie albo istotne osłabienie relacji społecznych przy jednoczesnej znaczącej dysfunkcjonalności organów administracji publicznej.

W obliczu zagrożeń, wobec których siły i środki PSP, jednostek KSRG oraz innych służb uczestniczących w działaniach ratowniczych okażą się być niewystarczające, wsparcia w realizacji przedsięwzięć ratowniczych udzielają siły i środki jednostek KSRG zadysponowane do zdarzenia z obszaru województwa przez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego PSP. Jeśli natomiast siły i środki jednostek KSRG z obszaru województwa okażą się być niewystarczające, przedsięwzięcia ratownicze wspierają zadysponowane przez Komendanta Głównego PSP jednostki KSRG z obszaru kraju¹⁰.

Potencjał ratowniczy KSRG to ponad 30 tys. ratowników wspieranych dodatkowo przez niemal 200 tys. strażaków ochotników. Strukturę systemu ilustrują poniższe schematy.

¹⁰ S. Zakrzewska, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy...*, dz. cyt., s. 213–214.



Źródło: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy, (data dostępu: 15.05.2018).

Rysunek 1. Struktura organizacyjna KSRG

W obecnie obowiązującym dokumencie podano mniej szczegółową charakterystykę potencjału KSRG:

- 501 jednostek ratowniczo-gaśniczych (ok. 30 500 strażaków);
- 4439 jednostek OSP włączonych do KSRG;
- 5 zakładowych straży pożarnych;
- 1 Lotniskowa Służba Ratowniczo-Gaśnicza;
- 16 jednostek Wojskowych Straży Pożarnych¹¹.

Gotowość operacyjna sił oraz środków KSRG, a szczególnie ich dyspozycyjność, wyszkolenie oraz wyposażenie w sprzęt ratowniczy pozwala na delegowanie ich w trybie pilnym stosownie do kryterium obszaru chronionego. Polega ona na wykorzystaniu niezbędnych sił i środków, będących w dyspozycji i mających możliwość przybycia na miejsce zdarzenia w jak najkrótszym czasie, umożliwiając tym samym likwidację bądź ograniczenie zaistniałego nagłego zagrożenia jeszcze u jego źródła.

¹¹ Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy, (29.09.2019).

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy



KOMENDA GŁÓWNA PSP

Wydzielone siły i środki z wojewódzkich oddziałów operacyjnych stanowiące centralny oddział operacyjny
Szkoly Państwowej Straży Pożarnej
Krajowe bazy sprzętu specjalistycznego PSP
Jednostki badawczo-rozwojowe ochrony przeciwpożarowej
Inne służby, inspekcje, straże, instytucje, specjaliści w sprawach ratownictwa oraz podmioty, które dobrowolnie w ramach umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać i zostały włączone do systemu na poziomie krajowym



KOMENDA WOJEWÓDZKA PSP

Wydzielone siły i środki z wojewódzkich oddziałów powiatowych stanowiące wojewódzki oddział operacyjny
Ośrodki szkolenia Państwowej Straży Pożarnej
Wojewódzki zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa
Krajowa baza sprzętu specjalistycznego PSP
Inne służby, inspekcje, straże, instytucje, specjaliści w sprawach ratownictwa oraz podmioty, które dobrowolnie w ramach umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratunkowych i zostały włączone do systemu na poziomie wojewódzkim



KOMENDA POWIATOWA (MIEJSKA) PSP

Jednostki ochrony przeciwpożarowej mające siedzibę na obszarze powiatu włączone do systemu
Powiatowy zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa
Inne służby, inspekcje, straże, instytucje, specjaliści w sprawach ratownictwa oraz podmioty, które dobrowolnie w ramach umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratunkowych i zostały włączone do systemu na poziomie powiatowym

Źródło: K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 75.

Rysunek 2. Podmioty tworzące KSRR

Dotychczasowe działania ratownicze dowodzą, że zbudowana sieć jednostek ochrony przeciwpożarowej pozwala na dotarcie sił ratowniczych na miejsce zdarzenia w ciągu 15 min do 90,46% ludności poszkodowanej.

Standard dobowej gotowości operacyjnej KSRG kształtuje się w sposób następujący¹²:

- a) w PSP – min. 5100 strażaków, 5234 (5500 w roku poprzednim) samochody ratowniczo-gaśnicze i specjalne zlokalizowane w 501 Jednostkach Ratowniczo-Gaśniczych Komend Miejskich (powiatowych) PSP;
- b) w OSP – ok. 10 000 (10 600 w roku poprzednim) samochodów ratowniczo-gaśniczych i specjalnych zlokalizowanych w 4439 (4376 w roku poprzednim) jednostkach OSP w KSRG.

Ponadto konstrukcja systemu przewiduje dostosowanie procedur realizacji podstawowych zadań ratowniczych do specyfiki zdarzeń o charakterze masowym czy nawet katastrof. Państwowa Straż Pożarna poza siecią jednostek ochrony przeciwpożarowej, przygotowanych do realizacji zadań z każdej dziedziny ratownictwa w zakresie podstawowym, posiada w swej strukturze także wydzielone siły i środki, przeznaczone do realizacji specjalistycznych przedsięwzięć ratunkowych. Tworzący je strażacy zostali gruntownie wyszkoleni i wyposażeni w specjalistyczny sprzęt ratowniczy¹³.

Tabela 1. Interwencje jednostek ochrony przeciwpożarowej w 2018 r.

Interwencje jednostek ochrony przeciwpożarowej		
Rodzaj	Częstotliwość	Liczba
pożar	co 3,31 min	149 434
miejscowe zagrożenia	co 1,41 min	311 978
fałszywe alarmy	co 12,55 min	40 643
ogółem zdarzenia	co 1,02 min	502 055

Źródło: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy, (data dostępu: 29.09.2019 r.).

W porównaniu z rokiem poprzednim częstotliwość interwencji jednostek ochrony przeciwpożarowej zmniejszyła się o 2 sekundy, co było podyktowane mniejszą liczbą zdarzeń, do których były dysponowane (spadek

¹² Według danych na dzień 31.12.2018 r.

¹³ S. Zakrzewska, *Krajowy System...*, dz. cyt., s. 216.

o 17 847). Zmniejszeniu uległa również częstotliwość każdego rodzaju interwencji, a także liczba miejscowych zagrożeń (o 42 763). Odnotowano natomiast wzrost liczby pożarów (o 23 542) i fałszywych alarmów (o 1374).

Wydzielone zasoby ratownicze funkcjonują w ramach 166 specjalistycznych grup ratowniczych:

- wodno-nurkowych (46 grup);
- wysokościowych (28 grup);
- technicznych (23 grupy);
- poszukiwawczo-ratowniczych (21 grup);
- chemiczno-ekologicznych (48 grup).

Zaś wydzielone siły i środki z terytorium całego kraju zgrupowane są w strukturze Centralnego Odvodu Operacyjnego w ramach:

- kompanii gaśniczych;
- kompanii specjalnych (ewakuacyjnych, pompowych, przeciwpodziowych z zaporami i łodziami);
- pododdziałów logistycznych;
- grup specjalistycznych;
- modułów ratowniczych do działań międzynarodowych;
- kompanii szkolnych.

Powołuje się je w celu likwidacji skutków zdarzeń, wykraczających poza możliwości operacyjne powiatów bądź województw¹⁴.

Polska uczestniczy także w Unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności. Do działań międzynarodowych w jego ramach zgłoszone zostały następujące specjalistyczne grupy ratownicze:

- HUSAR/MUSAR – moduł grupy poszukiwawczo-ratowniczej z przeznaczeniem do realizacji zadań na obszarach miejskich w konfiguracji ciężkiej bądź średniej, tworzony doraźnie z pięciu specjalistycznych grup poszukiwawczo-ratowniczych: Warszawa, Poznań, Łódź, Gdańsk, Kraków;
- HCP – moduł pomp wysokiej wydajności, tworzony z czterech modułów: Katowice, Toruń, Rzeszów, Gorzów Wlkp.;
- GFFV – moduł gaszenia pożarów lasów z ziemi z użyciem pojazdów, tworzony z sześciu modułów: Kraków, Białystok, Poznań, Olsztyn, Szczecin, Wrocław;

¹⁴ Tamże.

- CBRN – moduł wykrywania skażeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych oraz pobierania próbek, tworzony z czterech modułów: Warszawa, Katowice, Kraków, Poznań.

Tabela 2. Struktura Centralnego Odwołu Operacyjnego

Centralny Odwód Operacyjny	Rodzaje pododdziałów	Liczba
	Kompanie gaśnicze, w skład których wchodzi:	24
	Pluton typu „A” (pluton samochodów gaśniczych)	47
	Pluton typu „B” (pluton ciężkich samochodów gaśniczych)	28
	Pluton typu „C” (wsparcia)	25
	Pluton typu „D” (pluton ciężkich samochodów gaśniczych z DWP)	23
	Pluton typu „E” (pluton techniczny)	21
	Kompanie specjalne, w skład których wchodzi:	27
	Sekcja typu „A” (sekcja ewakuacyjna)	37
	Sekcja typu „B” (sekcja pomp dużej wydajności)	32
	Sekcja typu „C” (sekcja pomp szlamowych)	30
	Sekcja typu „D” (sekcja przeciwpowodziowa z zaporami)	11
	Sekcja typu „E” (sekcja zapasowego zasilania energetycznego)	14
	Sekcja typu „F” (sekcja przeciwpowodziowa z łodziami)	11
	Pododdziały logistyczne, w skład których wchodzi:	16
	Kompania logistyczna	1
	Pluton logistyczny	15
	Grupy specjalistyczne, w skład których wchodzi:	166
	Specjalistyczne grupy ratownictwa wodno-nurkowego	46
	Specjalistyczne grupy ratownictwa wysokościowego	28
	Specjalistyczne grupy ratownictwa chemiczno-ekologicznego	48
	Specjalistyczne grupy ratownictwa technicznego	23
	Specjalistyczne grupy poszukiwawczo-ratownicze	21
	Moduły ratownicze do działań międzynarodowych, w skład których wchodzi:	19
	Moduł gaszenia pożarów lasów z ziemi z użyciem pojazdów	6
	Moduł pomp wysokiej wydajności	4
	Moduł wykrywania skażeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych oraz pobierania próbek	4
	Moduł grupy poszukiwawczo-ratowniczej przeznaczonej do działań na terenach miejskich	5
	Kompanie szkolne	5

Źródło: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy, (data dostępu: 29.09.2019)

W perspektywie Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy miał zostać zastąpiony Powszechnym Systemem Ratowniczym, stworzonym przez:

- siły i środki KSRG;
- formacje obrony cywilnej;
- stacje zawodowego ratownictwa;
- służby ratownictwa komunalnego (energetycznego, gazowego, wodno-kanalizacyjnego, budowlanego, drogowego);
- etatowe struktury ratownictwa specjalistycznego (morskiego, wysokogórskiego, górniczego i kolejowego);
- etatowe struktury Systemu Wykrywania Zagrożeń i Alarmowania, włączając w to System Wczesnego Ostrzegania;
- wydzielone siły Policji, policje lokalne, straże gminne (w celu utrzymania porządku oraz ochrony mienia w strefach wystąpienia klęsk, a także wyizolowania stref niebezpiecznych oraz kierowania ruchem w czasie prowadzenia akcji ratunkowych);
- zakładowe służby ratunkowe;
- siły ratunkowe organizacji społecznych;
- wydzielone siły oraz środki wojskowe;
- inne formy oraz rodzaje ratownictwa ochotniczego, na wypadek konieczności współdziałania (w ramach opracowanych planów i przyjętych procedur działania);
- organizacje społeczne i stowarzyszenia (własna inicjatywa i potrzeba współpracy).

Założenia programowe systemu opracowano już ponad 20 lat temu (w roku 1997), jednak dotąd nie zaistniały wiążące przesłanki jego uruchomienia¹⁵. Postrzegać należy go zatem jako kolejny niewykorzystany projekt powołania jednolitego systemu ratowniczego w Polsce.

W 2018 roku powrócono do tej koncepcji. Opracowany projekt organizacji krajowego systemu ratowniczego (KSR), tym razem w randze ustawy, przekazano do zaopiniowania właściwym podmiotom, a następnie udostępniono opinii publicznej.

W uzasadnieniu projektu ustawy zawarto następującą eksplikację konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych w przedmiotowym zakresie: „Formuła krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego wielokrotnie

¹⁵ R. Kalinowski, *Krajowy System...*, dz. cyt., s. 406-408.

sprawdziła się w praktyce podczas zdarzeń lokalnych, jak również w warunkach katastrof naturalnych i innych zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej. [...] Jednakże rozwój cywilizacyjny, który nastąpił w ciągu 10 lat funkcjonowania systemu oraz nowe wyzwania dla służb i organizacji ratowniczych w różnych dziedzinach ratownictwa, spowodowały konieczność modyfikacji tej formuły.

Przede wszystkim konieczne stało się uporządkowanie stanu prawnego w sferze ratownictwa i ochrony ludności.

Obecne regulacje prawne dotyczące ochrony obywateli przed zagrożeniami cywilizacyjnymi i siłami natury nie są wystarczające. Nie jest także w pełni uregulowana sfera wzajemnych relacji między podmiotami ratowniczymi oraz kompetencji dowodzenia działaniami ratowniczymi w poszczególnych obszarach ratownictwa. Dlatego też dokonano inwentaryzacji obowiązującego prawa i rozproszonych kompetencji różnych organów władzy publicznej w celu stworzenia podstaw organizacji jednolitego – krajowego systemu ratowniczego. Przewidywany zakres regulacji wymaga rangi ustawy, gdyż obejmuje działalność różnych podmiotów funkcjonujących na podstawie odrębnych ustaw i nowelizację wielu ustaw ustrojowych.

Projekt ustawy tworzy spójny i całościowy system ratowniczy jako ważny gwarant bezpieczeństwa obywateli w sytuacjach zagrożeń. Zakłada się, że krajowy system ratowniczy jest systemem otwartym, który obejmuje w zasadzie wszystkie podmioty niezbędne w organizacji działań ratowniczych, rozumianych jako każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia mienia i środowiska.

Większość podmiotów wymienionych w ustawie uczestniczy w krajowym systemie ratowniczym z mocy prawa, poza społecznymi organizacjami ratowniczymi i humanitarnymi, organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami przewidzianymi w planach reagowania, o których mowa w projektowanej ustawie o bezpieczeństwie obywatelskim. Pozwala to na elastyczne wykorzystanie istniejącego potencjału ratowniczego w sytuacji każdego przewidywanego zagrożenia. [...]

Regulacje w tej materii zmierzają do zapewnienia, by powiadamianie o zdarzeniach stwarzających zagrożenia odbywało się jak najprościej, a działania ratownicze były podejmowane najszybciej jak to tylko możliwe

i by obywatel mógł we wszystkich sytuacjach korzystać nieodpłatnie z jednego, znanego sobie numeru alarmowego. [...] Określenie hierarchii dowodzenia działaniami ratowniczymi w zależności od rodzaju ratownictwa ma doprowadzić do zapewnienia, by działaniami ratowniczymi dowodziły osoby odpowiedzialne i profesjonalne oraz do uporządkowania kompetencji dowodzących działaniami w zależności od rodzaju ratownictwa, kolejności przybywania na miejsce zdarzenia i skali zagrożenia”¹⁶.

Optymistyczny jest fakt, iż autorzy projektu ustawy po przeszło 20 latach powrócili do koncepcji powołania jednolitego systemu ratowniczego, skupiającego etatowe podmioty ratownictwa ogólnego i specjalistycznego, a także organizacje społeczne. Niestety wciąż niedoceniony i niezauważony pozostaje potencjał społeczny. Mieszkańcom, najlepiej znającym specyfikę swoich małych ojczyzn i występujących na ich terenach zagrożeń, będących pierwszymi świadkami wypadków i zdarzeń nadzwyczajnych, powierzono jedynie funkcję informacyjno-alarmową, którą sprowadzono do korzystania z jednolitego numeru alarmowego 112.

Dotychczasowe dziedziny ratownictwa, istniejące w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym (walka z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne i ekologiczne oraz medyczne) w projekcie ustawy rozszerzono także o:

- ratownictwo górnicze;
- ratownictwo górskie i wodne;
- poszukiwanie i ratownictwo morskie;
- poszukiwanie osób zaginionych;
- ratownictwo lotnicze;
- inne rodzaje ratownictwa.

Krajowy system ratowniczy postrzegany jest przez autorów projektu ustawy w kategoriach systemu otwartego, tworzonego przez:

- organy samorządu terytorialnego, powiatowej i wojewódzkiej administracji zespolonej oraz rządowej administracji centralnej;
- samorządowe jednostki organizacyjne;
- Państwową Straż Pożarną;

¹⁶ Projekt Ustawy o krajowym systemie ratowniczym, www.orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/2947_p.htm, (data dostępu: 29.09.2019).

- zespolone służby, inspekcje i straże;
- inne profesjonalne podmioty ratownicze i służby awaryjne;
- organy administracji niezespolonej;
- ochotnicze straże pożarne i inne społeczne organizacje ratownicze;
- społeczne organizacje humanitarne i inne organizacje pozarządowe;
- państwowe służby hydrologiczno-meteorologiczne;
- inne podmioty, przewidziane w planach ratowniczych, o których mowa w Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz w Ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim.

Centralne organy decyzyjne i nadzorujące działanie systemu pozostały analogiczne jak w przypadku KSRG. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach ratownictwa w myśl projektu ustawy o KSR pozostaje Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, zaś nadzór nad krajowym systemem ratowniczym sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Kolejną optymistyczną zmianą jest dostrzeżenie roli najniższego szczebla administracji samorządowej w procesie właściwie realizowanej ochrony ludności i ratownictwa. W organizacji KSR szczebel gminny wspólnie z powiatowym stanowić ma podstawowy poziom realizowanych zadań, zaś szczebel wojewódzki i krajowy pełnić mają funkcję wspomagającą i koordynacyjną. Ponadto ustawodawcy przewidują powołanie gminnych centrów reagowania, zapewniających obieg informacji i umożliwiających szybsze reagowanie na występujące zdarzenia.

W projekcie ustawy o KSR każdej dziedzinie ratownictwa przypisano konkretne podmioty wykonawcze, zapobiegając tym samym występowaniu dotychczas sporom kompetencyjnym.

Realizację zadań z zakresu ratownictwa podczas pożarów powierzono:

- jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej;
- ochotniczym strażom pożarnym i innym jednostkom ochrony przeciwpożarowej;
- innym profesjonalnym podmiotom ratowniczym;
- innym podmiotom, przewidzianym w planach ratowniczych,

o których mowa w Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz w Ustawie z dnia 9 listopada 2000 r.

o bezpieczeństwie morskim;

- Policji oraz strażom gminnym (miejskim) jako podmiotom pomocniczym.

Ratownictwo techniczne, chemiczne i ekologiczne realizować mają:

- jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;
- ochotnicze straże pożarne i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- Inspekcja Ochrony Środowiska;
- inne profesjonalne podmioty ratownicze;
- społeczne organizacje ratownicze (mogą realizować ratownictwo techniczne i ekologiczne);
- Policja oraz straże gminne (miejskie) jako podmioty pomocnicze;
- terenowe organy administracji morskiej (wykrywanie zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, identyfikacja substancji stwarzających zagrożenie oraz ocena skutków dla ludzi i środowiska)
- Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa – na wodach morskich.

Ratownictwo medyczne należeć ma do:

- podstawowych i specjalistycznych zespołów ratownictwa medycznego;
- szpitalnych oddziałów ratunkowych;
- innych specjalistycznych oddziałów szpitalnych;
- jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej;
- ochotniczych straży pożarnych i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej;
- innych profesjonalnych podmiotów ratunkowych;
- Polskiego Czerwonego Krzyża i innych społecznych organizacji ratowniczych, wyspecjalizowanych w ratownictwie medycznym.

Zadania z zakresu ratownictwa podczas powodzi i innych katastrof naturalnych realizować mają:

- jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;

- ochotnicze straże pożarne i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- inne profesjonalne podmioty ratownicze;
- regionalne zarządy gospodarki wodnej i wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych;
- Policja;
- straże gminne (miejskie);
- jednostki Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- jednostki Inspekcji Weterynaryjnej;
- jednostki organizacyjne Lasów Państwowych i administracja parków narodowych;
- służby meteorologiczne i hydrologiczne;
- Inspekcja Ochrony Środowiska;
- społeczne organizacje ratownicze i humanitarne.

Realizację ratownictwa górniczego powierzono:

- służbom ratownictwa górniczego przedsiębiorcy, Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego lub innego podmiotu zawodowo trudniącego się wykonywaniem czynności w zakresie ratownictwa górniczego;
- jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej;
- jednostkom organizacyjnym Policji;
- podstawowym i specjalistycznym zespołom ratownictwa medycznego i szpitalnym oddziałom ratunkowym;
- jednostkom organizacyjnym społecznych organizacji ratowniczych.

Ratownictwo górskie i wodne przypisano:

- specjalistycznym organizacjom ratowniczym;
- Państwowej Straży Pożarnej;
- Policji;
- Straży Granicznej;
- innym profesjonalnym podmiotom ratowniczym;

- ochotniczym strażom pożarnym i innym społecznym organizacjom ratowniczym.

Poszukiwanie i ratownictwo morskie ma wykonywać:

- Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa;
- jednostki organizacyjne współdziałające w zakresie zwalczania zagrożeń na morzu z Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa;
- Straż Graniczna;
- Państwowa Straż Pożarna;
- Policja;
- ochotnicze straże pożarne i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- podstawowe i specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego i szpitalne oddziały ratunkowe;
- Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej.

Poszukiwanie osób zaginionych powierzono:

- Policji;
- Państwowej Straży Pożarnej;
- Straży Granicznej;
- Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa;
- Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- zespolonym służbom, inspekcjom i strażom;
- ochotniczym strażom pożarnym, Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi i innym społecznym organizacjom ratowniczym.

Zadania w ramach ratownictwa lotniczego realizować mają:

- Państwowa Straż Pożarna;
- ochotnicze straże pożarne i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- inne profesjonalne podmioty ratownicze;
- Policja;
- podstawowe i specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego i szpitalne oddziały ratunkowe;
- Straż Graniczna;
- Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej;
- społeczne organizacje ratownicze.

W myśl założeń projektu ustawy o KSR, informacje o zdarzeniach, wymagających podjęcia działań ratowniczych, będą przyjmowane przez gminne centra reagowania, powiatowe centra ratownicze, a także zespolone służby, inspekcje i straże, profesjonalne podmioty ratownicze i służby awaryjne oraz społeczne organizacje ratownicze. Powiadamianie o zdarzeniach realizowane będzie przy wykorzystaniu bezpłatnych numerów alarmowych: jednolitego europejskiego numeru alarmowego 112 oraz innych krajowych numerów alarmowych, a także za pośrednictwem numerów alarmowych międzynarodowych częstotliwości przeznaczonych do nadawania i odbioru sygnałów w niebezpieczeństwie. Podmioty, będące w posiadaniu informacji o zdarzeniu, ustawodawca zobowiązuje do niezwłocznego jej przekazania właściwemu powiatowemu centrum ratowniczemu.

Znaczącą luką w obowiązujących rozwiązaniach prawnych w zakresie ochrony ludności i ratownictwa jest brak jasnego algorytmu postępowania podczas podejmowania czy też przejmowania kierowania działaniem ratowniczym. W konsekwencji często dochodzi do uzurpowania sobie praw do kierowania akcją ratunkową przez przedstawicieli kilku służb.

Ustawodawca również w tej materii podejmuje pewne kroki zaradcze, stanowiąc, że do chwili rozpoczęcia działań ratowniczych przez podmiot uczestniczący w krajowym systemie ratowniczym, prawo prowadzenia tych działań ma każda osoba, w miarę posiadanych możliwości. Natomiast uprawnienia do kierowania działaniem ratowniczym ustawodawca nadaje z uwzględnieniem dziedziny ratownictwa i hierarchii podmiotów upoważnionych do prowadzenia przedmiotowych czynności.

Działaniem ratowniczym w przypadku pożarów, ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego oraz ratownictwa podczas powodzi i innych katastrof naturalnych mogą kierować w kolejności:

1. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
2. dowódca innej jednostki ochrony przeciwpożarowej;
3. dowódca innego profesjonalnego podmiotu ratowniczego.

Działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa medycznego mogą kierować odpowiednio:

1. lekarz specjalistycznego zespołu ratownictwa medycznego lub ratownik podstawowego zespołu ratownictwa medycznego;

2. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
3. inny, niż określony w pkt 1, lekarz lub ratownik medyczny, przybyły na miejsce zdarzenia.

Działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa górniczego mogą dowodzić:

1. kierownik ruchu zakładu górniczego;
2. najwyższa funkcyjnie osoba kierownictwa albo dozoru ruchu obecna w zakładzie górniczym;
3. dyspozytor ruchu zakładu górniczego;
4. kierownik lub zastępca kierownika jednostki ratownictwa górniczego;
5. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej.

Dowodzenie działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa górskiego może objąć:

1. uprawniony ratownik społecznej organizacji ratowniczej;
2. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
3. dowódca innej jednostki ochrony przeciwpożarowej;
4. funkcjonariusz Policji;
5. funkcjonariusz Straży Granicznej.

Uprawnienia do dowodzenia działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa wodnego mają odpowiednio, w następującej kolejności:

1. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
2. dowódca innej jednostki ochrony przeciwpożarowej;
3. uprawniony ratownik społecznej organizacji ratowniczej;
4. funkcjonariusz Policji;
5. funkcjonariusz Straży Granicznej.

Działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa morskiego może kierować:

1. osoba uprawniona na podstawie przepisów o bezpieczeństwie morskim lub o zapobieganiu zanieczyszczania morza przez statki;
2. funkcjonariusz Straży Granicznej;
3. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;

4. funkcjonariusz Policji;
5. żołnierz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Objęcie dowodzenia działaniem ratowniczym w przypadku poszukiwania osób zaginionych przysługuje w następującej kolejności:

1. funkcjonariuszowi Policji;
2. funkcjonariuszowi Państwowej Straży Pożarnej;
3. funkcjonariuszowi Straży Granicznej;
4. funkcjonariuszowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
5. uprawnionemu ratownikowi społecznej organizacji ratowniczej.

Działaniem ratowniczym w przypadku poszukiwania i ratownictwa lotniczego może kierować:

1. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
2. dowódca innej jednostki ochrony przeciwpożarowej;
3. żołnierz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
4. funkcjonariusz Straży Granicznej, Policji lub Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Jeżeli chodzi o inne rodzaje ratownictwa, uprawnionych do dowodzenia działaniem ratowniczym określają odpowiednie plany ratownicze.

Jak zaznacza ustawodawca, dowodzenie działaniem ratowniczym rozpoczyna się z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia sił pierwszego podmiotu krajowego systemu ratowniczego, natomiast zakończenie dowodzenia następuje z chwilą ustania bezpośredniego zagrożenia i przekazania miejsca zdarzenia jego właścicielowi, zarządzającemu bądź użytkownikowi, a gdy nie jest to możliwe – przedstawicielowi Policji, straży gminnej (miejskiej) bądź organowi administracji samorządowej¹⁷.

Istotna kwestia, od lat wymagająca uregulowania, w odczuciu autora nie znalazła właściwego odniesienia na kartach projektu ustawy o krajowym systemie ratowniczym. Przytoczone powyżej zestawienie dziedzin ratownictwa i przypisanych im osób funkcyjnych uprawnionych w ściśle określonej kolejności do kierowania działaniem ratowniczym wprowadza chaos organizacyjny i kompetencyjny. Podkreśla się w niemal każdym opra-

¹⁷ Tamże.

cowaniu, odnoszącym się do różnych aspektów ochrony ludności, ratownictwa, zarządzania kryzysowego, zdarzeń nadzwyczajnych, kryzysów i katastrof, że o życiu poszkodowanych i powodzeniu akcji ratunkowych decydują sekundy, a często nawet ich ułamki. Działanie w takich sytuacjach musi być natychmiastowe i skuteczne. Nie ma zatem miejsca na spory kompetencyjne i błędzenie w tak zawiłych schematach. System ratowniczy poza powszechnością musi cechować się również prostotą, spójnością i jasnością algorytmów postępowania.

Szereg zadań wypełnianych dotychczas przez KSRG nie pozostawia wątpliwości, iż system ratowniczy powinien być otwarty, powszechny i stanowiący jednolite reguły dla wszystkich podmiotów: publicznych, ochotniczych oraz komercyjnych, predysponujących do włączenia w jego struktury. Wyzwaniem, jakie obecnie stoi przed KSRG czy też KSR, jest nie tylko spełnianie funkcji systemu ratowniczego, lecz także systemu ochrony ludności, ukierunkowanego na zaspokojenie bieżących potrzeb społeczeństwa, jak również zapewnienie warunków przetrwania w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych czy też innych zagrożeń, nie wyłączając działań wojennych. Żadna z podstaw prawnych regulujących funkcjonowanie przedmiotowych systemów nie jest w przekonaniu autora zadowalająca. Wątpliwości nie pozostawia fakt konieczności powołania powszechnego systemu ratowniczego, jednak wymaga on jeszcze wiele wysiłku ustawodawczego, eksperckiego, a także konsultacji i testów.

Bibliografia

Kalinowski R., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] *Nauka – Edukacja – Wychowanie. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi doktorowi habilitowanemu Franciszkowi Szloskowi*, Zacharuk T., Nyczkało N., Kunikowski J. (red.), Siedlce 2011.

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy (data dostępu: 29.09.2019).

Projekt Ustawy o krajowym systemie ratowniczym, www.orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/2947_p.htm (data dostępu: 29.09.2019).

„Przegląd Pożarniczy” 1995, nr 2.

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

Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 1991 nr 81, poz. 351.

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

Zakrzewska S., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy i Państwowe Ratownictwo Medyczne jako filary systemu ratownictwa w Polsce*, [w:] *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia*, Niedzwiecki S., Starik N. (red.), Poznań 2017.

UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU PAŃSTWOWE RATOWNICTWO MEDYCZNE W POLSCE

CONDITIONS OF THE FUNCTIONING OF THE MEDICAL RESCUE SYSTEM IN POLAND

Abstract: The State Medical Rescue System in Poland is regulated by the Act on State Medical Rescue of 2006. Its multiple amendments testify to the dynamic development and improvement of the system aimed at providing assistance in conditions of threat to human health and life. The government administration bodies responsible for the efficient and effective functioning of the system are the minister in charge of health and the voivode. The system operates on the basis of voivodeship plans of system operation. The chapter presents the location of the National Medical Rescue Service in the rescue system in Poland with the description of the conditions for the functioning of the system elements.

Keywords: State Medical Rescue System, medical threats, public administration

Wprowadzenie

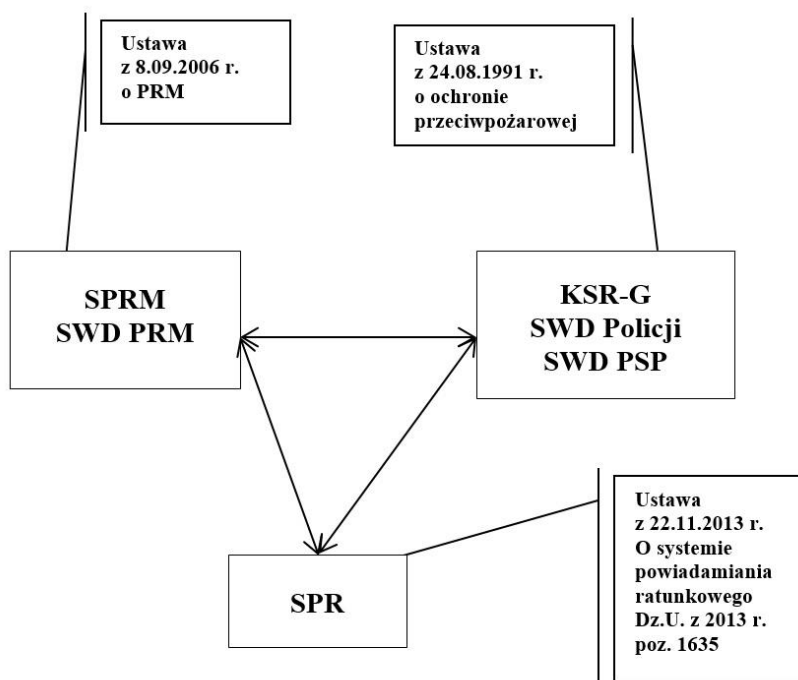
Współczesne ratownictwo medyczne jest młodą, lecz dynamicznie rozwijającą się dziedziną. Jej historia sięga zaledwie ostatnich 50 lat. Wciąż obserwuje się różnorodne przemiany, nieustanne udoskonalenia sprzętu oraz standardów. Za moment zwrotny uznaje się lata 50., kiedy pojawiły się badania naukowe dotyczące czynności ratunkowych u osób z zatrzymaniem krążenia i oddechu¹. Głównymi założeniami systemu ratownictwa medycznego są integracja zadań pomocy przedszpitalnej, szybkość oraz efektywność podjętych działań². Ratownictwo medyczne jest jednym z trzech podsystemów

¹ M. Bieniak-Pieróg, Z. Zamiar, *Organizacja systemów ratownictwa*, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 41.

² A. Zawadzki (red.), *Medycyna ratunkowa i katastrof*, PZWL, Warszawa 2006, s. 354.

tworzących zintegrowany system ratownictwa w Polsce. Są to podsystemy (rysunek 1):

- Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy,
- System Państwowe Ratownictwo Medyczne,
- System Powiadamiania Ratunkowego.



Źródło: opracowanie

własne.

KSR-G – Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy,

SPRM – System Państwowe Ratownictwo Medyczne,

SWD PRM – System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego,

SWD Policji – System Wspomagania Dowodzenia Policji,

SWD PSP – System Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej,

SPR – System Powiadamiania Ratunkowego

Rysunek 1. Podsystemy systemu ratownictwa w Polsce

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy powstał w 1995 roku w celu ujednolicenia działań o charakterze ratowniczym, podejmowanych w sytuacjach zagrożeń życia, zdrowia, mienia lub środowiska, podejmowanych przez

Państwową Straż Pożarną i inne podmioty ratownicze³. KSR-G realizuje zadania poprzez koordynację walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi oraz ratownictwa technicznego, ekologicznego i medycznego na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Skutki klęsk żywiołowych stanowić mogą zagrożenie życia lub zdrowia dużej liczby osób, mienia w wielkich rozmiarach albo środowiska⁴. Pomoc i ochrona w tym przypadku mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji, działających pod jednolitym kierownictwem. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez współpracę z jednostkami systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne.

System Powiadamiania Ratunkowego jest elementem zintegrowanego systemu ratownictwa, który polega na scaleniu wszystkich podmiotów ratownictwa w jeden system, którego głównymi cechami mają być wspólna i kompatybilna sieć łączności, wspólne procedury ratownicze, a także kompatybilny sprzęt medyczny. System określa miejsce działania jednostek w poszczególnych etapach postępowania. Celem tak utworzonej struktury ma być jak najszybsze udzielenie fachowej pomocy oraz zapewnienie w możliwie krótkim czasie transportu medycznego do właściwego oddziału ratunkowego⁵.

System Państwowe Ratownictwo Medyczne

System Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM) realizuje zadania państwa, polegające na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego⁶. Głównymi i nadrzędnymi zadaniami PRM są:

³ R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, UPH, Siedlce 2013, s. 337.

⁴ Z. Cekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 22.

⁵ M. Bieniak-Pieróg, Z. Zamiar, *Organizacja...*, dz. cyt., s. 52.

⁶ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2017 r. poz. 2195. Jednolity tekst ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym Dz.U. z 2019 r. poz. 993 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

- 1) zmniejszenie liczby „zgonów do uniknięcia”, dotyczy nagłych zgonów, których można byłoby uniknąć w lepszych warunkach organizacyjnych, lepszym otoczeniu przedszpitalnym i szpitalnym oraz lepszym przygotowaniu osób zajmujących się ratowaniem życia ludzkiego;
- 2) zmniejszenie liczby i rozmiarów „inwalidztwa do uniknięcia”;
- 3) zmniejszenie ciężkości bólu i cierpienia powodowanego nagłym zagrożeniem zdrowotnym;
- 4) racjonalizowanie czasu i kosztów leczenia;
- 5) zapewnienie poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego obywatelom.

W ramach PRM funkcjonują (rysunek 2):

- 1) organy administracji rządowej właściwe w zakresie wykonywania zadań systemu – minister zdrowia, wojewoda;
- 2) jednostki systemu – szpitalne oddziały ratunkowe (SOR), zespoły ratownictwa medycznego (ZRM), lotnicze zespoły ratownictwa (LZR);
- 3) jednostki współpracujące z systemem PRM;
- 4) Wojewódzki Koordynator Ratownictwa Medycznego,
- 5) Krajowe Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego,
- 6) dyspozytornie medyczne,
- 7) regulacje prawne (ustawa, rozporządzenia).

Nadzór nad funkcjonowaniem systemu PRM sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia, który w ramach swoich kompetencji zatwierdza wojewódzkie plany działania systemu i jego aktualizacje oraz może żądać od wojewodów informacji dotyczących funkcjonowania systemu na terenie województwa, a także przeprowadzać kontrolę dysponentów jednostek. Na obszarze województwa nadzór nad systemem PRM sprawuje wojewoda, który jest odpowiedzialny za planowanie, organizowanie i koordynowanie jego funkcjonowania, w szczególności poprzez opracowywanie planu działania systemu dla swojego województwa i jego aktualizowanie, prowadzenie ewidencji jednostek systemu oraz jednostek z nim współpracujących z obszaru województwa. Wojewoda jest uprawniony do przeprowadzania kontroli działalności:

- 1) jednostek współpracujących z systemem;

- 2) dysponentów jednostek działających na obszarze województwa, pod względem medycznym oraz zgodności z prawem;
- 3) podmiotów prowadzących kursy;
- 4) podmiotów prowadzących kursy doskonalące ratowników medycznych.



Źródło: opracowanie własne.

WKRM – Wojewódzki Koordynator Ratownictwa Medycznego

KCM RM – Krajowego Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego

JS – Jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne

JWzS – Jednostki współpracujące z systemem

Rysunek 2. Elementy systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne

Ważną rolę w systemie PRM odgrywają wojewódzcy koordynatorzy ratownictwa medycznego, którzy są zatrudnieni przez wojewodę na podstawie stosunku pracy, w liczbie niezbędnej do zapewnienia całodobowej realizacji poniższych zadań (art. 29, ust. 5):

- 1) współpraca z głównym dyspozytorem medycznym i jego zastępcą (wejdzie do realizacji od 01.01.2020 roku);
- 2) koordynacja współpracy dyspozytorów medycznych w przypadku zdarzeń wymagających użycia jednostek systemu spoza jednego rejonu operacyjnego;

- 3) rozstrzyganie sporów dotyczących przyjęcia osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego przez szpital od zespołu ratownictwa medycznego;
- 4) udział w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego;
- 5) współpraca z KCMRM oraz innymi wojewódzkimi koordynatorami ratownictwa medycznego;
- 6) współpraca oraz wymiana informacji z centrami zarządzania kryzysowego.

Szczegółowy zakres zadań wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 sierpnia 2018 roku.

Zgodnie z ustawą⁷ art. 29. ust. 6 wojewódzkim koordynatorem ratownictwa medycznego może być lekarz systemu, ratownik medyczny lub pielęgniarz systemu, którzy ukończyli studia drugiego stopnia i posiadają co najmniej 4-letnie doświadczenie w pracy na stanowisku dyspozytora medycznego oraz posiadający ważne zaświadczenie o ukończeniu kursu uprawniającego do pracy na stanowisku wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego.

W przypadku wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych lub gdy w ocenie wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego skutki zdarzenia mogą spowodować stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób, koordynator ten informuje niezwłocznie wojewodę o potrzebie postawienia w stan podwyższonej gotowości wszystkich lub niektórych podmiotów wykonujących działalność leczniczą, działających na obszarze danego województwa.

Kolejnym elementem systemu PRM jest Krajowe Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego (KCMRM). Dysponent lotniczych zespołów ratownictwa medycznego, czyli Lotnicze Pogotowie Ratunkowe zostało zobowiązane do utworzenia tej komórki organizacyjnej.

Do zadań KCMRM należy (art. 27a):

- 1) realizowanie zadań powierzonych przez ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie rozbudowy i modyfikacji systemu

⁷ Tamże.

- wspomagania dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego (SWD PRM);
- 2) realizowanie zadań powierzonych przez ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie administrowania SWD PRM;
 - 3) opracowywanie na zlecenie ministra właściwego do spraw zdrowia opisów przedmiotu zamówienia oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zakup sprzętu do obsługi SWD PRM⁸;
 - 4) uczestniczenie w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na zakup sprzętu do obsługi SWD PRM w specjalistycznych środkach transportu sanitarnego, wykorzystywanych przez zespoły ratownictwa medycznego, na stanowiskach pracy wojewódzkich koordynatorów ratownictwa medycznego i na stanowiskach pracy dyspozytorów medycznych;
 - 5) opracowanie kryteriów oceny pracy dyspozytora medycznego;
 - 6) monitorowanie przebiegu akcji medycznej w zdarzeniu, którego skutki spowodowały stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób⁹;
 - 7) przygotowywanie i prowadzenie: a) kursu uprawniającego do pracy na stanowisku wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego, b) kursu uprawniającego do pracy na stanowisku dyspozytora medycznego, c) kursu doskonalącego dla dyspozytora medycznego, odbywanego w ramach rozwoju zawodowego dyspozytora medycznego;
 - 8) opracowywanie testów do wstępnej kwalifikacji kandydatów ubiegających się o zatrudnienie na stanowiskach dyspozytorów medycznych i wojewódzkich koordynatorów ratownictwa medycznego.

Znaczną rolę w systemie PRM spełniają dyspozytornie medyczne. Organizację, sposób funkcjonowania oraz elementy techniczne dyspozytorni medycznej reguluje Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 października 2018 roku w sprawie organizacji dyspozytorni medycznej (Dz.U. 2018 poz. 2001). Aktualnie w Polsce funkcjonuje 39 dyspozytorni medycznych z 221

⁸ Punkty 3, 4, 5, 7 i 8 wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 roku.

⁹ Wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku.

stanowiskami¹⁰. Docelowo w 2028 roku będzie działało 18 dyspozytorni medycznych.

Koncentracja dyspozytorni ma:

- poprawić zarządzanie informacją dotyczącą ratowania życia i zdrowia obywateli;
- zapewnić sprawne przekazywanie danych między służbami ratownictwa i porządku publicznego (przyjmowanie zgłoszeń z numeru alarmowego 112 oraz pozostałych numerów alarmowych i kierowanie ich do właściwej jednostki Policji, PSP i PRM);
- przyczynić się do rozwoju systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne w oparciu o nowoczesne technologie teleinformatyczne.

Dyspozytornie medyczne będą miały zwiększoną liczbą zespołów ratownictwa medycznego. W praktyce spowoduje to, że do zdarzenia wysłany będzie ten zespół, który znajduje się najbliżej.

Dyspozytornie medyczne realizują zadania w rejonach operacyjnych mając do dyspozycji (rysunek 3):

1) Zespoły ratownictwa medycznego:

- a) podstawowe – w ich skład wchodzi co najmniej dwie osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny,
- b) specjalistyczne – w ich skład wchodzi co najmniej trzy osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny,
- c) lotnicze – w ich skład wchodzi co najmniej trzy osoby, w tym jeden pilot zawodowy, lekarz systemu oraz ratownik medycznego lub pielęgniarka systemu;

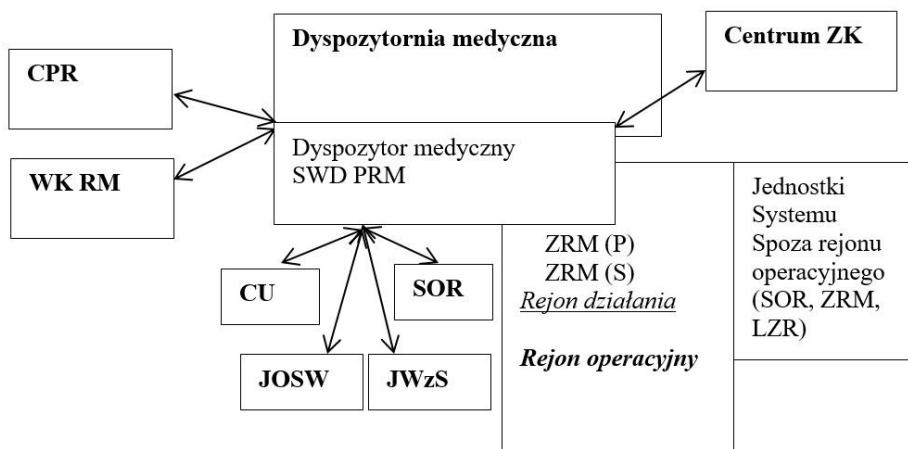
2) Centra Urazowe;

3) Szpitalne Oddziały Ratunkowe;

4) Jednostki systemu spoza rejonu operacyjnego, powiadamiając o tym fakcie wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego;

¹⁰ www.gov.pl/web/zdrowie/system-panstwowe-ratownictwo-medyczne (28.08.2019 r.).

- 5) Jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, które zostały ujęte w planie;
- 6) Jednostki współpracujące z systemem.



Źródło: opracowanie własne.

CPR – Centrum Powiadamiania Ratunkowego

WK RM – Wojewódzki Koordynator Ratownictwa Medycznego

CO LPR – Centrum Operacyjne Lotniczego Pogotowia Ratunkowego

CU – Centra Urazowe

SOR – Szpitalne Oddziały Ratunkowe

JOSW – Jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, które zostały ujęte w planie

JWzS – Jednostki współpracujące z systemem (art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw)

SWD PRM – System Wspomagania Dowodzenia Państwowe Ratownictwo Medyczne

ZRM (P) – Zespół Ratownictwa Medycznego (Podstawowy)

ZRM (S) – Zespół Ratownictwa Medycznego (Specjalistyczny)

Rysunek 3. Siły systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne w dyspozycji dyspozytora medycznego

Jednostkami współpracującymi z systemem PRM są:

- 1) centra urazowe,
- 2) jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa

medycznego, które zostały ujęte w wojewódzkim planie działania systemu PRM (art. 32, ust. 2),

- 3) jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej,
- 4) jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
- 5) jednostki organizacyjne Policji i Straży Granicznej,
- 6) jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej,
- 7) podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich,
- 8) podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych,
- 9) podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górniczego na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze,
- 10) jednostki organizacyjne Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, o której mowa w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim,
- 11) podmioty niewymienione w pkt 1–8 oraz społeczne organizacje, które w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego – które uzyskały wpis do rejestru jednostek współpracujących z systemem¹¹.

Jednostki współpracujące z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne muszą osiągać gotowość operacyjną w czasie nie dłuższym niż 30 minut od przekazania powiadomienia o zdarzeniu oraz dysponować ratownikami w liczbie niezbędnej do zapewnienia wskazanej gotowości i posiadać środki łączności niezbędne do zapewnienia tej gotowości. Jednostki współpracujące z systemem udzielają kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

¹¹ Ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw, art. 15 ust. 1.

Każda dyspozytornia medyczna jest wyposażona w System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego umożliwiający przyjmowanie zgłoszeń alarmowych z centrów powiadamiania ratunkowego oraz powiadomień o zdarzeniach, dysponowanie zespołami ratownictwa medycznego, rejestrowanie zdarzeń medycznych, prezentację położenia geograficznego miejsca zdarzenia, pozycjonowanie zespołów ratownictwa medycznego oraz wsparcie realizacji zadań przez zespoły ratownictwa medycznego i wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego.

Do 31 grudnia 2019 roku dyspozytornie medyczne funkcjonują w strukturach podmiotów leczniczych zatrudniając dyspozytorów medycznych przyjmujących oraz dyspozytorów wysyłających.

Kierownik podmiotu leczniczego zatrudniającego dyspozytorów medycznych wyznacza spośród dyspozytorów wysyłających dyspozytora medycznego obowiązującego do¹²:

- 1) współpracy z dyspozytorami medycznymi z innych dyspozytorni, wojewódzkim koordynatorem ratownictwa medycznego i z kierującym akcją medyczną;
- 2) koordynowania funkcjonowania dyspozytorni medycznej;
- 3) koordynowania współpracy dyspozytorów medycznych w przypadku zdarzeń z dużą liczbą poszkodowanych w obrębie jednej dyspozytorni medycznej;
- 4) bieżącej analizy zadań realizowanych przez dyspozytorów medycznych;
- 5) bieżącej analizy optymalnego wykorzystania zespołów ratownictwa medycznego;
- 6) udzielania dyspozytorom medycznym niezbędnych informacji i merytorycznej pomocy;
- 7) przygotowywania raportu dobowego z pracy dyspozytorni medycznej.

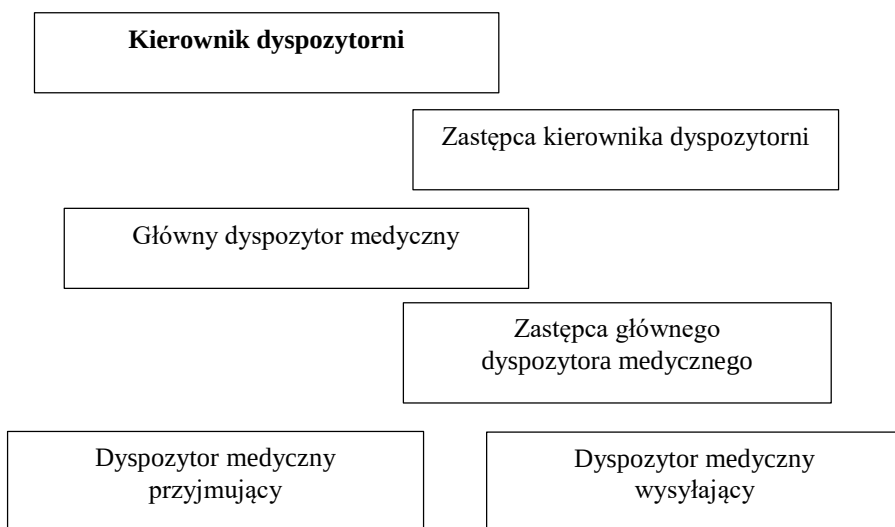
Od 1 stycznia 2021 roku dyspozytornie medyczne będą komórką organizacyjną urzędu wojewódzkiego wskazaną w wojewódzkim planie działania systemu, utworzoną w celu przyjmowania i obsługi zgłoszeń alar-

¹² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 października 2018 roku w sprawie organizacji dyspozytorni medycznej, Dz.U. 2018 poz. 2001.

mowych przekazywanych z centrów powiadamiania ratunkowego, przyjmowania powiadomień o zdarzeniach oraz wykonywania zadań przez dyspozytorów medycznych (art. 3 pkt 14a).

Od 1 stycznia 2020 roku struktura organizacyjna dyspozytorni medycznej będzie obejmować stanowiska (rysunek 4): kierownika dyspozytorni; głównego dyspozytora medycznego; zastępcy głównego dyspozytora medycznego; dyspozytorów przyjmujących; dyspozytorów wysyłających.

Na stanowisko kierownika dyspozytorni, głównego dyspozytora medycznego oraz zastępcy dyspozytora medycznego będzie wyznaczona osoba spośród dyspozytorów wysyłających. W dyspozytorni medycznej może zostać zorganizowane stanowisko zastępcy kierownika dyspozytorni.



Źródło: opracowanie własne.

**Rysunek 4. Struktura organizacyjna dyspozytorni medycznej
z terminem obowiązywania od 1 stycznia 2020 roku**

Do dnia 31 grudnia 2020 r. dyspozytorzy medyczni, dyspozytorzy główni i ich zastępcy oraz kierownicy dyspozytorni i ich zastępcy są zatrudniani na podstawie stosunku pracy lub umowy cywilno-prawnej przez dysponentów zespołów ratownictwa medycznego posiadających w swoich strukturach dyspozytornię medyczną.

Z dniem 1 stycznia 2021 r. dyspozytorzy medyczni wykonujący zadania dyspozytora medycznego u dysponentów zespołów ratownictwa

medycznego stają się pracownikami urzędów wojewódzkich, z wyjątkiem dyspozytorów medycznych, którzy nie wyrazili zgody na zmiany w zakresie obowiązujących ich umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego na wykonywanie zadań dyspozytora medycznego.

Zgodnie z ustawą¹³ do zadań kierownika dyspozytorni będzie należało: opracowanie szczegółowego sposobu funkcjonowania dyspozytorni medycznej z uwzględnieniem zapewnienia ciągłości jej funkcjonowania oraz organizacji pracy dyspozytorów medycznych; opracowanie planu postępowania w przypadku wystąpienia awarii uniemożliwiającej przyjmowanie i obsługę powiadomień o zdarzeniach i zgłoszeń alarmowych, przygotowanie, weryfikacja i aktualizacja wykazów i opracowań niezbędnych podczas realizacji zadań przez dyspozytorów medycznych, nadzór nad pracą dyspozytorów medycznych, ze szczególnym uwzględnieniem sposobu przeprowadzania rozmów, decyzji podejmowanych w zakresie dysponowania oraz odmów zadysponowania zespołów ratownictwa medycznego, obsługi zdarzeń, w tym zdarzeń z dużą liczbą poszkodowanych, dokonywanie oceny sposobu realizacji zadań przez dyspozytorów medycznych na podstawie formularza oceny pracy dyspozytora medycznego, uwzględniającego kryteria oceny pracy dyspozytora medycznego.

Do zadań głównego dyspozytora medycznego będzie należało: koordynowanie funkcjonowania dyspozytorni medycznej; współpraca z wojewódzkim koordynatorem ratownictwa medycznego; koordynacja współpracy dyspozytorów medycznych w przypadku zdarzeń z dużą liczbą poszkodowanych w obrębie jednej dyspozytorni medycznej; bieżąca analiza zadań realizowanych przez dyspozytorów medycznych; bieżąca analiza optymalnego wykorzystania zespołów ratownictwa medycznego; udzielanie dyspozytorom medycznym niezbędnych informacji i merytorycznej pomocy; przygotowywanie raportu dobowego z pracy dyspozytorni medycznej.

W dyspozytorni zapewnia się pomieszczenie do realizacji zadań przez dyspozytorów medycznych, z częścią¹⁴:

- a) operatorską, w której dyspozytorzy przyjmujący realizują zadania polegające na przyjmowaniu zgłoszeń alarmowych i powiadomień o zdarzeniach kierowanych do dyspozytorni,

¹³ Jednolity tekstu ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym...

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 października 2018 roku w sprawie organizacji...

- b) dyspozytorską, w której dyspozytorzy wysyłający realizują zadania polegające na obsłudze zgłoszeń alarmowych i powiadomień o zdarzeniach, w tym na dysponowaniu zespołów ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia, po ich przekazaniu przez dyspozytorów przyjmujących.

Dyspozytorzy medyczni realizują zadania w zakresie: przyjmowanie zgłoszeń alarmowych i powiadomień o zdarzeniach, ustalanie priorytetów i niezwłoczne dysponowanie zespołów ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia; przekazywanie niezbędnych informacji osobom udzielającym pierwszej pomocy; zbieranie aktualnych informacji o dostępnych w rejonie operacyjnym jednostkach systemu oraz przekazywanie tych informacji wojewódzkiemu koordynatorowi ratownictwa medycznego; zbieranie i archiwizowanie bieżących informacji o zdarzeniach i prowadzonych medycznych czynnościach ratunkowych; powiadamianie o zdarzeniu szpitalnych oddziałów ratunkowych lub, jeżeli wymaga tego sytuacja na miejscu zdarzenia, centrów urazowych lub jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego; powiadamianie o zdarzeniu jednostek współpracujących z systemem, jeżeli wymaga tego sytuacja na miejscu zdarzenia; współpraca oraz wymiana informacji z centrami zarządzania kryzysowego.

Wojewódzki plan działania systemu PRM

Na obszarze województwa system PRM funkcjonuje na podstawie wojewódzkiego planu działania systemu, sporządzanego przez wojewodę. Plan powinien być aktualizowany co najmniej raz w roku, nie później niż do dnia 30 marca, według danych za rok poprzedni. Projekt aktualizacji planu uzgodniony z podmiotami, których jednostki zostały wpisane do rejestru, jest przekazywany do zaopiniowania właściwym powiatowym i wojewódzkim jednostkom samorządu terytorialnego. Następnie jest przekazywany ministrowi zdrowia do zatwierdzenia. Zgodnie z ustawą minister, w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu aktualizacji planu może zgłosić zastrzeżenia do poszczególnych postanowień projektu aktualizacji planu i uzupełnia projekt aktualizacji planu o część dotyczącą lotniczych zespołów ratownictwa medycznego.

Wojewódzki plan działania systemu PRM zawiera następującą informację (art. 21, ust. 1):

- 1) liczbę i rozmieszczenie na obszarze województwa jednostek systemu i sposób koordynowania ich działań;
- 2) obszary działania zespołów ratownictwa medycznego i rejony operacyjne dyspozytorni medycznych;
- 3) kalkulację kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego;
- 4) sposób współpracy z organami administracji publicznej i jednostkami systemu z innych województw, zapewniający sprawne i skuteczne ratowanie życia i zdrowia, bez względu na przebieg granic województw;
- 5) sposób współpracy jednostek systemu z jednostkami współpracującymi z systemem ze szczególnym uwzględnieniem sposobu powiadamiania, alarmowania i dysponowania jednostek, organizacji działań ratowniczych na miejscu zdarzenia, analizy działań ratowniczych oraz organizacji wspólnych ćwiczeń, w szczególności obejmujących przypadki wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych;
- 6) lokalizację centrów powiadamiania ratunkowego;
- 7) opis struktury systemu powiadamiania o stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego w celu dokonania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zestawienia koniecznych łączy telekomunikacyjnych, zapewniających możliwość niezbędnych przekierowań połączeń z centrum powiadamiania ratunkowego do właściwych jednostek organizacyjnych Policji, Państwowej Straży Pożarnej i dysponenta zespołów ratownictwa medycznego,
- 8) sposób organizacji i działania łączności radiowej, w tym z wykorzystaniem przydzielonych numerów identyfikacyjnych zespołów ratownictwa medycznego i dyspozytorni medycznych, zapewniający sprawną komunikację między zespołami ratownictwa medycznego, dyspozytorami medycznymi, wojewódzkim koordynatorem ratownictwa medycznego a szpitalnymi oddziałami ratunkowymi, izbami przyjęć szpitali, centrami urazowymi, centrami urazowymi dla dzieci, jednostkami organizacyjnymi szpitali wyspecjalizowanymi w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego oraz jednostkami współpracującymi z systemem.

Plan powinien również zawierać następujące dane dotyczące:

- 1) dyspozytorni medycznej, zawierające:
 - a) lokalizację dyspozytorni medycznej,
 - b) liczbę stanowisk dyspozytorów medycznych w poszczególnych dyspozytorniach medycznych, przyjmując za kryterium, że jedno stanowisko dyspozytora medycznego przypada na każde rozpoczęte 200 tys. mieszkańców; do kryterium nie wlicza się stanowiska głównego dyspozytora medycznego,
 - c) sposób współpracy między dyspozytorniami medycznymi,
 - d) liczbę i kwalifikacje zawodowe dyspozytorów medycznych.
- 2) wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego, obejmujące:
 - a) medianę czasu dotarcia na miejsce zdarzenia,
 - b) maksymalny czas dotarcia na miejsce zdarzenia,
 - c) średni i maksymalny czas trwania akcji medycznej,
 - d) liczbę wyjazdów przekraczających maksymalny czas dotarcia na miejsce zdarzenia,
- 3) liczby pacjentów szpitalnego oddziału ratunkowego oraz izby przyjęć szpitala,
- 4) liczby pacjentów urazowych oraz liczby pacjentów urazowych dziecięcych,
- 5) liczby osób wykonujących zawód medyczny w jednostkach systemu.

W planie umieszcza się ponadto (art. 21):

- 1) odpowiednią do potrzeb liczbę szpitalnych oddziałów ratunkowych i ich rozmieszczenie, kierując się kryterium zapewnienia odpowiedniego czasu dotarcia z miejsca zdarzenia do szpitalnego oddziału ratunkowego oraz liczbą zdarzeń,
- 2) wykaz jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego,
- 3) informację o centrum urazowym oraz centrum urazowym dla dzieci wraz z informacją o zakresie świadczeń opieki zdrowotnej, niezbędnych do realizacji jego zadań, jeżeli centrum urazowe lub centrum urazowe dla dzieci znajduje się na obszarze danego województwa.

Szczegółowy zakres danych objętych planem, ramowy wzór planu oraz zakres danych podlegających upublicznieniu w Biuletynie Informacji Publicznej został uregulowany rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 8 listopada 2018 roku¹⁵.

Lotnicze Pogotowie Ratunkowe

Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (LPR) kontynuuje tradycję przedwojennego i powojennego lotnictwa sanitarnego w Polsce. Pierwsze udane próby wykorzystania lotnictwa w celu ratowania życia i zdrowia ludzkiego w Polsce były podejmowane w okresie międzywojennym z wykorzystaniem załóg i samolotów będących na wyposażeniu ówczesnych aeroklubów i lotniczych jednostek wojskowych¹⁶. Po zakończeniu II wojny światowej, w nawiązaniu do wcześniejszych doświadczeń, w roku 1955 decyzją Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej powołano do działania na rzecz służby zdrowia – lotnictwo sanitarne.

Do zadań Zespołów Lotnictwa Sanitarnego należał przewóz chorych i rannych, a także leków, krwi, szczepionek i aparatury medycznej. Ponadto, na pokłady samolotów zabierano lekarzy konsultantów, by w odległych od macierzystych szpitalach przeprowadzili skomplikowane zabiegi medyczne w pilnych przypadkach zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego. Zespoły rozmieszczono tak, by zasięgiem działania obejmowały obszar całego kraju.

W listopadzie 2016 roku Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe zmienił nazwę na Lotnicze Pogotowie Ratunkowe. Obecnie funkcjonuje w strukturach zintegrowanego ratownictwa w Polsce. Do zadań Lotniczego Pogotowia Ratunkowego należy wykonywanie lotów do wypadków i nagłych zachorowań i pomoc ich ofiarom, transport pacjentów wymagających opieki medycznej pomiędzy zakładami opieki zdrowotnej, lotniczy transport medyczny poza granice kraju oraz transport do Polski obywateli naszego kraju, ofiar wypadków lub nagłych zachorowań, do których doszło poza granicami Polski.

Oprócz naziemnych zespołów ratownictwa medycznego w systemie

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania systemu PRM, Dz.U. 2018 poz. 2154.

¹⁶ www.lpr.com.pl/pl/o-nas/historia (01.08.2019 r.).

Państwowe Ratownictwo Medyczne działają także lotnicze zespoły ratownictwa medycznego, które wchodzi w strukturę Lotniczego Pogotowia Ratunkowego. Lotniczy zespół ratownictwa medycznego składa się co najmniej z trzech osób, w tym co najmniej z jednego pilota zawodowego, lekarza systemu oraz ratownika medycznego lub pielęgniarki systemu.

LPR pełni funkcje w zakresie:

- 1) ratownictwa medycznego (loty do wypadków i nagłych zachorowań i udzielanie pomocy ich ofiarom);
- 2) lotniczego transportu sanitarnego wykonywanego poza zadaniami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (transport pacjentów wymagających opieki medycznej pomiędzy podmiotami leczniczymi);
- 3) lotniczego transportu medycznego spoza granic kraju (np. transport do Polski obywateli naszego kraju, ofiar wypadków lub nagłych zachorowań);
- 4) lotniczego transportu medycznego poza granice kraju.

W Zespole Śmigłowcowej Służby Ratownictwa Medycznego (HEMS – ang. *Helicopter Emergency Medical Service*) znajduje się pilot, ratownik medyczny/pielęgniarka i lekarz. Obecnie śmigłowce stacjonują w 21 bazach stałych rozmieszczonych w całej Polsce oraz jednej bazie sezonowej w Koszalinie (tabela 1). Baza sezonowa zlokalizowana jest na lotnisku Zegrze Pomorskie i jest aktywna od 1 czerwca do 5 września. Uruchamiana jest ze względu na wzmożony ruch turystyczny w rejonie nadmorskim. Codziennie od godz. 7.00, lecz nie wcześniej niż od wschodu słońca do zachodu słońca, jednak nie dłużej niż do godz. 20.00 załoga pozostaje w gotowości operacyjnej.

Zespół HEMS jest w stanie rozpocząć proces leczenia od momentu przylotu na miejsce zdarzenia, a także szybko przetransportować chorego do Szpitalnego Oddziału Ratunkowego (SOR) w ramach tzw. złotej godziny. Nowoczesny śmigłowiec EC 135/H135 w ciągu kilkunastu minut jest w stanie dolecieć do miejsca wypadku oddalonego o 60 kilometrów w zależności od wiatru. W skład LPR wchodzi także Samolotowy Zespół Transportowy (EMS – ang. *Emergency Medical Service*) zlokalizowany na warszawskim lotnisku im. F. Chopina. Załogi wykorzystują w swej pracy dwa samoloty Piaggio P.180 Avanti.

Tabela 1. Lokalizacja Baz Lotnictwa Ratunkowego

Lp.	Województwo	Baza Lotnicza /adres	Baza Lotnicza / czas dyżurów
1.	dolnośląskie	Filia we Wrocławiu 54-530 Wrocław, ul. Skarżyńskiego 19	24 godziny na dobę
2.	kujawsko- pomorskie	Filia w Bydgoszczy 86-005 Białe Błota, ul. Paderewskiego 1	od godziny 7.00, lecz nie wcześnie- jniej niż od wschodu słońca, do 45 min przed zachodem słońca, lecz nie dłużej niż do godziny 20.00
3.	lubelskie	Filia w Lublinie 21-030 Motycz, Lotnisko-Radawiec	od godziny 7.00 do godziny 20.00
4.	lubuskie	Filia w Zielonej Górze 66-015 Zielona Góra, Przylep - Skokowa 17	od godziny 7.00 do godziny 20.00
5.		Filia w Gorzowie Wielkopolskim 66-400 Gorzów Wlkp., ul. Dekerta 4	od godziny 7.00, lecz nie wcześnie- jniej niż od wschodu słońca, do 45 min przed zachodem słońca, lecz nie dłużej niż do godziny 20.00
6.	łódzkie	Filia w Łodzi 94-328 Łódź, Lotnisko Lublinek ul. Gen. Maczka 36C	od godziny 7.00 do godziny 19.00
7.	małopolskie	Oddział w Krakowie 32-083 Balice, ul. kpt. M. Medweckiego 1A, Lotnisko-Balice	24 godziny na dobę
8.	mazowieckie	Oddział w Warszawie 01-934 Warszawa, ul. Księżycowa 5	24 godziny na dobę
9.		Filia w Płocku 09-400 Płock, ul. Bielska 60	od godziny 7.00, lecz nie wcześnie- jniej niż od wschodu słońca, do 45 min przed zachodem słońca, lecz nie dłużej niż do godziny 20.00
10.		Filia w Sokołowie Podlaskim 08-300 Sokołów Podlaski, Al. 550-lecia 9	od godziny 7.00, lecz nie wcześnie- jniej niż od wschodu słońca, do 45 min przed zachodem słońca, lecz nie dłużej niż do godziny 20.00
		Samolotowy Zespół Transportowy w Warszawie 00-909 Warszawa, ul. Żwirki i Wigury 1C	24 godziny na dobę
11.	opolskie	Filia w Opolu 46-070 Polska Nowa Wieś, ul. Lotniskowa 25	od godziny 7.00, lecz nie wcześnie- jniej niż od wschodu słońca, do 45 min przed zachodem słońca, lecz nie dłużej niż do godziny 20.00
12.	podkarpackie	Filia w Sanoku 38-500 Sanok, ul. Biała Góra, Lotnisko-Sanok	24 godziny na dobę

13.	podlaskie	Filia w Suwałkach 16-400 Suwałki, ul. Wojczyńskiego 2A	24 godziny na dobę
14.	pomorskie	Oddział w Gdańsku 80-298 Gdańsk, ul. Szybowa 37	24 godziny na dobę
15.	śląskie	Filia w Gliwicach 44-100 Gliwice - Lotnisko, ul. Pilotów	od godziny 7.00, lecz nie wcześniej niż od wschodu słońca, do 45 min przed zachodem słońca, lecz nie dłużej niż do godziny 20.00
16.	świętokrzyskie	Filia w Kielcach 26-001 Masłów Pierwszy, Lotnisko-Masłów ul. Jana Pawła II 9A	od godziny 7.00, lecz nie wcześniej niż od wschodu słońca, do 45 min przed zachodem słońca, lecz nie dłużej niż do godziny 20.00
17.	warmińsko- -mazurskie	Filia w Olsztynie 10-802 Olsztyn, ul. Sielska 34 A, Lotnisko-Dątki	od godziny 7.00 do godziny 20.00
18.	wielkopolskie	Filia w Poznaniu 60-189 Poznań, ul. Bukowska 283, Lotnisko Ławica	od godziny 7.00 do godziny 20.00
19.		Filia w Ostrowie Wielkopolskim 63-410 Ostrów Wlkp., Michałków 1A	od godziny 7.00, lecz nie wcześniej niż od wschodu słońca, do 45 min przed zachodem słońca, lecz nie dłużej niż do godziny 20.00
20.	zachodnio- pomorskie	Oddział w Szczecinie 72-100 Goleniów, Lotnisko Szczecin Goleniów	od godziny 7.00 do godziny 20.00
21.		Baza Sezonowa / Koszalin 76-042 Rosnowo, Lotnisko Zegrze Pomorskie (od 01 czerwca do 05 września)	od godziny 7.00, lecz nie wcześniej niż od wschodu słońca, do 45 min przed zachodem słońca, lecz nie dłużej niż do godziny 20.00

Źródło: www.gov.pl/web/zdrowie/lotnicze-zespoły-ratownictwa-medycznego (28.07.2019)

W 2018 roku śmigłowce Lotniczego Pogotowia Ratunkowego zrealizowały 11 395 misji, co daje rekordową liczbę lotów w historii LPR w ciągu roku. Misje HEMS stanowiły prawie 89% lotów (10 114), a transportów międzyszpitalnych wykonano 1 281. Samolotowy Zespół Transportowy wykonał 386 misji¹⁷. Wśród wszystkich wezwań załóg Śmigłowcowej Służby Ratownictwa Medycznego dominowały loty do wypadków komunikacyjnych (2 067 lotów). Częste były również wezwania do nagłych zachorowań: udarów (1 606) czy nagłego zatrzymania krążenia (844). 700 razy załogi startowały do osób po upadkach z wysokości, a 621 razy do osób z zawałem mięśnia sercowego. Dyspozytorzy medyczni jako powody wezwań podawali również między innymi:

¹⁷ www.aviation24.pl/component/k2/item/5213-lotnicze-pogotowie-ratunkowe-zrealizowalo-w-2018-roku-ponad-11-tysiecy-misji (28.07.2019 r.).

oparzenie termiczne (318), duszność (198), napad drgawek (143), tonięcie (67), użądlenia i ukąszenia (55) czy postrzał z broni palnej (12).

Najwięcej misji zrealizowały w 2018 r. bazy HEMS:

- całodobowe: w Krakowie (753) oraz we Wrocławiu (692),
- dyżurujące w godzinach 7-20: w Szczecinie (660), w Łodzi (598) oraz w Olsztynie (583),
- dyżurujące od wschodu do zachodu słońca: w Opolu (548) oraz w Gorzowie Wielkopolskim (528).

Najbardziej pracowitym dniem w roku był 7 sierpnia. Przyjęto wtedy 63 wezwania. Natomiast liczba wykonanych misji przez jedną załogę to 7 – podczas jednego dyżuru tyle razy wyleciały załogi z Gdańska, Wrocławia i Gliwic.

W 2018 roku na pokładach śmigłowców Lotniczego Pogotowia Ratunkowego przetransportowano 8 531 pacjentów, z czego 1 341 – pacjentów pediatrycznych. Od początku istnienia Lotniczego Pogotowia Ratunkowego załogi śmigłowcowe i samolotowe przetransportowały ponad 116 tysięcy pacjentów.

Podsumowanie

Znowelizowana ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym zakłada, że od 1 stycznia 2028 r. na każde województwo będzie przypadała jedna dyspozytornia medyczna. Wyjątkiem będą województwa śląskie i mazowieckie, w których będą działać po dwie dyspozytornie medyczne. Wielostanowiskowe dyspozytornie medyczne mają przyczynić się do sprawnego i skutecznego zarządzania zespołami ratownictwa medycznego i przynieść korzyści m.in. w postaci skrócenia czasu dojazdu zespołów na miejsce zdarzenia.

Ponadto od 1 stycznia 2021 r. dyspozytornia medyczna stanie się komórką organizacyjną urzędu wojewódzkiego. Jej obszar działania pokryje się z granicami rejonu operacyjnego. Dyspozytorzy medyczni otrzymają wsparcie psychologiczne. Jeden etat psychologa będzie przypadać na 10 stanowisk dyspozytorów medycznych.

Do 31 grudnia 2020 r. dyspozytornie pozostaną w strukturach dysponentów zespołów ratownictwa medycznego, czyli głównie prywatnych i publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Docelowo liczba stanowisk

dyspozytorów medycznych ma kształtować się w taki sposób, że jedno stanowisko będzie przypadało na każde rozpoczęte 200 tys. mieszkańców. Nowe przepisy dopuszczają pozostawienie po 2020 roku dyspozytorni medycznych w dotychczasowych lokalizacjach, tj. u dysponentów zespołów ratownictwa medycznego.

Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym zakłada powołanie przez dysponenta lotniczych zespołów ratownictwa medycznego, czyli Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, komórki organizacyjnej pod nazwą Krajowe Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego. Centrum będzie administrować, rozbudowywać, modyfikować oraz pozyskiwać sprzęt dla Systemu Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego. Będzie również przygotowywać i prowadzić testy do wstępnej kwalifikacji oraz kursy uprawniające do pracy na stanowisku wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego, dyspozytora medycznego.

Zmiany mają przyczynić się do usprawnienia systemu Ratownictwa Medycznego w Polsce. Przekazanie większych uprawnień wojewodom, poprawa pracy dyspozytorów medycznych, centralizacja systemu powiadamiania ratunkowego czy powołanie Krajowego Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego może przynieść pozytywne efekty w perspektywie kilku lat.

Bibliografia

Bieniak-Pieróg M., Zamiar Z., *Organizacja systemów ratownictwa*, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław 2013.

Ciekankowski Z., Nowicka J., Wyrębek H., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, CeDeWu, Warszawa 2017.

Jednolity tekstu ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. 2019 poz. 993.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 października 2018 roku w sprawie organizacji dyspozytorni medycznej, Dz.U. 2018 poz. 2001.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 sierpnia 2018 roku w sprawie szczegółowego zakresu zadań wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego, Dz.U. 2018 poz. 1655.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania systemu PRM, Dz.U. 2018 poz. 2154.

Wróblewski R., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, UPH, Siedlce 2013.

www.aviation24.pl/component/k2/item/5213-lotnicze-pogotowie-ratunkowe-zrealizowalo-w-2018-roku-ponad-11-tysiecy-misji.

www.gov.pl/web/zdrowie/lotnicze-zespoly-ratownictwa-medycznego.

www.gov.pl/web/zdrowie/system-panstwowe-ratownictwo-medyczne.

www.lpr.com.pl/pl/o-nas/historia.

Zawadzki A. (red.), *Medycyna ratunkowa i katastrof*, PZWL, Warszawa 2006.

UDZIAŁ POLSKIEJ POLICJI W ŚCIGANIU SPRAWCÓW WYKROCZEŃ

THE PARTICIPATION OF POLISH POLICE IN THE PROSECUTION OF OFFENDERS

Abstract: The material concerns the action of the Police in prosecuting offenders. Based on the analysis of the provisions of the Police Act, the Code of Offenses, the Code of Conduct in Offenses and the orders of the Chief Police Commander, it presents the specific aspects of mandate proceedings and conducting explanatory action. Reference was made to the bases of the Police of coercive measures such as detention, confiscation of objects and imposing the penalties and various aspects of the legal rights of the public prosecutor were presented.

Keywords: Police, offenders, Polish Law System

Wprowadzenie

Wykroczeniem jest czyn zawiniony, wykazujący się społeczną szkodliwością i wypełniający znamiona zachowania zabronionego przez obowiązującą ustawę pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 zł lub nagany¹. Obowiązujące w Polsce prawo wykroczeń jest gałęzią szeroko pojętego prawa karnego, którego podstawową funkcją jest ochrona stosunków społecznych przed naruszeniami porządku prawnego, które co prawda nie zawierają aż takiej szkodliwości jak przestępstwa, ale ze względu na swoją częstotliwość, stanowią istotne zagrożenie dla ładu i porządku prawnego. Wskazana rola ochronna związana jest z drugą istotną funkcją prewencyjno-wychowawczą, która przejawia się w oddziaływaniu na ludzi, wykazujących

¹ Definicja wprowadzona z treści art. 1 § 1 i 2 oraz art. 47 § 1 ustawy Kodeks Wykroczeń.

brak poszanowania dla zasad porządku prawnego². Ponadto, prawo wykroczeń pełni funkcję gwarancyjną, która wynika z oparcia odpowiedzialności za wykroczenie na gwarancyjnych zasadach prawa karnego: ustawowej określoności czynu zabronionego i kary, zakazu wstecznego działania prawa i uzależnienia odpowiedzialności od winy indywidualnej.

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawa o Policji³ już w pierwszym rozdziale wskazuje na podstawowe jej zadania, do których należą m.in.: ochrona bezpieczeństwa i porządku prawnego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania, inicjowanie i organizowanie działań, mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń (oraz przeciwdziałanie zjawiskom kryminogennym), wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców⁴.

Przywoływana ustawa wskazuje, że realizację wszystkich ustawowych zadań Policji zapewniają trzy rodzaje służb: kryminalna, śledcza, prewencyjna oraz struktury, wspomagające ich działalność w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W skład formacji wchodzi także policja sądowa oraz Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne, wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne oraz instytuty badawcze⁵.

Służba kryminalna opiera się na działaniach operacyjno-rozpoznawczych o charakterze niejawnym, ułatwiając tym samym i upraszczając proces wykrywania czynów zabronionych na wczesnym etapie ich realizacji i dostarczając dowodów przeciwko ich sprawcom w taki sposób, aby spełnione zostały cele postępowania karnego⁶. Służba śledcza realizuje czynności o charakterze jawnym, tzn. prowadzi postępowania przygotowawcze w postaci dochodzeń i śledztw w oparciu o przepisy ustawy kodeks postępowania karnego, a także w ramach prowadzonych czynności wykonuje polecenia

² A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2006, s. 4.

³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U.1990, nr 30, poz.179, z późn .zm.

⁴ Tamże, art. 1.

⁵ Tamże, art. 4.

⁶ S. Pikulski, *Działania operacyjne Policji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 2, s. 53.

sądu i prokuratury. Służba prewencyjna realizuje zadania związane z tworzeniem warunków do przeciwdziałania przestępczości, wykroczeniom i zjawiskom patologii społecznej. W jej strukturze wyróżnia się wydziały wywiadowczo-patrołowe, wydziały ruchu drogowego, a także wydziały prewencji złożone z rewirów dzielnicowych oraz komórek do spraw wykroczeń. Służba wspomagająca opiera się natomiast na wsparciu działalności Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym.

Zadania i organizacja służby komórek patrołowo-interwencyjnych uregulowane zostały w Zarządzeniu nr 768 Komendanta Głównego Policji⁷. Podstawowym zadaniem funkcjonariuszy służby patrołowo-interwencyjnej (w tym również wywiadowczo-patrołowej) jest przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw i wykroczeń, a w szczególności zapobieganie sytuacjom stwarzającym zagrożenie dla bezpieczeństwa osób i mienia, bądź naruszającym porządek publiczny oraz niezwłoczna reakcja na popełnione przestępstwo lub wykroczenie, zmierzająca do ujęcia jego sprawcy.

Specyfika działania wydziałów ruchu drogowego określona została w Zarządzeniu nr 609 Komendanta Głównego Policji⁸. Najważniejszymi zadaniami funkcjonariuszy tej komórki organizacyjnej są: reagowanie na przestępstwa i wykroczenia, wykonywanie wstępnych czynności i udzielanie niezbędnej pomocy na miejscu zdarzenia drogowego, a także prowadzenie kontroli drogowych.

Do najważniejszych zadań funkcjonariuszy rewirów dzielnicowych wymienionych w Zarządzeniu nr 528 Komendanta Głównego Policji⁹ należą: prowadzenie rozpoznania osobowego i terenowego zjawisk oraz zdarzeń mogących zakłócać porządek i bezpieczeństwo publiczne, realizację zadań w zakresie ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń, a także prowadzenie działań z zakresu profilaktyki społecznej. Poza tym dzielni-

⁷ Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrołową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym, Dz. Urz. KGP nr 15, poz. 119 z późn. zm.

⁸ Zarządzenie nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów, Dz. Urz. KGP nr 13 poz. 100 z późn. zm.

⁹ Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych, Dz. Urz. KGP nr 12 poz. 95 z późn. zm.

cowi kontrolują przestrzeganie prawa powszechnie obowiązującego i przepisów prawa miejscowego oraz gromadzą niezbędne informacje dotyczące podległych im rejonów służbowych.

W praktyce policjanci wydziałów patroloво-interwencyjnych pełnią służbę w dyspozycji stanowisk kierowania zintegrowanych z numerem alarmowym 112 i poza nadzorem prewencyjnym podległych rejonów, zobowiązani są do podejmowania interwencji po otrzymaniu zgłoszenia. Dzielnicowi z kolei są „ambasadorami” Policji, posiadają w zakresie swoich obowiązków reagowanie na wszelkie działania niezgodne z prawem, jednak zasadniczo ich rola sprowadza się do utrzymywania kontaktu ze społeczeństwem lokalnym oraz prowadzenia rozpoznania pod względem terenowym, osobowym, zjawisk i zdarzeń mających wpływ na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w podległych rejonach służbowych.

Procesową stroną działań Policji w przedmiocie czynów wykroczeniowych zajmują się podlegające pod wydziały prewencji zespoły i referaty do spraw wykroczeń. Szczegółowa procedura realizacji zadań funkcjonariuszy tych komórek zawarta została w Zarządzeniu nr 323 Komendanta Głównego Policji.¹⁰ Zakres obowiązków i zadań policjantów prowadzących czynności wyjaśniające jest szeroki i obejmuje przede wszystkim zbieranie danych do sporządzenia wniosku o ukaranie, występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego w imieniu danej jednostki, oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między jednostkami i zażaleń na odstąpienie od skierowania wniosku o ukaranie do sądu. Funkcjonariusze komórek do spraw wykroczeń zobowiązani są także do wykonywania czynności w przedmiocie zatrzymanych dokumentów w związku z popełnianymi wykroczeniami – przekazywania dowodów rejestracyjnych, praw jazdy i pozwoleń czasowych do organów wystawiających i informowania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego o braku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Ponadto realizują czynności wobec cudzoziemców przebywających nielegalnie na terenie Polski, prowadzą informatyczny Elektroniczny Rejestr Spraw o Wykroczenia oraz edytują informacje w Krajowym Systemie Informacji Policyjnej. Do zadań policjantów

¹⁰ Zarządzenie nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, Dz. Urz. KGP nr 9, poz. 48, z późn. zm.

komórek do spraw wykroczeń należy również udział w dyżurach w grupie dochodzeniowo-śledczej przy oficerze dyżurnym jednostki i rozpatrywanie zażaleń w sprawach o wykroczenia.

Postępowania w sprawach o wykroczenia

Uprawnienia Policji w zakresie ścigania i wykrywania sprawców wykroczeń regulują przepisy ustawy o Policji, kodeksu wykroczeń, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, kodeksu postępowania karnego oraz zarządzeń Komendanta Głównego. W sprawach o wykroczenia Policja pełni funkcje organu mandatowego, organu podejmującego samodzielnie czynności wyjaśniające i będącego podstawowym oskarżycielem publicznym¹¹.

Postępowanie mandatowe, nazywane również zastępczym, stanowi szczególny rodzaj pozasądowego postępowania w sprawach o wykroczenia, cechującego się szybkością i ekonomią. Umożliwia rozstrzygnięcie sprawy na miejscu popełnienia wykroczenia, bądź po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających w niezbędnym zakresie przez organ mandatowy w zastępstwie organu orzekającego. Zasadniczo odciąża więc sądy od rozpoznawania dużej ilości spraw o naruszenia mniejszej wagi, ale jest też wygodne dla samego sprawcy, który ma możliwość szybkiego uregulowania swojego konfliktu z prawem. Istotną funkcją tego postępowania jest zatem również jego rola prewencyjno-wychowawcza¹². Warto zaznaczyć, że postępowanie mandatowe jest przede wszystkim postępowaniem warunkowym, ponieważ rozstrzygnięcie sprawy na jego zasadach nastąpić może tylko i wyłącznie za zgodą sprawcy¹³.

Policja posiada najszersze uprawnienia do stosowania postępowania mandatowego – jest uprawniona do nakładania grzywien za wszystkie wykroczenia, których ściganie należy do zakresu jej działania, podczas gdy pozostałe organy mogą nakładać grzywny, kiedy przepis szczególny tak stanowi. Na mocy art. 98 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wyróżnia się trzy rodzaje mandatów karnych: gotówkowy, kredytowany i zaoczny¹⁴.

¹¹ T. Grzegorzcyk, *Rola Policji w nowym postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, „Przegląd Policyjny” 2002, nr 2, s. 5.

¹² A. Gubiński, *Prawo ...*, dz. cyt., s. 422.

¹³ I. Nowicka (red.), *Reakcja Policji na popełnione wykroczenia*, Szczytno 2008, s. 2.

¹⁴ Kodeks postępowania ..., art. 98 § 1 - 5.

Ściąganie grzywien nałożonych w postępowaniu mandatowym odbywa się w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵. Co do zasady, grzywna stanowi dochód budżetu państwa, natomiast w przypadku nałożenia jej przez funkcjonariuszy organu podległego jednostkom samorządu terytorialnego jak np. straż miejska – jest dochodem danej jednostki samorządu. Organem egzekucyjnym jest naczelnik właściwego dla miejsca zamieszkania zobowiązanego urzędu skarbowego, a w przypadku organów samorządu terytorialnego nadzór nad egzekucją sprawuje samorządowe kolegium odwoławcze.

W przypadku ujawnienia wykroczenia Policja samodzielnie prowadzi czynności wyjaśniające, podejmując je z własnej inicjatywy, ale również na polecenie sądu, prokuratora oraz na żądanie innych uprawnionych organów¹⁶.

Czynności wyjaśniające mają charakter obowiązkowy – obligatoryjny, co oznacza, że Policja ma bezwzględny obowiązek ich podjęcia, w miarę możliwości, już na miejscu popełnienia czy ujawnienia wykroczenia. Odformalizowanie czynności wyjaśniających odnosi się natomiast do ich podobieństwa do postępowania przygotowawczego. Realizują bowiem cele zbliżone do tegoż postępowania, przy czym spełniają węższe zadania i nie mogą być uznane za żadną z form postępowania przygotowawczego – stanowią jedynie substytut dochodzenia.

Podstawa prawna prowadzenia czynności wyjaśniających wynika z treści art. 54 – 56a, art. 5 § 4 i art. 97 § 1 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.¹⁷ Podstawę faktyczną tworzy natomiast uzasadnione przypuszczenie popełnienia czynu zabronionego określonego w ustawie jako wykroczenie. Istotnym jest, że czynności wyjaśniające prowadzone są przez Policję przed wszczęciem postępowania, które to następuje z chwilą wydania zarządzenia przez prezesa sądu o wszczęciu postępowania. Nadzór nad czynnościami wyjaśniającymi sprawuje organ nadrzędny nad organem prowadzącym.

¹⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. 1966 nr 24 poz.151 z późn. zm.

¹⁶ Kodeks postępowania..., art. 54 § 1.

¹⁷ Tamże, art. 54-56, art. 5 § 4, art. 97 § 1.

Celem czynności wyjaśniających jest uzyskanie podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie – odmiennie niż w postępowaniu przygotowawczym – wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy. Służą one zatem oskarżycielowi publicznemu do podjęcia decyzji, czy występować z wnioskiem o ukaranie do sądu, czy też zakończyć je wnioskiem o odstąpienie.

W ramach prowadzonych czynności wyjaśniających Policja wykonuje szereg działań o charakterze administracyjnym i procesowym, takich jak legitymowanie pokrzywdzonych, świadków i osób, co do których istnieje uzasadniana podstawa do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie do sądu, czy ustalanie stanu trzeźwości osób, wobec których istnieje uzasadniana podstawa do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie do sądu. Poza tym funkcjonariusze przeprowadzają przesłuchania i konfrontacje stron postępowania, wykonują oględziny miejsca, osób i rzeczy oraz dokonują okazania wizerunków osób i rzeczy. W ramach prowadzonych czynności przeprowadza się również przeszukania osób, pomieszczeń i zatrzymania rzeczy, dokonuje tymczasowego zajęcia przedmiotów w celu zabezpieczenia ewentualnego ich przepadku, a także powołuje biegłych w celu wydania opinii.

Czynności wyjaśniające mogą być prowadzone w dwóch trybach: zwyczajnym i szczególnym. Czynności w zwyczajnym trybie prowadzone są w pełnym zakresie, w celu ustalenia czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, oraz zebrania danych niezbędnych do jego sporządzenia; Podejmowane są w miarę możliwości na miejscu popełnienia czynu bezpośrednio po jego ujawnieniu, a zakończone powinny być w ciągu miesiąca od ich podjęcia.¹⁸ Istotnym z punktu widzenia praktyki jest fakt, że trzydziestodniowy termin zakończenia czynności jest terminem instrukcyjnym i jego przekroczenie nie rodzi negatywnych skutków procesowych.

Czynności wyjaśniające w trybie szczególnym, to czynności niecierpiące zwłoki, prowadzone w sprawach o wykroczenia ścigane na wniosek pokrzywdzonego (np. uszkodzenie mienia¹⁹), a także w przypadku, gdy sprawca korzysta z uchylanego immunitetu²⁰. Zmierzają one do zabezpieczenia śladów i dowodów oraz ustalenia, czy takie żądanie będzie złożone

¹⁸ Tamże, art. 54 § 1.

¹⁹ Kodeks wykroczeń..., art. 124 § 1.

²⁰ R. Kupiński, M. Gałązka, I. Nowicka *Tablice...*, dz. cyt., s. 94.

lub zezwolenie będzie wydane. W trybie szczególnym prowadzone są również czynności w niezbędnym zakresie, tzn. takie, które podejmowane są niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia na potrzeby postępowania mandatowego oraz na wniosek innych oskarżycieli publicznych, mających prawo do złożenia wniosku o ukaranie, ale nieposiadających uprawnień do ich prowadzenia (np. rzecznicy praw konsumentów, Państwowa Inspekcja Pracy). Dodatkowo, czynności w trybie szczególnym, jako czynności uzupełniająco-sprawdzające prowadzone są na polecenie sądu w terminie i zakresie określonym jego poleceniem, a także na polecenie prokuratora mogącego prowadzić czynności wyjaśniające we własnym zakresie i posiadającego jednocześnie prawo do nadzorowania czynności zleconych Policji²¹.

Środki Policji do ingerowania w konstytucyjne prawa i wolności człowieka

Prawidłowy przebieg i skuteczność postępowania w sprawach o wykroczenia zapewniają środki przymusu. Ich użycie ma na celu stworzenie odpowiednich możliwości wykonywania czynności procesowych, a ich rodzaj i forma uzależnione są od konkretnych zadań, których realizację mają zagwarantować. Środki przymusu wykorzystywane są przy poszukiwaniu, uzyskiwaniu i zabezpieczeniu dowodów, jako sposób zabezpieczenia osoby obwinionego dla wymiaru sprawiedliwości, w celu zapewnienia stawiaennictwa osób wezwanych i wypełnienia przez nie wszystkich procesowych obowiązków, a także w celu utrzymania powagi sądu. Środki przymusu opisane zostały w dziale VI ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²².

Najbardziej dotkliwie ingerującym w prawa i wolności obywatelskie środkiem przymusu jest niewątpliwie zatrzymanie osoby. Zaznaczyć należy, że żaden z organów nie ma dowolności w stosowaniu instytucji zatrzymania, bowiem już Konstytucja RP²³ gwarantuje ograniczony czas zatrzyma-

²¹ J. Lewiński, *Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2004, s. 158.

²² Kodeks postępowania..., art. 45-53.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz.483, art. 41.

nia i wskazuje na inne, istotne obowiązki ciążące na organach wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 45 § 1 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Policja ma prawo krótkotrwale pozbawić wolności osobę ujętą na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jeżeli zachodzą podstawy do zastosowania wobec niej trybu przyspieszonego lub nie można ustalić jej tożsamości²⁴. Postępowanie przyspieszone stosuje się w przypadku, kiedy sprawcą wykroczenia jest osoba niemająca stałego miejsca zamieszkania lub stałego pobytu, oraz w stosunku do osób przebywających czasowo na terytorium RP, jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym nie będzie możliwe lub będzie znacznie utrudnione, wobec sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim i kiedy ustawa tak stanowi. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że katalog osób, wobec których można zastosować instytucję zatrzymania, dotyczy sprawców wykroczeń nieposiadających stałego miejsca zamieszkania – nie zameldowania. Z kolei chuligański charakter czynu polega na umyślnym godzeniu w porządek lub spokój publiczny albo umyślnym niszczeniu mienia, jeżeli sprawca działa publicznie i w rozumieniu powszechnym bez powodu lub z oczywiście błędnego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego²⁵. Kolejna z wymienionych przesłanek zatrzymania osoby wynika z przepisów ustawy szczególnej, tj. Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych²⁶, która za popełnienie wykroczeń w związku z odbywającą się imprezą masową przewiduje zastosowanie postępowania przyspieszonego. Co do zasady, zatrzymanie w wymienionych sytuacjach jest czynnością fakultatywną, jednak w praktyce w większości takich przypadków sprawca wykroczenia jest zatrzymywany. Ostatnią przesłanką do zatrzymania sprawcy wykroczenia jest brak możliwości ustalenia jego tożsamości, ponieważ nie posiada on przy sobie dokumentu tożsamości i nie ma na miejscu przeprowadzania czynności żadnej osoby, która mogłaby tę tożsamość potwierdzić.

²⁴ Kodeks postępowania..., art. 45§1.

²⁵ Kodeks wykroczeń..., art. 47 §5.

²⁶ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2009, nr 62, poz. 504, z późn. zm.

Osoba zatrzymana powinna być natychmiast zwolniona, kiedy ustanie przyczyna zatrzymania, upłynie maksymalny czas, na jaki sprawcę można było zatrzymać – nawet, jeśli przyczyna zatrzymania nadal istnieje oraz kiedy sąd uwzględni wniesione zażalenie na zatrzymanie uznając jego nielegalność lub bezzasadność.

Czas zatrzymania w zależności od podstawy jego zastosowania jest różny: w razie zastosowania postępowania przyspieszonego obejmuje czas niezbędny do doprowadzenia obwinionego na rozprawę i nie może być dłuższy niż 48 godzin, natomiast w przypadku braku możliwości ustalenia tożsamości sprawcy, obejmuje czas niezbędny na ustalenie danych personalnych, który nie może przekroczyć 24 godzin²⁷.

Policjant zatrzymujący osobę zobowiązany jest do poinformowania jej o przyczynie zatrzymania i pouczenia o przysługujących prawach. Zatrzymany ma prawo do żądania kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym, powiadomienia o zatrzymaniu osoby najbliższej i pracodawcy, wniesienia w terminie 7 dni do sądu rejonowego właściwego dla miejsca zatrzymania zażalenia na zasadność, legalność i prawidłowość zatrzymania, a jeśli jest cudzoziemcem – ma prawo do kontaktu z właściwym urzędem konsularnym lub przedstawicielstwem dyplomatycznym. Ponadto zatrzymany ma prawo do wypowiedzenia się – co rodzi na zatrzymującym funkcjonariuszu obowiązek wysłuchania jego wypowiedzi oraz prawo do poddaniu się badaniu lekarskiemu.

Kolejnym środkiem przymusu pozwalającym na legalne wkroczenie w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności osobistych człowieka i nienaruszalności mieszkania jest wykrywcza czynność dowodowa w postaci przeszukania²⁸. Przeszukanie może zostać wykonane przez Policję w celu znalezienia i zatrzymania: przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie albo podlegających oględzinom lub podlegających zajęciu celem zabezpieczenia środka karnego o charakterze majątkowym, zabezpieczenia i zajęcia przedmiotów zagrożonych przepadkiem oraz w celu odtworzenia zaginionych bądź zniszczonych akt.

²⁷ Kodeks postępowania..., art. 46 §5.

²⁸ W. Jasińska, *Przeszukanie*, [w:] Komentarz do zarządzenia nr 323 KGP z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, Nowicka I. (red.), Szczytно 2009, s. 89.

Funkcjonariusze Policji mogą przeszukiwać osoby oraz ich odzież i podręczne przedmioty, pomieszczenia mieszkalne i użytkowe oraz zamknięte, otwarte czy ogólnodostępne miejsca. Czynność taką mogą przeprowadzać na podstawie wydanego uprzednio postanowienia prokuratora lub sądu, oraz w przypadkach niecierpiących zwłoki – na podstawie legitymacji służbowej lub nakazu wystawionego przez kierownika jednostki. W ostatnim przypadku wymagane jest jej późniejsze zatwierdzenie przez prokuratora w terminie 7 dni od czasu wykonania. Zgodnie z Ustawą kodeks postępowania karnego²⁹, przeszukiwanie pomieszczeń mieszkalnych należy przeprowadzać w ciągu dnia w godz. 6.00-22.00, natomiast odstąpić od tej zasady można w przypadku kontynuowania czynności rozpoczętej we wskazanym przedziale czasowym albo kiedy zwłoka w przeprowadzeniu przeszukania groziłaby utratą przedmiotów poszukiwanych. Ograniczenia wprowadzone są ustawowo także w aspekcie przeszukania osób, tj. czynność taką powinna przeprowadzać w miarę możliwości osoba tej samej płci, przy czym odstępstwem jest tu zagrożenie utratą dowodów w przypadku zwłoki. Przed przystąpieniem do przeszukania policjant powinien wezwać osobę do wydania poszukiwanych przedmiotów. W przypadku odmowy może przystąpić do przeszukania.

Wydane bądź ujawnione w trakcie przeszukania przedmioty funkcjonariusz poddaje oględzinom, sporządza (jako załącznik do protokołu przeszukania) spis i opis rzeczy stanowiący pokwitowanie, a następnie zabiera je albo oddaje na przechowanie. Na postanowienie dotyczące przeszukania, zatrzymania rzeczy i w przedmiocie dowodów rzeczowych przysługuje zażalenie osobom, których prawa zostały naruszone; zażalenie na postanowienie wydane lub czynność dokonaną w postępowaniu rozpoznaje sąd rejonowy, w okręgu którego prowadzone jest postępowanie³⁰. W praktyce w sprawach o wykroczenia Policja zazwyczaj ogranicza swoje działania do przeprowadzenia kontroli osobistej będącej czynnością administracyjną, natomiast przeszukiwanie pomieszczeń wykonuje po uprzednio uzyskanym nakazie prokuratorskim.

Poza przeszukianiem w procedurze wykroczeniowej funkcjonuje również instytucja zajęcia i zabezpieczenia przedmiotów, która to może

²⁹ Kodeks postępowania karnego..., art. 221 §1.

³⁰ Kodeks postępowania karnego..., art. 236 §1.

nastąpić jedynie w kwestii rzeczy mogących podlegać przepadkowi. Na mocy kodeksu wykroczeń, przepadek obejmuje narzędzia (albo inne przedmioty) służące (lub przeznaczone) do popełnienia wykroczenia, a także przedmioty pochodzące bezpośrednio (lub pośrednio) z wykroczenia, których przepadek orzeka się, jeśli przepis szczególny tak stanowi³¹. W praktyce Policja najczęściej zatrzymuje narzędzia służące do popełnienia kradzieży sklepowych w postaci wyłożonych folią aluminiową plecaków czy toreb, farby służące do naniesienia graffiti czy przedmioty, których posiadanie jest zabronione, np. pałki teleskopowe. Organ dokonujący tymczasowego zajęcia przedmiotu powinien niezwłocznie sporządzić i przekazać do sądu wnioski o ukaranie bądź wnioski o wydanie postanowienia w przedmiocie wykonanej czynności. Zgodnie z ustawą kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³² tymczasowe zajęcie upada, jeśli sąd w terminie 7 dni nie wyda postanowienia o zabezpieczeniu. Osobie, której prawa zostały naruszone przysługuje zażalenie na postanowienie sądu o zabezpieczeniu.

Kolejnym środkiem przymusu jest kara porządkowa nazywana także egzekucyjną, która ma na celu wymuszenie określonego zachowania się osób, na których ciążyą przewidziane prawem obowiązki w toku postępowania. Co do zasady kara ta wymusza obowiązek dowodowy, ale może mieć także charakter prewencyjny, np. nałożona za bezpodstawne uchylenie się biegłego od czynności z jednoczesnym powołaniem w takim charakterze innej osoby.³³ Kara nie ma charakteru kryminalnego, ponieważ nie jest nałożona w związku z popełnionym czynem zabronionym, ale związana jest z niedopełnieniem obowiązku procesowego. Istotną funkcją tego środka przymusu jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania i zapewnienie, żeby prowadzone ono było bez zbędnej zwłoki, w sposób ciągły, sprawny i zorganizowany.³⁴ Na mocy ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia karę porządkową można nałożyć na świadka, biegłego, tłumacza lub specjalistę, który nie stawiał się na wezwanie uprawnionego organu i nie usprawiedliwił przyczyny niestawiennictwa lub bez zezwolenia,

³¹ Kodeks wykroczeń..., art. 30 § 1.

³² Kodeks postępowania ..., art. 48 §2.

³³ T. Grzegorzcyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2009, s. 575.

³⁴ A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, www.sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damjxgy2dkmy&toCID=mjxw62zogi3damjxgy2dkmy&rowIndex=-1, (08.03.2018 r.).

samowolnie oddalił się z miejsca przeprowadzania czynności przed jej zakończeniem.³⁵ Karę można także nałożyć na osobę, którą zobowiązano do okazania albo wydania przedmiotu oględzin lub dowodu rzeczowego, a która to odmówiła wykonania obowiązku. Kara ta może być nałożona w kwocie od 50 do 1000 zł, a przypadku ponownego niezastosowania się do wezwania – w wysokości od 100 do 1500 zł.

Opisywany rodzaj środka przymusu nakładany jest w formie postanowienia przez organ Policji prowadzący czynności wyjaśniające. W przypadku dostatecznego usprawiedliwienia niewykonania obowiązku procesowego w terminie 7 dni od daty doręczenia lub ogłoszenia postanowienia, nałożoną karę należy uchylić, co oznacza, że usprawiedliwienie to jest specyficznym środkiem zaskarżenia będącym tzw. sprzeciwem. Zaznaczyć należy, że wskazany siedmiodniowy termin nie jest zawity, ponieważ usprawiedliwienie może mieć miejsce także np. przy wykonywaniu najbliższej czynności procesowej z udziałem osoby ukaranej.

Karę porządkową uchyła odpowiednio sąd lub organ przełożony (nie nadrzędny) nad organem nakładającym karę. W przypadku odmowy uchylenia kary wydawane jest postanowienie wraz z uzasadnieniem, na które to przysługuje zażalenie odpowiednio: na wydane przez sąd – do sądu odwoławczego, a na wydane przez organ przełożony – do sądu właściwego do rozpoznania sprawy³⁶.

W ramach postępowania w sprawach o wykroczenie możliwe jest także, niezależnie od nałożenia kary porządkowej, zarządzenie przymusowego doprowadzenia świadka, który nie stawił się na wezwanie bez usprawiedliwienia³⁷. Taki środek karny może zastosować oczywiście sąd właściwy do rozpoznania sprawy, ale również w przypadku prowadzenia czynności wyjaśniających – prokurator i właściwy sąd na wniosek Policji. Instytucja przymusowego doprowadzenia stosowana może być także w stosunku do obwinionego, ale tylko w przypadku jego nieusprawiedliwionego niestawiennictwa i uznania przez sąd, że stawiennictwo to było konieczne. Policja w ramach wykonywania zarządzenia doprowadzenia

³⁵ Kodeks postępowania ..., art. 49 § 1 - 5.

³⁶ Tamże, art. 51 § 3.

³⁷ Tamże, art. 50 § 1.

może zatrzymać obwinionego lub świadka na czas konieczny do jego wykonania, i co ważne, czynność ta nie podlega zaskarżeniu.

Poza tym, w przypadku nieusprawiedliwionej odmowy okazania lub wydania przedmiotu oględzin bądź dowodu rzeczowego możliwe jest zarządzenie jego odebrania przez Policję³⁸. Zarządzenie to wydawane jest w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Organ Policji może w ramach prowadzonych czynności wyjaśniających samodzielnie wydać takie postanowienie i w takim przypadku zatwierdzenie wykonania czynności przez prokuratora lub sąd jest zbędne.

Do katalogu środków przymusu zalicza się również zarządzenie o ustaleniu miejsca pobytu osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia³⁹. Zarządzenie takie wydawane jest przez sąd lub organ prowadzący czynności wyjaśniające w przypadku, kiedy miejsce pobytu takiej osoby pozostaje nieznane. W każdym przypadku obligatoryjnie czynność ta wykonywana jest na mocy ustawy przez Policję i wykonywana jest w oparciu o Zarządzenie nr pf 670/11 Komendanta Głównego Policji w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości będące dokumentem poufnym⁴⁰.

Rola oskarżyciela publicznego

Po zakończeniu czynności wyjaśniających i ustaleniu sprawcy wykroczenia oskarżyciel publiczny we własnym imieniu, ale w interesie publicznym (społecznym) wnosi i popiera oskarżenie wytoczone przez złożenie wniosku o ukaranie do sądu⁴¹.

Zgodnie z ustawą kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, oskarżycielem we wszystkich sprawach o wykroczenia jest Policja, chyba, że ustawa stanowi inaczej⁴². Zaznaczyć należy, że w każdej sprawie o wykroczenie wniosek o ukaranie może wnieść także prokurator, który staje się

³⁸ Kodeks postępowania..., art. 50 § 2.

³⁹ Tamże, art. 53.

⁴⁰ Zarządzenie nr 670/11 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości, Dz. Urz. KGP 2011, nr 5, poz. 33.

⁴¹ T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – komentarz*, Warszawa 2003, s. 123.

⁴² Kodeks postępowania..., art. 17 § 1.

wówczas oskarżycielem publicznym. Prokurator może także wstąpić do postępowania wszczętego na podstawie wniosku o ukaranie złożonego przez inny uprawniony organ wyłączając w obu przypadkach udział Policji. Ustawa określa także ograniczenia w zakresie konkretnych wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonym w Kodeksie pracy, ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz innych czynów związanych z wykonywaniem pracy zarobkowej. W takich przypadkach oskarżycielem publicznym jest inspektor pracy, co oznacza, że organ Policji nie może występować w charakterze oskarżyciela publicznego. Poza Policją uprawnienia do oskarżania w sprawach o wykroczenia, ale tylko gdy w ramach swojego działania ujawniły wykroczenie, mają także organy administracji rządowej i samorządowej, organy kontroli państwowej i samorządu terytorialnego oraz strażę gminne (miejskie). Dodatkowo ustawodawca przewidział, że biorąc pod uwagę potrzebę ochrony dóbr szczególnie narażonych wykroczeniami, Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia uprawnąć do oskarżania również inne instytucje państwowe, samorządowe i społeczne. Instytucje te nie są jednak uprawnione do prowadzenia czynności wyjaśniających, o których realizację zwracają się do Policji⁴³. W takim przypadku organ Policji może po przeprowadzeniu czynności zwrócić materiały sprawy właściwej instytucji, która po złożeniu wniosku o ukaranie wchodzi w rolę oskarżyciela publicznego.

Istotną rolę Policji w opisywanej materii podkreśla również fakt, że może ona oskarżać nie tylko w sprawach, w których złożyła wniosek o ukaranie, ale również w sprawach skierowanych do sądu przez inny organ, gdy ten nie bierze udziału w postępowaniu lub nie realizuje tej funkcji prokurator.

Art. 18a ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nakłada na oskarżyciela publicznego obowiązek uczestniczenia w rozprawie, kiedy w sprawie występuje obrońca osoby głuchej, niemej lub niewidomej oraz osoby, wobec której zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jej poczytalności⁴⁴. Natomiast zgodnie z Zarządzeniem nr 323 Komendanta Głównego Policji⁴⁵ zapewnia się udział oskarżyciela publicznego w rozprawie

⁴³ A. Sakowicz (red.), *Kodeks...* (08.03.2018 r.).

⁴⁴ Kodeks postępowania..., art. 18a.

⁴⁵ Zarządzenie nr 323..., § 72 ust. 2.

o czyny zawierające znaczny stopień społecznej szkodliwości, o wykroczenia popełnione przez sprawcę uprzednio karanego za podobne przestępstwo lub wykroczenie (jeżeli na tę okoliczność powoływał się przy sporządzaniu wniosku o ukaranie) i o czyny popełnione przez sprawcę będącego w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka. Funkcjonariusz pełniący rolę oskarżyciela publicznego powinien brać udział także w rozprawach o wykroczenia objęte postępowaniem przyśpieszonym, we wszystkich rozprawach, w których uczestniczy obrońca lub biegły powołany na wniosek Policji, a także w sprawach, w których przewiduje się orzeczenie środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów i takich, w których Policja wniosła środek odwoławczy.

Aktywny udział oskarżyciela publicznego daje możliwość sądowi wydania trafnego orzeczenia, zgodnego ze społecznym odczuciem sprawiedliwości. Funkcjonariusz występujący w tej roli powinien w sposób bezstronny określać charakter wykroczenia, osobowość sprawcy oraz społeczną szkodliwość czynu⁴⁶.

Jako czynna strona procesowa oskarżyciel publiczny posiada liczne uprawnienia. Na rozprawie, po swobodnej wypowiedzi przesłuchiwanym stronom, ma prawo do zadawania im pytań uzupełniających, wyjaśniających i kontrolujących. Pytania uzupełniające dotyczą pominiętych przez stronę faktów bądź pozyskania nowych informacji, o których dotychczas nie było mowy. Pytania wyjaśniające zadawane są w celu doprecyzowania zeznań świadka czy biegłego lub wyjaśnień obwinionego, których wypowiedzi mogły być sformułowane w niejasny sposób. Pytania kontrolujące natomiast służą sprawdzeniu wiarygodności lub prawdziwości zeznań i wyjaśnień strony poprzez weryfikację posiadanych informacji uzyskanych za pomocą innych źródeł. Oskarżyciela publicznego, tak jak funkcjonariusza przesłuchującego strony w ramach prowadzonych czynności wyjaśniających, obowiązuje absolutny zakaz sugerowania odpowiedzi. Sąd może uchylić pytanie, jeśli uzna, że nie jest ono związane, bądź nie ma znaczenia dla sprawy.

Kolejnym uprawnieniem oskarżyciela, wynikającym z ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia jest możliwość składania

⁴⁶ D. Sochacki, *Podręcznik dla policjanta pełniącego funkcję oskarżyciela publicznego*, Słupsk 2013, s. 35.

wniosków dowodowych⁴⁷. Dowodem jest każdy dopuszczalny przez prawo środek służący dokonaniu takich ustaleń, czyli prowadzący do ustalenia okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia⁴⁸. Przy składaniu wniosku należy wskazać jego oznaczenie, tzn. określić o jakie źródło lub środek chodzi, oraz okoliczności, które tego udowodnienia wymagają – czyli tezę dowodową, jaką za jego pomocą wnioskodawca chce wykazać. Najważniejszymi środkami dowodowymi są wyjaśnienia obwinionego, zeznania świadka, opinie biegłego, oględziny miejsca, rzeczy lub osoby, dokumenty i eksperyment procesowy. Wniosek dowodowy może być oddalony w ściśle określonych przypadkach⁴⁹: kiedy przeprowadzenie dowodu jest niedopuszczalne (np. przesłuchanie policjanta na okoliczność zeznań osoby, która aktualnie skorzystała z prawa do odmowy ich złożenia), gdy okoliczność, która ma być udowodniona nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia (dotyczy sytuacji niewątpliwych, dowodzących okoliczności niezwiązanych ze sprawą), w przypadku kiedy okoliczność, która ma być udowodniona, jest już udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy (ze względu na szybkość postępowania nie przeprowadza się kolejnego dowodu potwierdzającego tę samą okoliczność). Wniosek dowodowy oddala się również, kiedy dowód jest nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności (np. powołanie biegłego z innej dziedziny niż wymaga tego okoliczność), w przypadku gdy dowodu nie da się przeprowadzić (np. kiedy świadek wskazany we wniosku zmarł), a także kiedy wniosek dowodowy w oczywisty sposób zmierza do przedłużenia postępowania (np. przy powołaniu kolejnego biegłego nie wykazano, że złożona w sprawie opinia jest niewystarczająca).

Istotnym elementem udziału oskarżyciela publicznego w rozprawie jest zabranie przez niego głosu po zamknięciu przewodu sądowego. Mowa końcowa powinna spełniać funkcję analityczną, postulatywną i wychowawczą⁵⁰. W przemówieniu końcowym oskarżyciel publiczny podsumowując całość toczącego się postępowania, przedstawia swoje ostateczne stanowisko w sprawie, to znaczy określa czy nadal popiera złożony wniosek w całości lub części, czy też z niego rezygnuje. Funkcjonariusz ustosunkowuje się do

⁴⁷ Kodeks postępowania..., art. 39 § 1 i 2.

⁴⁸ T. Grzegorzcyk, J. Tylman, *Polskie...*, dz. cyt., s. 427.

⁴⁹ Kodeks postępowania karnego..., art. 170.

⁵⁰ R. Kupiński, M. Gałązka, E. Szafrńska, I. Nowicka, *Wybrane zagadnienia materialnego i procesowego prawa wykroczeń*, Szczytno 2009, s. 257.

wyjaśnień obwinionego, zeznań świadków i biegłych oraz innych przeprowadzonych dowodów i na tej podstawie wskazuje okoliczności łagodzące lub obciążające obwinionego. Na koniec mowy oskarżyciel wnosi o wymierzenie określonego rodzaju i wysokości kary oraz środka karnego. Wniosek ten opierać się musi na zasadach wymiaru kar, którymi kieruje się sąd podczas ich wymierzania.⁵¹ Oskarżyciel ma prawo do odstąpienia od popierania wniosku o ukaranie w przypadku ujawnienia okoliczności wskazujących na bezzasadność obwinienia bądź niedopuszczalność postępowania⁵². Na mocy ustawy kodeks wykroczeń, sąd wymierzając karę kieruje się swoim uznaniem, ocenia stopień społecznej szkodliwości czynu i bierze pod uwagę jej cele w obszarze oddziaływania społecznego a także cel zapobiegawczy i wychowawczy, który ma ona osiągnąć⁵³. W szczególności sąd ocenia rodzaj i rozmiar wyrządzonej szkody, stopień winy, pobudki, sposób działania i stosunek do pokrzywdzonego oraz warunki osobiste, majątkowe i rodzinne ukaranego. Ocenie sądu podlega przy wymierzaniu kary także sposób życia sprawcy przed popełnieniem wykroczenia i jego zachowanie po popełnieniu czynu. Oskarżyciel publiczny uprawniony jest także do złożenia środków zaskarżenia.

Dla zapewnienia zasady obiektywizmu, oskarżyciel publiczny podlega wyłączeniu z postępowania w przypadku, gdy sprawa dotyczy go bezpośrednio oraz kiedy jest małżonkiem, krewnym lub powinowatym strony, pokrzywdzonego lub ich obrońcy, pełnomocnika albo ustawowego przedstawiciela. Wyłączenie następuje również w przypadku, kiedy oskarżyciel był świadkiem czynu, brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, wydał zaskarżone zarządzenie, bądź istnieje taka okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie⁵⁴. Wyłączenie następuje na żądanie samego oskarżyciela, z urzędu a także na wniosek strony.

Funkcjonariusz występujący w charakterze oskarżyciela publicznego powinien przestrzegać zasady obiektywizmu, co skutkuje badaniem i uwzględnianiem wszystkich okoliczności przemawiających na korzyść

⁵¹ A. Kalisz, *Obowiązki i uprawnienia policjanta uczestniczącego w rozprawie w charakterze oskarżyciela publicznego*, [w:] Komentarz do zarządzenia nr 323 KGP..., s. 180.

⁵² Kodeks postępowania..., art. 5 § 1.

⁵³ Kodeks wykroczeń..., art. 33 §1-2.

⁵⁴ Kodeks postępowania..., art. 19 § 1-2.

i niekorzyść obwinionego. Policjant, biorąc pod uwagę cele społeczno-wychowawcze i przepisy prawa, działa w interesie publicznym i ma wpływ na wymiar kar i środków karnych. Oskarżyciel powinien odpowiednio przygotować się do rozprawy, zaplanować swoje działanie w postępowaniu i mowę oskarżycielską wraz z określeniem wysokości i wymiaru kary jakiej będzie żądał, bowiem to na nim właśnie ciąży obowiązek udowodnienia zarówno winy jak i sprawstwa obwinionego⁵⁵. Warto również zaznaczyć, że oskarżycielem publicznym nie jest Policja, a organ Policji, wobec czego jego obowiązki może pełnić komendant bądź reprezentujący go na podstawie decyzji administracyjnej funkcjonariusz. Policjant pełniący rolę oskarżyciela publicznego musi legitymować się potwierdzeniem ukończenia kursu specjalistycznego z tego zakresu.

Podsumowanie

Analiza aktów normatywnych, literatury i danych statystycznych pozwala na stwierdzenie, że Policja, w porównaniu z innymi uprawnionymi organami, posiada największy zakres kompetencji w zakresie zapobiegania, wykrywania i zwalczania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. Formacja ta posiada pełne uprawnienia do samodzielnego prowadzenia czynności wyjaśniających, jest organem mandatowym, uprawnionym do zatrzymania osoby, wykonującym polecenia sądu i prokuratury i, przede wszystkim, podstawowym oskarżycielem publicznym posiadającym prawo do występowania z wnioskiem o ukaranie do sądu.

Skalę zagrożeń czynami wykroczeniowymi obrazują dane statystyczne uzyskane z Gabinetu Informacji Publicznej Komendy Głównej Policji,⁵⁶ z których wynika, że w roku 2015 na terenie całego kraju funkcjonariusze Policji ujawnili aż 8 091 956 czynów wykroczeniowych, skierowali 451 399 wniosków o ukaranie do sądów i zastosowali postępowanie mandatowe w 5 524 854 przypadkach.

⁵⁵ D. Sochacki, *Podręcznik dla...*, dz. cyt., s. 35.

⁵⁶ Dane uzyskane na podstawie dostępu do informacji publicznej z Gabinetu Informacji Publicznej Komendy Głównej Policji (09.03.2018 r.).

Bibliografia

Baj D., Bober D., *Kary i środki karne na gruncie kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń*, Legionowo 2012.

Bojarski M., Świda Z., *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2002.

Bojarski T., Michalska-Warias A., Piórkowska-Flieger J., Szwarczyk M., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011.

Enerlich M., Nowicka I., Kupiński R., Szafrąńska E., Gałązka M., *Nowe instytucje prawne w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r.*, Szczytno 2001.

Gałązka M., Komentarz do Zarządzenia 323 KGP z dnia 26 marca 2008r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, Szczytno 2009.

Gałązka M., Sadło A., *Postępowanie mandatowe*, Szczytno 2009.

Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2011.

Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania w sprawach wykroczenia – komentarz*, Warszawa 2003.

Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2009.

Kalisz A., Gałązka M., *Prawo wykroczeń przepisy części szczególnej kodeksu wykroczeń Tablice pogłądowe*, Szczytno 2008.

Kalisz A., *Obowiązki i uprawnienia policjanta uczestniczącego w rozprawie w charakterze oskarżyciela publicznego*, [w:] I. Nowicka (red.), Komentarz do zarządzenia nr 323 KGP z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, Szczytno 2009.

Kotowski W., *Kodeks wykroczeń komentarz*, Toruń 2004.

Kotowski W., *Uprawnienia Mandatowe*, Warszawa 2011.

Kupiński R., Gałązka M., Szafrąńska E., Nowicka I., *Wybrane zagadnienia materialnego i procesowego prawa wykroczeń*, Szczytno 2005.

Lewiński J., *Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2011.

Lis M., Mańko-Czajka A., *Środki oddziaływania wychowawczego stosowane wobec sprawcy wykroczenia*, Legionowo 2013.

Mańko-Czajka A., *Postępowanie przyspieszone w sprawach o wykroczenie*, Legionowo 2014.

Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004.

Nowicka I. (red.), *Reakcja Policji na popełnione wykroczenia*, Szcztytno 2008.

Powiecki J., *Wybrane zagadnienia z zakresu zmian w procedurze wykroczeniowej dla policjantów przewencji i ruchu drogowego*, Piła 2015.

Rychel M., *Zmiany w prawie wykroczeń*, [w:] Powiecki J., *Wybrane zagadnienia z zakresu zmian w procedurze wykroczeniowej dla policjantów przewencji i ruchu drogowego*, Piła 2015.

Sochacki D., *Środki oddziaływania wychowawczego, postępowanie mandatowe zasady postępowania i dokumentowania czynności*, Słupsk 2014.

Śrubka M., D. Kordczuk, A. Przybylski, *Policjant jako oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia*, wydawnictwo, Legionowo 2015.

Artykuły w czasopismach

Pikulski S., *Działania operacyjne Policji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1996, nr 2.

Strony internetowe

A. Sakowicz (red.), *„Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz”*, System Informacji Prawnej Legalis, www.legalis.pl (08.03.2018 r.).

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U.1990, nr 30, poz.179, z późn .zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997, nr 88, poz.553, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. 1971, nr 12, poz. 114, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2001, nr 106, poz. 1148, z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. 1966, nr 24, poz. 151 z późn. zm.

Zarządzenie nr 670/11 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości, Dz. Urz. KGP 2011, nr 5, poz. 33).

Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym, Dz. Urz. KGP nr 15, poz. 119 z późn. zm.

Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych, Dz. Urz. KGP nr 12 poz. 95 z późn. zm.

Zarządzenie nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów, Dz. Urz. KGP nr 13 poz. 100 z późn. zm.

Zarządzenie nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, Dz. Urz. KGP nr 9, poz. 48, z późn. zm.

Joanna WAŻNIEWSKA

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych

WSPÓŁDZIAŁANIE SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZE STRAŻĄ GRANICZNĄ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

COOPERATION OF THE ARMED FORCES OF THE REPUBLIC OF POLAND WITH BORDER GUARD IN CRISIS SITUATIONS

Abstract: The article presents the problems of cooperation of the Armed Forces of the Republic of Poland with the Border Guard in crisis situations. The Armed Forces of the Republic of Poland are used in the crisis management system only in situations of particular importance, under specific legal regulations. Due to the occurrence of various threats and crisis situations, branches of the armed forces are directed to help and support the civil authorities and society and other services in order to efficiently and effectively cooperate in removing the effects of the crisis. The cooperation of the Polish Armed Forces with the Border Guard in crisis situations is necessary for the quick and effective protection of human life and health and property. An important area of joint activities is also the protection of Polish borders, where troops of the Armed Forces and Border Guard officers effectively cooperate in this respect. Joint actions undertaken by the Armed Forces and the Border Guard significantly contribute to strengthening and economic development of the Polish state and ensuring broadly understood security and defense of its citizens.

Keywords: security, protection, cooperation, Armed Forces, Border Guard, crisis situation, crisis management

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych i naczelných potrzeb człowieka, gwarantujących prawidłowy i zrównoważony rozwój. Brak poczucia bezpieczeństwa wywołuje niepokój oraz może prowadzić do rozwoju wielu chorób, współcześnie nazywanych chorobami cywilizacyjnymi.

Definicje leksykalne utożsamiają bezpieczeństwo z brakiem zagrożenia lub stanem niezagrożenia, poczuciem pewności i spokoju. Pojęcie *bezpieczeństwo* oznacza stan bez pieczy, od wyrazów pochodzących z języka łacińskiego *sine cura = securitas*¹. Zakres pojęciowy terminu bezpieczeństwo systematycznie poszerza się w wyniku rozwoju cywilizacyjnego o nieznane dotychczas wyzwania i zagrożenia oraz o nowe sposoby i środki ich eliminowania². Wspólną cechą większości definicji bezpieczeństwa jest określanie go mianem procesu, gdyż, jak wykazuje Jerzy Stańczyk:

bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego podmioty działające starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa³.

Współczesne bezpieczeństwo obejmuje coraz więcej dziedzin. W teorii bezpieczeństwa wyróżnia się jego przedmiotowe wymiary wyodrębniając sferę bezpieczeństwa ekologicznego, zdrowotnego, ekonomicznego, gospodarczego, publicznego, politycznego, militarnego, społecznego, kulturowego i inne⁴. Józef Kukułka bezpieczeństwo określa jako niezmiernie ważną „potrzebę egzystencjalną, wynikającą z obiektywnych warunków bytowania ludzi i różnych grup społecznych oraz ich wzajemnych relacji, wymagającą troski o jej zaspokojenie”⁵. Natomiast Jerzy Kunikowski w swojej pracy pisze, iż bezpieczeństwo

jest pojęciem odzwierciedlającym brak zagrożeń i jego poczucie. To również zdolność narodu do obrony jego wewnętrznych wartości przed zewnętrznymi zagrożeniami. Współczesny miernik szans przetrwania i rozwoju państwa, społeczeństwa oraz jego obywateli⁶.

¹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15.

² R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Warszawa 1997, s. 3.

³ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie...*, dz. cyt., s. 18.

⁴ M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2006, s. 139-195; M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 149-152; M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2011, s. 144-200.

⁵ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska. Współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 7, Warszawa 1982, s. 32.

⁶ J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002, s. 165.

Bezpieczeństwo państwa nie jest kategorią poddającą się jednoznacznym definicjom. Najogólniej można stwierdzić, że chodzi o taki brak zagrożenia, który umożliwia bezpieczną jego egzystencję i rozwój⁷. Wyszczególnia się dwa aspekty (typy) bezpieczeństwa państwa: wewnętrzne i zewnętrzne.

Bezpieczeństwo wewnętrzne definiowane jest jako

jeden z dwóch aspektów (typów) bezpieczeństwa, oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących we wszelkich dziedzinach aktywności wewnętrznej, charakteryzujący się stabilnością i harmonijnością jego rozwoju (funkcjonowania)⁸.

Drugi typ, którym jest bezpieczeństwo zewnętrzne, oznacza

jeden z dwóch aspektów bezpieczeństwa państwa, oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących w jego otoczeniu (w środowisku międzynarodowym), charakteryzujący się brakiem negatywnych oddziaływań ze strony innych podmiotów, pozwalający na stabilny i harmonijny jego rozwój (funkcjonowanie)⁹.

Zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym należy do organów państwowych i jest jednym z podstawowych zadań administracji publicznej. W tym celu organy państwowe powołują odpowiednie służby odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku w przestrzeni publicznej. W Polsce istnieje szereg organów, służb i instytucji, służących ochronie ludności i utrzymaniu porządku publicznego. Wśród nich można wymienić, między innymi: Policję, Straże Gminne, Straże Miejskie, Straż Ochrony Kolei, Służbę Celno-Skarbową, Straż Graniczną, Siły Zbrojne RP oraz służby ratownictwa i ochrony ludności, w których pierwszoplanową rolę spełnia Państwowa Straż Pożarna wraz z Ochotniczą Strażą Pożarną. Jednym z licznych zadań wymienionych służb jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, a zatem niesienie pomocy ludności cywilnej w razie występowania określonych zagrożeń.

⁷ W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 47.

⁸ W. Kitler, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Ł. Sułkowski, A. Marjański (red.), Łódź 2009, s. 31.

⁹ Tamże, s. 26.

Rodzaje zagrożeń i ich charakterystyka

Zagrożenie jest terminem różnie rozumianym i definiowanym, różne są również jego typologie, w zależności od charakteryzowanej sytuacji i źródła destrukcji¹⁰. Współcześnie, zgodnie z przyjętą typologią, wyróżnia się następujące zagrożenia: naturalne (powodowane siłami natury), cywilizacyjne (powodowane zamierzonym lub niecelowym działaniem człowieka), militarne/wojenne¹¹.

Do zagrożeń naturalnych należą:

- silne wiatry, huragany;
- gwałtowne opady atmosferyczne;
- powodzie;
- susze;
- pożary;
- gwałtowne wahania temperatur;
- gęste mgły, smog;
- trzęsienia ziemi, osunięcia gruntu;
- epidemie chorób ludzi;
- epidemie chorób zwierząt (epizootie: pomory, zarazy); przykładem tego typu chorób jest Afrykański Pomór Świń (ASF), obejmujący dziki i trzodę chlewną, rozprzestrzeniający się na duże odległości powodując znaczne straty populacyjne oraz gospodarcze;
- epidemie chorób roślin (epifitozy: masowe występowanie zachorowań roślin na daną chorobę, na określonym terenie i w określonym czasie);
- inwazje szkodników¹².

Do zagrożeń cywilizacyjnych należą:

- długotrwałe przerwy w zasilaniu w energię elektryczną, wodę, gaz;
- zakłócenia dostaw paliw płynnych;
- poważne zakłócenia w transporcie i telekomunikacji;
- masowe migracje ludności;

¹⁰ K.R. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2017, s. 39.

¹¹ Tamże, s. 45.

¹² Tamże, 42-45.

- protesty społeczne, demonstracje, zamieszki;
- skażenia chemiczne, biologiczne, radiacyjne środowiska naturalnego;
- odnalezienie niewypałów i materiałów wybuchowych¹³.

Do zagrożeń militarnych/wojennych należą:

- terroryzm;
- wojna¹⁴.

Według kryterium przedmiotowego wyszczególnia się następujące zagrożenia bezpieczeństwa państwa¹⁵:

1. Ekologiczne – występują, gdy dochodzi do zmian w środowisku naturalnym, w wyniku których, może nastąpić niebezpieczeństwo dla istot żywych¹⁶;
2. Społeczne – występują, gdy pojawia się niemożność zapewnienia dóbr materialnych lub uwidacznia się negatywny wpływ środowiska rodzinnego poprzez niedostateczne działania wychowawczo-socjalizacyjne, tj. brak nauczania kultury, wartości, języka, standardów moralnych, norm społecznych¹⁷;
3. Ekonomiczne – związane są z produkcją, dysponowaniem i wymianą dóbr w celu zwiększenia dobrobytu ogólnego;
4. Polityczne – występują, gdy określone grupy społeczne nasilają działalność, której efektem jest niemożność wykonywania przez państwo określonych funkcji i wskutek tego mogą doprowadzić do obalenia władzy, podważenia rangi państwa na arenie międzynarodowej, a także mogą doprowadzić do naruszenia racji stanu¹⁸;
5. Militarne – traktowane są jako możliwość użycia siły militarnej przez państwo, nazywane również realnym wystąpieniem przemocy zbrojnej.

Wyszczególnia się formy pośredniego bądź bezpośredniego użycia

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa, s. 61.

¹⁶ Z. Ciekankowski, S. Krysiński, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, Jarosław 2014, s. 116.

¹⁷ K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1/2007, s. 200-201.

¹⁸ B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997, s. 74.

wojska, do których należą: demonstracja siły, dywersje militarne, blokada militarna, szantaż militarny, prowokacja militarna, incydent graniczny, ograniczone użycie środków przemocy zbrojnej, zbrojne starcie graniczne, napaść zbrojna grup nieformalnych, konflikt lokalny, konflikt między państwami¹⁹.

Procesy związane z globalizacją sprzyjają pojawianiu się nowych zagrożeń i dylematów bezpieczeństwa i jest to wynikiem, między innymi: słabości działania Organizacji Narodów Zjednoczonych, wyczerpania surowców nieodnawialnych, terroryzmu międzynarodowego, niekontrolowanych konfliktów wewnętrznych oraz przestępczości transgranicznej²⁰.

Współdziałanie Sił Zbrojnych i Straży Granicznej w sytuacjach kryzysowych

Bezpieczeństwo powszechne odnosi się do całej działalności człowieka i bezpośrednio łączy się z odpowiedzialnością i kompetencjami, jest stanem świadomości społecznej wypracowywanym w celowej działalności, mającej wpływ na rozwój terenów lokalnych, poszczególnych regionów oraz całego kraju. Bezpieczeństwo jest zapewniane przez całokształt działalności praktycznej oraz badań naukowych zmierzających do minimalizowania zagrożeń i ograniczania negatywnych skutków dla zdrowia i życia człowieka²¹. Bezpieczeństwo publiczne definiowane jest jako pożądaný stan rzeczy gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urzędów publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo zdrowia, życia i mienia obywateli²². Jednym ze sposobów prowadzącym do zapewniania bezpieczeństwa społeczeństwu jest planowanie kryzysowe, które wyrosło i kształtowało się w ramach struktur i działalności Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) na bazie doktryny elastycznego reagowania, a w latach dziewięćdziesiątych XX wieku zostało ukierunkowane na zabezpieczenie możliwości sterowania procesami rozwoju w taki sposób, aby służyły one bezpieczeństwu powszechnemu. Polska

¹⁹ Tamże.

²⁰ M. Mieteń, *Współczesne bezpieczeństwo i jego rodzaje*, [w:] *Wybrane aspekty współczesnego bezpieczeństwa i jego zagrożeń*, P. Szmitkowski (red.), Siedlce 2014, s. 44.

²¹ M. Janusz, S. Sawczak, *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane elementy Ochrony Ludności oraz Zarządzania Kryzysowego*, Wrocław 2005, s. 13.

²² S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Olsztyn 2000, s. 101.

w pracach tych brała udział jeszcze przed wstąpieniem do NATO, tj. od roku 1994, ale dopiero od 1997 roku prowadzone prace nabrały realnego kształtu²³.

Współcześnie funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego, organów, właściwych do podejmowania działań w sytuacjach kryzysowych określa ustawa o zarządzaniu kryzysowym²⁴. Zawiera ona również zadania oraz obowiązki poszczególnych organów administracji publicznej w tym zakresie. Organy te stanowiąc pojedyncze komponenty składają się na system zarządzania kryzysowego. System zarządzania kryzysowego składa się z organów zarządzania kryzysowego, organów doradczych i opiniodawczych (zakres doradztwa dotyczy koordynacji i rozpoczynania działań w zakresie zarządzania kryzysowego), centrów zarządzania kryzysowego, których zadaniem jest pełna i ciągła gotowość do podejmowania działań przez 24 godziny na dobę²⁵.

W celu określenia, czym jest zarządzanie kryzysowe, należy w pierwszej kolejności zaprezentować pojęcie *kryzysu* oraz *sytuacji kryzysowej*. W literaturze przedmiotu przedstawiane są różne sposoby rozumienia tych dwóch pojęć.

Termin *kryzys* (gr. *krisis*) oznacza moment rozstrzygający, punkt zwrotny, okres przełomu, w kontekście ekonomicznym załamanie procesu wzrostu gospodarczego, w ujęciu medycznym nagłe, gwałtowne przesilenie się choroby²⁶. *Kryzys* w ujęciu ogólnym dotyczy sytuacji ekstremalnej, która powstała w toku działalności organizacji/systemu powodując utratę inicjatywy i możliwości zaistnienia zmiany systemowej, wymagająca podjęcia zdecydowanych i wszechstronnych działań zaradczych, oznacza specyfikę jakiegokolwiek sytuacji i jednocześnie decydujący przełom pomiędzy dwiema fazami jakiegoś procesu²⁷. Marian Cieślarczyk podkreśla, że „w potocznym

²³ M. Janusz, S. Sawczak, *Zarządzanie kryzysowe...*, dz. cyt., s. 14.

²⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.; na podstawie obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 2019 roku 29 lipca 2019 r. został ogłoszony jednolity tekst ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2019 r., poz. 1211, zmiany te nie dotyczą Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁵ Tamże.

²⁶ *Słownik wyrazów obcych* PWN, Warszawa 1980, s. 404.

²⁷ K.R. Zieliński, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 51.

rozumieniu spotyka się zazwyczaj wąskie, negatywne rozumienie kryzysów. Traktuje się je wtedy jako przykre, a nawet groźne zdarzenia, sytuacje lub procesy stwarzające zagrożenie dla istotnych potrzeb, celów, interesów i wartości danego podmiotu”²⁸.

Sytuacja kryzysowa to zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych towarzyszących danemu podmiotowi wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, że zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmian, rezultatem jest utrata równowagi i możliwości kontrolowania przebiegu zdarzeń lub eskalacja zagrożenia jego interesów²⁹.

Zarządzanie kryzysowe odnosi się do procesu kierowania. Proces ten obejmuje całe państwo i ma zapobiegać wystąpieniu sytuacji kryzysowej, w przypadku jednak, gdy nie uda się zapobiec jej wystąpieniu, takie jej ukierunkowanie, aby nie zagrażała życiu, zdrowiu czy interesom społeczeństwa. Zarządzanie kryzysowe powinno stanowić integralną składową kierowania obronnością kraju³⁰. Zarządzanie kryzysowe oznacza zatem całości kształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, które są realizowane przez organy władzy publicznej wszystkich szczebli przy współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom trudnym i niebezpiecznym, które stwarzają zagrożenie dla zdrowia, życia, mienia, środowiska i infrastruktury. Celem jest również przygotowanie systemu reagowania, a w sytuacji wystąpienia kryzysów i zagrożeń, kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu oraz reagowanie w sposób, zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa, a także odbudowa struktur społecznych po katastrofie³¹.

Zarządzanie kryzysowe składa się z czterech etapów/faz, które są ze sobą nierozdzielnie związane i występują w określonej kolejności, tj.:

1. Zapobieganie – etap ten związany jest z działaniami w sferze technicznej, celem działań na tym etapie jest niedopuszczenie do powstania zagrożenia lub przynajmniej do ograniczenia jego skutków;

²⁸ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 106.

²⁹ Tamże.

³⁰ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 39.

³¹ J. Gołębiowski, *Gotowość kryzysowa państwa, czyli jak sprostać zagrożeniom*, „Wiedza Obronna”, nr 2/2004, s. 164; K.R. Zieliński, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 58-59.

2. Przygotowanie – ten etap dotyczy oceny, analizy i charakteru potencjalnych zagrożeń oraz określenia stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zagrożenia;
3. Reagowanie – etap ten odnosi się do bezpośrednich działań podejmowanych podczas wystąpienia zdarzenia (zagrożenia) mające na celu opanowanie sytuacji i zażegnanie jej skutków;
4. Odbudowa – jest to etap, którego celem jest podjęcie działań, które umożliwią przywrócenie stanu sprzed wystąpienia kryzysu, w możliwie krótkim czasie i polega, między innymi, na naprawie uszkodzeń, które są skutkami wystąpienia sytuacji kryzysowej na danym terenie, np.: naprawa budynków, dróg, linii kolejowych, łączności i transportu³².

W odniesieniu do organizacji systemu zarządzania kryzysowego w Polsce należy podkreślić, że sytuacja jest złożona, gdyż system zarządzania kryzysowego można traktować jako system operacyjny³³. Organizację zarządzania kryzysowego w Polsce można potraktować jako model organizacji utworzony z zasobów państwa i społeczeństwa tworzących określoną całość, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska naturalnego³⁴. System zarządzania kryzysowego obejmuje organy administracji rządowej i samorządowej. Zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym koncepcja organizacyjna zarządzania kryzysowego opiera się na zasadzie prymatu układu terytorialnego, a zatem główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na danym stopniu podziału terytorialnego państwa, na którym wystąpił kryzys³⁵.

Poszczególne poziomy administracji publicznej posiadają w swoich zasobach narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, między innymi takie, jak: służby ratowniczo-medyczne, służby utrzymania porządku publicznego, straże pożarne itp. W sytuacji, gdy siły i środki są niewystarczające oraz jeśli sytuacja kryzysowa obejmuje kilka szczebli administracyjnych wówczas odpowiedzialność za jej rozwiązanie przejmuje organ nadrzędny³⁶. Administracja publiczna w Polsce dzieli się na rządową oraz

³² K.R. Zieliński, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 63-66.

³³ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 72.

³⁴ Tamże, s. 73.

³⁵ Tamże, 73-74.

³⁶ Tamże, s. 74.

samorządową i w odniesieniu do reagowania na powstałe zdarzenie kryzysowe obejmuje poziom centralny (zdarzenie krajowe), wojewódzki (zdarzenie wojewódzkie) oraz lokalny (zdarzenie powiatowe i zdarzenie gminne)³⁷. Na poziomie krajowym (terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) głównym organem odpowiadającym za zarządzanie kryzysowe jest Rada Ministrów, przy której funkcjonuje Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa podległe Prezesowi Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej.

Na szczeblu województwa zarządzaniem kryzysowym zajmuje się wojewoda, który zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku jest przedstawicielem Rady Ministrów w terenie³⁸. Wojewoda kieruje działaniami mającymi na celu wykrywanie i likwidację zagrożeń na terenie całego województwa oraz zapewnia współdziałanie jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków³⁹. Przy wojewodzie funkcjonuje Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego i Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego⁴⁰.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego i sytuacji kryzysowych na poziomie powiatu jest starosta nadzorujący Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu⁴¹. Elementem wspomagającym starostę jest powiatowy zespół zarządzania kryzysowego⁴². Starosta określa tryb jego pracy, skład, siedzibę oraz organizację⁴³.

Poziomem najniższym w wieloszczeblowej strukturze systemu zarządzania kryzysowego jest poziom gminny. Na obszarze gminy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, w zależności od rodzaju

³⁷ Tamże, s. 76.

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483, art. 152; G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 84.

³⁹ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 84.

⁴⁰ Tamże, s. 76.

⁴¹ Tamże, s. 87.

⁴² R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011, s. 217.

⁴³ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 87.

gminy, jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta⁴⁴. Na poziomie tym funkcjonuje Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego⁴⁵, których organizację, siedzibę, tryb pracy, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych określa wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w zależności od rodzaju gminy⁴⁶. Na poziomie gminnym występuje dowolność tworzenia centrów zarządzania kryzysowego, co związane jest z nieposiadaniem przez gminy wystarczających zasobów, takich, jak struktury organizacyjne, podmioty wykonawcze, a także brak zasobów finansowych. Ma to istotny wpływ na podejmowanie decyzji o rezygnacji z organizowania takiego centrum na obszarze gminy⁴⁷.

W polskich regulacjach prawnych nie ma jednego aktu normatywnego dotyczącego użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych. Możliwość wsparcia przez Siły Zbrojne społeczeństwa i organów administracji publicznej w przypadku pojawienia się zagrożenia i zaistnienia sytuacji kryzysowej wynika z wielu aktów prawnych, w których zostały określone zadania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸.

Obszary wsparcia, współpracy z innymi służbami oraz zadania Sił Zbrojnych RP zostały określone w ustawach, rozporządzeniach, strategiach oraz w dokumentach resortu obrony narodowej, takich jak: zarządzenia, decyzje Ministra Obrony Narodowej, rozkazy szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego⁴⁹. Podstawowym aktem prawnym określającym zadania Sił Zbrojnych RP jest ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰. Ustawa określa, że Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków; w działaniach antyterrorystycznych; w działaniach z zakresu ochrony mienia, ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego; w akcjach poszukiwawczych; w działa-

⁴⁴ Tamże, s. 88.

⁴⁵ R. Kalinowski, *Obrona cywilna...*, dz. cyt., s. 217; G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 76.

⁴⁶ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 89.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Tamże, s. 101.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r., Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416, z późn. zm., art. 3 pkt. 2.

niach podejmowanych w celu oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego, jak również w ich unieszkodliwianiu oraz w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁵¹.

Udział i zakres działań Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych został rozwinięty regulacjami prawnymi zawartymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym⁵². Regulacje zawarte w ustawie określają sposób, warunki oraz procedurę aktywacji Sił Zbrojnych do udziału w zaistniałej sytuacji kryzysowej. Jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej oddziałami sił zbrojnych, w celu skierowania ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁵³. Problematykę udziału Sił Zbrojnych RP w zarządzaniu kryzysowym regulują także inne dokumenty resortowe, które szczegółowo określają organizację systemu zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej⁵⁴.

Z powodu występowania różnych sytuacji kryzysowych, najczęściej o charakterze katastrof naturalnych (powódzie, huragany, pożary lasów, klęski żywiołowe itp.) oddziały sił zbrojnych, na mocy przepisów prawnych, mogą zostać skierowane do pomocy i wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa oraz innych służb w celu sprawnego i skutecznego ich współdziałania w zakresie usunięcia skutków wystąpienia sytuacji kryzysowej. Istotnym obszarem pomocy udzielanej przez Siły Zbrojne w powstałych sytuacjach kryzysowych jest współdziałanie oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej ze Strażą Graniczną, które możliwe jest na mocy aktów prawnych, między innymi, takich jak:

- Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej;
- Ustawa z dnia 4 września 2008 roku o ochronie żeglugi i portów morskich;
- Rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2004 roku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił

⁵¹ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 101.

⁵² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm., art. 25 ust. 1.

⁵³ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 101-102.

⁵⁴ Tamże, s. 104.

Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej.

W ustawie o Straży Granicznej zawarte zostały zapisy o współdziałaniu obu służb w zakresie ochrony granicy powietrznej oraz morskiej. Straż Graniczna obserwuje ruch powietrzny na granicach państwa polskiego i ma za zadanie informować o statkach lub innych obiektach latających przekraczających granicę powietrzną na małych wysokościach⁵⁵. Ustawa również obejmuje współdziałanie na granicy morskiej Straży Granicznej oraz Marynarki Wojennej w celu ochrony granicy morskiej⁵⁶. Przepisy ustawy określają, że współdziałanie Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi odbywa się poprzez stałą łączność oraz informowanie przez jednostki współdziałające wszelkich przypadków przekraczania granicy kraju na wysokości do 500 metrów. Dotyczy to wszelkich urządzeń oraz maszyn m.in. samolotów, lotni, helikopterów, dronów oraz innych urządzeń, niezależnie od tego, czy są one załogowe czy bezzałogowe. Oprócz informowania o samych przelotach przez strefę przygraniczną współdziałanie obejmuje również pomoc statkom powietrznym wzywającym pomocy, które uległy awarii w strefie przygranicznej lub też mają sytuację awaryjną⁵⁷.

Organizacją oraz koordynacją ochrony powietrznej granicy kraju w zakresie współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi zajmuje się Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych⁵⁸. Na mocy określonych przepisów prawnych „współdziałanie to jest realizowane pomiędzy oddziałem Straży Granicznej, dywizjonem, graniczną placówką kontrolną lub strażnicą Straży Granicznej a Ośrodkiem Dowodzenia i Naprowadzania Sił Powietrznych. Służba dyżurna granicznej jednostki organizacyjnej Straży Granicznej przekazuje dyżurnej służbie operacyjnej Ośrodka Dowodzenia i Naprowadzania Sił Powietrznych niezbędne dane dotyczące m.in. rejonu wykrycia i kierunku lotu statku powietrznego względem granicy państwowej,

⁵⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 2011, nr 116, poz. 675, z późn. zm.

⁵⁶ Tamże, art. 19 ust. 2a i 2c.

⁵⁷ Tamże, art. 19 ust. 2b.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej, Dz.U. z 2005, nr 6, poz. 50, art. 1 ust. 1; B. Wiśniewski, R. Jakubczak (red.), *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, Szczepiń 2015, s. 11-12.

liczbę i cechy charakterystyczne statku powietrznego, przybliżoną wysokość lotu oraz czas wykrycia”⁵⁹.

Z kolejnych uregulowań dowiadujemy się, że współdziałanie Straży Granicznej z Marynarką Wojenną w zakresie ochrony granicy państwowej na morzu organizuje i koordynuje Komendant Główny Straży Granicznej, współdziałanie to realizowane jest pomiędzy Morskim Oddziałem Straży Granicznej, Centrum Operacji Morskich Marynarki Wojennej oraz dywizjonami Straży Granicznej a dowództwami Flotyll Obrony Wybrzeża Marynarki Wojennej. Jednostki współdziałające, przekazując informacje, wskazują nazwę wykrytego statku, jego banderę, rejon zaobserwowanych zanieczyszczeń, ich krótką charakterystykę, kierunek przemieszczania się i pozycję wykrytego statku, rodzaj prowadzonych przez statek działań, jak i zaobserwowanych awarii, źródło informacji o statku, liczbę i cechy charakterystyczne wykrytego statku powietrznego oraz przybliżoną wysokość lotu⁶⁰.

Wsparcie wspólnych działań Sił Zbrojnych RP i Straży Granicznej realizowane jest zgodnie z zapisami ustawy z dnia 4 września 2008 roku o ochronie żeglugi i portów morskich, w której określono, że w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego infrastrukturze portowej, statkom, obiektom portowym i portom powstałego na skutek użycia statku lub obiektu pływającego jako środka ataku terrorystycznego, jeżeli Straż Graniczna wyczerpie środki własne, to Minister Obrony Narodowej może wydać decyzję o zastosowaniu na polskich obszarach morskich niezbędnych środków do zatopienia takiego statku lub obiektu łącznie⁶¹. Taką decyzję Minister Obrony Narodowej może wydać na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zawiadomieniu przez Komendanta Głównego Straży Granicznej o wyczerpaniu jej środków. O powzięciu takiej decyzji Minister Obrony Narodowej zawiadamia niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów⁶².

Siły Zbrojne RP są organizacją sprawnie funkcjonującą, o wysokiej gotowości do działania, lecz nie mogą działać na zasadzie sił ratowniczych

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad..., art. 8 i 9.

⁶¹ Ustawa z dnia 4 września 2008 roku o ochronie żeglugi i portów morskich, art. 27.1.; G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 104.

⁶² Tamże.

w każdej sytuacji kryzysowej, a użycie oddziałów sił zbrojnych do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa nie może w żaden sposób ograniczać ich zdolności operacyjnych do realizacji zadań konstytucyjnych, jak również wynikających z umów międzynarodowych⁶³.

Podsumowanie

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej wykorzystywane są w systemie zarządzania kryzysowego tylko i wyłącznie w sytuacjach szczególnej wagi, na mocy określonych regulacji prawnych, ponieważ ich podstawowym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa militarnego, obrona państwa przed niebezpieczeństwami zewnętrznymi, stanie na straży suwerenności i integralności terytorium państwa polskiego oraz ochrona i zagwarantowanie nienaruszalności granic Polski w strefie powietrznej, morskiej i lądowej. W sytuacjach kryzysowych, gdzie inne służby nie są w stanie poradzić sobie z występującymi zagrożeniami w sposób efektywny z powodu braku zasobów ludzkich lub braku specjalistycznego sprzętu, część oddziałów Sił Zbrojnych RP może zostać wykorzystana do współdziałania z innymi służbami w celu przeciwdziałania skutkom zagrożeń oraz zaistniałych, często nagłych, sytuacji kryzysowych. Przykładem takiego aktywnego reagowania kryzysowego i współdziałania są działania podejmowane przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej i Straż Graniczną. Współdziałanie Sił Zbrojnych RP ze Strażą Graniczną w sytuacjach kryzysowych jest niezbędne do ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz mienia i całej infrastruktury. Istotnym obszarem wspólnych działań jest także ochrona polskich granic, gdzie oddziały sił zbrojnych i funkcjonariusze Straży Granicznej skutecznie współdziałają w tym zakresie.

Reasumując, należy podkreślić, iż posiadanie dobrze wyposażonych, uzbrojonych i wyszkolonych, sprawnych, skutecznie współpracujących z innymi służbami i reagujących na pojawiające się zmiany, zagrożenia i sytuacje kryzysowe Sił Zbrojnych jest obecnie priorytetem organów władzy państwowej. Wymaga to wysokich nakładów finansowych oraz wprowadzania znaczących zmian przy wykorzystywaniu wiedzy, umiejętności i doświad-

⁶³ Tamże, s. 103.

czeń zdobywanych w procesie permanentnej edukacji, jak również ustawicznego podnoszenia poziomu zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W celu osiągnięcia wysokiego poziomu efektywności i skuteczności współdziałania Straży Granicznej z innymi organami zarządzania kryzysowego administracji publicznej oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w zarządzaniu kryzysowym, w tym również z Siłami Zbrojnymi, należy doskonalić współdziałające elementy poprzez realizację wspólnych ćwiczeń i kompleksowego szkolenia⁶⁴. Straż Graniczna, współdziałając z Siłami Zbrojnymi w sytuacjach kryzysowych, wspiera organy administracji publicznej w prowadzeniu bezpośrednich działań ratowniczych, porządkowych doprowadzając do przywrócenia stanu sprzed wystąpienia zagrożenia, a w ramach szeroko rozumianej ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego przeciwdziała nielegalnej migracji ludności, przemytowi środków odurzających substancji psychotropowych oraz broni, amunicji, materiałów wybuchowych, a także podejmuje działania dotyczące zwalczania terroryzmu. Wspólne działania podejmowane w tym zakresie przez Siły Zbrojne i Straż Graniczną w znacznym stopniu przyczyniają się do wzmacniania i rozwoju gospodarczego państwa polskiego oraz zapewniania szeroko rozumianego bezpieczeństwa i obronności jego obywatelom.

Bibliografia

Publikacje zwarte

Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.

Ciekankowski Z., Krysiński S. *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, Jarosław 2014.

Cieślarczyk M., *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2006.

Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009.

Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2002.

Gołębiewski J., *Gotowość kryzysowa państwa czyli jak sprostać zagrożeniom*, „Wiedza Obronna”, Nr 2/2004.

⁶⁴ B. Wiśniewski, R. Jakubczak (red.), *System ochrony granicy...*, dz. cyt., s. 118.

Janusz M., Sawczak S., *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane elementy ochrony ludności oraz zarządzania kryzysowego*, Wrocław 2005.

Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011.

Kitler W., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Sułkowski Ł., Marjański A. (red.), Łódź 2009.

Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska. Współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 7, Warszawa 1982.

Kunikowski J., *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002.

Loranty K., *Bezpieczeństwo społeczne państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1/2007.

Mietęń M., *Współczesne bezpieczeństwo i jego rodzaje*, [w:] *Wybrane aspekty współczesnego bezpieczeństwa i jego zagrożeń*, Szmitkowski P. (red.), Siedlce 2014.

Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Bednarek W., Pikulski S. (red.), Olsztyn 2000.

Słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 1980.

Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013.

Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

Wiśniewski B., Jakubczak R. (red.), *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, Szczytno 2015.

Wołpiuk W. J., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.

Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.

Zieliński K. R., *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2017.

Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Bobrow D.B., Haliżak E., Zięba R. (red.), Warszawa 1997.

Akty prawne:

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.; Dz.U. z 2019, poz. 1211.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416, z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 2011, nr 116, poz. 675, z późn. zm.; Dz.U. 2018, poz. 106.

Ustawa z dnia 4 września 2008 roku o ochronie żeglugi i portów morskich, Dz.U. 2008, nr 171, poz. 1055, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej, Dz.U. z 2005, nr 6, poz.50.

SZKOLENIE W OBRONIE CYWILNEJ – MIĘDZY TEORIA A PRAKTYKĄ¹

CIVIL DEFENSE TRAINING – BETWEEN THEORY AND PRACTICE

Abstract: Common training of the society in the field of effective counteracting of threats and coping with their occurrence is one of the most important tasks of the state security system. Civil defense fulfills an important role in the implementation of educational projects. It is one of the oldest entities performing tasks for civil protection. The purpose of the article is to describe the normative, organizational and substantive bases for conducting training and exercises among public administration employees and citizens, and to confront them with their practical dimension. This will allow conclusions to be drawn regarding the needs of possible modifications to this system.

Keywords: civil defense, civil protection, defense training, common self-defense

*Gdy cały lud jest pod bronią
i chce walczyć w obronie swej wolności,
jest on niezwyciężony*

Napoleon Bonaparte

Skuteczna ochrona ludności cywilnej podczas wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń, zwłaszcza noszących znamiona klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych wymaga wszechstronnego przygotowania administracji publicznej do zapewnienia ciągłości działania struktur państwa oraz zabezpieczenia potrzeb obywateli. Jednocześnie niezbędne jest różnokierunkowe szkolenie ludności w celu przygotowania jej do szeroko pojętej samopomocy

¹ Poruszony w artykule problem jest rozszerzeniem rozważań ujętych w monografii P. Szmítkowski. *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie administracji publicznej*, UPH Siedlce 2017.

i samoratownictwa, w sytuacji gdy działanie właściwych w sytuacji zagrożenia podmiotów państwowych może okazać się niewystarczające. Realizacja tych potrzeb pociąga za sobą konieczność przeprowadzenia różnego rodzaju szkoleń i ćwiczeń, które wyposażą zarówno urzędników, jak i obywateli w odpowiednią wiedzę oraz umiejętności niezbędne do skutecznego działania w sytuacji zagrożenia.

Podstawową formą przygotowań pracowników administracji publicznej są szkolenia obronne. Zasady ich prowadzenia zostały w sposób ogólny określone w art. 6 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (z późn. zmianami). Czytamy w nim, że jednym z zadań Rady Ministrów w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy przygotowanie systemu szkolenia obronnego w państwie². Dokumentem wykonawczym do Ustawy jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego. Proces szkoleniowy składa się z części teoretycznej oraz praktycznej. Pierwsza obejmuje zapoznanie uczestników z:

1. Ogólnymi założeniami dotyczącymi bezpieczeństwa i obronności państwa.
2. Podstawami prawnymi realizacji zadań obronnych.
3. Organizacją i zasadami funkcjonowania systemu obronnego państwa.
4. Sposobem realizacji zadań obronnych ustalonych dla uczestników szkolenia lub zadaniami obronnymi określonymi dla danego stanowiska pracy.

Z kolei zajęcia praktyczne polegają na:

1. Zgrywaniu wybranych elementów systemu obronnego państwa na poszczególnych poziomach administracji publicznej, w tym systemu kierowania obronnością.
2. Nabywaniu przez osoby szkolone praktycznych umiejętności wykonywania czynności wynikających z ustalonych dla nich lub dla danego stanowiska pracy zadań obronnych.
3. Kształtowaniu umiejętności współdziałania w realizacji zadań obronnych jednostek organizacyjnych administracji publicznej

² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP z późn. zmianami, art. 6.1, p. 9.

i przedsiębiorców, na których nałożono zadania obronne, na wszystkich poziomach administracji publicznej.

4. Kształtowaniu umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z dowództwami i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszników.

Formą zajęć praktycznych są także ćwiczenia obronne, które mogą odbywać się na szczeblach: międzynarodowym, krajowym, regionalnym. Mogą także mieć charakter kompleksowy i działowy. W szkoleniach mają obowiązek uczestniczyć:

- 1) ministrowie, sekretarze stanu, podsekretarze stanu i dyrektorzy generalni w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego chodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim.
- 2) osoby pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej i ich zastępcy;
- 3) kierownicy jednostek organizacyjnych podległych Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowanych i ich zastępcy;
- 4) kierownicy jednostek organizacyjnych podległych ministrom kierującym działami administracji rządowej lub przez nich nadzorowanych i ich zastępcy;
- 5) kierownicy jednostek organizacyjnych obsługujących Prezesa Rady Ministrów;
- 6) wojewodowie i wicewojewodowie;
- 7) marszałkowie i wicemarszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz ich zastępcy;
- 8) dyrektorzy i kierownicy komórek organizacyjnych oraz ich zastępcy w urzędach obsługujących:
 - a) ministrów kierujących działami administracji rządowej,
 - b) centralne organy administracji rządowej,
 - c) jednostki organizacyjne podległe Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowane,
 - d) jednostki organizacyjne podległe ministrom kierującym działami administracji rządowej lub przez nich nadzorowane;

- 9) dyrektorzy i kierownicy komórek organizacyjnych w jednostkach organizacyjnych obsługujących Prezesa Rady Ministrów oraz ich zastępcy;
- 10) dyrektorzy i kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach wojewódzkich oraz ich zastępcy;
- 11) dyrektorzy i kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach obsługujących organy samorządu terytorialnego oraz ich zastępcy;
- 12) osoby pełniące funkcje organów rządowej administracji zespolonej i niezespolonej oraz pracownicy urzędów obsługujących te organy;
- 13) kierownicy wojewódzkich samorządowych, powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracownicy tych jednostek;
- 14) osoby zajmujące stanowiska kierownicze u przedsiębiorców wykonujących zadania obronne, a także wyznaczeni przez nich pracownicy;
- 15) pracownicy jednostek organizacyjnych administracji publicznej;
- 16) osoby, którym nadano organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji.

Mogą brać w nich udział także posłowie i senatorowie po wyrażeniu przez nich zgody, pracownicy nie wymienieni wyżej, skierowani przez organy administracji publicznej oraz przedstawiciele związków zawodowych, samorządów zawodowych, organizacji przedsiębiorców i pracodawców, organizacji pozarządowych, partii politycznych, stowarzyszeń i fundacji, a także redakcji prasowych, mediów elektronicznych i innych instytucji³.

Inną formą przygotowań kadr administracji publicznej do realizacji przedsięwzięć ochrony ludności są szkolenia realizowane w zakresie przygotowań obrony cywilnej na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁴. Szczegółowe zapisy dotyczące sposobu ich realizacji zawarte są w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego, § 6.

⁴ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz.U. 2002 nr 96, poz. 850.

Do podstawowych celów szkolenia zalicza się:

- 1) przygotowanie organów administracji publicznej do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej;
- 2) przygotowanie pracowników administracji publicznej, zakładów pracy oraz formacji obrony cywilnej do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej,
- 3) doskonalenie nabytych przez powyższe podmioty, do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej.

Szkoleniem objęte są przede wszystkim:

- 1) na szczeblu centralnym:
 - a) wojewodowie i marszałkowie województw,
 - b) dyrektorzy generalni i dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich,
 - c) dyrektorzy lub kierownicy komórek organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych właściwych w sprawach obrony cywilnej,
 - d) komendanci główni Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej oraz komendanci wojewódzcy Policji, Państwowej Straży Pożarnej, szefowie oddziałów Straży Granicznej oraz dyrektorzy biur komend głównych Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej właściwych do spraw obrony cywilnej,
 - e) osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw obrony cywilnej w urzędach administracji szczebla wojewódzkiego;
- 2) na szczeblu wojewódzkim:
 - a) starostowie,
 - b) wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast,
 - c) osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw obrony cywilnej w urzędach administracji szczebla powiatowego i gminnego,
 - d) członkowie formacji obrony cywilnej szczebla wojewódzkiego,
 - e) komendanci powiatowych formacji obrony cywilnej,
- 3) na szczeblu powiatowym:
 - a) kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych,
 - b) nauczyciele przedmiotu edukacji dla bezpieczeństwa,

- c) członkowie formacji obrony cywilnej szczebla powiatowego,
- d) komendanci gminnych formacji obrony cywilnej;
- 4) na szczeblu gminnym:
 - a) kierownicy zakładów pracy, osoby zatrudnione w zakładach pracy wykonujące zadania z zakresu obrony cywilnej,
 - b) nauczyciele przedmiotu edukacji dla bezpieczeństwa,
 - c) członkowie formacji obrony cywilnej szczebla gminnego,
 - d) pracownicy zakładów pracy,
 - e) ludność niezorganizowana;
- 5) na szczeblu zakładu pracy:
 - a) pracownicy zakładu pracy,
 - b) komendanci zakładowych formacji obrony cywilnej,
 - c) formacje obrony cywilnej szczebla zakładowego.

Za organizację szkoleń odpowiedzialni są właściwi terenowi szefowie obrony cywilnej. Aby móc stale doskonalić zdobytą wiedzę i umiejętności przedsięwzięcia szkoleniowe organizowane są na poziomie podstawowym, doskonalącym i specjalistycznym, w formie zajęć teoretycznych oraz praktycznych, a także ćwiczeń. Analogicznie do szkoleń obronnych przygotowuje się ich harmonogram, realizowany w cyklu pięcioletnim.

Zakres merytoryczny realizowanych treści obejmuje zagadnienia:

- 1) międzynarodowego prawa humanitarnego w aspektach dotyczących obrony cywilnej oraz ochrony dóbr niezbędnych do przetrwania;
- 2) obrony cywilnej w systemie obronności Państwa;
- 3) zadań i kompetencji organów administracji publicznej, służb, inspekcji, straży w zakresie obrony cywilnej i dóbr niezbędnych do przetrwania;
- 4) wybranych zagadnień z zarządzania w sytuacjach kryzysowych;
- 5) formacji obrony cywilnej, ich zadań, sposobu organizacji, wyposażenia, zasady osiągnięcia gotowości do działania;
- 6) psychologicznych aspektów sytuacji kryzysowych, ze szczególnym uwzględnieniem udzielania pomocy psychologicznej osobom poszkodowanym oraz ratownikom;
- 7) sposobów postępowania w kontaktach z mediami w sytuacjach kryzysowych, roli mediów w sytuacjach kryzysowych;
- 8) praktycznej realizacji zadań obrony cywilnej;

9) zadań organizacji pozarządowych w systemie obrony cywilnej.

Istotnym uzupełnieniem szkolenia są ćwiczenia, które mogą zostać zorganizowane w oparciu o Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń obrony cywilnej.

Zagadnienia realizowane w ramach tej formy szkoleniowej wynikają z zadań obrony cywilnej. Obejmują one przede wszystkim:

- 1) kierowanie realizacją zadań obrony cywilnej;
- 2) organizowanie łączności;
- 3) monitorowanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie;
- 4) ewakuację ludności, zwierząt i mienia;
- 5) organizację opieki medycznej;
- 6) organizowanie dekontaminacji i innych zabiegów specjalnych;
- 7) przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych;
- 8) reagowanie na zagrożenia;
- 9) wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;
- 10) organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanych;
- 11) pomoc w przywracaniu działania niezbędnych służb użyteczności publicznej;
- 12) doraźną pomoc w grzebaniu zmarłych;
- 13) pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania;
- 14) doraźną pomoc w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- 15) inne działania zmierzające do realizacji powyższych przedsięwzięć, w tym prace planistyczne i organizacyjne.

W związku z wymienionymi zadaniami OC ćwiczenia powinny obejmować problematykę: przygotowania osób funkcyjnych do kierowania działaniami prowadzonych w ramach OC; pogłębiania umiejętności kierowników jednostek w zakresie planowania i kierowania podległymi strukturami organizacyjnymi; doskonalenia indywidualnych umiejętności kadry kierowniczej i zgrania komórek funkcjonalnych urzędów zapewniających sprawne funkcjonowanie struktur OC w sytuacji wszelkiego rodzaju zagrożeń; sprawdzenia zdolności i gotowości do działania; doskonalenia umiejętności i nawyków działania zespołowego; kształtowania umiejętności współdziałania wszystkich struktur OC z podmiotami realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa i ratownictwa.

Istotnym uzupełnieniem przedsięwzięć szkoleniowych kierowanych do pracowników administracji publicznej jest inicjatywa, która może, przy odpowiedniej realizacji, wzmocnić przygotowania obronne ludności cywilnej. Chodzi mianowicie o przygotowanie instruktorów obrony cywilnej. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawarte są w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 29 czerwca 2012 r. w zakresie kwalifikacji i działalności instruktorów obrony cywilnej.

Według nich instruktorem OC może zostać każda osoba pełnoletnia, która posiada co najmniej wykształcenie średnie. Instruktorzy przygotowani są przez szkoły Państwowej Straży Pożarnej lub podmioty uprawnione, które współpracują z placówkami edukacyjnymi PSP. Szkolenie realizowane jest w ciągu trzech dni i obejmuje 24 godziny dydaktyczne, w tym 19 teoretycznych i 5 zajęć praktycznych.

Osoby, które ukończą szkolenie otrzymują zaświadczenie potwierdzające uzyskanie kwalifikacji instruktora OC o specjalności powszechna samoobrona ludności, uprawniające ich do prowadzenia szkoleń w tym zakresie na terenie województwa. Są także wpisani do ewidencji instruktorów, prowadzonej przez komórkę urzędu wojewódzkiego właściwą w sprawach obrony cywilnej. Uzyskane zaświadczenie jest ważne przez okres 3 lat. Po tym czasie instruktor powinien wziąć udział w szkoleniu doskonalącym, obejmującym zajęcia teoretyczne, praktyczne oraz ćwiczenia lub podnosić swoje kompetencje w drodze samokształcenia⁵. Instruktor, który nie będzie uczestniczył w żadnej z tych form, zostaje skreślony z ewidencji.

Realizowaną w ramach obrony cywilnej formą szkoleniową, skierowaną wyłącznie do ludności cywilnej, która nie ma możliwości pozyskania wiedzy i umiejętności dotyczących samoochrony i przygotowania się do sytuacji zagrożenia w szkole lub miejscu pracy, jest powszechna samoobrona. Zasady jej realizacji reguluje wspomniane już wcześniej Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony. Zgodnie z jego treścią należy przeprowadzić zajęcia teoretyczne (podstawowe) oraz ćwiczenia praktyczne w cyklu pięcioletnim, nie częściej niż dwa razy w roku w czasie wolnym od pracy, w wymiarze do 4 godzin w dzień roboczy oraz do 8 godzin w dzień ustawowo wolny od pracy. Realizuje się je

⁵ Forma samokształcenia dopuszczalna jest dla osób, których zakres obowiązków służbowych obejmuje problematykę obrony cywilnej.

głównie na terenie miast i gmin. W myśl rozporządzenia wójt lub burmistrz (prezydent miasta), nakładając na obywateli obowiązki w zakresie przygotowań do samoobrony, określa sposoby:

- 1) postępowania po ogłoszeniu sygnałów alarmowych,
- 2) przygotowania do ochrony lokali, budynków mieszkalnych i gospodarczych, żywności, wody, płodów rolnych i pasz,
- 3) utrzymywania w należytym stanie technicznym sprzętu i środków ochrony,
- 4) przygotowania i wykorzystania domowych pomieszczeń ochronnych,
- 5) postępowania w rejonach porażenia, klęsk żywiołowych i innych zagrożeń oraz udzielania pomocy poszkodowanym⁶.

Przygotowanie do realizacji wyżej wymienionych zadań prowadzi się w drodze zajęć podstawowych oraz ćwiczeń praktycznych. Pierwsza z form powinna być realizowana w cyklu pięcioletnim, nie częściej niż dwa razy do roku w czasie wolnym od pracy, w wymiarze 4 godzin w dniu roboczym oraz 8 w dniu ustawowo wolnym od pracy. Zajęcia dla osób zatrudnionych powinny być organizowane w ich miejscu zatrudnienia, natomiast w przypadku ludności nie pracującej w ich miejscu zamieszkania. Prowadzić powinni je instruktorzy obrony cywilnej, komendanci formacji oraz inne osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

Ćwiczenia praktyczne, stanowiące uzupełnienie zajęć podstawowych, polegają na wykonywaniu zadań mających na celu nabycie praktycznych umiejętności ochrony własnego zdrowia i życia, gospodarstwa domowego oraz udzielania pomocy poszkodowanym.

W celu realizacji powyższych przedsięwzięć dokonuje się organizacyjnego podziału zadań dla bloków, zespołów budynków i kwartałów, zlecając ich wykonanie właścicielom budynków, administracji lokali, zespołom i samorządom mieszkańców, zapewnia się uwzględnienie w planach obrony cywilnej zadań w zakresie powszechnej samoobrony oraz dokonuje się kontroli przygotowań w zakresie samoobrony.

Przygotowania w zakresie powszechnej samoobrony koordynowane przez organizację Obrony Cywilnej powinny kształtować praktyczne umiejętności, zapewniające skuteczną ochronę siebie, miejsca i rejonu zamieszkania

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności, Dz.U. 1993 nr 91, poz. 241. § 10.

przed zagrożeniami związanymi głównie z działaniami wojennymi oraz klęskami żywiołowymi.

Zaprezentowane powyżej treści określają, jak powinien wyglądać proces szkolenia i ćwiczenia według zapisów prawnych i założeń organizacyjnych. Warto jednak skonfrontować ten idealny model z rzeczywistym procesem ich realizacji.

Według dostępnego Raportu Najwyższej Izby Kontroli „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej”⁷ przeprowadzone ćwiczenia nie gwarantują systemowego i rzetelnego przygotowania kadr administracji publicznej wszystkich szczebli do realizacji zadań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną. Ponadto w części województw, powiatów i gmin nie zostały one w ogóle zorganizowane, co niektórzy przedstawiciele administracji błędnie tłumaczyli brakiem powołania do życia formacji obrony cywilnej⁸. Braki wykazano także w stosunku do szkoleń w zakresie powszechnej samoobrony. W niektórych podmiotach ograniczono je jedynie do kolportowania materiałów informacyjnych w postaci ulotek, tłumacząc się brakiem zainteresowania szkoleniem wśród ludności.

Nieco więcej szczegółowych informacji na temat przebiegu i efektywności szkoleń i ćwiczeń w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej dostarcza nam Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r.⁹ Wynika z nich, że w 2018 r. zorganizowanych zostało 51 686 różnych form edukacyjnych z badanego zakresu, w których udział wzięło 415 059 osób. Ich szczegółowe zestawienie przedstawia tabela 1. Dostępne w dokumencie dane wskazują także na minimalny wzrost (o około 1%) w stosunku do lat ubiegłych przeszkolenia formacji OC. Natomiast w przypadku przeszkolenia obywateli w zakresie powszechnej samoobrony można zaobserwować, że liczba uczestników tych szkoleń wahała się od 447 155 osób w roku 2016, poprzez 671 654 osoby w roku 2017 oraz 501 828 osób w roku 2018¹⁰. Wartości wzrosły zatem w sposób zasadniczy, jednakże w dalszym ciągu stanowią zaledwie około jednego procenta ogółu

⁷ Raport Najwyższej Izby Kontroli „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej”, KPB.430.009.2017 Nr ewid.147/2018/P/17/039/KPB, Warszawa 2018.

⁸ Szkolenia kierowane są bowiem nie tylko do formacji OC, lecz także jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach kadr administracji publicznej i obywateli.

⁹ Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r., Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, Warszawa 2019.

¹⁰ Tamże, s. 43-44.

społeczeństwa. Mimo, że znaczna grupa obywateli nie podlega obowiązkowi szkolenia, odsetek przeszkolonych w stosunku do liczby podlegającej temu obowiązkowi jest znikomy.

Tabela 1. Szkolenia i ćwiczenia w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej

GRUPA SZKOLENIOWA	2016		2017		2018	
	Liczba osób	Liczba szkoleń	Liczba osób	Liczba szkoleń	Liczba osób	Liczba szkoleń
Starostowie oraz wójtowie/ burmistrzowie/ prezydenci miast	971	290	1 268	318	16 488	2 392
Pracownicy ds. OC, obronnych w gminie	3 299	1 344	3 499	1 420	5 466	737
Pracownicy ds. OC, obronnych w powiecie	1 402	444	1 470	395	593	174
Pracownicy ds. OC, obronnych w województwie	266	96	106	75	3 901	886
Zespoły zarządzania kryzysowego w gminie	6 904	982	7 715	1 059	3 804	1 289
Zespoły zarządzania kryzysowego w powiecie	2 532	238	2 619	247	192	97
Zespoły zarządzania kryzysowego w województwie	423	116	593	118	940	1 122
Dyrektorzy, kierownicy zakładów pracy, prezesi jednostek gospodarczych	2 310	547	2 380	526	850	492
Inspektorzy/pracownicy ds. OC/obronnych w zakładach pracy	19 45	552	2 476	289	12 472	32 579
Instruktorzy OC	295	36	159	45	10 509	1 070
Komendanci formacji	634	382	1 006	406	834	462
Członkowie formacji	33 043	2 736	22 362	2 253	31 636	2 498
Kuratorzy oświaty	0	0	4	2	25	1
Wizytatorzy MEN ds. obronnych	11	4	147	10	194	32
Dyrektorzy szkół	2 037	417	1 844	390	1 864	252
Nauczyciele	14 176	743	18 218	884	14 768	732
Ćwiczenia	208 116	2 007	206 344	2 385	182 649	3 035
Pozostałe	101 327	4 405	142 567	2 764	127 874	3 836
RAZEM	370 842	15 339	414 777	13 586	415 059	51 686

Źródło: Ocena przygotowań...

Wśród form prowadzonego przygotowania ludności oprócz klasycznych szkoleń realizowanych w zakładach pracy oraz miejscach zamieszkania wymieć należy konkursy, zawody czy pogadanki, wśród działań informacyjno-wydawniczych zaś opracowywanie i kolportowanie ulotek, broszur, folderów, plakatów, gazetek ściennych i tablic informacyjnych. W mediach elektronicznych pojawiły się także stosowne strony internetowe. Ponadto zdarzały się wystawy o tematyce ochrony ludności oraz obrony cywilnej.

Reasumując, należy na podstawie zestawienia teoretycznych założeń szkoleń i ćwiczeń z ich praktycznym wykonaniem wysnuć wnioski, że

występuje tutaj daleko idący dysonans. O ile teoretyczne założenia szkoleń wydają się być poprawne zarówno pod kątem treści merytorycznych, jak i grup zawodowych i społecznych objętych szkoleniem, o tyle praktyczne ich wykonanie jest w znacznej mierze nieskoordynowane, zaś poruszane faktycznie treści szkoleniowe nie odzwierciedlają rzeczywistych potrzeb w zakresie przygotowania zarówno kadr administracji publicznej, jak i ludności cywilnej. Można by tutaj kolokwialnie stwierdzić, że mamy do czynienia z uprawianiem sztuki dla sztuki, co z punktu widzenia ważkości problematyki bezpieczeństwa jest niezrozumiałe. Należy dołożyć wszelkich starań, aby ten stan rzeczy uległ zmianie i system szkoleń oraz ćwiczeń w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej zaczął zależycie przygotowywać społeczeństwo do działania w sytuacji coraz to nowych zagrożeń.

Bibliografia

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r., Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, Warszawa 2019.

Raport Najwyższej Izby Kontroli „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, KPB.430.009.2017 Nr ewid.147/2018/P/17/039/KPB, Warszawa 2018.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz.U. 2015 poz. 1829.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz.U. 2002 nr 96 poz. 850.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony, Dz.U. 1993 nr 91, poz. 241.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 z późn. zm.

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej.

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń obrony cywilnej.

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 29 czerwca 2012 r. w zakresie kwalifikacji i działalności instruktorów obrony cywilnej.

Jerzy KUNIKOWSKI
Paweł SZMITKOWSKI
Sylwester KUNIKOWSKI

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych

TRWAŁE I NOWE ZAGROŻENIA SPOŁECZEŃSTWA I MŁODZIEŻY¹

PERMANENT AND NEW THREATS TO SOCIETY AND YOUTH

Abstract: One of the most important challenges for social and education system remains preparation to form individual and common security. Present situation with many new compact threats inclined to make a very important place for education for safety in all educational system. In the face of cybernetic and economic challenges which are examples of new quality of them it's necessary to rebuild our thinking and activity in the area of safety attitudes.

Keywords: education for safety, safety attitude, threats, cybernetic threats, economic threats

Szczególnie ważnym współcześnie problemem społecznym i edukacyjnym jest przygotowywanie do zachowywania trwałego bezpieczeństwa państwa i narodu, w tym bezpieczeństwa indywidualnego, lokalnego i ogólnospołecznego. Nie jest to jednak łatwe oraz możliwe bez przygotowania do przeciwdziałania zagrożeniom lub ich eliminacji, co być powinno i jest ściśle związane z systematycznym kształtowaniem i przejawianiem – w sposób praktyczny – prawidłowych postaw i zachowań. Także zdecydowanego

¹ Ten ważny społecznie i edukacyjnie problem wymaga kontynuacji i zgłębiania. Jest także rozszerzeniem rozważań zawartych w publikacjach: J. Kunikowski, P. Szmitkowski, *Problem zagrożeń w edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] *Uwarunkowania procesu edukacji dla bezpieczeństwa*, Kunikowski J. (red.), Siedlce 2012, s. 77-88 i wyd. wcześniejsze; J. Kunikowski, *Bezpieczeństwo człowieka w świetle współczesnych zagrożeń – problem zawsze aktualny*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec wyzwań współczesności*, Z. Kwiasowski, K. Cendy-Niedzińska (red.), Kraków 2012, s. 142-160, P. Szmitkowski, *Zagrożenia asymetryczne wyzwaniem dla systemu ochrony ludności w Polsce*, [w:] *Wojna o pokój: współczesna rywalizacja, spory, konflikty i wojny*, M. Kubiak, M. Minkina (red.), Siedlce 2011.

działania pomocowego w sytuacjach, gdy zagrożenia występują realnie lub mogą mieć miejsce w przyszłości.

We współczesnych rozważaniach nad tymi problemami wskazuje się na wiele zasadniczych kwestii gnoseologicznych, poznawczych dotyczących bezpieczeństwa i zagrożeń oraz związanych z kształtowaniem świadomości indywidualnej i społecznej. Spośród nich na szczególną uwagę zasługuje – z jednej strony, wskazanie na rosnącą rolę i znaczenie podejmowanych zadań w procesach społeczno-edukacyjnych i wychowawczych, realizowanych w rodzinie, szkole, organizacjach społecznych oraz środkach masowego komunikowania. Z drugiej zaś – eksponowanie potrzeby kształtowania świadomości dotyczącej bezpieczeństwa oraz wysokiego poziomu wiedzy związanej z potencjalnymi zagrożeniami i zachowywaniem trwałego bezpieczeństwa jako potrzeby egzystencjalnej każdego człowieka.

Rozpad świata dwubiegunowego – na co słusznie zwracają uwagę profesorowie Jacek Pawłowski i Stanisław Koziej² – obok globalizacji i terroryzmu międzynarodowego stał się czynnikiem istotnie warunkującym charakter środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego przełomu XX i XXI wieku. Dotyczy on zwłaszcza sfery zagrożeń, która w czasach zimnej wojny była bardziej jednoznaczna i przewidywalna. Świat był wówczas zdominowany przez trwające nieustanne zmagania między dwoma przeciwstawnymi obozami. Zmagania te obejmowały w istocie wszystkie sfery życia ludzi i narodów, a zwłaszcza ideologiczną, polityczną, ekonomiczną, wojskową i kulturową. Mogły się one łatwo przerodzić w potężną konfrontację zbrojną, z globalną wojną jądrową włącznie. Był to wówczas najpoważniejszy rodzaj zagrożenia, który determinował ówczesne środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Należy zaznaczyć, że rozpad świata dwubiegunowego zdecydowanie odsunął na dalszy plan niebezpieczeństwo wojny globalnej. Nie oznaczało to bynajmniej, że świat stał się przez to bezpieczniejszy. Bowiem zauważyć trzeba, że środowisko bezpieczeństwa „nie znosi próżni” i niemal natychmiast pojawiły się nowe inne zagrożenia.

² J. Pawłowski, *Ewolucja zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego po zimnej wojnie. Zagrożenia asymetryczne*, [w:] *Bezpieczeństwo – Edukacja – Wychowanie*, t. 1, *Bezpieczeństwo w przeszłości i współcześnie*, T. Zacharuk, M. Minkina, B. Czełuscińska (red.), Siedlce 2015, s. 80; S. Koziej, *Globalne i euroatlantyckie uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2003, s. 7-8.

Wiele z nich, które zamierzamy przedstawić w niniejszym tekście, ma trwały charakter. Natomiast inne pojawiają się czasami nagle i niespodziewanie, jak np. wirusy i choroby – co oznacza, że systematycznie muszą być rozpoznawane i brane natychmiast pod uwagę, gdyż zagrażają epidemiami, a tym samym w sposób bezpośredni życiu każdego człowieka.

Zagrożenie jest pojęciem znanym każdemu z nas. Interpretowanym w zależności od zdobytego doświadczenia życiowego, profilu psychologicznego i związanymi z nim wewnętrznymi lękami, przekonań politycznych i religijnych, czy wreszcie zainteresowań oscylujących wokół przeróżnych dziedzin nauki i techniki. Mimo, że każdy z nas rozumie i interpretuje je na swój odmienny sposób, to jednak w wyobrażeniach tych zbieżne jest jedno, każde zagrożenie wiążemy z lękiem, bezradnością, niebezpieczeństwem, możliwością doznania uszczerbku duchowego i fizycznego. Zanim jednak przystąpimy do analizy poszczególnych typów zagrożeń warto wspomnieć o kształtujących je uwarunkowaniach. Literatura wyodrębnia w tej materii uwarunkowania **obiektywne i subiektywne**.

Pierwsze rozumiane są jako warunki w istniejącej rzeczywistości, które człowiek musi brać pod uwagę, aby skutecznie działać. Należą do nich: system ekonomiczny, bezpieczeństwo indywidualne i zbiorowe oraz stosunki narodowe i rodzinne. Mogą one być kształtowane niezależnie od woli człowieka, lecz mogą być przedmiotem poznania i bezpośredniego oddziaływania.

Drugi typ jest kształtowany w rodzinie, szkole, wojsku, kościele oraz innych instytucjach, a także w wyniku zdobywania własnych doświadczeń, wiążących się z poszerzeniem wiedzy o świecie i życiu, rozwojem woli i konieczności dążenia do wyznaczonego celu, stanem odporności fizycznej i psychiki oraz uświadomionym postępowaniem i działaniem, wyrażonym w codziennym życiu³.

Poszukując pełnej i jednolitej, zrozumiałej dla wszystkich definicji zagrożenia, sięgnąć należy do wyjaśnień tego pojęcia zamieszczonych w literaturze fachowej. Według najbardziej ogólnej interpretacji **zagrożenie**, to: „pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne,

³ J. Kunikowski, *Wiedza Obronna*, Departament Społeczno-Wychowawczy Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 2000, s. 47 i 51.

a z drugiej czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw”⁴.

Inne źródło interpretuje **zagrożenie** jako sytuację, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Przyjmując za podstawę dziedzinę, w których może wystąpić zagrożenie wyróżnia się zagrożenia militarne i niemilitarne. Wśród zagrożeń militarnych można z kolei wyróżnić zagrożenia polityczne, zagrożenia gospodarcze, zagrożenia psychospołeczne, zagrożenia ekologiczne, zagrożenia wewnętrzne i inne⁵.

W przytoczonych definicjach rzuca się w oczy jeden bardzo istotny element. Każda z nich rozpatruje pojęcie zagrożenia na innym poziomie. Pierwsza dotyczy sfery psychologicznej, emocjonalnej, nie zastanawiając się nad konkretną przyczyną zagrożenia, kładzie nacisk na jego oddźwięk w naszej świadomości. Od subiektywnego spostrzeżenia, dzięki procesom analizy przychodzących do naszego mózgu informacji, syntezy i uogólniania wniosków, hipotetyczne pojęcie budzące nasz lęk „otrzymuje” niejako otoczkę racjonalności i zyskuje w naszych oczach rangę prawdziwego niebezpieczeństwa. Proces ten jest jak najbardziej prawidłowy, o ile tylko osoba dokonująca wartościowania spełnia kryteria człowieka myślącego w sposób racjonalny. W przeciwnym razie sama staje się ona źródłem potencjalnego zagrożenia dla swojego otoczenia, ze względu na opanowującą ją obsesję, której nie sposób racjonalnie wytłumaczyć ani przezwyciężyć.

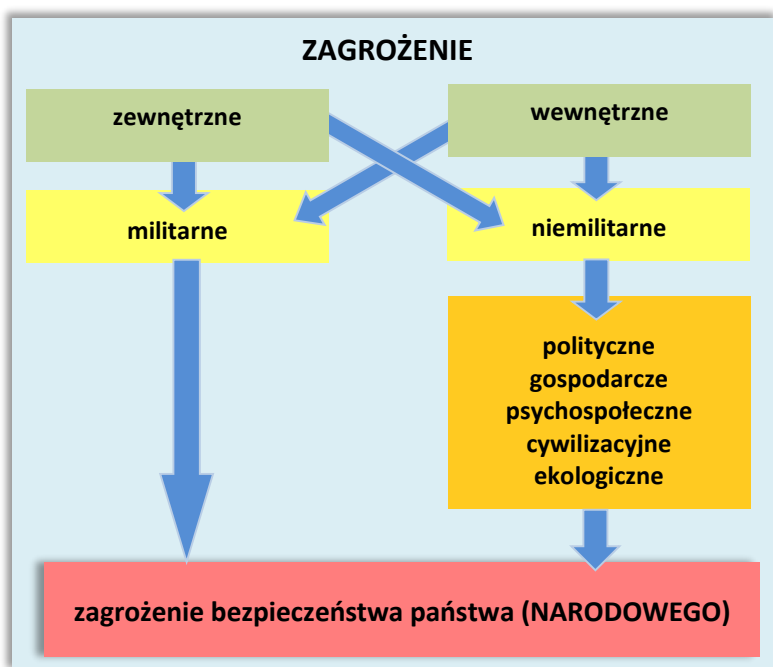
Druga definicja otwiera nam oczy na zewnętrzny wymiar pojęcia zagrożenia, wskazuje na wieloaspektowość i wielokierunkowość tego pojęcia w otaczającym nas świecie. Daje też większe możliwości poznania szczegółowych definicji poszczególnych pojęcia zagrożenia. Zanim jednak zagłębimy się w analizy, warto dokonać ogólnego podziału zagrożeń (rys. 1).

Dostępne pozycje literatury sugerują nam podział ogólnie rozumianego pojęcia zagrożenia na dwa obszary: **zagrożeń zewnętrznych i zagrożeń wewnętrznych**. Pierwszy z nich definiowany jest jako rodzaj zagrożenia, w wyniku którego zwiększone jest prawdopodobieństwo utraty lub ograniczenia suwerenności czy też integralności terytorialnej państwa,

⁴ S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.

⁵ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 61.

źródłem tego zagrożenia jest inne państwo⁶. Znamienna pozostaje tutaj jednokierunkowość i bardzo płytkie spojrzenie na problem zagrożenia zewnętrznego. Niezbyt trafne wydaje się utożsamianie go jedynie z możliwością militarnej agresji jednego państwa na drugie. Przy sporządzaniu definicji zapomniano najwyraźniej o całej gamie przyczyn mogących stanowić źródło zewnętrznego niebezpieczeństwa dla państwa. Wspomnieć należy chociażby o możliwości agresji ideologicznej, ekspansji wrogich bezpieczeństwu państwa poglądów mogących wywołać niepokoje społeczno-polityczne, problemie ekspansji sekt religijnych czy ruchów ekstremistycznych, o charakterze ponadnarodowym i ponadpaństwowym, których uczestnicy szukają pożywki dla swojej ideologii na każdym podatnym gruncie.



Opracowanie: Paweł Szmitkowski

Rysunek 1. Klasyczna struktura zagrożeń

Przechodząc do drugiej z wymienionych warstw, możemy przedstawić ją jako zagrożenie publiczne, stan w państwie, który uniemo-

⁶ Słownik podstawowych terminów z zakresu bezpieczeństwa państwa, Warszawa 1994, s. 91.

zliwia organom władzy utrzymanie ładu i porządku publicznego oraz zachowania życia i mienia ludności, a także korzystanie swobód praw i swobód obywatelskich zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa⁷.

W stosunku do poprzedniej interpretacji, zamieszczony opis wydaje się być bardziej trafny. Swym zakresem obejmuje bowiem wszelkie mniej lub bardziej przewidywalne czynniki mogące wpłynąć na destabilizację sytuacji w państwie. Warto się także zastanowić, czy obydwie płaszczyzny rozważań nie zazębiają się tworząc samonapędzającą się maszynę. Pogorszenie się stosunków zewnętrznych musi się zawsze zakończyć osłabieniem wewnętrznej jedności państwa. To samo zagrożenie wiąże się z brakiem środków do prowadzenia spójnej polityki wewnętrznej w państwie. Historia dostarcza nam tu licznych przykładów, w których wywołanie światowego konfliktu było lekarstwem na niemoc gospodarczą lub polityczną państwa.

W literaturze fachowej **zagrożenie militarne** określane jest jako splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej w wyniku zastosowania wobec niego przemocy zbrojnej⁸. Doskonale widać, że definicja ta została sformułowana od zamieszczonej wyżej przez zastosowanie prostej analogii. Interpretacja zagrożenia militarnego jest w niej bardzo szeroka. Określenie przemoc zbrojna może dotyczyć bowiem zarówno demonstracji siły, incydentu zbrojnego, jak i otwartej, bezpardonowej inwazji. Dotyczy więc wszelkiego rodzaju działań zaczepnych z użyciem środków militarnych.

Kolejnym rodzajem zagrożenia, wymienionym w definicji ogólnej jest **zagrożenie niemilitarne**. Określane jest ono jako splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, ewentualnie naruszenie jego suwerenności w wyniku zastosowania wobec niego przemocy niezbrojnej⁹. Ta, nieco enigmatycznie brzmiąca definicja otwiera pole dla wszystkich,

⁷ Tamże, s. 90.

⁸ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 25.

⁹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2000, s. 90.

k którzy chcą zdefiniować pojęcie przemocy niebrojnej. Możliwości jest bardzo wiele. Wszelkie naciski polityczne, gospodarcze, ideologiczne lub religijne, czy nawet kulturowe noszą miano przemocy niebrojnej, o ile tylko ich stosowanie leży w sprzeczności z wolą państwa na którego obszarze są stosowane. Co więcej, zagrożenie niemilitarne może mieć swoje źródło wewnątrz państwa i dotyczyć działania grup, zmierzających do dezintegracji kraju od środka.

Przy szczegółowej analizie pojęcia zagrożenia niemilitarnego trudno pokusić się o gradację wartości poszczególnych zagrożeń. Każde bowiem z nich, jeżeli występuje z odpowiednią siłą, może stanowić podstawę do sparaliżowania w pewnym zakresie harmonijnej egzystencji państwa. Aby lepiej zrozumieć i poznać strukturę zagrożeń niemilitarnych przyjrzyjmy się poszczególnym składnikom tego niezwykle szerokiego pojęcia.

Na początku zajmijmy się **zagrożeniem politycznym**, które w literaturze przedmiotu interpretowane jest jako stan, w którym nasilają się działania zorganizowanych grup społecznych (politycznych), uniemożliwiające wypełnienie przez państwo jego głównych funkcji, a przez to osłabiające lub niweczące działania organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe¹⁰. Głębsza refleksja na temat definicji skłania nas do zastanowienia się nad źródłem zagrożenia. Może ono mieć bowiem charakter zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Siatki powiązań w wielu przypadkach transformują oddziaływania polityczne w niebezpieczeństwo gospodarcze czy psychospołeczne. Są to zagrożenia, których pochodzenie łatwiej jest zakamuflować od nacisków politycznych, zwłaszcza pochodzących z zewnątrz.

Inne mechanizmy działania wykazują zagrożenia polityczne o charakterze wewnętrznym. Obserwujemy je codziennie. Najprostszą i jednocześnie najbardziej reprezentatywną ich formą są rozgrywki polityczne na forum sejmu i senatu oraz arenie rywalizacji partyjnej. Często niezdrowe ambicje polityków nakłaniają ich do prowadzenia zorganizowanych działań blokujących wprowadzenie ważnych dla kraju ustaw, lansujących kult prywaty i robienie tzw. „dobrych interesów” kosztem społeczeństwa. Jest to jednak proceder dosyć ryzykowny z racji na możliwość wywołania fali oporu społecznego. Dlatego też łatwiej jest promować swoje tezy ustami innych. Można tego dokonać poprzez zaskarbienie sobie przychylności najbardziej

¹⁰ Tamże.

wpływowej klasy w państwie. Opór stawiany przez rząd i oponentów danej grupy nacisku jest wówczas łatwiejszy do przezwyciężenia.

Efektem zabiegów politycznych może stać się, jak sygnalizowano powyżej, **zagrożenie gospodarcze**. W literaturze definiowane jest jako stan, w którym państwo nie może przeciwstawić się takim oddziaływaniom zewnętrznym i wewnętrznym, które uniemożliwiają rozwój ekonomiczny zgodny z kierunkami i tempem, a przez to osłabiają potencjał gospodarczo-obronny¹¹. Bliższe spojrzenie na tę definicję skłania do refleksji na temat wpływu światowej „finansjery” na gospodarkę poszczególnych krajów. Sieć banków oplatająca ziemią olbrzymią siecią ekonomiczno-informatyczną jest w obecnej sytuacji na tyle potężna, że za pośrednictwem swoich decyzji jest w stanie w znacznym nawet zakresie wpływać na sytuację gospodarczą wybranych krajów.

Liczący się wpływ na rozwój zagrożenia gospodarczego mogą mieć także przyczyny militarne. Doskonałym tego przykładem jest pamiętny atak terrorystyczny 11 września 2001 r., który pociągnął za sobą recesję na giełdzie nowojorskiej, co z kolei zaowocowało wahaniami stabilności cen aktywów na wszystkich giełdach światowych. Ten z pozoru nie związany z gospodarką akt terroru był więc bardziej destruktywny niż skomplikowane operacje finansowe stosowane przez banki i konsorcja.

Jako źródło zagrożeń gospodarczych warto by także uznać wszelkiego rodzaju przyczyny wewnętrzne. Są to różnorodne zabiegi wpływowych finansistów lokalnych, lub też, z czym mamy do czynienia coraz częściej, chaotyczne i pozbawione pierwiastka racjonalności poczynania organów rządzących. Możemy do nich zaliczyć chociażby wprowadzanie nieprzemyślanych reform, korupcję, wielomiliardowe inwestycje, które w rezultacie okazują się nieefektywne, obciążając skarb państwa coraz większymi długami. Wszystkie te posunięcia i sprzeczne z prawem procedury prowadzą w konsekwencji do popadania państwa w coraz poważniejsze kłopoty finansowe, zmuszają do zaciągania długów zagranicznych, a w rezultacie spłacania ich kosztem całego społeczeństwa.

Ta ostatnia sytuacja rodzi kolejny rodzaj niebezpieczeństwa. Chodzi tu mianowicie o **zagrożenie psychospołeczne**. Najkrócej mówiąc, jest to rodzaj zagrożenia, w wyniku którego istnieje zwiększone prawdopodobieństwo

¹¹ Tamże, s. 89.

obniżenia świadomości społeczeństwa¹². Nieco szersze ujęcie problemu przedstawia zagrożenie psychospołeczne jako stan świadomości społeczeństwa, objawiający się takim stopniem nasilenia negatywnych oddziaływań i zjawisk, pod wpływem których zachwiane zostają egzystencjalne możliwości oraz interesy narodu i państwa, a także istnieje możliwość obniżenia świadomości społeczeństwa¹³.

Bliższa analiza tego sformułowania skłania nas do wyciągnięcia wniosku, że ten rodzaj zagrożenia jest charakterystyczny dla krajów o niestabilnej sytuacji polityczno-gospodarczej. Brak stałości w sytuacji materialnej, trudności ze znalezieniem i utrzymaniem zatrudnienia, ciągle zmieniające się regulacje prawne, nieudolnie przeprowadzone reformy – to tylko niektóre, zaczerpnięte z naszych krajowych realiów, czynniki wywołujące niepokoje społeczne i obawę o dalszy byt. Definicja uczy nas, że nie jest to tylko niegroźny dla harmonijnego działania państwa przejaw społecznej troski o przyszłość, lecz źródło głębszego zagrożenia, zmierzającego ku zachwianiu żywotnych interesów narodu i państwa. Państwo i naród to bowiem jeden organizm, którego sprawne funkcjonowanie zależy od stanu dwóch nierozzerwalnych czynników – organizacji im podlegających oraz współtworzących ją obywateli. Liczne przykłady historyczne wskazują, że dopóki duch jedności i odpowiedzialności za kraj jest udziałem wszystkich jego mieszkańców, dopóty jego istnienie jest niezagrożone.

Tym bardziej niezrozumiałe wydaje się więc wywoływanie zagrożeń psychospołecznych o charakterze wewnętrznym przez wiele rządów na całym świecie. Pojawiający się w ich wyniku kosmopolityzm, wzmożone ruchy emigracyjne, a przede wszystkim dewaluacja pojęcia patriotyzm, rodzą przesłanki do upadku dla każdego kraju. Niebezpieczeństwo psychospołeczne nie musi płynąć jednak tylko z przyczyn wewnętrznych. Zachwianie wartości egzystencjalnych państwa może mieć także źródło w nacisku ze strony innego państwa. Embarga i blokady handlowe, izolacja na międzynarodowej scenie politycznej, groźba agresji militarnej, to, przy słabej konsolidacji wewnętrznej narodu, prosta droga do wywołania wewnątrzpaństwowych niepokojów i rozruchów. Nawet z pozoru nie

¹² Tamże, s. 32

¹³ Tamże, s. 90.

powiązane z zasadniczym torem rozważań katastrofy naturalne, przy bardzo szerokim spektrum działania i niedostatecznych wysiłkach rządu, zmierzających do likwidacji ich skutków, mogą stanowić potencjalne źródło niepokojów psychospołecznych na terenach dotkniętych katastrofą.

Przy analizowaniu definicji zagrożenia psychospołecznego pojawia się jeszcze jedno jego źródło, które możemy zakwalifikować jako całkowicie odrębne, niezwykle groźne i w obecnej sytuacji występujące ze szczególną siłą zagrożenie. Chodzi mianowicie o **zagrożenie cywilizacyjne**, czyli taki wpływ osiągnięć postępu cywilizacyjnego (np. mediów, literatury, sztuki, techniki), który działa destrukcyjnie na rozwój i harmonijne funkcjonowanie określonej społeczności w wyniku godzenia w prawnie zatwierdzone i powszechnie akceptowane normy natury tradycyjnej, estetycznej, religijnej itp.¹⁴

Tego rodzaju niebezpieczeństwo jest obecnie niemal na porządku dziennym. Lekka muzyka, łatwe formy rozrywki, popularna literatura, pozbawione artyzmu filmy, to tylko nieliczne przykłady oddziaływania tzw. kultury masowej na społeczności całego świata. Przekazywane w niej wzorce zachowań gloryfikujące przemoc, rozpasany seks i pogoń za ulotnym szczęściem, osiąganym drogą zażywania środków odurzających, zakamuflowanych pod nazwą miękkich narkotyków, sprawiają, że młode pokolenie nie identyfikuje się z przekazywanymi od wieków wzorcami osobowymi, niepopularnymi dziś mężami stanu, wybitnymi artystami czy poetami. Kontrowersyjne wystawy i prezentacje, obrażające uczucia religijne milionów ludzi na świecie, określane są jako awangarda nowej, zjednoczonej Europy, gdzie wartości uniwersalne należy zastąpić nowymi, obejmującymi swym zasięgiem wszystkie trendy kulturalno-obyczajowe. Zagrożenie cywilizacyjne nie wiąże się jednak tylko z niekontrolowanym rozwojem kultury i sztuki. To także zagrożenie chorobami cywilizacyjnymi – zawały, nowotwory, AIDS, atakując coraz bardziej zapracowanych i zajętych biznesem mieszkańców współczesnego świata. Jedną z ich przyczyn jest olbrzymi postęp techniczny i technologiczny, którego ujemnym skutkiem są fabryki produkujące paliwa, chemikalia, różnego rodzaju opakowania, nawozy sztuczne, itp.¹⁵, emitujące do środowiska szkodliwe dla zdrowia substancje.

¹⁴ Definicja opracowana przez P. Szmitkowskiego.

¹⁵ J. Kunikowski (red.) *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Warszawa 2001, s. 108.

Podążając za tematyką chorób cywilizacyjnych, dochodzimy do następnego, czyhającego na nas **zagrożenia ekologicznego**. Jest to rodzaj zagrożenia, w wyniku którego może nastąpić niebezpieczeństwo dla istot żywych, na skutek zmiany środowiska naturalnego¹⁶. Inne źródło interpretuje zagrożenie ekologiczne jako potencjalne zmiany w środowisku fizycznym, biologicznym i społecznym, w sumie niekorzystne i upośledzające jego egzystencję. Do najczęściej występujących form tych zagrożeń zalicza się:

- Degradację bogactw i zasobów naturalnych – która wyraża się w obniżeniu ilości i jakości zasobów mineralnych, lasów, gleby, wód, itp.
- Zanieczyszczenia biologiczne – powodujące schorzenia człowieka i świata przyrody
- Zanieczyszczenia chemiczne – pyłowe, gazowe, powietrza, gleby, wody, środków spożywczych, a w konsekwencji organizmów żywych.
- Zanieczyszczenia fizyczne, akustyczne, termiczne i radioaktywne
- Zanieczyszczenia estetyczne – wyrażające się w brzydocie, chaosie, bezładzie przestrzennym, braku organizacji, naruszaniu harmonii krajobrazu¹⁷.

Jak widać, intensywny postęp naukowo-techniczny, szybki przyrost ludności świata i presja wywierana na środowisko przez ludność świata, powodują w rezultacie niewyobrażalną degradację biosfery. Naruszony zostaje tym samym system funkcjonowania przyrody, którego zakłócenie można przyrównać do „kataklizmu wojny nuklearnej”. Różnica między skutkami działania broni jądrowej a tzw. „wojny ekologicznej” zawiera się jedynie w długości ich trwania. Skutki są natomiast identyczne.

Źródła zagrożeń ekologicznych możemy poszukiwać w nie kontrolowanym dążeniu człowieka do zaspokojenia potrzeb cywilizacyjnych, kosztem realizacji potrzeb biologicznych i społecznych, przy jak najmniejszych nakładach finansowych. Bywa nierzadko, że konstruktorzy urządzeń technicznych, od których w dużym stopniu zależy nasza egzystencja, skłaniają się ku wykorzystaniu tańszych, lecz niestety wrogich środowisku technologii. Interes społeczny schodzi w tym momencie na plan dalszy, ustępując miejsca skutkom działalności użytkowej, przynoszącej

¹⁶ *Słownik terminów...*, s. 162.

¹⁷ *Leksykon pojęć dydaktyczno-wychowawczych dowódcy*, Warszawa 1999, s. 262.

natychmiastowe i duże zyski. Nie miało to znaczenia w dobie eksplozji rewolucji przemysłowej, lecz w obecnej sytuacji, gdy nasza wyeksploatowana przyroda dopomina się czasu na regenerację, warto zastanowić się nad wykorzystaniem w działalności przemysłowej alternatywnych źródeł zasilania i poważnie pomyśleć o lansowanej i wykorzystywanej w wielu krajach europejskich utylizacji odpadów na szeroką skalę. Nasza strategia powinna zmierzać ku:

- kształtowaniu ogólnej świadomości społecznej dotyczącej przyczyn i skutków zagrożenia środowiska;
- kształtowaniu na różnych szczeblach kadr zarówno kierowniczych, jak i personelu wykonawczego w zakresie ekologii;
- dążenie do ukształtowania postaw proekologicznych w procesie edukacji i działalności każdego człowieka¹⁸.

Niezależnie od rodzaju występującego zagrożenia, każde z nich prowadzi w rezultacie do **zagrożenia bezpieczeństwa państwa**¹⁹. Pojęcie to określa się jako taki splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych – w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp²⁰.

Co więcej, w chwili obecnej klasyczne ujęcie i taksonomia zagrożeń ulega diametralnym zmianom. Szttywny podział na zagrożenia militarne i niemilitarne oraz niedookreślony wcześniej terroryzm, a także mieszczące się w przedstawionych pojęciach podkategorie wydaje się być nieadekwatny w stosunku do niezwykle dynamicznej i turbulencyjnej rzeczywistości. Występujące obecnie zagrożenia nie mają już bowiem charakteru aktów lub procesów, ograniczających się wyłącznie do jednej kategorii. Ze względu na globalizację i *de facto* „kurczenie” się świata, zależności między nimi stają

¹⁸ Tamże.

¹⁹ W prowadzonych rozważaniach bezpieczeństwo państwa traktowane jest jako synonim bezpieczeństwa narodowego. Zakłada się bowiem, że pełen wymiar bezpieczeństwa, charakterystyczny dla społeczeństw demokratycznych, o których tu mowa wiąże się z tożsamością interesów narodu i władz.

²⁰ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 61.

się coraz bardziej widoczne i jednocześnie coraz mniej przewidywalne. Doprowadza to w konsekwencji do powstania ciągów zależności, chociażby w następującej postaci. Zagrożenie o charakterze gospodarczym (np. skutki kryzysu) uderzają w sferę społeczną, wywołując masowe niezadowolenie kończące się chociażby falą strajków. To zjawisko z kolei powoduje napięcia w strukturach władzy państwowej, które, nieumiejętnie sterowane, mogą doprowadzić do kryzysu politycznego. Tak daleko idące reperkusje, powiązane z chęcią przywrócenia stabilności doprowadzić mogą do interwencji zbrojnej (wewnętrznej lub nawet zewnętrznej), a więc powstania kryzysu o charakterze militarnym. Zazębianie się zagrożeń powoduje powstanie zjawiska, które można określić mianem ich kompaktowości²¹. Przejawia się ono zacieśnieniem związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy poszczególnymi kategoriami zagrożeń, które w konsekwencji skutkują pojawieniem się swoistych algorytmów rozwoju i następstw poszczególnych niebezpieczeństw.

Współczesne zagrożenia niekoniecznie muszą być postrzegane wyłącznie w skali makro. Do potencjalnych niebezpieczeństw, które dotyczą zwłaszcza ludzi młodych zaliczyć należy **rosnące możliwości zachowań agresywnych powodowanych środkami masowego przekazu, zwłaszcza przez Internet**. Mogą one bowiem oddziaływać na odbiorcę nie tylko sporadycznie, ale również w sposób ciągły poprzez możliwe korzystanie z różnych programów – często o charakterze destrukcyjnym. Nieograniczony dostęp do Internetu dotyczy dziś zarówno domu, jak i szkoły i to niemalże każdej pory dnia.

Wskazując na potencjalne możliwości zagrożeń wirtualnych, niektórzy autorzy (między innymi: Józef Bednarek, Krzysztof Nowakowski, Jacek Pyżalski) eksponują występującą, a nawet promowaną przemoc w grach komputerowych, których duża ilość i różnorodność pojawiła się w drugiej połowie lat osiemdziesiątych. Dziś obserwujemy nie tylko ich eksplozję, ale również różnorodność występowania. Chodzi bowiem o to, że programy te stają się – z jednej strony, źródłem inspiracji do przemocy wirtualnej; z drugiej zaś, przyczyniają się kształtowania złych nawyków. Dotyczyć to może np. początkujących kierowców, którzy w młodym wieku, często jako dzieci, dużo czasu spędzali przed komputerem biorąc udział w wielu uzależniających grach – również w roli „małych kierowców”.

²¹ Termin zaproponowany przez P. Szmitkowskiego.

Eksponowany współcześnie podział gier komputerowych uwzględnia głównie rodzaj wykonywanego zadania. Niezależnie jednak od tego, czy komputerowe traktowane jako źródło rozrywki i zabawy, wzbudzają zawsze silne emocje. Dlatego też przekonujący jest podział, który wyróżnia:

- gry symulacyjne – gdyż oddają one bardzo dokładnie realia poruszania się jakimś pojazdem bądź symulujące działania komandosów, policji itp.;
- gry strategiczne – które charakteryzują się tym, że od gracza wymagają planowania, zarządzania, opracowania taktyki, a także zręczności manualnej. Ich tematyka obejmuje między innymi konflikty zbrojne lub strategie ekonomiczne;
- gry zręcznościowe – przy których wymagany jest refleks i sprawność w posługiwaniu się joystickiem, myszką lub klawiaturą;
- gry przygodowe – w grach tego typu dominuje fabuła oraz wykonywanie rozmaitych czynności prowadzących do rozwiązywania zagadek;
- gry fabularne – gdzie gracz tworzy własną postać, dla której wybiera określoną profesję np. wojownika, żołnierza, czarodzieja, a następnie rozwija w niej potrzebne cechy i umiejętności w toku gry;
- gry logiczne – wymagają one od gracza przede wszystkim logicznego myślenia, są one przeniesieniem na ekran monitora znanych łamigłówek lub zadań logicznych. Aby podnieść jakość i atrakcyjność gier komputerowych często łączy się ich dwa gatunki²².

Dodać również należy, iż ze względu na efektywność oddziaływania, zwłaszcza poprzez różnorodność i jakość barw, dźwięków i emocji, gry komputerowe stały się również niemałą częścią oddziaływania medialnego w oferowanych programach telewizyjnych, również w reklamach. Podnosząc natomiast zagadnienie przemocy wirtualnej oraz mając na myśli zwłaszcza przemoc obecną w Internecie, często wskazuje się na agresję elektroniczną wśród dzieci i młodzieży. Najczęściej spotykanymi ofiarami takiej agresji stają się osoby młode, bezkrytycznie przyjmujące wszelkie, nawet dalekie od realiów, informacje.

²² A. Andrzejewska, J. Bednarek, D. Strzała, *Cyberprzestrzeń – szanse, zagrożenia, uzależnienia*, Warszawa 2007, s. 50.

Ofiarami przemocy lub narażonymi na przemoc stają się także – jak podkreśla Jacek Pyżalski²³ – osoby z pewnymi dysfunkcjami fizycznymi, jak np. osoby niepełnosprawne, czy osoby uzależnione. Wymienia również następujące rodzaje przemocy występującej w Internecie:

- przemoc wirtualną wobec pokrzywdzonych;
- przemoc wirtualną wobec celebrytów;
- elektroniczną przemoc uprzedzeniową;
- przemoc wirtualna wobec nieznajomych;
- cyberbulling, który jest nazywany inaczej mobbingiem elektronicznym oraz jest szczególnie ważny z punktu widzenia oddziaływań rodzicielskich, pedagogicznych i wychowawczych na dzieci i młodzież.

Zauważyć również należy, iż współczesne uzależnienie od komputera i Internetu związane jest z realizowaniem własnych potrzeb w świecie fikcji. Niektórzy nawet twierdzą – jak zauważa Brunon Hołyst²⁴, że ciągłe korzystanie z komputera pociąga za sobą zanik zdolności do ludzkiego reagowania na otaczający świat. Obydwa media: telewizor i komputer, dzięki stymulacji wzroku i słuchu, dają wrażenie zaspakajania określonych ludzkich potrzeb, których człowiek nie potrafi zrealizować w rzeczywistości. Największe możliwości pod tym względem ma Internet.

Szczególnie ważnym, nowym i nasilającym się rodzajem współczesnych zagrożeń są zagrożenia ekonomiczne. Wynikają one zarówno z obiektywnych przesłanek globalnych, jak też przesłanek subiektywnych o charakterze życiowym, często konsumenckim.

W odniesieniu do motywów o charakterze globalnym zauważyć należy, iż dotyczyć się one będą, między innymi, intensywnych zmian i poszukiwań w sferze usług. Współczesna rzeczywistość, „zmienne czasy”, nowoczesne społeczeństwo i szybko rozwijające się rynki finansowe nieustannie doskonalą swoją działalność. Instytucje zmieniając się tworzą coraz to nowsze i bardziej wyspecjalizowane, a nawet wyrafinowane narzędzia i instrumenty finansowe. Upowszechniając swoją działalność agresywnie zdobywają „rynki kapitałowe”, które były zarezerwowane wcześniej tylko dla nielicznych osób czy grup społecznych.

²³ J. Pyżalski, *Agresja elektroniczna wśród dzieci i młodzieży*, Sopot 2011, s. 42-43.

²⁴ B. Hołyst, *Wiktymologia*, wydanie IV zmienione i rozszerzone, Warszawa 2011, s. 402.

Ponadto, konkurujące między sobą instytucje finansowe poszukują nowych sposobów osiągania zysków, zdobywania nowych klientów i zwiększania swojej pozycji rynkowej. Nie byłoby to jednak możliwe bez udziału ludzi, którzy stają się zwykłymi konsumentami w całej sferze usług finansowych. Pozostaje mieć nadzieję, że jako indywidualni klienci korzystać możemy z istniejących rozwiązań w równie pozytywny sposób, jak i duże instytucje finansowe. Rzeczywistość okazuje się czasami inna, zaś nasza pozycja w negocjacjach z bankiem czy ubezpieczycielem nie jest równoważna potencjałowi tych instytucji w osobach jej specjalistów.

Dlatego też niezwykle ważna jest – po pierwsze – świadomość możliwych zagrożeń; po drugie – świadomość własnej roli i znaczenia, gdyż bez naszego udziału funkcjonowanie instytucji finansowej byłoby ograniczone; po trzecie – świadomość niezbędnej edukacji w zakresie praw i obowiązków klienta jako aktywnego uczestnika rynku usług finansowych. Mamy tu również na uwadze i inne uświadomione potrzeby subiektywne, jak:

- znajomość swoich praw i obowiązków,
- świadomość własnych możliwości i ograniczeń,
- znajomość podstawowych zasad funkcjonowania rynku i instytucji finansowych,
- świadomość faktu, że każdy potencjalny zysk wiąże się z podejmowanym ryzykiem,
- przekonanie o potrzebie dokształcania i rzetelnego studiowania podpisywanych dokumentów,
- stałej czujności i weryfikacji posiadanej wiedzy.

Współczesne czasy oraz nowoczesne narzędzia i instrumenty finansowe, jak by nie były atrakcyjne i wygodne, to mogą jednak i stwarzają określone zagrożenia. Dla przykładu konta internetowe, powszechnie używane karty kredytowe i płatnicze, ostatnio promowane „portfele w telefonach komórkowych” czy nieograniczony dostęp do finansów osobistych przez smartfony kusi przestępców do wyłudzenia danych identyfikujących, podszycia się pod właściciela w celu wykonania nieuprawnionych działań czy kradzieży. Coraz częściej dochodzi do kradzieży tożsamości w celu wyłudzenia kredytu czy też innych działań przestępczych i to już nie tylko w filmach sensacyjnych. Słabiej wyedukowani klienci często padają ofiarą oszustów czy naciągaczy – czasami bardzo wyrafinowanych, oferujących produkty nieuregulowane prawnie lub wymykające się spod kontroli państwa. Może najmniej

drastyczny, lecz również bardzo szkodliwy jest proceder oferowania produktów finansowych, które nie spełniają oczekiwań klienta oraz – co gorsze, nie są odpowiednio dopasowane do jego potrzeb. Wszyscy wiemy, że przed podpisaniem umowy należy dokładnie ją czytać, zwłaszcza to, co jest napisane „małym, drobnym drukiem”. Jednakże, w świetle wielu istniejących współcześnie spraw konsumenckich, w tym również o charakterze ekonomicznym, pojawia się pytanie: czy wszyscy tak postępujemy?

Głośnym echem odbijają się afery związane np. z upadkiem parabanków *Amber Gold*, czy *Finroyal* i ogromnymi stratami finansowymi setek klientów, funkcjonujących w tych piramidach finansowych. Dodajmy również to, że wcześniej wielu klientów skwapliwie skorzystało z pojawiającej się możliwości „tańszych” kredytów hipotecznych we frankach szwajcarskich. Dziś ponoszą oni znaczne koszty wynikające z różnic po zmianie kursu franka oraz ogólnej sytuacji rynkowej. Wystarczyłoby jednak trochę przezorności w tym względzie oraz znajomości sprawdzonej i stosowanej maksymy ekonomicznej, iż nie bierze się całości kredytu w walucie, w której się nie zarabia.

Ponadto, wskazując na kredytobiorców jako ofiary, Brunon Hołyst²⁵ zauważa, że po 2000 roku szybko rosły pożyczki, określane w finansowym slangu jako tzw. szybkie pieniądze – kredyty konsumpcyjne. Banki kusiły „pożyczką na dowód”, „pożyczką w kwadrans”, „wystarczy jeden klik w Internecie”. Z banku wychodziły propozycje, a ludzie skwapliwie z tego korzystali. Zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów konsumpcyjnych zbliżyło się w 2008 roku do 80 mld zł, co oznaczało wzrost o 30% w porównaniu z poprzednim rokiem. Sklepy kusiły też własnymi kartami kredytowymi – w efekcie, do 2008 roku wydano ich ponad 8 mln, przy czym w samym tylko 2008 r. przybyło aż 2 mln (zadłużenie łączne – 9,2 mld zł).

Świadomość możliwych zagrożeń ekonomicznych dotyczy nie tylko polskiego społeczeństwa. Odnosi się także do ludności innych państw, głównie tych, gdzie rozpowszechnione są różnorodne pożyczki i kredyty pobierane na zakup nieruchomości. Jest to zatem problem szerszy, można powiedzieć problem ogólny, lecz szczególnie ważny zwłaszcza wtedy, kiedy stajemy przed koniecznością korzystania z kredytu bankowego. Warto

²⁵ Tamże, s. 445.

wówczas pamiętać o tym, że zdolność kredytową warunkują miesięczne i stałe dochody. Powinny być one minimum dwukrotnie wyższe niż miesięczne raty spłacanej pożyczki.

Postrzeganie i interpretacja współczesnych zagrożeń ma charakter zarówno inter-, jak i transdyscyplinarny. Wiąże się z koniecznością głębokiej refleksji nad wszystkimi sferami ludzkiego życia, poczynsz od podejścia indywidualnego do rozważań o charakterze ogólnospołecznym w wymiarze lokalnym, regionalnym i wreszcie globalnym. Nie można w tej chwili bowiem dywagować na temat pojawiających się niebezpieczeństw, traktując je w sposób autonomiczny, ponieważ w obliczu pojawiającej się kompaktowości jest to podejście niepełne. Konieczne jest w takiej sytuacji podjęcie naukowej dyskusji, opartej na solidnej wiedzy empirycznej, aby móc skutecznie rozpoznać zagrożenie, określić jego przyczyny i potencjalne skutki oraz podjąć odpowiednie kroki w zakresie przeciwdziałania mu, jak również likwidacji występujących skutków.

Bibliografia

- Andrzejewska A., Bednarek J., Strzała D., *Cyberprzestrzeń – szanse, zagrożenia, uzależnienia*, Warszawa 2007.
- Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994.
- Hołyst B., *Wiktymologia*, wydanie IV zmienione i rozszerzone, Warszawa 2011.
- Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994.
- Koziej S., *Globalne i euroatlantyckie uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2003.
- Kunikowski J. (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Warszawa 2001.
- Kunikowski J., *Wiedza Obronna*, Warszawa 2000.
- Leksykon pojęć dydaktyczno-wychowawczych dowódcy*, Bellona, Warszawa 1999.
- Pawłowski J., *Ewolucja zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego po zimnej wojnie. Zagrożenia asymetryczne*, [w:] *Bezpieczeństwo – Edukacja – Wychowanie*, t. 1, *Bezpieczeństwo w przeszłości i współcześnie*, Zacharuk T., Minkina M., Czełuscińska B. (red.), Siedlce 2015.
- Pyżalski J., *Agresja elektroniczna wśród dzieci i młodzieży*, Sopot 2011.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2000.
- Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994.

BEZPIECZEŃSTWO W ŚRODOWISKU SZKOLNYM – WYBRANE ASPEKTY

SAFETY IN A SCHOOL ENVIRONMENT – SELECTED ASPECTS

Abstract: The issue of safety in the school environment has been treated marginally for many years. Although nowadays it has become the subject of interest for almost all environments related to education. The common goal of both the educational system and the non-educational system institutions is to ensure the safety of children and adolescents. Strengthening the feeling of security in the school environment is one of the priorities of the state's education policy. The whole school community, employees, including teachers, pupils, parents, and above all the director of the facility should participate in building a safe school. Security tasks imposed on schools and other educational institutions have been included in many legal acts. The article below presents selected normative and legal acts in which the director and teachers will find the most important issues related to safety in the school environment.

Keywords: safety, school, safety of children and youth

Bezpieczeństwo jako wolność od zagrożeń odnosi się zarówno do człowieka, jak i grupy społecznej oraz całego społeczeństwa, ponieważ funkcjonowanie człowieka w świecie opisywać należy w kategoriach społecznych. Bezpieczeństwo odnoszące się do pojedynczego człowieka to podstawowa potrzeba, odczucie, natomiast w relacji do grupy społecznej to ponadto stan, proces i cel. Różne są wymiary bezpieczeństwa, wspólne natomiast postrzeganie w relacji do niebezpieczeństw¹.

Bezpieczeństwo można również odbierać jako subiektywne odczucie, jak i zawierające elementy wymierne, czyli obiektywne. Współczesny

¹ R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995.

świat, cechujący się złożonością bliższej i dalszej rzeczywistości, jest dostarczycielem wzrastającej liczby negatywnych czynników i zjawisk oddziałujących na podmioty².

W teorii i praktyce edukacji dla bezpieczeństwa rozróżnia się bezpieczeństwo personalne i bezpieczeństwo strukturalne. Bezpieczeństwo personalne obejmuje zagadnienia charakterystyczne dla dynamiki zmian, będących udziałem nie tylko dorosłych, ale również dzieci i młodzieży. Niewystarczające przygotowanie młodych ludzi do racjonalnego obchodzenia się z własnymi oraz cudzymi emocjami, spowodowane nasilającym się w okresie dorastania pobudzeniem emocjonalnym, może w istotny sposób pogorszyć stan bezpieczeństwa personalnego. Wiąże się to z występowaniem stresów i konfliktów szkolnych, a niekiedy również lęku o egzystencję społeczną.

Dla realizatorów celów i zadań edukacji ukierunkowanej na przeciwdstawianie się zagrożeniom bezpieczeństwa, pojęcie indywidualności wyrażającej się intelektualną autonomią ma istotne znaczenie. Jednostka ludzka autonomiczna intelektualnie i emocjonalnie bardziej ceni normy i cele społeczne, zwracając uwagę na system wartości, wolność, poczucie godności, odpowiedzialność, a także na przejawianie aktywności społecznej³.

Bezpieczeństwo personalne rozpatrywane w aspekcie zaspokajania takich potrzeb, takich jak: niezależność, spokój, przetrwanie, posiadanie, pewność rozwoju, brak zagrożeń, istnienie, tożsamość, realizacja swoich możliwości, staje się współcześnie istotnym elementem szeroko rozumianej działalności wychowawczej szkoły, rodziny, środków masowego przekazu, grupy rówieśniczej oraz organizacji i stowarzyszeń. Umacnianie bezpieczeństwa personalnego ma ścisły związek z właściwym interpretowaniem bezpieczeństwa strukturalnego, współtworzonego przez określone instytucje rządowe i samorządowe, respektującego zapisy konstytucyjne, przestrzegającego prawa i dbającego o losy społeczeństwa⁴.

² A. Araucz-Boruc, *Bezpieczeństwo i obronność w edukacji młodzieży*, Siedlce 2015; J. Kunikowski (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Warszawa 2001.

³ T. Siuda (red.), *Kształcenie i wychowanie młodzieży na rzecz bezpieczeństwa. Poradnik dla dyrektorów szkół i nauczycieli*, Warszawa 2007.

⁴ Tamże.

Szkoła jako ważna instytucja oświatowa nie może pozostawać poza głównym nurtem refleksji, służącej poprawie bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego, ma bowiem do spełnienia coraz więcej zadań, co staje się jednym z głównych wyzwań - zarówno dla dyrektorów szkół, jak i nauczycieli. Istotą środowiska szkolnego jest istnienie wspólnoty terenu, warunków, celów i zadań, a także wzajemny wpływ i zależność między poszczególnymi elementami środowiska. W szkole, jako środowisku edukacyjnym, można wyodrębnić czynniki materialne, programowe i osobowe. Podstawowym zadaniem szkoły jest nauczanie oraz wychowanie i temu celowi mają służyć wszystkie czynniki środowiska szkolnego zorganizowane w odpowiednią strukturę wraz z regułami ich funkcjonowania. Zgodnie z definicją, szkoła to instytucja oświatowo-wychowawcza, zajmująca się kształceniem i wychowaniem dzieci, młodzieży i dorosłych, to także budynki, w których instytucja ta się mieści, jej uczniowie, nauczyciele oraz persone⁵.

Problematyka bezpieczeństwa w środowisku szkolnym stała się współcześnie przedmiotem zainteresowania niemal wszystkich środowisk mających związek z edukacją. Wspólnym celem zarówno systemu edukacyjnego, jak również instytucji funkcjonujących w systemie pozaoświatowym, jest zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom i młodzieży. Wzmacnianie poczucia bezpieczeństwa w szkole jest jednym z priorytetów polityki edukacyjnej państwa. W budowaniu szkoły bezpiecznej powinna uczestniczyć cała społeczność szkolna, pracownicy, w tym nauczyciele, uczniowie, rodzice, a przede wszystkim dyrektor placówki.

Szkoła stanowi wyjątkowo specyficzny zakład pracy, na terenie którego przebywają dzieci, nauczyciele, pracownicy administracyjno-techniczni oraz rodzice. Bezpieczeństwo i higiena pracy wszystkich osób funkcjonujących w środowisku szkolnym są nierozzerwalnie związane z bezpieczeństwem przebywających tak uczniów. Zgodnie z obowiązującym prawem kontrolę i nadzór nad bezpiecznymi warunkami nauki w szkole sprawuje dyrektor, który jednocześnie odpowiada za realizację zasad i przepisów BHP.

Podstawowym aktem prawnym normującym zakres obowiązków dyrektora szkoły, w tym związanych z zapewnianiem bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i nauki jako pracodawcy, jest Kodeks Pracy, zgodnie z którym pracodawca ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa

⁵ W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 1996.

i higieny pracy w zakładzie pracy. Na zakres odpowiedzialności pracodawcy nie wpływają obowiązki pracowników w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz powierzenie wykonywania zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy specjalistom spoza zakładu pracy⁶. Ponadto pracodawca jest obowiązany chronić zdrowie i życie pracowników przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki. W szczególności pracodawca jest obowiązany:

- organizować pracę w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy;
- zapewniać przestrzeganie w zakładzie pracy przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy;
- reagować na potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dostosowywać środki podejmowane w celu doskonalenia istniejącego poziomu ochrony zdrowia i życia pracowników, biorąc pod uwagę zmieniające się warunki wykonywania pracy;
- zapewnić rozwój spójnej polityki zapobiegającej wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym uwzględniającej zagadnienia techniczne, organizację pracy, warunki pracy, stosunki społeczne oraz wpływ czynników środowiska pracy;
- uwzględniać ochronę zdrowia młodocianych, pracownic w ciąży lub karmiących dziecko piersią oraz pracowników niepełnosprawnych w ramach podejmowanych działań profilaktycznych;
- zapewniać wykonanie nakazów, wystąpień, decyzji i zarządzeń wydawanych przez organy nadzoru nad warunkami pracy;
- zapewniać wykonanie zaleceń społecznego inspektora pracy⁷.

Pracodawca oraz osoba kierująca pracownikami są obowiązani znać, w zakresie niezbędnym do wykonywania ciążących na nich obowiązków, przepisy o ochronie pracy, w tym przepisy oraz zasady bezpieczeństwa i higieny pracy.

Ponadto pracodawca jest zobowiązany przekazywać pracownikom informacje o:

- zagrożeniach dla zdrowia i życia występujących w zakładzie pracy, na poszczególnych stanowiskach pracy i przy wykonywanych pracach,

⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks Pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141.

⁷ Tamże.

w tym o zasadach postępowania w przypadku awarii i innych sytuacji zagrażających zdrowiu i życiu pracowników;

- działaniach ochronnych i zapobiegawczych podjętych w celu wyeliminowania lub ograniczenia zagrożeń [...];
- pracownikach wyznaczonych do udzielania pierwszej pomocy oraz wykonywania działań w zakresie zwalczania pożarów i ewakuacji pracowników.

Należy jednak pamiętać, że wyznaczenie koordynatora do spraw bezpieczeństwa nie zwalnia pracodawców z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy zatrudnionym przez nich pracownikom⁸.

Każdy pracodawca, w tym również dyrektor placówki oświatowej, jest obowiązany:

- zapewnić środki niezbędne do udzielania pierwszej pomocy w nagłych wypadkach, zwalczania pożarów i ewakuacji pracowników;
- wyznaczyć pracowników do udzielania pierwszej pomocy oraz do wykonywania działań w zakresie zwalczania pożarów i ewakuacji pracowników;
- zapewnić łączność ze służbami zewnętrznymi wyspecjalizowanymi w szczególności w zakresie udzielania pierwszej pomocy w nagłych wypadkach, ratownictwa medycznego oraz ochrony przeciwpożarowej.

Działania, o których mowa powyżej, powinny być dostosowane do rodzaju i zakresu prowadzonej działalności, liczby zatrudnionych pracowników i innych osób przebywających na terenie zakładu pracy (szkoły) oraz rodzaju i poziomu występujących zagrożeń.

W przypadku możliwości wystąpienia zagrożenia dla zdrowia lub życia pracodawca jest obowiązany niezwłocznie poinformować pracowników o tych zagrożeniach oraz podjąć działania w celu zapewnienia im odpowiedniej ochrony, a także niezwłocznie dostarczyć pracownikom instrukcje umożliwiające, w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia, przerwanie pracy i oddalenie się z miejsca zagrożenia w miejsce bezpieczne. W razie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia lub życia pracodawca jest obowiązany wstrzymać pracę i wydać pracownikom polecenie

⁸ Tamże.

oddalenia się w miejsce bezpieczne, do czasu usunięcia zagrożenia nie wydawać polecenia wznowienia pracy⁹.

Zadania w zakresie bezpieczeństwa nałożone na szkoły oraz inne placówki oświatowe zawarte zostały w licznych aktach prawnych. Wybrane przepisy oświatowe, w których dyrektor oraz nauczyciele znajdują najistotniejsze kwestie odnoszące się do bezpieczeństwa uczniów, zostały scharakteryzowane poniżej.

Zgodnie z ustawą Prawo Oświatowe podstawowym zadaniem systemu oświaty jest zapewnienie utrzymywania bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach oraz upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych i sytuacji nadzwyczajnych¹⁰. Ponadto w zakresie stosowania przepisów BHP i dbania o higienę należy podkreślić, iż nadzorowi pedagogicznemu podlega w szczególności zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki¹¹.

Powyższe kwestie reguluje również Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach¹², zgodnie z którym dyrektor zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w szkole lub placówce, a także bezpieczne i higieniczne warunki uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek. Dyrektor co najmniej raz w roku dokonuje kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły oraz określa kierunki ich poprawy. Zadaniem dyrektora jest zapewnianie bezpieczeństwa na terenie wokół szkoły i placówki [...]. W pomieszczeniach zapewnia się właściwe oświetlenie, wentylację i ogrzewanie, ciepłą i zimną wodę oraz środki higieny osobi-

⁹ Tamże.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo Oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 59.

¹¹ Tamże.

¹² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, Dz.U. 2003, nr 6, poz. 69, z późn. zm.

stej. Wyposażenie szkoły posiada odpowiednie atesty lub certyfikaty. Prowadzenie zajęć odbywa się pod nadzorem upoważnionych do tego osób. Przerwy w zajęciach uczniowie spędzają pod nadzorem nauczyciela. Plan zajęć dydaktyczno-wychowawczych powinien uwzględniać potrzebę równomiernego obciążenia zajęciami w poszczególnych dniach tygodnia. W pomieszczeniach szkoły lub placówki zapewnia się uczniom możliwość pozostawienia części podręczników i przyborów szkolnych. Niedopuszczalne jest prowadzenie jakichkolwiek zajęć bez nadzoru upoważnionej do tego osoby. Plany ewakuacji umieszcza się w widocznym miejscu, drogi ewakuacyjne oznacza się w sposób wyraźny i trwały.

Rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach dość szczegółowo reguluje kwestię obowiązków dyrektora i nauczycieli związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa w środowisku szkolnym, należą do nich między innymi: trwałe i wyraźne oznaczenie dróg ewakuacji; ogrodzenie terenu szkoły, przeprowadzanie prac remontowych, instalacyjnych i naprawczych w czasie nieobecności uczniów; wyposażenie terenu szkoły, przejść, dróg i boisk w odpowiednie oświetlenie; wyrównanie nawierzchni dróg, przejść i boisk; utrzymywanie w sprawności instalacji odprowadzającej wodę i ścieki; zabezpieczenie i udrożnienie otworów kanalizacyjnych i studzienek; zabezpieczenie wyjścia ze szkoły przed bezpośrednim wyjściem na jezdnię; oczyszczenie przejść na terenie szkoły ze śniegu i lodu oraz posypanie piaskiem; utrzymywanie urządzeń higieniczno-sanitarnych w czystości i pełnej sprawności z jednoczesnym zapewnieniem w pomieszczeniach sanitarno-higienicznych bieżącej ciepłej i zimnej wody oraz środków higieny osobistej; zapewnianie w pomieszczeniach szkolnych właściwego oświetlenia, wentylacji i ogrzewania; dbanie o to, aby sprzęt szkolny dostosowany był do wymogów ergonomii (zróżnicowane stoliki i krzesła dostosowane do potrzeb konkretnego ucznia); kontrola atestów i certyfikatów wyposażenia szkolnego; utrzymywanie kuchni i stołówki w należytej czystości; kontrola stanu technicznego wyposażenia kuchni i stołówki; zapewnienie regularnego wietrzenia pomieszczeń, w których odbywają się zajęcia, zarówno podczas przerw, jak i w trakcie zajęć; oznaczenie i zabezpieczenie pomieszczeń, do których wstęp jest wzbroniony osobom nieupoważnionym; czuwanie, aby żadne zajęcia nie były prowadzone bez nadzoru upoważnionej do tego osoby; wy-

znaczenie i nadzorowanie dyżurów nauczycieli podczas przerw; umożliwienie uczniom przebywania podczas przerw na świeżym powietrzu pod opieką nauczyciela; zabezpieczenie schodów poręczami uniemożliwiającymi zsuwanie się po nich; zabezpieczenie przestrzeni pomiędzy ciągami schodów siatką lub w inny, skuteczny sposób; sprawdzenie stopnia śliskości stopni schodów, kontrola temperatury w pomieszczeniach szkolnych (nie niższa niż 18°C – w przypadku braku możliwości zapewnienia takiej temperatury dyrektor obowiązkowo zawiesza zajęcia na czas oznaczony bez zgody organu prowadzącego, a jedynie z powiadomieniem go, nie istnieje konieczność powiadamiania kuratora oświaty); zawieszanie zajęć w przypadku zbyt niskiej temperatury na dworze (-15°C lub mniej przez kolejne dwa dni o godzinie 21) lub wystąpienia zagrożeń zdrowia uczniów; podejmowanie decyzji o niedopuszczeniu do rozpoczęcia zajęć w przypadku, gdy pomieszczenie lub jego wyposażenie stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa, a w przypadku ujawnienia się takiego zagrożenia w trakcie zajęć – przerwanie ich i natychmiastowe wyprowadzenie z pomieszczenia uczniów (taką decyzję podejmuje także nauczyciel prowadzący zajęcia); wyposażenie każdego pomieszczenia szkoły w apteczki zawierające środki do udzielania pierwszej pomocy wraz z instrukcjami jej udzielania; przeszkolenie wszystkich nauczycieli w zakresie udzielania pierwszej pomocy; zaopatrzenie uczniów podejmujących prace na rzecz szkoły w odpowiedni sprzęt i środki ochrony indywidualnej oraz zapewnienie nadzoru w trakcie tych prac; kontrola sprawności i bezpieczeństwa maszyn i urządzeń technicznych; zapewnienie uczniom niepełnosprawnym miejsc nauki dostosowanych do ich potrzeb; wywieszenie w widocznych miejscach w warsztatach, pracowniach i laboratoriach instrukcji i regulaminów; udostępnienie kart charakterystyk substancji niebezpiecznych i preparatów chemicznych osobom, które prowadzą zajęcia z tymi preparatami; zapewnienie nadzoru nad uczniami podczas zawodów sportowych organizowanych przez szkołę; zapewnienie bezpieczeństwa uczniów w czasie zajęć wychowania fizycznego i nadzorowanie, aby ćwiczenia były dostosowane do aktualnej sprawności i wydolności uczniów; kontrola właściwego umocowania sprzętu sportowego; zapewnienie wystarczającej liczby opiekunów w czasie imprez i wycieczek w szkole i poza szkołę; zawiadamianie niezwłoczne o wypadku ucznia jego rodziców, organu prowadzącego, społecznego inspektora pracy, pracownika odpowiedzialnego za bhp i rady rodziców (jedynie wypadek śmiertelny, ciężki lub

zbiorowy wymaga powiadomienia niezwłocznego prokuratora i kuratora oświaty); zabezpieczenie miejsca wypadku do czasu rozpoczęcia pracy przez zespół powypadkowy; powoływanie zespołu powypadkowego, badającego okoliczności wypadku ucznia; przygotowanie protokołu powypadkowego (przekazuje się go do organu prowadzącego lub kuratora oświaty jedynie na wniosek tych organów); prowadzenie rejestru wypadków, analizowanie przyczyn i okoliczności wypadków oraz omówienie ich z pracownikami szkoły.

Kolejnym aktem normatywnym w zakresie bezpieczeństwa w placówkach oświatowych jest Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 roku w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół¹³. Zgodnie z zapisami ujętymi w rozporządzeniu statut przedszkola określa sposób sprawowania opieki nad dziećmi w czasie zajęć w przedszkolu oraz w czasie zajęć poza przedszkolem, szczegółowe zasady przyprowadzania i odbierania dzieci z przedszkola przez rodziców (prawnych opiekunów) lub upoważnioną przez nich osobę, zapewniającą dziecku pełne bezpieczeństwo. Analogicznie, statut szkoły określa w szczególności sposób wykonywania zadań szkoły, z uwzględnieniem optymalnych warunków rozwoju ucznia, zasad bezpieczeństwa oraz zasad promocji i ochrony zdrowia. Statut szkoły określa również zakres zadań nauczycieli oraz innych pracowników, w tym zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

W zakresie kompetencji szkoły oraz innych placówek oświatowych jest również zapewnianie właściwego przeszkolenia pracowników (nauczycieli) w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej. W Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach znajduje się zapis, iż nauczyciele, w szczególności prowadzący zajęcia w warsztatach, laboratoriach, a także zajęcia wychowania fizycznego, podlegają przeszkoleniu w zakresie udzielania pierwszej pomocy¹⁴.

¹³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 roku w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, Dz.U. 2001, nr 61, poz. 624, z późn. zm.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, Dz.U. 2003,

Akty normatywno-prawne odnoszące się do kwestii bezpieczeństwa w środowisku szkolnym regulują ponadto także problemy związane z równomiernym obciążeniem uczniów obowiązkami w poszczególnych dniach tygodnia, a także dziennym limitem godzin, zapewnieniem uczniom możliwości pozostawienia części podręczników i przyborów szkolnych w pomieszczeniach szkoły, liczebnością uczniów w klasach oraz profilaktyka zachowań niepożądanych, do których należy zaliczyć nadużywanie alkoholu, palenie papierosów, sięganie po narkotyki oraz agresje i przemoc. Jednym z podstawowych zadań szkoły, ujętym w przepisach prawa, jest troska o zdrowie uczniów, w tym w szczególności stosowanie zasad ochrony zdrowia psychicznego w pracy szkół i placówek systemu oświaty. Szkoły zostały zobowiązane do organizowania i prowadzenia działań w zakresie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym. Działania te mają być realizowane w szczególności przez: rozwijanie w społeczeństwie wiedzy i umiejętności potrzebnych człowiekowi do samorozwoju i samorealizacji, radzenia sobie ze stresami i wymaganiami środowiska oraz zwiększania kontroli nad swoim zdrowiem psychicznym, kształtowanie zachowań i stylów życia korzystnych dla zdrowia psychicznego, w tym zapobiegających nadużywaniu alkoholu, używaniu innych substancji psychoaktywnych i paleniu tytoniu¹⁵.

Z uwagi na zmienność oraz ciągłe uaktualnianie dokumentów normatywno-prawnych, odnoszących się do zasad funkcjonowania szkoły oraz innych placówek oświatowych, konieczne jest ustawiczne zapoznawanie się z nowymi przepisami w tym zakresie.

Problematyka bezpieczeństwa pracy i nauki w systemie edukacji narodowej stanowi niezwykle istotny element, dlatego też kształtowanie pożądanej kultury bezpieczeństwa, powinno stanowić jeden z podstawowych celów całościowego zarządzania organizacją, jaką jest szkoła i placówka oświatowa. W celu osiągnięcia właściwego poziomu kultury bezpieczeństwa w środowisku szkolnym, należy przykładać wysoką wartość do życia i zdrowia ludzkiego. Działania podejmowane przez wszystkie osoby zaangażowane

nr 6, poz. 69, z późn. zm.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 roku w sprawie sposobu organizowania i prowadzenia działalności w dziedzinie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym, Dz.U. z 1996, nr 112, poz. 537.

zowane w działalność szkoły i każdej placówki oświatowej muszą prowadzić do warunków, w których ryzyko związane z eksploatacją środowiska pracy i nauki nie wymyka się spod kontroli, w których realizowane jest świadome i skuteczne zarządzanie dla dobra bezpieczeństwa szkoły.

Bibliografia

- Araucz-Boruc A., *Bezpieczeństwo i obronność w edukacji młodzieży*, Siedlce 2015.
- Bryła R., *Bezpieczeństwo, higiena i prawo pracy w pytaniach i odpowiedziach*, Katowice 2000.
- Bukała W., *BHP w szkole: praktyczny poradnik z dokumentacją*, Gdańsk.
- Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, Pilch T. (red.), t. I, Warszawa 2003.
- Kunikowski J. (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Warszawa 2001.
- Marzec B., *Nadzór pedagogiczny a zdrowie i bezpieczeństwo uczniów – analizy i refleksje*, Dąbrowa Górnicza 2016.
- Maslow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006.
- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 1996.
- Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, Dz.U. 2003, nr 6, poz. 69, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i sportu z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki, Dz.U. nr 135 poz. 1516,
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 1997 r. w sprawie ustalenia wykazu wyrobów, które nie mogą być nabywane przez szkoły i placówki, jeżeli dostawca nie przedstawi odpowiedniego certyfikatu, Dz.U. nr 30 poz. 168.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 sierpnia 1992 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny w szkołach i placówkach publicznych, Dz.U. nr 65 poz. 331.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 września 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny w szkołach i placówkach publicznych, Dz.U. nr 119 poz. 562.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 roku w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, Dz.U. 2001, nr 61, poz. 624, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia wykazu wyrobów, które nie mogą być nabywane przez szkoły i placówki, jeżeli dostawca nie przedstawi odpowiedniego certyfikatu, Dz.U. nr 74 poz. 829.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz.U. nr 180 poz. 1860 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie sposobu organizowania i prowadzenia działalności w dziedzinie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym, Dz.U. 1996, nr 112, poz. 537.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawniających sporty wodne, Dz.U. nr 57 poz. 358.

Siuda T. (red.), *Kształcenie i wychowanie młodzieży na rzecz bezpieczeństwa. Poradnik dla dyrektorów szkół i nauczycieli*, Warszawa 2007.

Taraszkiewicz M., Kordziński J., *Bezpieczna i przyjazna szkoła*, Warszawa 2009.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo Oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 59.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks Pracy, Dz.U. 1974, nr 24 poz. 141.

Winczewska B., *BHP w szkole: obowiązki, odpowiedzialność, dokumentacja*, Warszawa 2015.

Ziarko J., *Zarządzanie wiedzą o zagrożeniach i bezpieczeństwie uczniów w rozwijaniu szkolnych systemów bezpieczeństwa*, Kraków.

WYCHOWANIE PATRIOTYCZNE JAKO CEL I ZADANIE WE WSPÓŁCZESNEJ EDUKACJI WCZESNOSZKOLNEJ

PATRIOTIC EDUCATION AS A PURPOSE AND TASK IN CONTEMPORARY EARLY SCHOOL EDUCATION

Abstract: Education of a man for peace is a long-term process and begins from an early age, because the vivid imagination of a small child, high emotional sensitivity, and interest in the world are conducive to shaping the image of a free homeland, a peaceful Europe, a happy world that remains for life. It depends on what image of the Fatherland is shaped in the mind and heart of the child whether he or she will enter into an adult life aware of its national identity, full of attachment to the mother country and the people living in it. Patriotic education and upbringing for peace begins in the family home and also accompanies children in kindergarten, school and in everyday life. Children often experience exchanges between adults about war conflicts in the modern world. It is worth making them aware of what war is and what threats it brings. The opposite of war is peace, recognized as a value in the education process.

Keywords: peace, patriotism, homeland, education

*Nauczyciel–wychowawca powinien orientować się
w bardzo zagmatwanej problematyce
filozoficzno-pedagogicznej świata współczesnego.*

B. Śliwerski¹

Wprowadzenie

Pokój jest związany ściśle z brakiem wojny (jest jej przeciwieństwem i zaprzeczeniem) oraz stanowi podstawę aktywnej, harmonijnej współpracy

¹ B. Śliwerski, *Teoretyczne podstawy wiedzy o kształtowaniu postaw patriotycznych*, [w:] *Edukacja Zawodowa i Ustawiczna*, „Polsko-Ukraiński Rocznik Naukowy”, nr 2, Warszawa 2017, s. 59.

gospodarczej, naukowej, kulturalnej państw i narodów². Pokój jest określonym procesem w stosunkach międzypaństwowych i międzynarodowych (pokój europejski, pokój światowy). Jego podstawę stanowi zarówno brak wojny i stosowania przemocy, jak też owocna współpraca, która sprzyja rozwojowi państwa i narodów oraz rozwijaniu wartości międzynarodowych zmian przez zbiorowości państwowe³.

Pokój jest dobrem właściwym ludzkim podmiotom, a więc darem natury intelektualnej i moralnej, owocem prawdy i cnoty. Jest on także wynikiem dynamizmu wolnej woli ludzkiej, kierującej się rozumem, ku dobru wspólnemu, które osiąga się w prawdzie, sprawiedliwości i miłości do Ojczyzny⁴.

Ojczyzna to dobro fundamentalne, które pozwala i umożliwia osobie ludzkiej i wspólnocie osób być w pełni wartością dla samej siebie. Z tak rozumianym pojęciem Ojczyzny wiąże się patriotyzm. Patriotyzm, jako miłość do Ojczyzny, to przede wszystkim miłość, której przedmiotem jest społeczność jako wspólnota osób. Patriotyzm to postawa społeczno-polityczna i moralna wyrażająca się uczuciem miłości do swego narodu, zaangażowaniem w jego obronę [...]. Do głównych treści patriotyzmu należą miłość do ojczyzny, służba i praca, poświęcenie dla ojczyzny, aktywna postawa oraz współodpowiedzialność za dalsze losy kraju, obrona kraju i walka o pokój oraz bezpieczeństwo⁵.

Z pewnością takie zagrożenie dla Ojczyzny stanowi wojna, stąd **wychowanie dla pokoju** staje się moralnym i ustawicznym zadaniem decydentów oświatowych oraz pedagogów. Pokój gwarantuje zachowanie tego, co ogólnie przyszło nazywać tożsamością narodową. Przeciwwagą dla pokoju jest wojna, stanowiąca potencjalne zagrożenie dla wolności obywateli, mająca niszczący charakter, respektująca partykularne i polityczne interesy pewnej grupy państw lub/i osób. Analizy retrospektywne dowodzą, że skutki wojen, których doświadczyła ludzkość są traumatyczne, okupione krwią i niewolą, co więcej dają o sobie znać mimo upływu lat od daty formalnego zakończenia. Nie brakuje takich przykładów w świecie i Europie.

² J. Kunikowski, *Słownik terminów wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa*, Kielce 2013, s. 67; J. Kunikowski, *Słownik terminów wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa*, Siedlce 2015, s. 110.

³ Tamże, s. 67, 110.

⁴ Jan Paweł II, *Orędzie*, 1.01.1982; J. Kunikowski, *Słownik...*; J. Kunikowski, *Leksykon Pokoju*, Warszawa 1987, s. 154.

⁵ Tamże, s. 64-65.

Przed pedagogiką współczesną, jak i przed wieloma innymi naukami (zwłaszcza społecznymi) stoi ważne zadanie odniesienia się do procesu globalizacji (czy nawet planetaryzacji), do ich nie zawsze pełnej i racjonalnej interpretacji. Ważnym zadaniem staje się m.in. udział w budowaniu pedagogiki międzykulturowej, pedagogiki przewycięzającej „obcość” czy „inność”, sprzyjającej wychowaniu do negocjacji, dialogu, współistnienia i tolerancji⁶. W pedagogice rodzi się potrzeba równoważenia postępu materialnego kultywowaniem wartości społecznych, moralnych i duchowych, uwrażliwiania ludzi na występujące jeszcze zjawiska głodu, bezrobocia, przewagi „mieć” nad „być” i tym podobne zjawiska, na które m.in. zwracał uwagę papież Jan Paweł II i cała nauka społeczna Kościoła⁷.

Wychowanie człowieka dla pokoju jest procesem długotrwałym i zaczyna się już od najmłodszych lat, gdyż żywa wyobraźnia małego dziecka, duża wrażliwość emocjonalna, zaciekawienie światem sprzyja kształtowaniu obrazu wolnej Ojczyzny, spokojnej Europy, szczęśliwego świata, który pozostaje na całe życie. Od tego, jaki obraz Ojczyzny ukształtuje się w umyśle i sercu dziecka, zależeć będzie, czy wejdzie ono w dorosłe życie świadome swojej tożsamości narodowej, pełne przywiązania do kraju ojczystego i ludzi w nim żyjących, wrażliwe na sprawy i zmiany dokonujące się w Polsce⁸.

Wychowanie dla pokoju jest ściśle powiązane z kształtowaniem postaw patriotycznych. Treść patriotyzmu, jak twierdzi Jerzy Kunikowski, podyktowana jest przez zmieniające się warunki społeczne i okoliczności, wymagające takich, a nie innych zachowań w chwilach kryzysu lub zagrożenia bytu narodowego, takich jak wojna, walka o niezawisłość i wolność, rewolucja. Najważniejszą cechą patriotyczną, wymaganą od obywateli, jest zdolność do poświęceń dla dobra ogólnego; wymaga się męstwa oraz odwagi – słowem cnót żołnierskich⁹.

Wychowanie patriotyczne i wychowanie dla pokoju rozpoczyna się w rodzinnym domu i towarzyszy dzieciom również w przedszkolu, szkole

⁶ R. Rosa, *Współczesne determinanty wychowania patriotyczno-obronnego*, [w:] *Wychowanie patriotyczno-obronne. Tradycje i współczesność*, R. Kalinowski, J. Kunikowski, L. Wyszczelski (red.), Siedlce 2004, s. 91.

⁷ Tamże, s. 91.

⁸ Artykuł jest kontynuacją zagadnienia omówionego w referacie w 2017 roku: T. Janicka-Panek, *Edukacja patriotyczna i europejska zadaniem współczesnego pedagoga*, „Pedagogika i Psychologia” Naukowy Zbiór Mukaczewskiego Państwowego Uniwersytetu, Zeszyt 1 (5), 2017, s. 191-194.

⁹ J. Kunikowski, *Słownik...*, dz. cyt., s. 64.

i w codziennym życiu. Dzieci doświadczają często wymiany stanowisk między dorosłymi na temat konfliktów wojennych, zachodzących we współczesnym świecie. Warto, by zdawały sobie sprawę z tego, czym jest wojna.

Wojna to zjawisko społeczne, historyczne i klasowe, polegające na regulowaniu sporów lub realizowaniu celów politycznych przez zastosowanie przemocy w postaci sił zbrojnych¹⁰. Wojna to zmuszanie przeciwnika do spełnienia woli agresora, nosi charakter krwawej walki zbrojnej, staczanej przez zorganizowane siły zbrojne. Wojna to stan społeczeństwa, w którym ostry konflikt zewnętrzny lub wewnętrzny, wyrosły z dotychczasowej polityki, rozwiązywany jest środkami przemocy¹¹.

O takich konfliktach rozmawiamy nawet z młodszymi uczniami podczas spotkań rodzinnych oraz zajęć szkolnych lub pozaszkolnych (rozbiory Polski, powstania narodowe, pierwsza i druga wojna światowa, współczesne konflikty w Europie i w świecie). To właśnie w rodzinie należy kultywować szacunek do symboli narodowych, kojarzonych z wydarzeniami o charakterze patriotycznym i miłością do małej i wielkiej Ojczyzny. Dobry przykład pradziadków, dziadków i rodziców dostarcza dziecku wzorów zachowania w kontakcie z symbolami narodowymi i reagowania na nie. Naśladowanie zachowania dziadków, ojca lub matki w zetknięciu się z godłem lub hymnem narodowym, uczy szacunku do nich.

Wychowanie dla pokoju jako wartość w wychowaniu i edukacji

Pierwszym i najważniejszym pomostem pomiędzy wychowaniem w rodzinie a placówką oświatową jest edukacja przedszkolna i wczesnoszkolna. W procesie kształtowania u dzieci i młodych uczniów obrazu Ojczyzny oraz obowiązków względem niej ważną rolę odgrywa przybliżenie historii symboli narodowych i postaci wybitnych patriotów. Stanowią one łącznik między historią narodu, jego teraźniejszością i przyszłością.

Jan Paweł II uważał, że patriotyzm oznacza umiłowanie tego, co ojczyście; umiłowanie historii, tradycji, języka czy samego krajobrazu ojczystego. Jest to miłość, która obejmuje swym zasięgiem również działania rodaków i owoce geniuszu. Próba dla tego umiłowania staje się każde zagrożenie dobra,

¹⁰ Tamże, s. 159.

¹¹ Tamże.

jakim jest ojczyzna. [...] Ojczyzna jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli i jako taka jest też wielkim obowiązkiem¹².

O dziedzictwie historii, jako elemencie pojęcia Ojczyzny, pisze Jan Prokop, stwierdzając, że są to „duchowe szczątki przechowywane w skarbnicy narodowej, czyli dzieje w pamięci zbiorowej”. Zaznajamianiu dzieci z symbolami narodowymi powinna towarzyszyć radość, a jednocześnie poczucie powagi tematu. Symbole narodowe powinny również wzbudzać dumę u dzieci. Postawa szacunku wobec narodowych symboli była i powinna być przejawem kultury i dojrzałości obywatelskiej społeczeństwa, dlatego już w najmłodszej grupie przedszkolnej powinno kształtować się właściwy stosunek dzieci do symboli narodowych. Wychowanie patriotyczne jest tą dziedziną, której wyników w odniesieniu do dzieci nie da się zmierzyć. Jednak nauczyciel powinien być przekonany, że otworzył dziecięce serca i umysły na kraj ojczysty i ludzi w nim żyjących. Musi być pewien, że dzieci wiedzą, jakiej są narodowości. W wychowaniu patriotycznym dzieci chodzi o kształtowanie postaw emocjonalnego przywiązania do ojczystego kraju, o rozwijanie pozytywnych zachowań społecznych i cech charakteru patrioty. Nie da się budować patriotyzmu bez fundamentalnej wiedzy o przeszłości własnej ojczyzny. Wspólne przeżywanie świąt narodowych i lokalnych, opieka nad miejscami pamięci narodowej, uczestnictwo w programach i konkursach o charakterze patriotycznym, wycieczki historyczno-krajoznawcze, śpiew pieśni patriotycznych integrują i ukazują młodziemu współczesne oblicze patriotyzmu. Już w grupie najmłodszych dzieci można budzić przywiązanie do ojczyzny, do swego miasta, uczyć dostrzegać jego piękno, słowem kształtować uczucia, z których po latach zrodzić się może prawdziwy patriotyzm¹³.

Dla ucznia na progu edukacji ważne jest rozwijanie tej dziecięcej ciekawości, ale już w sposób poważniejszy. Oczywiście nadal odbywa się to w formie zabawy i działań przynoszących radość, ale ma już charakter nauki. W rozwoju społecznym bardzo ważne jest kształtowanie postawy obywatelskiej, postawy poszanowania tradycji i kultury własnego narodu, a także szacunku dla innych kultur i tradycji.

¹² Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005, s. 71-72.

¹³ J. Prokop, *Universum polskie: literatura, wyobrażenia zbiorowa, mity polityczne*, Kraków 1993, s. 25.

W podstawie programowej edukacji wczesnoszkolnej znajdują nauczyciele następujące uzasadnienie:

Nauka jest bardziej skuteczna wtedy, gdy dziecko samodzielnie zdobywa wiedzę. Sprzyja temu stawianie go w sytuacjach zadaniowych na miarę jego możliwości, potrzeb i zainteresowań, a także formułowanie hipotez i ich weryfikowanie. Bardzo istotne jest rozwiązywanie problemów we współpracy z rówieśnikami, bowiem w społeczeństwie XXI wieku nie jest możliwe osiąganie sukcesu bez współdziałania z innymi. W tak organizowanym procesie uczenia się niezwykle istotną rolę pełni profesjonalnie wspierający nauczyciel, który jest przewodnikiem dziecka po świecie wiedzy¹⁴.

Zgodnie z założeniami konstruktywizmu, nauczanie przez rozwiązywanie problemów pozwala najlepiej przygotować dzieci do aktywnego i odpowiedzialnego uczestnictwa we współczesnym społeczeństwie. Nauczyciel jest w istocie reżyserem, który kreuje i współkreuje warunki osiągania celów z zakresu wychowania dla pokoju, dla bezpieczeństwa ogólnego, dla życia w zgodzie i pokojowego rozstrzygania konfliktów.

Uczeń, jako absolwent edukacji wczesnoszkolnej:

- jest tolerancyjny wobec osób innej narodowości, tradycji kulturowej itp.; wie, że wszyscy ludzie mają równe prawa;
- zna najbliższą okolicę, jej ważniejsze obiekty, tradycje; potrafi wymienić status administracyjny swojej miejscowości (wieś, miasto); wie, w jakim regionie mieszka; uczestniczy w wydarzeniach organizowanych przez lokalną społeczność;
- wie, jakiej jest narodowości; wie, że mieszka w Polsce, a Polska znajduje się w Europie; zna symbole narodowe (barwy, godło, hymn narodowy) i najważniejsze wydarzenia historyczne; orientuje się w tym, że są ludzie szczególnie zasłużeni dla miejscowości, w której mieszka, dla Polski i świata; rozpoznaje flagę i hymn Unii Europejskiej.

Treści ważne dla edukacji patriotycznej i europejskiej są zawarte w podstawach programowych; zwłaszcza w tej, która obowiązuje od 1 września 2017

¹⁴ Podstawa programowa edukacji wczesnoszkolnej z dnia 14 lutego 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 356.

roku. Wychowanie dla bezpieczeństwa oraz pokoju ma odbywać się w poszanowaniu dla kultury, języka, symboli narodowych oraz w tolerancji dla odmienności rasowej, kulturowej i językowej.

Wychowanie dla pokoju w kontekście wielokulturowości

Uwzględnienie wielokulturowości najpierw w procesie kształcenia kandydatów do zawodu nauczyciela, a następnie w edukacji małego dziecka i młodszego ucznia, jest odpowiedzią na powstanie społeczeństw wielokulturowych oraz pedagogiczną powinnością wychowania dla pokoju. Niezwykle interesujące są prognostyczne scenariusze rozwoju międzynarodowej i transnarodowej oświaty¹⁵.

Szansą na stworzenie oświaty demokratycznej staje się edukacja międzykulturowa, oparta na odmiennej aksjologii i polityce społecznej, wynikającej z dostrzegania potrzeb oraz oczekiwań jednostek i grup¹⁶. Edukację międzykulturową definiuje się najczęściej jako „ogół wzajemnych wpływów i oddziaływań jednostek i grup, instytucji, organizacji, stowarzyszeń, związków, sprzyjających takiemu rozwojowi człowieka, by stawał się on w pełni świadomym i twórczym członkiem wspólnoty rodzinnej, lokalnej, regionalnej, wyznaniowej, narodowej, kontynentalnej, kulturowej i globalnej – planetarnej oraz był zdolny do aktywnej samorealizacji, niepowtarzalnej i trwałej tożsamości i odrębności¹⁷.” Jak zauważa Jerzy Nikitorowicz, poszukiwanie modelu (modeli) współczesnej pedagogiki międzykulturowej, opartej na paradygmacie „współistnienia”, staje się ciągle aktualnym i trudnym wyzwaniem edukacyjnym¹⁸.

Wasył Kremień nie bez powodu do jednego z rozdziałów *Filozofii edukacji* dał następujące motto, autorstwa W. Tołstycha: „Jądem pojęcia

¹⁵ N. Awszeniuk, *Prognostyczne scenariusze rozwoju transnarodowej wyższej oświaty na początku XXI stulecia*, [w:] *Praca zbiorowa, Innowacyjność w nauce i oświacie*, Kijów-Warszawa-Chmielnicki 2013, s. 343-352.

¹⁶ E. Ogrodzka-Mazur, *Wychowanie międzykulturowe małego dziecka w opinii studentów-przyszłych nauczycieli*, [w:] *Edukacja małego dziecka. Nauczyciel – wychowawca w przedszkolu i szkole*, t. 5., E. Ogrodzka-Mazur, U. Szuścik, M. Zalewska-Bujak (red.), Kraków 2013, s. 309.

¹⁷ J. Nikitorowicz, *Wartości ethosu jako podstawa kształtowania tożsamości wielokulturowej, podłoże konfliktów kulturowych i cel edukacji międzykulturowej*, [w:] *Świat wartości i edukacja międzykulturowa*, T. Lewowicki, E. Ogrodzka-Mazur E., A. Gajdzica (red.), Cieszyń-Warszawa 2003, s. 44-45.

¹⁸ Tamże.

globalnego świata jest idea powszechnej współzależności. To jest zasadniczo nowa jakość współzależności krajów i narodów wewnątrz wspólnoty światowej”. W optyce tej sentencji przywołany autor konfrontuje *narodowo-duchowe (narodowo-kulturowe)* z *globalnie-racjonalnym (globalno-ponadnarodowym)*, podkreślając, iż to pierwsze przede wszystkim zachowuje osobowość w człowieku. Wielokulturowość nie może być współcześnie identyfikowana jako próba ujednolicania; jest to podejście błędne. W trzecim tysiącleciu w kontekście powszechnie wzrastających determinacji globalistycznych taka (duchowa – przyp. autorki), właściwość narodu uświadamiana jest jako zadanie. W jego ignorowaniu kryje się zagrożenie pozbawiania przyszłości nie tylko poszczególnych narodów, lecz również całej ludzkości¹⁹. Takie podejście jest całkowicie zasadne w czasie kształtowania ukraińskiej tożsamości narodowej. Przedstawiciele Ukrainy i Polski (ale nie tylko) dostrzegają wiele płaszczyzn wzajemnej wymiany myśli, traktując je także jako innowacyjne podejścia do współpracy naukowej i biznesu²⁰.

Pedagogika przyszłości, pedagogika wielokulturowości powinna odnosić się do praktyki edukacyjnej i obejmować rzeczywiście wykonywane czynności dydaktyczno-wychowawcze i opiekuńcze, mając na uwadze wartości tradycyjne; w tym narodowe. Cel ten ma szansę być uwzględniany w pracy pedagogicznej, o ile zostanie dostrzeżony przez pedagogów i zamieszczony w podstawie programowej edukacji wczesnoszkolnej, a następnie w podręcznikach i materiałach dydaktycznych dla uczniów²¹.

Celem nadrzędnym edukacji jest wychowanie patrioty, który jest świadomy własnej kultury i szanując ją, jednocześnie respektuje odmienność rasową, kulturową i językową innych. Wychowanie dla pokoju powinno być wartością nadrzędną w stosunku do indywidualnych interesów różnych grup nacisku lub określonego lobby politycznego. Z tego też powodu *wielokulturowość* staje się zagadnieniem dydaktycznym, włączonym

¹⁹ W.G. Kremień, *Filozofia edukacji*, Radom 2007, s. 146-184.

²⁰ I. Griszczenko, *Innowacyjne podejścia do współpracy, nauki, edukacji i biznesu*, [w:] *Edukacja dla przyszłości w perspektywie orientacji na rynek pracy. Debaty – szkice - refleksje polsko-ukraińskie*, R. Gerlach, R. Tomaszewska-Lipiec (red.), Bydgoszcz 2017, s. 133-143.

²¹ Zob.: T. Janicka-Panek, *Kompetencje nauczyciela w kontekście wielokulturowości w edukacji wczesnoszkolnej*, [w:] *Konceptualne zasady rozwoju oświaty dorosłych: światowe doświadczenia, ukraińskie realia i perspektywy. Zbiór artykułów naukowych*, Kijów 2018, s. 219-220.

do treści kształcenia, z uwagi na obserwowane procesy migracyjne ludności w świecie oraz w Europie.

Sadzę, że kształcenie w przyszłości stanie się bardziej narodowe niż to, które obserwujemy współcześnie. Oby stało na straży tożsamości narodowej i poszanowania odrębności, tolerancji, a jednocześnie było źródłem pokoju na świecie.

Wychowanie do pokoju i współpracy a legislacje europejskie

Fakt przynależności do Unii Europejskiej, otwarcia granic, fali emigracji i wynikającego z tego faktu „przemieszania” kulturowego, językowego, religijnego powoduje, że edukacja dzieci i uczniów dla pokoju jest wręcz nieodzowna. Szkoła, podążając za tym przekonaniem i ewidentną potrzebą, powinna stworzyć uczniowi warunki do zdobycia wiedzy na temat rozwijającego się – i czasami niebezpiecznego świata, wyposażyć ucznia w umiejętności i wartości potrzebne do odnalezienia się w otaczającej go rzeczywistości, nie zapominania o swoich korzeniach, o swojej Ojczyźnie (obowiązek służby wobec Niej).

Wymiany międzynarodowe uczniów/studentów oraz nauczycieli ułatwiają rozpoznanie sytuacji w świecie. Wpływa to na poczucie otwartości i tolerancji, które są potrzebne w coraz bardziej zróżnicowanym społeczeństwie, a obserwowane aktualnie wydarzenia polityczne w Europie oraz poza nią, dodatkowo uzasadniają to stanowisko (m.in. konflikty dotyczące stanowiska wobec uchodźców). Istotnymi kategoriami, wartymi wyjaśnienia uczniom, są różnorodne akcje humanitarne i misje oraz potrzeba ofiarności i udziału w nich.

Podsumowanie

Zadaniem nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej jest poszukiwanie i uzupełnianie niezbędnej wiedzy z zakresu wychowania dla pokoju, nie bacząc na to, że pod koniec szkoły podstawowej uczniowie będą realizować przedmiot *Edukacja dla bezpieczeństwa*. Konieczne jest dokonanie wyboru odpowiedniego programu nauczania²², dzięki któremu nauczyciel ma szansę

²² T. Janicka-Panek, *Program edukacji wczesnoszkolnej. Elementarz Odkrywców*, Warszawa 2017.

organizować uczenie się, respektując uwarunkowania społeczne i państwowe, wdrażając młodszych uczniów do odpowiedzialności za bezpieczeństwo własne i innych. Nie dziwi fakt, że młodszy uczniowie poznają zasady funkcjonowania służb mundurowych, odbywają wycieczki do miejscowej jednostki straży pożarnej, policji, centrum zarządzania kryzysowego, gminy lub starostwa, potem snują marzenia o zawodzie strażaka, policjanta lub żołnierza.

Retrospektywna analiza treści nauczania i wychowania uprawnia do wniosku, że brakuje równowagi między treściami kształcenia, odnoszącymi się do historii kraju i tymi, których funkcją jest przygotowywanie ku przyszłości, także na wypadek ewentualnych zagrożeń i konfliktów wojennych²³. Wynik niezadowolający dotyczy właśnie tych drugich treści. Brakuje zagadnień, omawianych chociażby profilaktycznie, takich jak wojna i przemoc oraz skutki polityki prowadzonej środkami przemocy, o co apeluje Romuald Kalinowski²⁴.

Wychowanie dla bezpieczeństwa jest ważnym zadaniem współczesności. Rozumiane jest przez specjalistów²⁵ jako intencjonalne wpływanie na dążenie do trwania, przetrwania i rozwoju oraz zwiększanie szansy na doskonalenie życia indywidualnego i społecznego, dzięki naturalnej aktywności (wojennej i pokojowej), modelowanej uniwersalnymi wartościami: prawdą, dobrem, pięknem i sprawiedliwością, wiarą, nadzieją i miłością. Wychowanie dla bezpieczeństwa jest sposobieniem ludzi do walki (wojny) i pracy (pokoju), aby doskonalić lub stabilizować ich życie. Tym ideom zawdzięczamy wychowanie obronne, którego celem jest przygotowywanie młodzieży szkolnej i akademickiej do obrony własnego kraju oraz do zapewnienia jej odpowiedniego rozwoju fizycznego i moralnego, w przypadku zagrożenia niepodległości oraz do odparcia wszelkiej napaści na jego terytorium. Istotne znaczenie mają wszelkie działania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

²³ R. Kalinowski, *Teoria i praktyka obrony cywilnej*, [w:] *Badanie-Dojrzwowanie-Rozwój (na drodze do doktoratu). Eksperyment i obserwacja w badaniach pedagogicznych*, Szlosek F. (red.), Warszawa-Radom 2007; R. Kalinowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] *Nauka – Edukacja – Wychowanie*, T. Zacharuk, N. Nyczkało, J. Kunikowski (red.), Siedlce 2011.

²⁴ Tamże.

²⁵ J. Kunikowski, *Słownik...*, dz. cyt., s. 101.

Bibliografia

Awszeniuk N., *Prognostyczne scenariusze rozwoju transnarodowej wyższej oświaty na początku XXI stulecia*, [w:] *Praca zbiorowa, Innowacyjność w nauce i oświacie*, Kijów-Warszawa-Chmielnicki 2013.

Bednarek S. (red.), *Edukacja europejska w zreformowanej szkole*, Wrocław 2000.

Braun M, Popiel A., *Uczeń i szkoła w edukacji europejskiej. Materiały pomocnicze w zakresie edukacji europejskiej dla nauczycieli i uczniów szkół podstawowych*, Toruń 2005.

Dąbrowska M., *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. „EuroPomerania”*, Wydanie specjalne, 2000.

Domagała J. (red.), *Przewodnik. Podróże po krajach Unii Europejskiej; program, scenariusze zajęć, inscenizacje*, Toruń 2005.

Griszchenko I., *Innowacyjne podejścia do współpracy, nauki, edukacji i biznesu*, [w:] *Edukacja dla przyszłości w perspektywie orientacji na rynek pracy. Debaty – szkice – refleksje polsko-ukraińskie*, Gerlach R., Tomaszewska-Lipiec R. (red.), Bydgoszcz 2017.

Guz-Vetter M., *Tematyka europejska w szkołach*, „Europa”, nr 5, 1998.

Jan Paweł II, *Orędzie*, 1.01.1982.

Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005.

Janicka-Panek T., *Edukacja patriotyczna i europejska zadaniem współczesnego pedagoga*, „Pedagogika i Psychologia” Naukowy Zbiór Mukaczewskiego Państwowego Uniwersytetu, Zeszyt 1 (5), 2017.

Janicka-Panek T., *Kompetencje nauczyciela w kontekście wielokulturowości w edukacji wczesnoszkolnej*, [w:] *Konceptualne zasady rozwoju oświaty dorosłych: światowe doświadczenia, ukraińskie realia i perspektywy. Zbiór artykułów naukowych*, Kijów 2018.

Janicka-Panek T., *Program edukacji wczesnoszkolnej. Elementarz Odkrywców*, Warszawa 2017.

Kalinowski R., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] *Nauka – Edukacja – Wychowanie*, Zacharuk T., Nyczkało N., Kunikowski J. (red.), Siedlce 2011.

Kalinowski R., *Teoria i praktyka obrony cywilnej*, [w:] *Badanie-Dojrzwienie-Rozwój (na drodze do doktoratu). Eksperyment i obserwacja w badaniach pedagogicznych*, Szłosek F. (red.), Warszawa-Radom 2007.

Kunikowski J., *Leksykon Pokoju*, Warszawa 1987.

Kunikowski J., *Słownik terminów wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa*, Siedlce 2015.

Ogrodzka-Mazur E., *Wychowanie międzykulturowe małego dziecka w opinii studentów-przyszłych nauczycieli*, [w:] *Edukacja małego dziecka. Nauczyciel – wychowawca w przedszkolu i szkole*, Ogrodzka-Mazur E., Szuścik U., Zalewska-Bujak M. (red.), t. 5., Kraków 2013.

Prokop J., *Universum polskie: literatura, wyobrażenia zbiorowa, mity polityczne*, Kraków 1993.

Rosa R., *Współczesne determinanty wychowania patriotyczno-obronnego*, [w:] *Wychowanie patriotyczno-obronne. Tradycje i współczesność*, Kalinowski R., Kunikowski J., Wyszczelski L. (red.), Siedlce 2004.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej, Dz.U. 2017, poz. 356.

Śliwerski B., *Teoretyczne podstawy wiedzy o kształtowaniu postaw patriotycznych*, [w:] *Edukacja Zawodowa i Ustawiczna*; „Polsko-Ukraiński Rocznik Naukowy”, nr 2, Warszawa 2017.

