

# **Propedeutyka ochrony ludności w Polsce**

Problemy  
Możliwości  
Perspektywy



AKADEMIA SZTUKI WOJENNEJ

**Jerzy Trocha**

**Propedeutyka  
ochrony ludności  
w Polsce**

Problemy  
Możliwości  
Perspektywy

Warszawa 2020

Recenzenci  
dr hab. Andrzej Czupryński  
dr hab. Ryszard Bartnik

Projekt okładki  
Dariusz Łysio

Redakcja i korekta  
Anna Jankowska

Redakcja techniczna i skład  
Małgorzata Gawłowska

© Copyright by Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2020  
© Copyright by Jerzy Trocha, Mińsk Mazowiecki 2020

ISBN 978-83-7523-791-7

Sygn. wewn. ASzWoj 6709/20

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej  
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel./fax: 261-813-752  
e-mail: [wydawnictwo@akademia.mil.pl](mailto:wydawnictwo@akademia.mil.pl)  
Zam. nr 715/20

## Spis treści

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Wstęp.....                                                          | 7   |
| 1. Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski.....                         | 11  |
| 1.1. Kategorie zagrożeń dla ludności cywilnej.....                  | 11  |
| 1.2. Zagrożenia dla ludności cywilnej w Polsce.....                 | 15  |
| 2. Systemy ochrony ludności w Polsce .....                          | 23  |
| 2.1. Ochrona ludności .....                                         | 23  |
| 2.2. Obrona Cywilna .....                                           | 28  |
| 2.2.1. Uwarunkowania prawne i geneza Obrony Cywilnej w Polsce... .. | 28  |
| 2.2.2. Struktura organizacyjna .....                                | 32  |
| 2.2.3. Zadania Obrony Cywilnej .....                                | 37  |
| 2.3. Zarządzanie kryzysowe .....                                    | 41  |
| 2.3.1. Geneza, istota oraz uregulowania prawne.....                 | 41  |
| 2.3.2. Organizacja systemu .....                                    | 46  |
| 2.3.3. Planowanie cywilne .....                                     | 52  |
| 2.4. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy .....                       | 56  |
| 2.4.1. Podstawy prawne i geneza budowy systemu .....                | 56  |
| 2.4.2. Organizacja systemu .....                                    | 60  |
| 2.4.3. Zakres działań ratowniczych .....                            | 69  |
| 2.5. System Powiadamiania Ratunkowego.....                          | 72  |
| 2.5.1. Geneza powstania i uregulowania prawne systemu.....          | 72  |
| 2.5.2. Organizacja systemu .....                                    | 78  |
| 2.5.3. Funkcjonowanie systemu .....                                 | 83  |
| 2.6. Państwowe Ratownictwo Medyczne .....                           | 88  |
| 2.6.1. Geneza powstania i uregulowania prawne systemu.....          | 88  |
| 2.6.2. Podmioty systemu .....                                       | 92  |
| 2.6.3. Planowanie i organizacja systemu.....                        | 101 |

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| 3. Determinanty ochrony ludności .....                   | 105 |
| 3.1. Czynniki geopolityczne .....                        | 105 |
| 3.2. Czynniki prawne.....                                | 111 |
| 3.3. Czynniki społeczne .....                            | 113 |
| 3.4. Czynniki finansowe.....                             | 126 |
| 4. Uwarunkowania zmian w ochronie ludności w Polsce..... | 129 |
| 4.1. Problemy systemów ochrony ludności.....             | 129 |
| 4.2. Kierunki rozwoju ochrony ludności w Polsce .....    | 139 |
| 4.3. Zarys koncepcji systemu Obrony Cywilnej Kraju.....  | 149 |
| 4.3.1. Nazwa systemu .....                               | 150 |
| 4.3.2. Filary i zadania systemu .....                    | 152 |
| 4.3.3. Organizacja i struktura systemu .....             | 165 |
| Zakończenie .....                                        | 185 |
| Bibliografia.....                                        | 187 |
| Wykaz rysunków, wykresów i tabel .....                   | 195 |

## Wstęp

Bezpieczeństwo stanowi istotną potrzebę w życiu człowieka<sup>1</sup>. Pomimo upływu lat jego rola nie uległa zmianie. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym wzrosła liczba potencjalnych zagrożeń, dlatego też społeczeństwo w obliczu rosnącej skali niebezpieczeństw zaczęło dostrzegać konieczność utworzenia całościowego systemu odpowiedzialnego za ochronę ludności cywilnej. Geneza powstania pierwszych systemów bezpieczeństwa państwa na świecie związana była przede wszystkim z ryzykiem wystąpienia wojny. Jednakże wraz z postępem technologicznym i zmianą środowiska bezpieczeństwa, klasyczne podejście do zagrożeń ograniczone wyłącznie do aspektów militarnych przestało być najważniejsze. Dostrzeżono dużą rolę niebezpieczeństw związanych z nieujarzmioną aktywnością sił natury oraz katastrofami wynikającymi z intencjonalnej i nieintencjonalnej działalności człowieka. Doświadczenia ostatnich dziesięcioleci pokazują, że stanowią one równie istotne niebezpieczeństwa niosące za sobą zniszczenie i śmierć jak konflikty zbrojne.

Ochrona ludności to dziś jedno z zasadniczych zadań państwa, które ukształtowało się na przestrzeni wieków. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest obecnie konstytucyjnym obowiązkiem władz. W odpowiedzi na niepodważalną potrzebę bezpieczeństwa człowieka we wszystkich rozwiniętych krajach świata funkcjonują systemy ochrony ludności. Mają one za zadanie zagwarantować bezpieczeństwo zdrowia oraz życia ludności, a także zapewnić opiekę i odpowiednie warunki do przeżycia na danym obszarze dotkniętym konfliktem zbrojnym bądź innym zagrożeniem o charakterze masowym. Dobrze zorganizowana ochrona ludności powinna zakładać działanie w warunkach: pokoju, kryzysu, wojny oraz okupacji.

1 Zob. A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 62.

Powyższe założenia wykorzystano, czyniąc celem niniejszego opracowania przedstawienie w sposób syntetyczny problematyki współczesnej ochrony ludności w Polsce. Zarówno w ujęciu systemowym, jak i indywidualnym, z prawnego czy humanitarnego podejścia ochrona ludności stanowi istotne zagadnienie będące wyznacznikiem standardów bezpieczeństwa w państwie. Sposób organizacji ochrony ludności w krajach świata jest różny. Wspólnym mianownikiem jest jednak skuteczność, która stanowi kluczowy wymóg względem systemów bezpieczeństwa. W literaturze przedmiotu dużo miejsca poświęca się aspektom związanym z zarządzaniem kryzysowym oraz systemom ratowniczym. Dostrzega się jednak pewien niedosyt opracowań odnoszących się całościowo do problematyki ochrony ludności w Polsce, przedstawiających obecną sytuację w tym obszarze oraz inspirujących do poszukiwania sposobów zwiększenia jej skuteczności. Niniejsza monografia stanowi jedynie wprowadzenie do zagadnień związanych z bardzo obszerną i wielopłaszczyznową tematyką, jaką jest ochrona ludności.

Analiza dotychczasowego stanu wiedzy pozwala zauważyć niejednorodność ochrony ludności w Polsce. W wielu swych założeniach nadal mentalnie i funkcjonalnie tkwi w uwarunkowaniach zakończenia drugiej wojny światowej oraz okresu zimnej wojny, w którym przygotowywano się do konfliktu globalnego i jego negatywnych i masowych skutków dla społeczeństwa. Ochronę ludności tworzą niespójne ze sobą w wielu obszarach systemy: Obrony Cywilnej (OC), zarządzania kryzysowego, Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG), Systemu Powiadamiania Ratunkowego (SPR) oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM). Uzupełnienie wymienionych systemów stanowią także systemy ostrzegania i alarmowania ludności.

Sposób postrzegania ochrony ludności oraz jej założeń stanowi przedmiot sporu grona ekspertów od wielu lat. Spór ten nie został dotąd rozstrzygnięty. Częstym błędem popełnianym na krajowych konferencjach naukowych jest nazewnictwo, w którym określano ochronę ludności w Polsce jako system. Na podstawie wniosków z badań literatury przedmiotu należy stwierdzić, iż w Polsce nie istnieje jeden system ochrony ludności, lecz systemy składające się na ochronę ludności, które w wielu przypadkach powielają swoje zadania. W sytuacji, kiedy ochrona ludności wymaga coraz większych nakładów, zasadne jest, by nie rozpraszać środków a je integrować, ponieważ dezintegracja obniża ich efektywne wykorzystanie. Integracja zasobów wymaga jednak zmian podstaw prawnych i systemowych funkcjonowania ochrony ludności w Polsce.

Praca składa się z czterech rozdziałów, w których w sposób ogólny, naukowy, edukacyjny i inspirujący ujęto problematykę ochrony ludności w Polsce. Stąd do rąk Czytelnika oddane zostało opracowanie przedstawiające: uwarunkowania



bezpieczeństwa państwa (rozdział I), kluczowe systemy ochrony ludności funkcjonujące w Polsce (rozdział II), istotne czynniki wpływające na ochronę ludności (rozdział III), a także prezentujące koncepcję zmian w obszarze ochrony ludności w kraju (rozdział IV).

Odnosząc się z uznaniem do istniejących publikacji, autor wyraża nadzieję, iż niniejsze opracowanie umożliwi Czytelnikom usystematyzowanie wiedzy na temat ochrony ludności w Polsce oraz skłoni do refleksji nad bezpieczeństwem, będąc źródłem motywacji do dalszego zgłębiania wiedzy w obszarze ochrony ludności. *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce* stanowi bowiem jedynie wstęp do niezwykle szerokiej dziedziny bezpieczeństwa w kraju. Biorąc pod uwagę bieżącą sytuację na świecie oraz wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski, niezbędne jest ciągłe doskonalenie krajowych rozwiązań z zakresu ochrony ludności pozwalających na skuteczne i sprawne działanie.

Opracowanie powstało na podstawie wyników badań zawartych w rozprawie doktorskiej autora pt. *Ochrona ludności w Polsce w latach 2000–2015* obronionej na Wydziale Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej w 2019 r. Dodatkowo praca została zaktualizowana i wzbogacona o refleksje, które nasunęły się autorowi w trakcie procesu doktorskiego. Mając na uwadze wielopłaszczyznowość i zakres merytoryczny podjętej problematyki, autor zdaje sobie sprawę, iż w swoich rozważaniach poruszył jedynie fragment szerokiej kwestii związanej z bezpieczeństwem ludności cywilnej. Żywi jednak nadzieję, że niniejsza publikacja spotka się z życzliwym odbiorem grona Czytelników.



## Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski

### 1.1. Kategorie zagrożeń dla ludności cywilnej

Bezpieczeństwo jest stanem dającym poczucie pewności istnienia i spokoju o zachowanie elementów życia szczególnie cenionych przez podmiot. Determinowane jest ono przez 2 czynniki: zagrożenie oraz ryzyko, czyli prawdopodobieństwo wystąpienia strat. Zagrożenia stanowią kluczową kwestię ludzkiej egzystencji. Od zarania dziejów towarzyszą życiu człowieka, a wraz z postępem technologicznym ich liczba sukcesywnie rośnie. Pod pojęciem zagrożenia należy rozumieć zjawiska niosące za sobą negatywne skutki dla podmiotu bezpieczeństwa powstałe w sposób intencjonalny lub losowy, których działanie wpływa na sposób funkcjonowania podmiotu. W różnym stopniu niekorzystnie oddziaływać mogą zarówno na sferę makrospołeczną i mikrospołeczną. Zaniechanie właściwych działań w odpowiednim czasie doprowadzić może do wzrostu ilości szkód.

Typologie zagrożeń determinowane są przyjętymi kryteriami, a zatem klasyfikacji zagrożeń można dokonać ze względu na:

1. Źródło powstania (naturalne, techniczne, społeczne, militarne, polityczne, informatyczne, ekonomiczne);
2. Intencjonalność przyczyn (celowe, losowe);
3. Poziom antycypacji (kontrolowane, niekontrolowane, prognozowane, nieobliczalne);
4. Obszar występowania (lokalne, regionalne, krajowe, międzynarodowe, globalne);
5. Skalę występowania (bardzo małe, małe, średnie, duże, bardzo duże);
6. Ryzyko wystąpienia (niewielkie, średnie, znaczne);
7. Czas trwania (krótkookresowe, średniookresowe, długookresowe);

8. Skalę zniszczeń (bardzo niskie, niskie, średnie, wysokie, bardzo wysokie);
9. Wpływ na funkcjonowanie podmiotu bezpieczeństwa (mały, umiarkowany, duży).

Powyższe klasyfikacje stanowią szczegółowy podział zagrożeń. Mogą zostać zastosowane w zależności od potrzeb. Nie stanowią one jednak elementarnej klasyfikacji zagrożeń odnoszącej się zarówno do przyczyn, jak i źródeł. Pewną ogólną formę typologii zagrożeń stanowi podział na niebezpieczeństwa o charakterze naturalnym oraz wynikające z działalności człowieka. Podział ten zaczął utrwalać się w literaturze przedmiotu wraz z końcem ubiegłego stulecia.

Zmiana środowiska bezpieczeństwa, będąca wynikiem zakończenia zimnej wojny, wpłynęła na ogólnościową modyfikację podejścia do porządkowania zachodzących na świecie procesów, a także zagrożeń. Niemal przez cały XX wiek kluczowym zagrożeniem dla bezpieczeństwa były zagrożenia militarne. Walka i konflikt to naturalny element ludzkiej mentalności. Towarzyszące im działania na szeroką skalę, w imię pewnych idei, prowadziły do: demonstracji sił, szantaży militarnych, wojen, proliferacji broni masowego rażenia, rebelii, zbrojnych przewrotów rewolucyjnych, w trakcie których śmierć ponosili ludzie. W obawie przed zagrożeniami militarnymi tworzone były niemal wszystkie ówczesne systemy ochrony ludności na świecie. Przygotowując siły i środki do zapewnienia bezpieczeństwa ludności, nierzadko pomijano lub nie przywiązywano szczególnej wagi do innych rodzajów zagrożeń o charakterze masowym.

Ogólna klasyfikacja zagrożeń dokonuje podziału niebezpieczeństw w zależności od ich źródła i przyczyny na zagrożenia naturalne oraz wynikające z działalności człowieka (rys. 1).

Obecnie liczba zagrożeń dla społeczeństwa jest bardzo duża i z każdym postępem technologicznym człowieka rośnie. Nie wszystkie rodzaje niebezpieczeństw należą jednak do kręgu zainteresowania systemów ochrony ludności. Takie zagrożenia bowiem muszą spełniać cechy zjawiska nagłego, masowego, bezpośrednio godzącego w życie lub zdrowie ludności cywilnej. Dlatego też ogólna typologia zagrożeń pomija część niebezpieczeństw, które z uwagi na niespełnianie powyższych kryteriów nie znalazły tam miejsca.

Zagrożenia naturalne związane są ze zjawiskami atmosferycznymi, biologicznymi, ruchami tektonicznymi oraz zmianami klimatu, których działanie stwarza niebezpieczeństwo dla znacznej liczby ludności. Liczba zagrożeń naturalnych jest bardzo duża. Do najbardziej powszechnych należą:

- powodzie;
- gwałtowne burze/huragany/nawałnice;
- tsunami;

- pożary;
- susze;
- powierzchniowe ruchy masowe (osunięcia ziemi, obrywy skalne);
- trzęsienia ziemi;
- erupcje wulkaniczne;
- lawiny śnieżne;
- epidemie;
- epizootie.



Rysunek 1. Ogólny podział zagrożeń

Zagrożenia naturalne uchodzą za ten rodzaj niebezpieczeństw, na które człowiek wpływu nie ma. W zdecydowanej większości niebezpieczeństwa, będące następstwem sił natury, są dziełem przypadku. Występują losowo, a pomimo nowoczesnych technologii stosowanych na rzecz ochrony ludności nie jest możliwe całkowite przewidywanie wystąpienia zagrożeń naturalnych. Jednak ten rodzaj niebezpieczeństw zdeterminowany może być również czynnikiem ludzkim. Wpływ człowieka na tworzenie się zagrożeń naturalnych może przyjmować charakter bezpośredni i pośredni. Przykładem bezpośredniego oddziaływania człowieka na proces powstawania zagrożeń naturalnych stanowić może nieprzestrzeganie procedur bezpieczeństwa w rejonie górskim mogącym powodować lawiny śnieżne czy obrywy skalne. Z kolei przejaw pośredniego wpływu człowieka na zagrożenia naturalne stanowią epidemie czy epizootie. Zjawiska te powstają

w skutek chorób zakaźnych wywołanych przez wirusy oraz inne drobnoustroje będące naturalnym elementem świata przyrody. Z uwagi na zdolność patogenu do wywołania infekcji choroba może rozprzestrzenić się wśród innych organizmów żywych (ludzi, zwierząt, roślin), doprowadzając do znaczącego wzrostu zachorowalności, a w konsekwencji śmierci. Epidemie powodować mogą paraliż w systemie ochrony zdrowia, który w obliczu masowej liczby zachorowań staje się niewydolny. Człowiek pośrednio przyczynia się do rozwoju zjawiska epidemii poprzez nieprzestrzeganie zasad higieny osobistej, niestosowanie się do obowiązku odbycia kwarantanny czy utrzymywanie złych warunków sanitarno-higienicznych w miejscach dużych skupisk ludności.

Drugi rodzaj zagrożeń stanowią niebezpieczeństwa wynikające z działalności człowieka. Odnoszą się one do zjawisk, które nie powstałyby bez udziału ludzi. Zagrożenia tego rodzaju wygenerowane zostały przez postęp technologiczny oraz ludzką mentalność i dążenie do rywalizacji. Człowiek w swojej mądrości kreuje nowe wynalazki, wcześniej nieznane, tworząc przy tym również nowe niebezpieczeństwa. Ponadto dzięki współczesnym badaniom naukowym ludzkość intencjonalnie nauczyła się wykorzystywać również zagrożenia naturalne w postaci epidemii czy epizootii, a zatem zasadne jest te niebezpieczeństwa zaklasyfikować do obu kategorii zagrożeń dla ludności cywilnej. Do niebezpieczeństw wynikających z działalności człowieka zaliczyć można:

- skażenia środowiska;
- katastrofy budowlane (techniczne);
- katastrofy w ruchu lądowym, kolejowym, lotniczym, morskim;
- „Blackout” (rozległa i długotrwała awaria zasilania na określonym obszarze);
- pożary obiektów budowlanych;
- wypadki w kopalniach;
- zamieszki, rewolty, rewolucje;
- załamanie systemu bankowego;
- załamanie łańcucha dostaw;
- konflikty zbrojne;
- terroryzm i cyberterroryzm;
- epidemie;
- epizootie.

Niebezpieczeństwa wynikające z działalności człowieka wyodrębnić można ze względu na intencjonalność działań. Stąd wyróżnić należy zagrożenia zamierzone i niezamierzone. Trudno jest jednak dokonać ich jednoznacznej klasyfikacji, bowiem znaczną część zagrożeń zaklasyfikować można do obu katalogów. Wpisanie określonego zagrożenia do właściwego wykazu podyktowane jest indywidualną

analizą konkretnego przykładu zagrożenia z przeszłości. Wyłącznie konflikty zbrojne czy akty terrorystyczne i cyberterrorystyczne są zagrożeniami wynikającymi z działalności człowieka wypełniającymi kryterium celowości.

## 1.2. Zagrożenia dla ludności cywilnej w Polsce

Polska to kraj o bogatej, ponad tysiącletniej historii. Państwo położone jest w środkowej części Europy nad Morzem Bałtyckim. Całkowita powierzchnia terytorium wynosi 312 685 km kw., a liczba ludności to niespełna 38 mln obywateli<sup>1</sup>. Większa część kraju znajduje się na nizinie, a tereny górzyste obejmują południowe obszary państwa. Gęstość zaludnienia kraju szacuje się na 123 osoby na km kw. Polska łącznie graniczy z 7 krajami: na zachodzie z Niemcami, na południu z Czechami oraz Słowacją, na wschodzie z Ukrainą i Białorusią, zaś na północny z Rosją oraz Litwą. Kraj leży w strefie klimatu umiarkowanego o cechach przejściowych.

Zagrożenia naturalne w Polsce są stosunkowo niewielkie. Położenie geograficzne generuje głównie niebezpieczeństwa:

- powodzi;
- gwałtownych burz/huraganów/nawałnic;
- osunięć ziemi;
- pożarów lasów;
- susz;
- lawin śnieżnych;
- epidemii;
- epizootii.

Polska posiada dużą sieć rzeczną, dlatego też przyczyn wystąpienia powodzi w kraju może być wiele: długie intensywne opady deszczu, zahamowanie biegu rzeki przez zatory lodowe, wiosenne roztopy, dysfunkcja kompleksów hydrotechnicznych czy zjawisko cofki powodziowej w obszarze nadmorskim. Z uwagi na źródło powodzi wyróżnić należy powodzie: opadowe, roztopowe, zimowe oraz sztormowe. Na terytorium Polski wystąpić może każdy rodzaj powodzi. Począwszy od 2000 r., w kraju miały miejsce dwie rozległe powodzie, które przyniosły duże straty w mieniu ludności cywilnej i instytucji publicznych.

<sup>1</sup> Zob. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html> [dostęp: 18.12.2017].

Najczęściej zagrożeniem powodziowym dotykane są obszary znajdujące się w dorzeczu górnej Odry i górnej Wisły<sup>2</sup>. Powodzie występujące na południu kraju są przede wszystkim efektem deszczy nawalnych, natomiast środkowa i północna część Polski zagrożona jest powodziami roztopowymi. Żuławy oraz pozostałe tereny położone w depresji narażone są na ryzyko wystąpienia powodzi sztormowych poprzez zalanie spiętrzonymi wodami Zalewu Wiślanego.

Gwałtowne burze, huragany, nawałnice a nawet trąby powietrzne to kolejne zagrożenie naturalne występujące w Polsce. Huragan o prędkości wynoszącej co najmniej 12 stopni w skali Beauforta powoduje zniszczenia budynków, lasów na określonym obszarze. To niebezpieczeństwo dotyczy całego obszaru kraju. W pasmach górskich (Karpaty, Sudety) występuje silny wiatr halny opadający od grzbietów górskich ku dolinom<sup>3</sup>. Na przestrzeni lat liczba huraganów w kraju zdecydowanie wzrosła. Wzmożone występowanie gwałtownych burz i huraganów miało miejsce szczególnie na Dolnym Śląsku, Pomorzu Gdańskim, Kujawach, Mazurach oraz w Wielkopolsce i Warmii.

Długotrwałe opady deszczu, powodzie, działalność człowieka (budowy dróg, domów na stokach, nadmierny hałas wytwarzany przez ruch samochodowy) przyczyniają się do wystąpienia kolejnego zagrożenia, jakim są w Polsce osunięcia ziemi. Przemieszczające się nagle masy ziemne, skalne oraz powierzchniowe zwietrzeliny doprowadzić mogą do bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia ludności, zniszczenia budowli, gospodarstw rolnych, hodowli, dróg czy systemów łączności<sup>4</sup>. Zagrożenie występuje w szczególności na obszarze Karpat, gdzie dochodzi do 95% wszystkich osuwisk, ale także w strefie brzegowej Morza Bałtyckiego oraz na stokach dolin rzek nizinnych<sup>5</sup>.

W odpowiedzi na rosnące niebezpieczeństwo w 2006 r. powstał w Polsce System Osłony Przeciwsuwiskowej (SOPO) z przeznaczeniem rozpoznawania i udokumentowania osuwisk oraz obszarów zagrożonych. Zadaniem SOPO jest również stworzenie monitoringu wglębnego i powierzchniowego na określonych osuwiskach. Długofalowym celem państwowego projektu realizowanego przez Ministerstwo Środowiska jest opracowanie systemu prognozowania, oceny i ograniczania ryzyka wystąpienia ruchów masowych. W realizowanym projekcie

2 Zob. R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2013, s. 87.

3 Zob. tamże, s. 91.

4 Zob. tamże, s. 92.

5 Zob. <https://www.mos.gov.pl/srodowisko/geologia/osuwiska/gdzie-wystepuja-osuwiska-w-polsce/> [dostęp: 6.01.2018].



I i II etap Systemu Osłony Przeciwoświsiskowej został zakończony, a od kwietnia 2016 r. trwa realizacja III etapu, którego zakończenie przewiduje się w 2023 r.<sup>6</sup>

Powierzchnia lasów w Polsce stanowi 9,5 mln ha (29,5% całego terytorium państwa)<sup>7</sup>, z czego wysoką podatnością na pożary narażone jest 85% ich obszaru. Ryzyko wystąpienia pożarów w lasach jest bardzo wysokie. Lasy w Polsce należą do najbardziej palnych obszarów leśnych w Europie Środkowej, co wynika w głównej mierze ze znacznego udziału siedlisk bobrowych występujących na niespełna 53% powierzchni lasów, dużej liczby sosen w składzie gatunkowym, wieku drzewostanu, a także dostępności lasów dla ludności<sup>8</sup>.

Zapłon pożaru następuje poprzez 3 składniki: ciepło, materiał palny oraz tlen. Najczęstszą przyczyną pożaru lasów jest nieodpowiednia działalność człowieka podczas rekreacji (palenie ogniska) oraz podpalenia. Stosunkowo rzadko pożary wstępują przez wyładowania atmosferyczne, gdyż gwałtownym i silnym burzom zwykle towarzyszy intensywny deszcz. Największe zagrożenie pożarem lasów występuje w województwach: małopolskim, mazowieckim oraz lubelskim.

Ryzyko wystąpienia zagrożenia pożarowego wzmagają także upały i susze. Długotrwały okres bez opadów atmosferycznych wraz z wysoką temperaturą powietrza przy powierzchni ziemi wynoszącej powyżej 30°C może doprowadzić do strat w hodowli zwierząt oraz upraw w gospodarstwach rolnych, a także zagrożenie dla zdrowia i życia ludności. Intensywny wysiłek oraz zbyt długie przebywanie na słońcu wzmagają ryzyko wystąpienia urazu termicznego u człowieka. Szczególnie narażone są osoby starsze i dzieci. Zagrożenie suszą oraz upałami występuje w okresie letnim na całym obszarze kraju.

Na południu Polski występują także zagrożenia lawinami śnieżnymi. Dotyczy to obszaru pasma górskiego Karpat i Sudetów. W 2003 r. odnotowano zejście lawiny, wskutek której śmierć poniosło 8 osób. Wypadki w wyniku lawin zdarzają się w kraju stosunkowo rzadko. Zdecydowanie częściej dochodzi do dramatycznych wypadków górskich w wyniku błędów osób podczas wspinaczki lub nieodpowiedzialnej turystyki. Niemniej jednak zagrożenie lawinowe należy uwzględnić z uwagi na polskie obszary górskie odwiedzane przez znaczną liczbę turystów każdego roku.

Epidemie i epizootie to zagrożenia naturalne, których również nie można wykluczyć na obszarze Polski. Sposób zwalczania epidemii jest niezwykle trudny, zwłaszcza gdy dotyczy choroby zakaźnej, na którą nie ma jeszcze skutecznej

6 Zob. <https://www.pgi.gov.pl/osuwiska/123/projekty.html> [dostęp: 8.04.2020].

7 Zob. <http://www.lasy.gov.pl/pl/nasze-lasy/polskie-lasy> [dostęp: 5.01.2018].

8 Zob. <https://olawa998.wordpress.com/2014/03/06/przyczyny-pozarow-lasow-w-polsce/> [dostęp: 5.01.2018].

szczepionki. Ponadto gęsto zaludnione miasta, styl życia współczesnego społeczeństwa oraz częste podróże sprzyjają zjawisku rozprzestrzeniania się wirusa, doprowadzając nawet do pandemii. Ze względu na globalizację epidemie chorób zakaźnych z innych rejonów świata dotrzeć mogą także do Polski. Epidemie stanowią szczególny rodzaj niebezpieczeństwa, który w skrajnych przypadkach sparaliżować może gospodarkę państwa, doprowadzając do bankructwa wielu przedsiębiorców, ograniczając przy tym łańcuch dostaw. Metody zwalczania zagrożenia uwarunkowane są wskaźnikiem śmiertelności czy sposobem rozprzestrzeniania się choroby, a wiązać się to może z daleko idącymi ograniczeniami praw oraz wolności człowieka i obywatela.

Kolejny rodzaj zagrożeń dla bezpieczeństwa ludności cywilnej w Polsce stanowią zagrożenia wynikające z działalności człowieka. Na terenie kraju wystąpić mogą wszystkie rodzaje powyższych zagrożeń, choć ryzyko ich pojawienia się jest zróżnicowane. Na przestrzeni lat 2000–2018 miało miejsce 15 poważnych zagrożeń wynikających z działalności człowieka w Polsce (tab. 1). W zestawieniu uwzględniono zdarzenia, w których liczba ofiar lub rannych wynosiła co najmniej 10 osób. Obok tragicznych w skutkach zdarzeń górniczych w kraju miały miejsce także: katastrofy w ruchu drogowym, kolejowym i lotniczym oraz katastrofy budowlane.

Tabela 1. Wykaz istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa ludności w Polsce w latach 2000–2018 wynikających z działalności człowieka

| Rok  | Rodzaj zagrożenia                                                  | Kategoria zagrożenia         | Szkody                    |                |                                     |
|------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------|-------------------------------------|
|      |                                                                    |                              | Liczba ofiar śmiertelnych | Liczba rannych | Liczba osób dotkniętych zagrożeniem |
| 2002 | Katastrofa górnicza kopalni „Jas-Mos” Jastrzębie-Zdroju            | Wypadek w kopalni            | 6                         | 18             | –                                   |
| 2003 | Katastrofa lotnicza rządowego śmigłowca pod Piasecznem             | Katastrofa w ruchu lotniczym | –                         | 14             | –                                   |
| 2005 | Katastrofa autokaru Jeżewie                                        | Katastrofa w ruchu drogowym  | 13                        | –              | –                                   |
| 2006 | Katastrofa budowlana Chorzowie                                     | Katastrofa budowlana         | 65                        | 170            | –                                   |
| 2006 | Katastrofa górnicza w kopalni węglowej „Halemba” w Rudzie Śląskiej | Wypadek w kopalni            | 23                        | –              | –                                   |

| Rok  | Rodzaj zagrożenia                                                | Kategoria zagrożenia         | Szkody                    |                |                                     |
|------|------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------|-------------------------------------|
|      |                                                                  |                              | Liczba ofiar śmiertelnych | Liczba rannych | Liczba osób dotkniętych zagrożeniem |
| 2008 | Katastrofa lotnicza w Mirosławcu                                 | Katastrofa w ruchu lotniczym | 20                        | –              | –                                   |
| 2008 | Katastrofa górnicza w kopalni „Borynia” w Jastrzębiu-Zdroju      | Wypadek w kopalni            | 6                         | 18             | –                                   |
| 2009 | Pożar hotelu socjalnego w Kamieniu Pomorskim                     | Katastrofa budowlana         | 23                        | 21             | –                                   |
| 2009 | Katastrofa górnicza w kopalni węglowej „Wujek” w Rudzie Śląskiej | Wypadek w kopalni            | 20                        | 36             | –                                   |
| 2010 | Katastrofa lotnicza prezydenckiego samolotu w Smoleńsku          | Katastrofa w ruchu lotniczym | 96                        | –              | –                                   |
| 2010 | Katastrofa drogowa pod Nowym Miastem nad Pilicą                  | Katastrofa w ruchu drogowym  | 18                        | 1              | –                                   |
| 2011 | Katastrofa kolejowa w Babach                                     | Katastrofa w ruchu kolejowym | 2                         | 80             | –                                   |
| 2012 | Katastrofa kolejowa pod Szczekocinami                            | Katastrofa w ruchu kolejowym | 16                        | 61             | –                                   |
| 2013 | Wybuch gazu w Jankowie Przygodzkim                               | Katastrofa budowlana         | 2                         | 13             | 350                                 |
| 2014 | Katastrofa lotnicza w Topolowie                                  | Katastrofa w ruchu lotniczym | 11                        | 1              | –                                   |

Kolejnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ludności cywilnej w Polsce są konflikty zbrojne. Historyczne doświadczenia kraju w tym zakresie determinują współczesny dobór metod i środków kształtowania polityki bezpieczeństwa państwa, bowiem w świadomości społecznej Polaków dawne dzieje narodu są nadal bardzo żywe. Geopolityczne położenie kraju między wschodem a zachodem oddziałuje na państwowość i tożsamość narodową, wpływając także na charakter interesów narodowych oraz celów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 35.

Upadek Związku Radzieckiego, a w konsekwencji degradacja dwubiegowego ładu międzynarodowego postawiły Polskę przed wyzwaniem zagwarantowania bezpieczeństwa państwa w nowym środowisku politycznym. Wycofanie wojsk rosyjskich z Polski w 1993 r. umożliwiło prowadzenie w pełni suwerennej polityki bezpieczeństwa, która ukształtowana została w kierunku zachodnim. Zwieńczeniem dyplomacji stało się przystąpienie Polski do struktur Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w 1999 r. Członkostwo w największym sojuszu militarnym na świecie stało się punktem przełomowym dla kraju i zdecydowanie wpłynęło na poziom jego bezpieczeństwa. Dalsze działania polityczne pogłębiały współpracę z Europą Zachodnią, a w 2004 r. Polska wstąpiła do Unii Europejskiej. Na skutek właściwych kroków dyplomatycznych podjętych przez polskie władze w latach dziewięćdziesiątych obecnie ryzyko wystąpienia konfliktu zbrojnego wobec Polski jest bardzo niskie.

Należy jednak dostrzec, iż mocarstwowe ambicje Rosji od wieków budzą uzasadnione obawy Polski. Trwająca obecnie próba odbudowy dawnej potęgi uwidacznia się poprzez udział wojsk rosyjskich w działaniach militarnych na Ukrainie oraz w Syrii. Sytuacja na wschodzie mająca miejsce w najbliższym sąsiedztwie Polski przyczyniła się do utworzenia przez NATO sił zdolnych do szybkiego reagowania (ang. *Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*). Z uwagi na powyższe polityczna postawa państwa w dziedzinie bezpieczeństwa jest bardzo uzasadniona, jednak w relacjach międzypaństwowych dostrzec należy także niekorzystne stereotypy oraz narodowe animozje utrudniające prowadzenie dialogu.

Terroryzm i cyberterroryzm to zagrożenia, które również dotyczą Polski. Zaangażowanie w międzynarodowe koalicje antyterrorystyczne oraz udział w misjach stabilizacyjnych w Afganistanie i Iraku determinują ryzyko wystąpienia ataku terrorystycznego w Polsce. Główny cel terrorystów islamskich stanowią jednak państwa zachodniej części Europy, dlatego też pomimo otwartego poparcia przez Polskę polityki Stanów Zjednoczonych Ameryki względem Bliskiego Wschodu zagrożenie terrorystyczne w kraju utrzymywało się na niskim poziomie<sup>10</sup>. Ocenia się, że Polska stanowi cel rezerwowego dla terrorystów islamskich, ponieważ na jej terenie przebywa niewielka liczba osób pochodzących z krajów i regionów podwyższonego ryzyka. Współczesna Polska to kraj monoetniczny i monokulturowy, co w obecnym świecie stanowi ewenement. Niespełna 95%

**10** Zob. *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2017, s. 272.

ludności kraju deklaruje wyłącznie polską narodowość<sup>11</sup>, a niemal 92% społeczeństwa jest wyznania rzymskokatolickiego<sup>12</sup>. Nie stanowi to jednak o słabości państwa polskiego, lecz o jego dużej sile. Kraj nie musi bowiem zmagać się na masową skalę z problemami etnicznymi, narodowościowymi, rasowymi i religijnymi. Zdarzenia o takim podłożu mają w Polsce charakter incydentalny. Pomimo braku wzmożonego napływu obcokrajowców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, zagrożenie terrorystyczne wystąpić może również ze strony zradykalizowanych obywateli polskich działających zarówno w sposób zorganizowany, jak i indywidualny. Głównym źródłem radykalizacji jest Internet umożliwiający dostęp do skrajnych ideologii, kontaktów z osobami należącymi do ugrupowań terrorystycznych, a także sposobów przygotowywania ładunków wybuchowych. Polska dla grup terrorystycznych jest doskonałym miejscem logistycznym do przeprowadzenia ataku na terenach państw Europy Zachodniej z uwagi na przynależność do Unii Europejskiej i strefy Schengen<sup>13</sup>.

11 Zob. *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 29.

12 Zob. *Życie religijne w Polsce. Badania spójności społecznej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 1.

13 Zob. *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce...*, s. 272.



## Systemy ochrony ludności w Polsce

### 2.1. Ochrona ludności

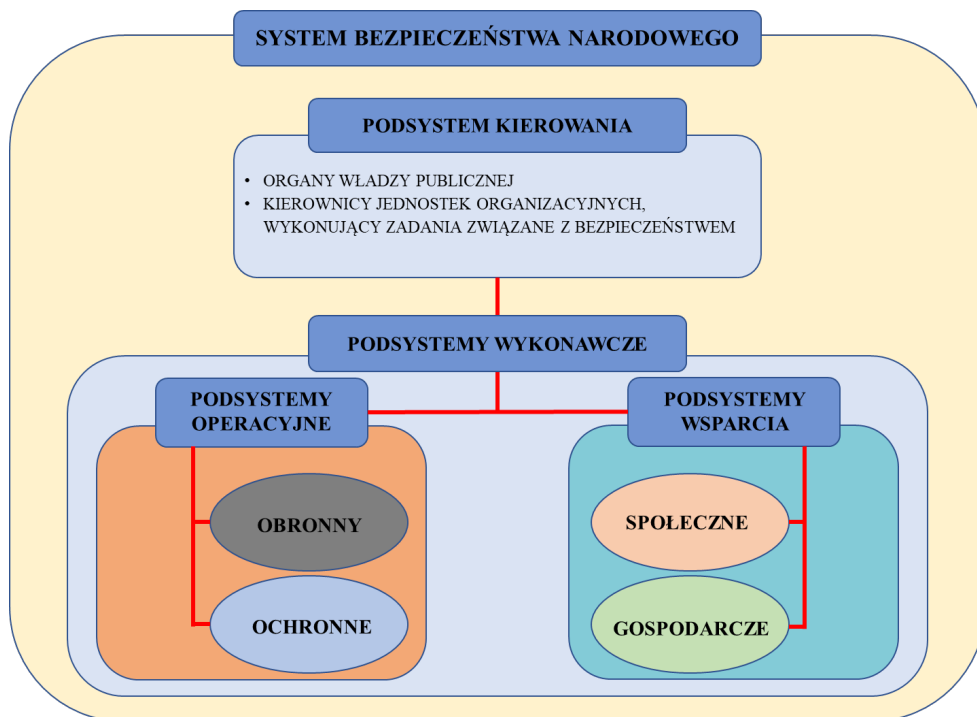
Bezpieczeństwo stanowi istotną wartość pozwalającą na zrównoważony i stabilny rozwój. Wpływa na właściwy proces egzystencji człowieka, stanowiąc elementarną potrzebę ludzkości. Skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom wiąże się z koniecznością zorganizowania i usystematyzowania poczynań poszczególnych podmiotów, a zatem utworzeniem systemu bezpieczeństwa. Systemem bowiem są złożone obiekty wyróżnione z badanej rzeczywistości będące całością tworzoną przez zbiór elementów i relacji pomiędzy nimi<sup>1</sup>. System jako całość musi charakteryzować się tzw. cechami systemowymi, które stanowią pewne własności, jakich nie posiadają pojedyncze elementy składające się na system<sup>2</sup>, stąd, aby zwiększyć efektywność wysiłków podejmowanych na rzecz ochrony ludności przez różne podmioty bezpieczeństwa, niezbędne jest utworzenie systemu. Zgodnie ze wzorem na organizację systemu bezpieczeństwa w pierwszej kolejności należy określić cele i zadania, następnie wyznaczyć podmioty mające zapewnić ich sprawną realizację, po czym opracować mechanizmy współpracy między nimi.

Współczesne, rozwinięte państwa świata tworzą systemy bezpieczeństwa narodowego, wykorzystując pełny potencjał kraju w celu obrony terytorium, ochrony swoich obywateli oraz zapewnienia im warunków do przetrwania. System bezpieczeństwa narodowego wyjaśnić można jako *skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowany na*

1 Zob. P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 1983, s. 27.

2 Zob. tamże.

przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, militarnym, gospodarczym, ekologicznym, kulturowym, informacyjnym i społecznym<sup>3</sup>. Składa się on z podsystemu kierowania oraz z podsystemów wykonawczych (rys. 2). Działania państwa polskiego na rzecz bezpieczeństwa narodowego podzielone zostały na dziedziny: obronną, ochronną, społeczną i gospodarczą.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2014 r., Warszawa 2014.

Rysunek 2. Ogólna struktura systemu bezpieczeństwa narodowego

Funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce nie jest jednak całościowo uregulowane w jednym akcie prawnym, dlatego też działania w tym obszarze prowadzone przez właściwe podmioty mają charakter sektorowy i rozproszony. Z punktu prawnego system bezpieczeństwa narodowego nie stanowi samodzielnie funkcjonującej struktury państwowej<sup>4</sup>. Dotychczasowe

<sup>3</sup> J. Kaczmarek, W. Łebkowski, B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 137.

<sup>4</sup> Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z dnia 9 kwietnia 2013 r.*, s. 14.



czynności zmierzające do integracji działań podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe nie wprowadziły systemowych i kompleksowych rozwiązań w skali państwa.

Działania z zakresu ochrony ludności zostały ujęte w podsystemie ochronnym systemu bezpieczeństwa narodowego, który tworzą: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, państwowe służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie porządku publicznego, służby ratownictwa i ochrony ludności, elementy zarządzania kryzysowego, Straż Graniczna, Służba Celna, podmioty sektora prywatnego (firmy ochrony osób i mienia), organizacje pozarządowe (zwłaszcza społeczne organizacje ratownicze)<sup>5</sup>.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji ochrony ludności. Różnorodność terminologiczna wśród badaczy wynika zapewne z odmiennych założeń naukowych, a także doświadczeń empirycznych zdobytych w pracy w instytucjach działających na rzecz bezpieczeństwa. Pomimo prób do chwili obecnej nie udało się wypracować jednej prawnie wiążącej terminologii. Bardzo obszerny sposób wyjaśnienia pojęcia został zaproponowany w odrzuconym ostatecznie projekcie *Ustawy o ochronie ludności z 6 sierpnia 2009 r.: ochrona ludności stanowi zintegrowaną działalność organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania ochrony ludności mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego na wypadek wystąpienia sytuacji zagrożenia poprzez:*

- *zapewnienie warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zapewnienie podstawowych warunków przetrwania w sytuacji zagrożenia;*
- *zapewnianie współpracy wszystkich systemów ratowniczych, monitorowania, ostrzegania i alarmowania, powiadamiania o zagrożeniach, a także organów, służb i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności;*
- *merytoryczne, organizacyjne, rzeczowe i finansowe wsparcie organizacji pozarządowych w zakresie wykonywania zadań ochrony ludności, a w szczególności społecznych organizacji ratowniczych, humanitarnych i wolontariatu;*
- *organizowanie i koordynowanie pomocy humanitarnej;*
- *zapewnienie zasobów, które mogą być wykorzystane w celu realizacji zadań ochrony ludności;*

5 Zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2014 r.*, Warszawa 2014, s. 14.

- *edukację społeczeństwa w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i odpowiednich zachowań na wypadek ich wystąpienia*<sup>6</sup>.

Skróconą wersję powyższej definicji zawarto w kolejnym projekcie *Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 2 lipca 2019 r.: ochrona ludności stanowi zintegrowaną działalność organów administracji publicznej oraz podmiotów ochrony ludności mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w sytuacji zagrożeń naturalnych lub wywołanych działalnością człowieka, w tym ochronę życia i zdrowia ludności, ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego*<sup>7</sup>.

Pomimo braku porozumienia środowiska dotyczącego wyjaśnienia pojęcia „ochrona ludności” dostrzega się jednak pewne podobieństwa w poglądach badaczy przejawiające się w nadrzędności w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczeństwu oraz kluczowej sferze działalności państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Właściwe podejście do wyjaśnienia terminu wymaga rozpoczęcia rozważań od zdefiniowania składowych terminu „ochrona ludności”. Ochrona stanowi *zabezpieczenie przed zniszczeniem, szkodą, niebezpieczeństwem*<sup>8</sup>, natomiast ludność to *ogół ludzi na danym terenie*<sup>9</sup>. A zatem podstawowy i najprostszy sposób wyjaśnienia ochrony ludności wskazuje, iż jest to zabezpieczenie ogółu ludzi przed zagrożeniem. Rozszerzając definicję, należy ująć, iż zobowiązanie do zagwarantowania swoim obywatelom bezpieczeństwa w zakresie niezbędnym do przetrwania podczas zagrożeń występujących zarówno podczas pokoju, jak i kryzysu, wojny oraz okupacji spoczywa na państwie. Ludność cywilna bowiem ma niezbywalne prawo do ochrony życia i zdrowia, co zostało zagwarantowane w Konstytucji RP<sup>10</sup> oraz w prawie międzynarodowym. Ponadto państwo zobowiązane jest zapobiegać negatywnym dla zdrowia społeczeństwa skutkom degradacji środowiska – co bezpośrednio odnosi do zapewnienia warunków do przetrwania. Pamiętając także, iż w celu zapewnienia skutecznej ochrony obywateli wykorzystać należy pełny potencjał kraju, pojęcie „ochrona ludności” powinno się definiować jako całość przedsięwzięć podejmowanych przez organy administracji publicznej, służby, inspekcje, straże, organizacje pozarządowe oraz

<sup>6</sup> *Ustawa z dnia... 2009 r. o ochronie ludności*, art. 2 ust. 1. Projekt z dnia 6 sierpnia 2009 r.

<sup>7</sup> *Ustawa z dnia... 2019 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej*, art. 2 ust. 1. Projekt z dnia 2 lipca 2019 r.

<sup>8</sup> L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 547.

<sup>9</sup> Tamże, s. 408.

<sup>10</sup> Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm., art. 38, art. 68 ust. 1.

podmioty gospodarcze mających na celu ochronę życia, zdrowia i mienia społeczeństwa, a także środowiska naturalnego wobec wszelkich zagrożeń naturalnych i wynikających z działalności człowieka, w tym konfliktów zbrojnych oraz czynów zabronionych według obowiązujących przepisów prawa.

Działalność Służby Więziennej polegająca na odseparowaniu niebezpiecznych przestępców od społeczeństwa należy zakwalifikować do działań z zakresu ochrony ludności. W Polsce przebywa obecnie ponad 65 tys. osadzonych<sup>11</sup>. Zagrożenie wynikające z braku izolacji skazanych stałoby się wówczas niebezpieczeństwem masowym, godzącym bezpośrednio w zdrowie lub życie ludności cywilnej.

Początek kształtowania się systemów ochrony ludności sięga okresu I wojny światowej<sup>12</sup>. Naloty powietrzne na Londyn i Paryż uświadomiły stronom konfliktu, że na każdym etapie działań zbrojnych powinno liczyć się z możliwością ataku na społeczeństwo. Obecnie ochrona ludności należy do najistotniejszych zadań państwa. W Polsce za ochronę ludności pod względem prawnym, instytucjonalnym oraz organizacyjnym odpowiada: Obrona Cywilna, zarządzanie kryzysowe, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, System Powiadamiania Ratunkowego, Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz systemy wykrywania i alarmowania. Każdy z przedstawionych systemów stanowi o jakości bezpieczeństwa w kraju.

Problematyka ochrony ludności w Polsce jest bardzo złożona ze względu na brak jednego systemu scalającego wszystkie zadania ochronne. Zapewnienie optymalnego poziomu poczucia bezpieczeństwa obywatelom przed różnymi zagrożeniami będącymi wynikiem sił natury bądź działalności człowieka jest przedmiotem debaty grona ekspertów, która została wznowiona wraz z przyjętą w 2014 r. przez Radę Ministrów uchwałą na temat programu ratownictwa i ochrony ludności<sup>13</sup>. Intencją sporządzenia dokumentu było określenie zadań i kierunków rozwoju ochrony ludności. Dotychczasowe rozwiązania oparte są na różnych doświadczeniach i potrzebach, które nie spełniają kryterium kompleksowego rozwiązania problemu ochrony ludności. Dostrzega się podziały na czas wojny i pokoju, gdzie podstawową ideą jest ochrona ludności bez względu na źródło i czas zagrożenia.

11 Zob. *Informacja o zaludnieniu jednostek penitencjarnych w dniu 27 marca 2020 r.*, Centralny Zarząd Służby Więziennej.

12 Zob. S. Górski, *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2016, s. 38.

13 *Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020*, RM 111-43-14, M. P. 2014 poz. 1076.

## 2.2. Obrona Cywilna

### 2.2.1. Uwarunkowania prawne i geneza Obrony Cywilnej w Polsce

Geneza Obrony Cywilnej w Polsce sięga okresu międzywojennego. Wraz z upływem czasu i zmianami zachodzącymi w państwie była poddawana wielokrotnie modyfikacjom, w których to oprócz wprowadzania nowych rozwiązań zmianie ulegała również nazwa systemu. Obecny kształt Obrony Cywilnej jest wynikiem reformy z 18 maja 1973 r.<sup>14</sup> przeprowadzonej po weryfikacji ówczesnego systemu ochrony ludności w ogólnopolskim ćwiczeniu „Kraj 73”. Wprowadzenie założeń reformy stanowiło nowy rozdział w organizacji bezpieczeństwa w kraju<sup>15</sup>. W świetle zmian celem Obrony Cywilnej stała się ochrona ludności i zakładów pracy, pomieszczeń i urządzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury przed skutkami działania broni masowego rażenia i innymi działaniami nieprzyjaciela, w tym udzielanie pomocy poszkodowanym.

Znaczącą modyfikacją było nałożenie funkcji terenowych szefów obrony cywilnej na wojewodów i prezydentów miast (wójtów)<sup>16</sup> oraz wyłączenie komórek OC z terenowych sztabów wojskowych, a także utworzenie wojewódzkich i miejskich inspektoratów obrony cywilnej. Przedsięwzięcia realizowane przez Obronę Cywilną zreformowaną w 1973 r. podzielić można na trzy grupy związane z:

- ochroną ludności;
- ochroną zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury;
- przygotowaniem organów i sił obrony cywilnej oraz innych sił do prowadzenia działalności ratowniczej.

Pierwsza i druga grupa zadań stanowiły tzw. katalog czynności profilaktycznych podejmowanych przez OC w celu zmniejszenia potencjalnych skutków działań zbrojnych nieprzyjaciela bądź klęsk żywiołowych czy katastrof technicznych. Realizowane były bowiem przede wszystkim przed pojawieniem się niebezpieczeństwa. Natomiast trzecia grupa przedsięwzięć dotyczyła niesienia pomocy osobom rannym, poszkodowanym po wystąpieniu zagrożenia<sup>17</sup>.

14 *Uchwała Rady Ministrów nr 111/73 w sprawie obrony cywilnej*, Biuletyn KOK nr 20-A, poz. 104.

15 *Zob. Uchwała Rady Ministrów nr 191/83 z dnia 23.12.1983 r.*

16 W latach 1975–1998 w kraju istniał dwustopniowy podział administracyjny (województwo-gmina).

17 *Zob. R. Kalinowski, Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2011, s. 29.

Zakres zadaniowy Obrony Cywilnej został poszerzony w 1983 r. Zgodnie z nowelizacją wprowadzoną przez Radę Ministrów zbiory zasadniczych zadań OC zostały zwiększone. Katalog zadań OC został podzielony na pięć zbiorów dotyczących:

- ochrony ludności przed skutkami rażenia;
- ochrony zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej przed działaniem środków rażenia;
- ochrony dóbr kultury;
- ratowania i udzielania pomocy poszkodowanym (w tym organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych);
- współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych i usuwaniu ich skutków<sup>18</sup>.

Słabością OC pozostał jednak brak stałych sił obrony cywilnej umożliwiających natychmiastową reakcję w sytuacji wystąpienia zagrożenia.

Kolejne zmiany w Obronie Cywilnej nastąpiły w 1991 r., kiedy to ratyfikowano protokoły dodatkowe do konwencji genewskich z 1949 r. Polska dołączyła wówczas do tzw. międzynarodowej wspólnoty państw prawa z zakresu obrony cywilnej. Ratyfikacja nałożyła obowiązek zorganizowania i prowadzenia Obrony Cywilnej w kraju. Następnie przyjęto *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej*. Dokument doprecyzował Dział IV dotyczący Obrony Cywilnej ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup>. W przypadku konfliktu zbrojnego zadania Obrony Cywilnej obejmowały: (...) wykrywanie zagrożenia oraz ostrzeganie i alarmowanie; organizowanie ewakuacji ludności; przygotowywanie budowli ochronnych; zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej; zaciemnianie i wygaszanie oświetlenia; organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych; udzielanie poszkodowanym pomocy medycznej; walkę z pożarami; przygotowanie oraz prowadzenie likwidacji skażeń i zakażeń; ochronę żywności i innych dóbr niezbędnych do przetrwania; organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności; zabezpieczenie dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji; doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, w tym pomoc w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej; doraźną pomoc w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętymi klęskami; doraźną pomoc

<sup>18</sup> Zob. Uchwała Rady Ministrów nr 191/83...

<sup>19</sup> Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1967 nr 44 poz. 220 ze zm., Dział IV.

w grzebaniu zmarłych<sup>20</sup>. Podczas pokoju obowiązkiem Obrony Cywilnej było uczestnictwo w zwalczaniu klęsk żywiołowych, pełnienie funkcji szkoleniowej, planistycznej oraz przygotowywanie społeczeństwa do powszechnej samoobrony.

Zadania przypisane OC i siłom ratowniczym, podzielone ze względu na stan wojny lub pokoju, zasadniczo nie różniły się od siebie. Z uwagi na mnogość zadań nałożonych na Obronę Cywilną wskazujących na jej dużą uniwersalność, stała się ona jednym z najbardziej wszechstronnych systemów w zakresie swoich działań.

Obrona Cywilna pozostawała w strukturach Ministerstwa Obrony Narodowej do 1996 r., utrzymując gotowość do wykonywania zadań, przede wszystkim dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji potencjalnego konfliktu zbrojnego. Z tego względu czynności ratownicze podejmowane przez OC w czasie pokoju w celu zwalczania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz zagrożeń środowiska ograniczone zostały jedynie do współdziałania z innymi organami. Następnie w 1997 r. kompetencje z zakresu OC przeniesione zostały do ministerstwa właściwego do spraw wewnętrznych, w którym to powołano Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Powódź z 1997 r. ukazała nieskuteczność dotychczasowej formy OC w Polsce, co stało się przyczyną audytu Najwyższej Izby Kontroli w 1998 r. Struktury organizacyjne Obrony Cywilnej kształtowane były do 2002 r. na podstawie planów zagrożeń i polityki obronnej z 1984 r. Pomimo uchYLENIA niniejszych regulacji w 1993 r. w praktyce struktury organizacyjne OC dalej tworzone odpowiednio do ich założeń<sup>21</sup>. Wynikało to z doktryny obronnej, która określała zadania Obrony Cywilnej, uwzględniając przynależność kraju do Układu Warszawskiego<sup>22</sup>. W ten sposób organizowane struktury OC podważały celowość czynności podejmowanych w ramach Obrony Cywilnej w czasie pokoju. Było to związane również z faktem pozostawiania Obrony Cywilnej do końca 1996 r. w siłach zbrojnych z przeznaczeniem do realizacji działań podczas wojny. Wadliwe funkcjonowanie Urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz nierealizowanie wszystkich zadań przez OC

**20** Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, Dz. U. 1993 nr 93 poz. 429, § 1.1.

**21** Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 209/98/P/97/074/DON, Warszawa 1998, s. 3.

**22** Zob. *Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*. M. P. 1990 nr 9 poz. 66; *Uchwała Komitetu Obrony Kraju nr 03/85 z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie „Węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”*.



określonych w aktach normatywnych wpłynęło na spowolnienie procesu przystosowania struktur systemu do nowych obowiązków<sup>23</sup>.

Kolejne zmiany w Obronie Cywilnej dokonane zostały po wejściu Polski do Unii Europejskiej. W lipcu 2004 r. uchylono *Rozporządzenie z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej* natomiast obowiązki Szefa Obrony Cywilnej Kraju zostały nałożone na Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Obecna obrona cywilna zgodnie z przepisami prawa obejmuje zakres przedsięwzięć: planistycznych, organizacyjnych, szkoleniowych, inwestycyjnych oraz zaopatrzeniowych w wyposażenie materiałowo-techniczne<sup>24</sup>. Źródłem unormowań prawnych OC jest ratyfikowany przez Polskę 19 września 1991 r. *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* powstały 8 czerwca 1977 r. w Genewie<sup>25</sup>. Niniejszy dokument jest najwyższym aktem prawnym nakładającym na władze państwowe obowiązek realizacji założeń związanych z obroną cywilną. Wdrożenie postanowień przyjętych aktów międzynarodowych wymaga dostosowania prawa krajowego, stąd też w Polsce istnieją wewnętrzne przepisy regulujące działalność OC. Najistotniejszym krajowym normatywem dotyczącym obrony cywilnej jest ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP<sup>26</sup>. Zawarte w niej normy prawne określają obowiązki obywateli w zakresie obrony cywilnej. Należy podkreślić, iż przytoczona ustawa nie uszczegóławia charakteru OC w kraju. Zatem na jej podstawie nie można jednoznacznie stwierdzić, czy obrona cywilna jest zestawem czynności ochronnych, czy też jest to struktura organizacyjna. Pozostałymi dokumentami regulującymi funkcjonowanie OC są:

- *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2002 nr 156 poz. 1301 ze zm.);

- *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm.);

<sup>23</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 4.

<sup>24</sup> Zob. F. Krynojewski, S. Mazur, G. Mikrut, P. Tchorzewski, *Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych*, Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach, Katowice 2003, s. 139.

<sup>25</sup> Zob. *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, Genewa 8 czerwca 1977 r., Dz. U. 1992 nr 41 poz. 175.

<sup>26</sup> Zob. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...*, Dział IV.

- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej* (Dz. U. 1993 nr 93 poz. 429) – uchylone w dniu 1 lipca 2004 r.;
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności* (Dz. U. 1993 nr 91 poz. 421);
- *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 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej* (Dz. U. 2002 nr 169 poz. 1391);
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju* (Dz. U. 2004 nr 181 poz. 1872);
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju* (Dz. U. 2004 nr 229 poz. 2307);
- *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu realizacji edukacji dla bezpieczeństwa* (Dz. U. 2009 nr 139 poz. 1131);
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz. U. 2013 poz. 96).

Poza tym na szczeblu samorządu terytorialnego istnieją także wewnętrzne regulacje OC zgodne z prawem krajowym. Ich istnienie wynika ze zróżnicowanej specyfiki regionów Polski oraz konieczności dostosowania do tego przepisów Obrony Cywilnej.

### 2.2.2. Struktura organizacyjna

Obrona Cywilna w Polsce organizowana jest przez Obronę Cywilną Kraju (OCK). Struktura systemu związana jest ze wszystkim szczeblami administracji publicznej, organizacjami społecznymi oraz przedsiębiorstwami. *Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju*<sup>27</sup>. Powoływany jest on przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Obecnie na stanowisko to z urzędu mianowany jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, a Komenda Główna PSP pełni funkcję centralnego organu w sprawach ochrony ludności i obrony cywilnej. W świetle obowiązujących przepisów Szef OC ma za zadanie:

27 Tamże, art. 17 ust. 1.



sporządzać koncepcje założeń funkcjonowania Obrony Cywilnej, tworzyć zasady właściwego wykonywania zadań OC, koordynować i kontrolować organy administracji rządowej oraz samorządowej z wykonywanych zadań Obrony Cywilnej, a także nadzorować pełnienie służby w formacjach OC<sup>28</sup>. Ponadto Szef Obrony Cywilnej Kraju posiada kompetencje do:

- inicjowania, przygotowywania oraz wydawania i opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących OC;
- analizy stanu przygotowania Obrony Cywilnej w województwach, powiatach, gminach i zakładach pracy;
- tworzenia programów oraz kierunków kształcenia z zakresu OC;
- planowania potrzeb finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań systemu;
- określania wytycznych odnoszących się do ewakuacji ludności i mienia z miejsca masowego zagrożenia;
- wspierania rozwoju oraz inicjowania działalności naukowo-badawczej związanej z Obroną Cywilną;
- opracowywania informacji na temat OC dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Prezesa Rady Ministrów;
- organizowania i kontrolowania ćwiczeń Obrony Cywilnej, a także nadzoru nad przygotowaniem formacji obrony cywilnej do działań;
- tworzenia normatywów będących podstawą do zaopatrywania w sprzęt, środki techniczne oraz umundurowanie organów i formacji obrony cywilnej<sup>29</sup>.

Dalsza struktura Obrony Cywilnej nierozzerwalnie łączy się z administracją publiczną. Terenowymi szefami OC są w zależności od poziomu:

- wojewoda na poziomie województwa;
- starosta bądź prezydent miasta odpowiednio na poziomie powiatu oraz miasta na prawach powiatu;
- wójt lub burmistrz odpowiednio na poziomie gminy lub miasta.

Szefowie obrony cywilnej są organami kierowniczymi OC. Ich obowiązki stanowią rozwinięcie zadań wynikających z *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich*. Związane są one z kierowaniem, nadzorowaniem i oceną przygotowań Obrony Cywilnej do pełnienia zadań przez administrację niższego szczebla oraz przedsiębiorców i organizacje społeczne podczas zagrożeń. Głównymi zadaniami

<sup>28</sup> Zob. tamże, art. 17 ust. 4.

<sup>29</sup> Zob. *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, § 2.

terenowych szefów obrony cywilnej jest opracowywanie planów OC, organizacja ćwiczeń dla społeczeństwa, ratowników, przedsiębiorców oraz członków organizacji pozarządowych, które zaangażowane są w realizację zadań Obrony Cywilnej<sup>30</sup>. Terenowi szefowie OC odpowiadają także za pierwszą pomoc, ewakuację, przygotowanie transportu, zapewnienie dostępu do wody pitnej i żywności dla osób poszkodowanych<sup>31</sup>. Z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego rozumianego jako zdolność narodu do przetrwania<sup>32</sup> szczególnie ważne zadanie stanowi ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego<sup>33</sup>. Należy jednak zaznaczyć, iż celem działalności obrony cywilnej jest przede wszystkim człowiek, zaś zapewnienie bezpieczeństwa dobrom kultury nie jest priorytetem OC.

Kolejnym elementem struktury OC są organy wykonawcze. Należą do nich formacje obrony cywilnej. Tworzą je (...) *w drodze rozporządzenia, ministrowie, a wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – w drodze zarządzenia (...).* Formacje obrony cywilnej mogą tworzyć także *pracodawcy*<sup>34</sup>. Powoływanie jednostek obrony cywilnej następuje z uwzględnieniem rodzaju niebezpieczeństw typowych dla określonego regionu, wyposażenia oraz stanu osobowego. Przeznaczone są one w szczególności do ratownictwa, wykrywania i alarmowania o zagrożeniach, a także do pełnienia funkcji porządkowo-ochronnych. Z uwagi na stopień gotowości do realizacji działań wyróżnić należy formacje obrony cywilnej o wyższym i podstawowym stopniu gotowości. Wyższy poziom gotowości nakłada na formację konieczność utrzymywania co najmniej 50% potencjału osobowego w gotowości do podjęcia działań w okresie 4–6 godzin od momentu przekazania sygnału. Uzyskanie pełnej gotowości przez formację powinno nastąpić po uzupełnieniu stanu osobowego do 90% w czasie nieprzekraczającym 16 godzin<sup>35</sup>.

W świetle obowiązujących przepisów prawa na obszarze województwa istnieć powinny przeszkolone formacje OC specjalizujące się w określonych zadaniach. Należą do nich:

**30** Zob. tamże, § 3.

**31** Zob. tamże.

**32** Zob. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo. Teoria – badania – praktyka*, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodziowej – Państwowy Instytut Badawczy, Józefów 2015, s. 20.

**33** *Rozporządzenie z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej...*, § 3.

**34** *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 138 ust. 3–4.

**35** Zob. F.R. Krynojewski, *Obrona Cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2012, s. 132.

- 1) formacje ratownictwa ogólnego;
- 2) formacje przeznaczone do wykonywania zadań specjalnych:
  - pierwszej pomocy medycznej,
  - likwidacji skażeń,
  - ratownictwa budowlanego,
  - ratownictwa komunalnego,
  - ratownictwa energetycznego,
  - schronowych,
  - przeciwpożarowych,
  - porządkowo-ochronnych,
  - łączności,
  - zabezpieczenia i zaopatrzenia,
  - wykrywania i alarmowania,
  - lotniczych,
  - ochrony płodów rolnych,
  - ochrony produktów żywnościowych,
  - ochrony zwierząt i pasz,
  - ratownictwa chemicznego,
  - ratownictwa przeciwpowodziowego,
  - budowy i odbudowy awaryjnych ujęć wody<sup>36</sup>.

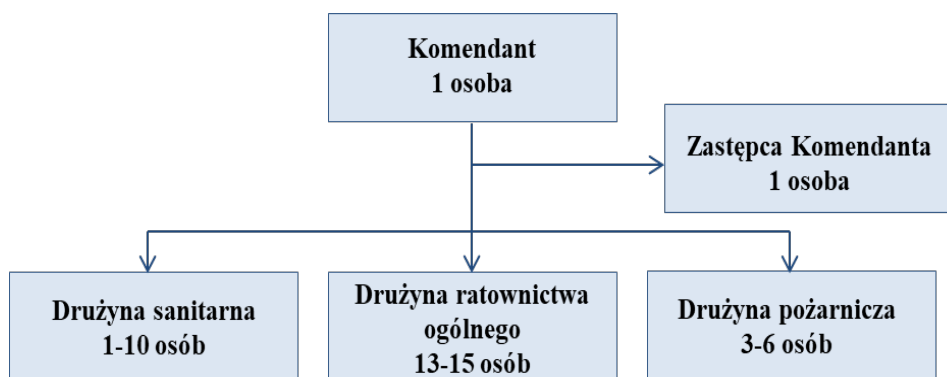
Spośród wymienionych wyłącznie wytypowane formacje obrony cywilnej posiadają wyższy stopień gotowości. Decyzję dotyczącą wyboru do formacji obrony cywilnej o wyższym stopniu gotowości podejmuje terenowy szef obrony cywilnej natomiast pozostałe posiadają stopień podstawowy<sup>37</sup>.

Formacje obrony cywilnej przeznaczone do ratownictwa ogólnego realizują elementarne zadania OC. Dokonują rozpoznania obszarów i obiektów, w których prowadzone będą działania ratunkowe, wyszukują i wydobywają poszkodowanych, współpracują z formacjami obrony cywilnej realizującymi zadania specjalne oraz organizują punkty zbiórki osób poszkodowanych. W zależności od potrzeb mogą zostać także przeznaczone do realizacji innych prac w miejscu

<sup>36</sup> Zob. Załącznik nr 5 do *Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzenia szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej*.

<sup>37</sup> Zob. F.R. Krynojewski, *Obrona cywilna...*, s. 132.

prorowadzenia działań ratunkowych<sup>38</sup>. Struktura organizacyjna formacji obrony cywilnej ratownictwa ogólnego składa się z komendanta, zastępcy komendanta i drużyn (rys. 3).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: F.R. Krynojewski, *Obrona Cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2012, s. 134–135.

Rysunek 3. Przykładowa struktura organizacyjna formacji ratownictwa ogólnego

Zarówno szczegółowa struktura, jak i stan osobowy formacji mogą różnić się w zależności od wewnętrznych wytycznych szefa obrony cywilnej województwa. W podanym przykładzie formacja ratownictwa ogólnego składa się z 3 drużyn: sanitarnej, ratownictwa ogólnego oraz pożarniczej. W każdej z drużyn ich członkowie zajmują określone stanowiska dla danej drużyny, np. sanitariusz-ratownik, zwiadowca, elektryk, hydraulik, ratownik, kierowca-mechanik czy przodownik roty<sup>39</sup>. Sposób organizacji formacji obrony cywilnej przeznaczonych do realizacji zadań specjalnych jest podobny. Realizowane zadania, drużyny oraz pełnione stanowiska różnią się w zależności od specjalizacji danej formacji, jednak ogólny schemat strukturalny jest zbliżony dla wszystkich jednostek OC.

Każda z powołanych formacji obrony cywilnej posiada swój plan działania. Stanowi to część planu obrony cywilnej sporządzanego przez właściwego, terenowego szefa OC. Tworzony plan działania danej formacji składa się z elementów opisowych oraz graficznych. Zawiera on informacje dotyczące struktury organizacyjnej formacji, stanu osobowego, wyposażenia, czasu uzyskiwania gotowości, sposobów alarmowania, wykonywanych zadań, miejsc tworzenia się formacji czy infrastruktury Obrony Cywilnej. Opracowany plan działania podpisuje

<sup>38</sup> Zob. tamże, s. 133.

<sup>39</sup> Zob. tamże, s. 134–135.

komendant danej formacji natomiast zatwierdza go terenowy szef OC – właściwy dla danego poziomu administracji publicznej na szczeblu, którym tworzona jest formacja, bądź w przypadku zakładów pracy – kierownik<sup>40</sup>.

### 2.2.3. Zadania Obrony Cywilnej

Obrona Cywilna w aktualnie obowiązujących polskich przepisach prawnych nie posiada sprecyzowanych zadań. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* określa wyłącznie ogólny cel podejmowanych przez Obronę Cywilną czynności wskazując, że OC (...) *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 skutków*<sup>41</sup>. Zadania OC zapisane zostały w rozporządzeniu w sprawie obrony cywilnej z 1993 r., jednak z uwagi na uchylenie aktu normatywnego w 2004 r. nie jest ono już wiążące.

Obowiązki Obrony Cywilnej wynikają zatem z ratyfikowanego prawa międzynarodowego. Przyjęty przez Polskę *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich* stanowi, iż obrona cywilna to (...) *wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewidywanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania*<sup>42</sup>. Z niniejszego dokumentu wynikają zadania OC, do których należy:

- służba ostrzegawcza;
- ewakuacja;
- przygotowanie i organizowanie schronów;
- obsługa środków zaciemnienia;
- ratownictwo;
- służba medyczna, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną;
- walka z pożarami;
- wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;
- odkażanie i inne podobne działania ochronne;
- dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia;

<sup>40</sup> Zob. tamże, s. 143.

<sup>41</sup> *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 137.

<sup>42</sup> *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich...*, załącznik, art. 61 a.

- doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- doraźne przywrócenie działań niezbędnych służb użyteczności publicznej;
- doraźne grzebanie zmarłych;
- pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania;
- dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne do wypełnienia któregoś z wyżej wymienionych zadań, w tym planowanie i prace organizacyjne<sup>43</sup>.

W *I Protokole dodatkowym do konwencji geneewskich* wymienione zadania obrony cywilnej nie zostały wyjaśnione, jednak powszechnie stosowana ich interpretacja pozwala sformułować konkluzję o wielofunkcyjności OC, która powinna zapewniać kompleksową ochronę ludności. Mnogość oraz zakres zadaniowy obrony cywilnej determinują uniwersalny charakter systemu.

Służba ostrzegawcza wraz z lokalizowaniem i oznaczaniem stref niebezpiecznych odnosi się do wykrywania zagrożeń oraz alarmowania o ich potencjalnym wystąpieniu. Zadanie realizowane jest w ramach Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania przez terenowe i zakładowe formacje oraz inne jednostki OC<sup>44</sup>. System funkcjonuje na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Szczególnie istotne jest realizowanie niniejszego zadania przez przedsiębiorstwa zajmujące się szkodliwymi substancjami, których dysfunkcja bądź awaria techniczna mogłaby doprowadzić do zagrożenia środowiska bądź zdrowia i życia ludzi na skalę masową. Istotnym aspektem jest także poinformowanie społeczeństwa o niebezpieczeństwie. Procent ludności objętej zasięgiem działania stacjonarnych syren alarmowych przedstawia wykres 1.

Z danych wynika, że niespełna 80% mieszkańców kraju znajduje się w strefie działania syren alarmowych. Biorąc pod uwagę współczynnik urbanizacji w Polsce wynoszący 60%<sup>45</sup>, należy uznać powyższą wartość za pozytywną.

Obrona Cywilna odpowiedzialna jest za przygotowanie i organizowanie schronów. Budowle ochronne stanowią obiekty, które spełniają wymogi zbiorowej ochrony ludności przed skażeniem promieniotwórczym, chemicznym oraz toksycznymi środkami przemysłowymi<sup>46</sup>. Schrony posiadają bardzo szerokie za-

<sup>43</sup> Zob. tamże.

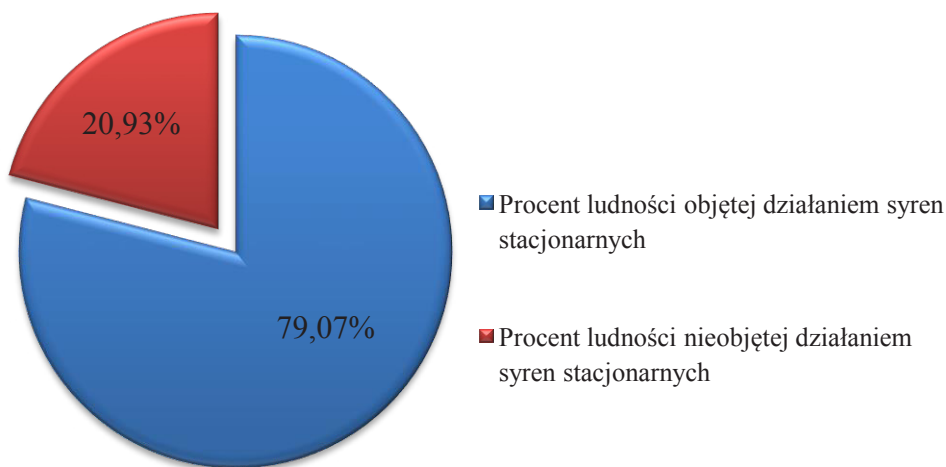
<sup>44</sup> Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*, Dz. U. 2013 poz. 96, § 4 pkt 1d i 2b.

<sup>45</sup> Zob. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/pl.html> [dostęp: 8.04.2020].

<sup>46</sup> Zob. F.R. Krynojewski, *Obrona cywilna...*, s. 83.

stosowanie. Stanowią one również miejsce ukrycia i zabezpieczenia cennych dzieł historycznych oraz innych ruchomych dóbr kultury, gromadzenia zapasów żywności czy środków medycznych.

Wykres 1. Procent ludności objętej alarmowaniem za pomocą syren stacjonarnych



Źródło: Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r., Biuro do spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2019, s. 16.

Obsługa środków zaciemnienia stanowi zadanie planowane i przygotowywane w czasie pokoju, natomiast realizacja prowadzona jest wyłącznie podczas wojny przez wszystkich użytkowników oświetlenia. Obecnie nie jest to zadanie, które znacząco wpływa na ograniczenie liczby ofiar konfliktów zbrojnych. Jego archaiczność udowodniona została już podczas działań wojennych w Wietnamie. Technologia używana na współczesnym polu walki sprawia, że zaciemnianie obiektów nie ma żadnego wpływu na zmniejszenie skuteczności ataku z użyciem lotnictwa, artylerii konwencjonalnej czy rakietowej.

Dotychczasowe doświadczenia wojenne pokazują, że podczas konfliktu zbrojnego najwięcej poszkodowanych stanowią osoby niezaangażowane w działania wojenne, dlatego też ewakuacja, ratownictwo oraz walka z pożarami to kluczowe zadania obrony cywilnej. Obowiązek organizacji i prowadzenia akcji ratunkowych w czasie działań militarnych spoczywa na właściwym dla danego obszaru terenowym szefie OC, który do realizacji zadania wykorzystuje formacje obrony cywilnej. Akcjami ratowniczymi organizowanymi przez OC kierują właściwi komendanci formacji obrony cywilnej. W sytuacji zagrożenia kierujący działaniami ratowniczymi może podjąć decyzję o ewakuacji ludności.



Zadania realizowane przez OC obejmują czynności związane z pierwszą pomocą medyczną, opieką lekarską, a także religijną. Obowiązki wykonywane są przez specjalistyczne formacje ratownictwa medycznego składające się z lekarzy, pielęgniarek oraz ratowników medycznych. Osobom poszkodowanym w miarę możliwości umożliwia się także korzystanie ze wsparcia oraz posługi religijnej duchownych różnych wyznań.

Odkazanie i inne podobne działania ochronne odnoszą się do zabiegów sanitarnych, dekontaminacji, dezynfekcji terenu, urządzeń, obiektów oraz ogólnej likwidacji skażeń. W celu realizacji zadania przygotowywane są stacjonarne i polowe urządzenia odkazania wraz z niezbędnymi środkami chemicznymi. Punkty likwidacji skażeń mogą posiadać określoną specjalizację do prowadzenia zabiegów sanitarnych, weterynaryjnych, odkazania odzieży bądź środków transportu.

Spółeczeństwo dotknięte zagrożeniem na skalę masową wymagającym opuszczenia miejsca zamieszkania powinno mieć zagwarantowane podstawowe warunki do przetrwania, dlatego też organizacja doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia stanowi obowiązek Obrony Cywilnej. Odpowiedzialność za ich przygotowanie nałożona została na szefów OC na poziomie wojewódzkim oraz gminnym. Działania obejmują przygotowanie lokali zastępczych, baraków, namiotów jak również wsparcie w gromadzeniu żywności, medykamentów, odzieży i innych niezbędnych środków.

Doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami oraz przywrócenie działań niezbędnych służb użyteczności publicznej to zadania organizowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności i ochrony mienia w miejscach prowadzenia czynności ratunkowych. Pomoc w zapewnieniu porządku publicznego realizowana jest na wniosek Policji bądź innych organów odpowiedzialnych za utrzymanie porządku. Zakres wsparcia udzielonego przez Obronę Cywilną określają terenowi szefowie OC. Doraźne przywracanie działań służb użyteczności publicznej natomiast prowadzone jest podczas:

- dysfunkcji, awarii bądź uszkodzenia środków zapewniających społeczeństwu dostarczanie wody pitnej, gazu czy prądu;
- awarii technicznej bądź zniszczenia przedsiębiorstw produkujących artykuły pierwszej potrzeby.

Zadania wykonywane są na polecenie właściwego szefa obrony cywilnej przez specjalne formacje OC posiadające odpowiednie wyposażenie, umożliwiające przywrócenie działania niezbędnych urządzeń użyteczności publicznej.

Doraźne grzebanie zmarłych organizowane jest wyłącznie podczas masowej liczby zgonów bądź zabitych z uwagi na ryzyko epidemii. Formacje obrony cywilnej mogą być zadysponowane do grzebania zmarłych lub poległych przez



właściwego szefa OC na wniosek służb komunalnych bądź sanitarnych. Pochówki realizowane są w masowych grobach, natomiast po ustąpieniu zagrożenia konieczne jest dokonanie ekshumacji oraz przetransportowanie każdego ciała do miejsca stałego spoczynku. W żadnym akcie normatywnym nie zostały zawarte informacje związane z organizacją, standardami wyposażenia oraz gotowością do realizacji tego zadania<sup>47</sup>.

Pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania dotyczy zagwarantowania i ochrony zapasów umożliwiających przeżycie ludności, funkcjonowanie struktur państwa, a także zakładów pracy. Organizacją ochrony żywności, wody pitnej oraz pozostałych dóbr zajmują się właściwe organy administracji publicznej oraz przedsiębiorcy.

W celu ustalenia, skoordynowania i przygotowania struktur OC do realizacji swoich zadań na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym tworzone są plany obrony cywilnej. Za tworzenie planu odpowiada właściwy dla danego poziomu administracji publicznej szef OC. Struktura planów obrony cywilnej składa się z: planu głównego, procedur postępowania oraz kart realizacji zadań obrony cywilnej, załączników funkcjonalnych, informacji uzupełniających, innych dokumentów (w zależności od decyzji organu sporządzającego plan)<sup>48</sup>. W planach OC ujmuje się właściwy zakres zadań realizowanych na określonym poziomie administracji rządowej i samorządowej. Na szczeblu centralnym projekt planu obrony cywilnej uzgadniany jest przez Szefa OCK z Ministrem Obrony Narodowej oraz pozostałymi ministrami, których kompetencje związane są z systemem. Plany OC na pozostałych poziomach administracji realizowane są zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Aktualizacja planów dokonywana jest na bieżąco, lecz nie rzadziej niż co 2 lata.

## 2.3. Zarządzanie kryzysowe

### 2.3.1. Geneza, istota oraz uregulowania prawne

Powódź „tysiąclecia”, która w 1997 r. dotknęła południowo-zachodnie obszary Polski unaoczniała poziom nieskuteczności struktur Obrony Cywilnej. Brak właściwego przygotowania systemu do walki z sytuacją kryzysową w dramatyczny

<sup>47</sup> Zob. tamże, s. 95.

<sup>48</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowywania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, §17.

sposób został ukazany w statystyce ofiar powodzi<sup>49</sup> oraz znacznych stratach w mieniu. Ówczesne ustawodawstwo, dotyczące OC, bardziej ukierunkowane było na działalność w sytuacji zagrożeń militarnych, natomiast klęski żywiołowe obnażyły brak operatywności organizacyjnej państwa oraz niespójność systemów ratowniczych<sup>50</sup>.

Próba reformy Obrony Cywilnej po powodzi z 1997 r. rozpoczęła proces tworzenia zarządzania kryzysowego. Na mocy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotychczasowy Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju został zastąpiony Urzędem Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Reforma objęła także struktury OC w terenie. W miejsce Wojewódzkich oraz Miejskich Inspektoratów Obrony Cywilnej utworzono Wydziały Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych. Źródłem inspiracji dla sposobu wprowadzenia reformy były rozwiązania amerykańskie. W Polsce, podobnie jak w USA, celem stworzenia systemu zarządzania kryzysowego było włączenie w działania na rzecz bezpieczeństwa wszystkich szczebli organizacji państwa, organów publicznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz obywateli. Zadanie nie zostało jednak w pełni zrealizowane, gdyż nie przyjęto spójnych rozwiązań prawnych odnoszących się do zarządzania w sytuacji zagrożenia militarnego bądź niemilitarnego<sup>51</sup>.

Przyjęcie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* dokonało prawnego unormowania zarządzania kryzysowego w Polsce oraz stało się podstawą jego funkcjonowania. Powyższy akt normatywny powołał nowy system mający na celu ochronę ludności przy jednoczesnym pozostawieniu Obrony Cywilnej w formie niepozwalającej na operatywne działanie. W ustawie określono strukturę oraz organy odpowiedzialne w sprawach zarządzania kryzysowego, zadania organizacyjne i ich zasady finansowania. Aktami prawnymi dopełniającymi podstawowy dokument normatywny zarządzania kryzysowego są ustawy o stanach nadzwyczajnych:

- *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2002 nr 156 poz. 1301 ze zm.);

<sup>49</sup> W wyniku powodzi z 1997 r. w Polsce zginęło 56 osób.

<sup>50</sup> Zob. J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 201.

<sup>51</sup> Zob. W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 129.

- *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985 ze zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w sytuacji szczególnego zagrożenia, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające<sup>52</sup>. Stany nadzwyczajne wprowadzane są rozporządzeniem na podstawie normatywnych aktów prawnych i określonych kompetencji w tym zakresie odpowiednio Prezydenta RP, Rady Ministrów oraz Sejmu RP. Niniejsze akty normatywne doprecyzowują zapisy konstytucji, określając zasady wprowadzenia oraz zniesienia określonego stanu nadzwyczajnego, jak również zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Stan wyjątkowy oraz stan wojenny wprowadzane są przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów natomiast stan klęski żywiołowej wprowadza Rada Ministrów z inicjatywy własnej lub na wniosek wojewody.

Pozostałe zadania, kompetencje administracji publicznej z zakresu zarządzania kryzysowego określone zostały w krajowych aktach normatywnych:

- *Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych* (Dz. U. 2016 nr poz. ze zm.);
- *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1590 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1592 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1591 ze zm.);
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczególnych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu* (Dz. U. 2003 nr 41 poz. 347);
- *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać plan postępowania na wypadek zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, mienia oraz środowiska naturalnego* (Dz. U. 2002 nr 194 poz. 1632);

<sup>52</sup> Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm., art. 228 ust. 1.

- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* (Dz. U. 2010 nr 83 poz. 540);
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej* (Dz. U. 2010 nr 83 poz. 541);
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej* (Dz. U. 2010 nr 83 poz. 542);
- *Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego* (M. P. 2014 poz. 926);
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania* (Dz. U. 2009 nr 226 poz. 1810);
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa* (Dz. U. 2011 nr 86 poz. 471).

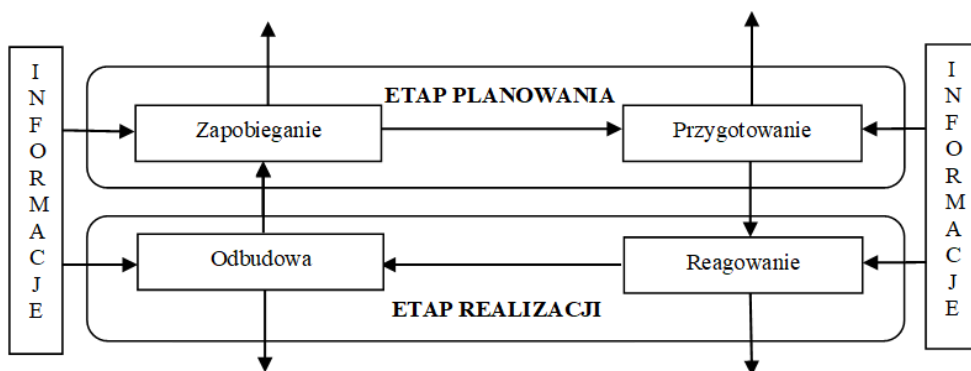
Zarządzanie kryzysowe według terminologii przyjętej w polskiej legislacji prawnej to (...) *działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*<sup>53</sup>. Z analizy definicji wynika, iż czynności realizowane w ramach zarządzania kryzysowego wykonywane są w fazach:

- zapobiegania (działań redukujących szanse wystąpienia zagrożenia);
- przygotowania (prac planistycznych dotyczących reagowania na możliwe niebezpieczeństwa oraz przygotowywania odpowiednich sił i środków do walki z kryzysem);
- reagowania (czynności polegające na pomocy poszkodowanym oraz minimalizujące szkody i powstrzymanie zagrożenia);
- odbudowy (przywrócenia zdolności reagowania na niebezpieczeństwa oraz odtworzenia infrastruktury krytycznej na obszarze objętym kryzysem)<sup>54</sup>.

Przytoczone fazy wpisują się w schemat funkcjonalny współczesnego zarządzania kryzysowego, w którym wyróżnić należy etapy planowania i realizacji. Ogólny model systemu przedstawiony został na rysunku 4.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm., art. 2.

<sup>54</sup> Zob. W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Presscom, Wrocław 2010, s. 35.



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

Rysunek 4. Ogólny model funkcjonalny współczesnego zarządzania kryzysowego

Zadania zarządzania kryzysowego wynikają z przedsięwzięć podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa państwa. Niniejsze czynności związane są z funkcjami zarządzania: planowaniem, organizowaniem, przywództwem i kontrolą. Głównie jednak zadanie zarządzania kryzysowego sprowadza się do planowania cywilnego.

Wielowymiarowość zarządzania kryzysowego sprawia, iż rozważać je można zarówno w kategorii systemu, jak i specyficznego procesu zarządzania. Oba podejścia przejawiają jednak wspólny cel, który stanowi ograniczenie ryzyka wystąpienia potencjalnych zagrożeń oraz prowadzenie skutecznych czynności w celu minimalizacji skutków ich wystąpienia. Działalność zarządzania kryzysowego nierozzerwalnie łączy się z sytuacją kryzysową i kryzysem. Sytuacja kryzysowa to zespół okoliczności, które wpływają na określony podmiot, prowadząc do jego zmian, w których wyniku dochodzi do zachwiania równowagi i kontroli nad przebiegiem zdarzeń bądź nasilenia zagrożenia<sup>55</sup>. Kryzys jest punktem kulminacyjnym sytuacji kryzysowej. Podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej może dojść do naruszenia prawidłowości działania państwa, a w rezultacie wystąpić zagrożenie dla ludności cywilnej. Istotą zarządzania kryzysowego jest dążenie do utrzymania bądź przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania określonego podmiotu. W drodze działań realizowanych pod presją oraz przy wysokim stopniu ryzyka jest to specyficzny sposób zarządzania bezpieczeństwem, w którym uczestniczą powiązane ze sobą organy i instytucje. Prowadzenie zarządzania kryzysowego oparte zostało na zasadach: jednoosobowego kierownictwa, odpowiedzialności

55 Zob. W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności...*, s. 82.

organów władzy publicznej, prymatu układu terytorialnego, powszechności, funkcjonalnego podejścia, zespolenia oraz ciągłości funkcjonowania państwa<sup>56</sup>.

### 2.3.2. Organizacja systemu

Skuteczne działanie w obrębie określonego systemu nierozdzielnie związane jest ze strukturą organizacyjną. Podobnie jest z zarządzaniem kryzysowym, które realizowane jest na poziomach: krajowym (wliczając w to szczebel resortowy), wojewódzkim, powiatowym i gminnym (tab. 2). Odpowiedzialność za prawidłową realizację zadań spoczywa na administracji publicznej.

Tabela 2. Struktura zarządzania kryzysowego

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

Źródło: [http://rcb.gov.pl/?page\\_id=489](http://rcb.gov.pl/?page_id=489) [dostęp: 12.04.2020].

Najwyższym organem w sprawach zarządzania kryzysowego w kraju jest Rada Ministrów. Kolejnymi podmiotami kierowniczymi są w zależności od poziomu administracji: wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast. Zaprezentowana struktura jest jednym z kluczowych elementów

<sup>56</sup> Zob. J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 203.

warunkujących skuteczne funkcjonowanie systemu. Działalność w ramach zarządzania kryzysowego przewiduje również funkcjonowanie organów opiniodawczo-doradczych wspierających właściwego kierownika zarządzania kryzysowego oraz sztabowych (centra zarządzania kryzysowego).

Zadaniem zespołów zarządzania kryzysowego jest pomoc w opracowywaniu planów działań ratowniczych, niezbędnych do zażegnania zaistniałych sytuacji kryzysowych. W skład zespołu wchodzi: właściwy organ zarządzania kryzysowego na danym terytorium, a także analitycy, specjaliści, pracownicy służb i instytucji publicznych oraz organizacji realizujących zadania na rzecz ochrony ludności. Ponadto organ kierowniczy posiada prawo włączenia do prac zespołu innych ekspertów mogących w jego opinii wnieść znaczący wkład w zwalczanie określonej sytuacji kryzysowej.

Na rzecz systemu działają także centra zarządzania kryzysowego. Obowiązek ich tworzenia nałożony został na każdym poziomie administracji publicznej z wyjątkiem gminnego. Na podstawie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* na szczeblu gminnym nie istnieje powinność ich powoływania<sup>57</sup>. Najważniejsze zadania centrów zarządzania kryzysowego to:

- obsługa organu kierowniczego w sprawach zarządzania kryzysowego;
- pełnienie całodobowego dyżuru;
- współpraca z wszelkimi podmiotami, instytucjami i organizacjami zarządzania kryzysowego (jednostki ratownicze, organizacje pozarządowe oraz inne centra);
- dokumentowanie bieżącej działalności;
- nadzór nad systemem ostrzegania i alarmowania<sup>58</sup>.

Na poziomie krajowym za zarządzanie kryzysowe odpowiada Rada Ministrów. W sytuacjach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawować może również minister właściwy do spraw wewnętrznych, jednocześnie zobowiązany jest on do niezwłocznego poinformowania o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów<sup>59</sup>. Szczebel krajowy uruchomiony zostaje w chwili, gdy sytuacja kryzysowa swoim zasięgiem obejmuje obszar co najmniej dwóch województw.

Organem opiniodawczo-doradczym na najwyższym szczeblu administracji publicznej w Polsce jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK). W pracach zespołu uczestniczą urzędnicy państwowi najwyższego szczebla,

<sup>57</sup> Zob. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu...*, art. 20 pkt 2.

<sup>58</sup> Zob. tamże, art. 13 ust. 2, art. 16 ust. 2.

<sup>59</sup> Zob. tamże, art. 7 ust. 1.



których zakres kompetencji ma szczególne znaczenie podczas zwalczania sytuacji kryzysowych. Podstawowy skład RZZK obejmuje<sup>60</sup>:

- Prezesa Rady Ministrów – przewodniczącego zespołu;
- Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych – zastępców przewodniczącego zespołu;
- ministra właściwego do spraw administracji publicznej;
- Ministra Spraw Zagranicznych;
- Ministra Koordynatora Służb Specjalnych<sup>61</sup>.

Ponadto w zależności od potrzeb członkami zespołu mogą być również:

- ministrowie kierujący pozostałymi działami administracji rządowej;
- Główny Geodeta Kraju;
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
- Główny Inspektor Sanitarny;
- Główny Lekarz Weterynarii;
- Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej;
- Komendant Główny Policji;
- Komendant Główny Straży Granicznej;
- Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej;
- Prezes Państwowej Agencji Atomistyki;
- Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
- Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- Szef Agencji Wywiadu;
- Szef Obrony Cywilnej Kraju;
- Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
- Szef Służby Wywiadu Wojskowego;
- Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub inny przedstawiciel Prezydenta RP<sup>62</sup>.

Zadaniem Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest opracowanie propozycji użycia sił i środków do zwalczania powstałego zagrożenia, doradztwo w zakresie koordynowania podejmowanych czynności przez organy publiczne podczas sytuacji kryzysowej oraz opiniowanie sprawozdań końcowych zarządzania kryzysowego i potrzeb związanych z przywróceniem sprawności infrastruktury krytycznej<sup>63</sup>.

**60** Zob. tamże, art. 8 ust. 3.

**61** Zob. tamże, art. 8 ust. 2.

**62** Zob. tamże, art. 8 ust. 3.

**63** Zob. tamże, art. 9 ust. 1.



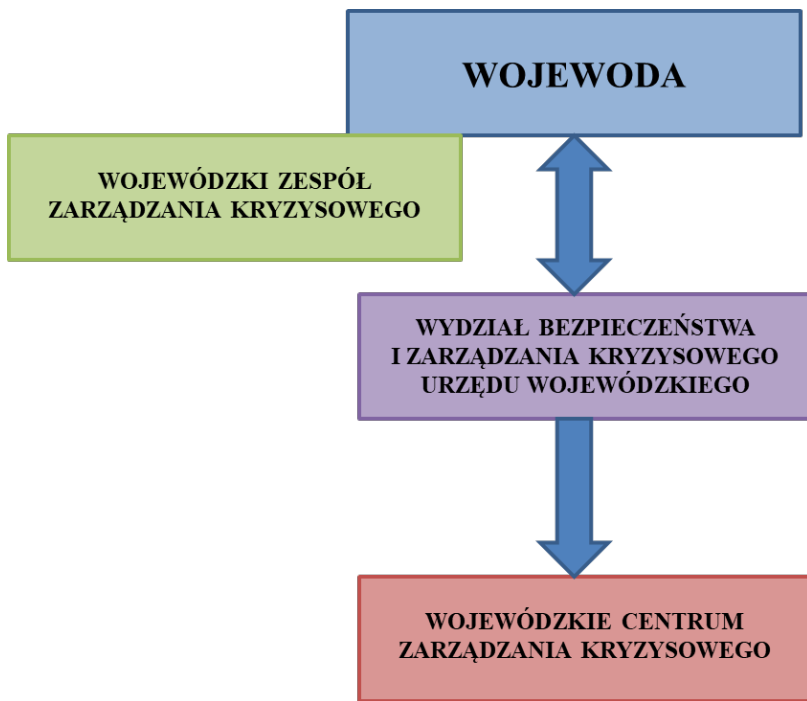
Rada Ministrów oraz RZZK w sprawach zarządzania kryzysowego obsługiwane są przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), które spełnia funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego przygotowującego projekty opinii i stanowisk dla Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Instytucja podlegająca Prezesowi Rady Ministrów odpowiada za szereg istotnych zadań<sup>64</sup>. Obowiązkiem RCB jest planowanie cywilne, w którego ramach tworzy się i aktualizuje Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, dokonuje oceny i analizy wystąpienia zagrożeń oraz prognoz ich rozwoju, opracowuje wnioski stanowiące podstawę do przygotowywania propozycji zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, a także planuje użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w celu wsparcia służb cywilnych do zwalczania powstałego zagrożenia. W zakresie zarządzania kryzysowego RCB monitoruje potencjalne zagrożenia, koordynuje używanie krajowych zasobów na zdarzenia kryzysowe, wykonuje zadania o charakterze zapobiegawczym, przeciwdziałają zagrożeniom terrorystycznym oraz realizuje zadania związane ze stałym dyżurem w ramach gotowości obronnej państwa. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa prowadzi czynności planistyczne związane z krajowym planem ochrony infrastruktury krytycznej, przedkłada RZZK plany ochrony infrastruktury krytycznej województw, a także współpracuje w przedmiotowym zakresie z instytucjami Unii Europejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ściśle współdziała ze wszystkimi centrami zarządzania kryzysowego w Polsce jednocześnie organizuje i prowadzi szkolenia z zarządzania kryzysowego<sup>65</sup>.

W sytuacji, gdy zagrożenie dotyczy minimum dwóch powiatów, niebezpieczeństwo określane jest mianem zdarzenia wojewódzkiego, a w zarządzanie kryzysowe włącza się szczebel wojewódzki, za który odpowiada wojewoda. Struktury zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim tworzą: wojewoda wraz z Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego, a także Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK) oraz Wojewódzkim Zespołem Zarządzania Kryzysowego (rys. 5).

Zadaniem wojewody jest kierowanie, monitorowanie, planowanie, reagowanie oraz usuwanie skutków sytuacji kryzysowych z obszaru województwa. Obowiązki wojewody obejmują także zadania z zakresu: planowania cywilnego, organizowania i prowadzenia szkoleń oraz ćwiczeń na terenie województwa w ramach zarządzania kryzysowego, koordynacji obowiązków związanych z ochroną

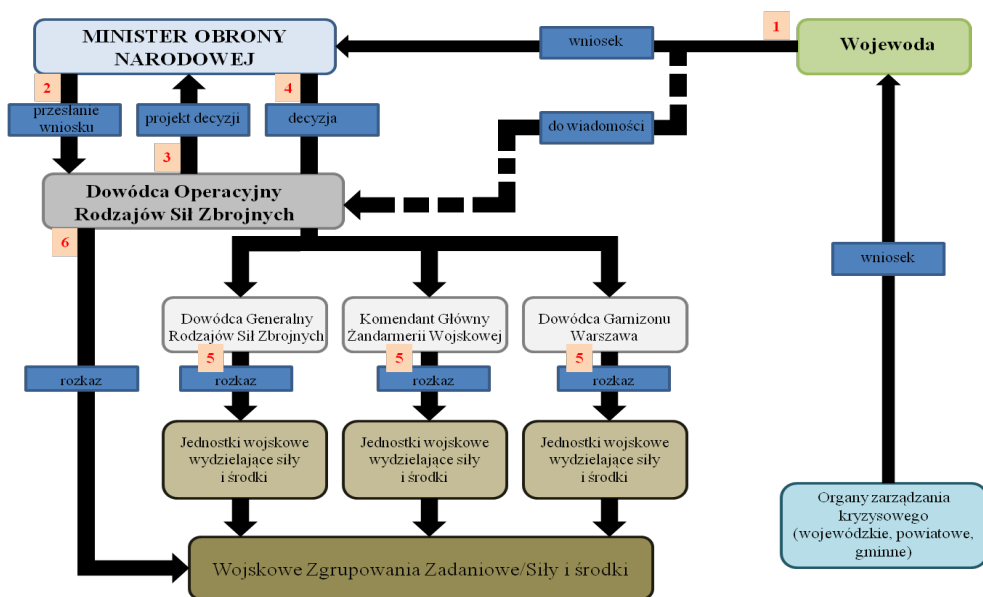
<sup>64</sup> Zob. tamże, art. 10 ust. 1.

<sup>65</sup> Zob. tamże, art. 11 ust. 2.



**67** Zob. tamże, art. 25.

**67** Zob. tamże, art. 25.



Źródło: Wojewódzki Sztab Wojskowy w Lublinie.

Rysunek 6. Procedura aktywacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wsparcia organów administracji publicznej

Na szczeblu powiatu za zarządzanie kryzysowe odpowiada starosta, który sprawuje swoją funkcję za pośrednictwem Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego<sup>68</sup>. W urzędzie starostwa powiatowego funkcjonuje Wydział Zarządzania Kryzysowego wspierający starostę w zadaniach dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapewniający obsługę Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK). Poziom powiatowy odpowiedzialny jest za koordynację działań w sytuacji wystąpienia kryzysu w co najmniej dwóch gminach.

W PCZK realizowana jest całodobowa dyżurna służba operacyjna prowadząca monitoring, analizę i prognozowanie potencjalnych zagrożeń na terytorium powiatu. Ogólne struktury organizacyjne wojewódzkiego i powiatowego centrum zarządzania kryzysowego są ze sobą tożsame. Podwyższona gotowość urzędu w zarządzaniu kryzysowym rozpoczyna się w momencie pojawienia się istotnych przesłanek zwiastujących zagrożenie. Podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej PCZK zajmuje się: koordynacją działań i podjętymi czynnościami ratowniczymi, współpracą z organami gminnymi, stałym informowaniem i ostrzeganiem

<sup>68</sup> Zob. tamże, art. 17 ust. 4.

społeczeństwa oraz wymianą informacji z WCZK, a także gromadzeniem informacji o rozwoju sytuacji<sup>69</sup>.

Poziom gminny to elementarny szczebel zarządzania kryzysowego w Polsce, w którym organem właściwym w przedmiotowym zakresie jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Obowiązkiem podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe na poziomie gminnym jest: monitorowanie zagrożeń, planowanie, reagowanie oraz usuwanie powstałych zdarzeń kryzysowych, planowanie cywilne, organizacja ćwiczeń z zarządzania kryzysowego, wypełnianie zadań dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej, współpraca z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawach zagrożeń terrorystycznych<sup>70</sup>. Organy zarządzania kryzysowego szczebla gminnego zapewniają realizację zadań związanych z całodobowym alarmowaniem gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, dyżurem w sytuacjach kryzysowych, w tym dyżurem związanym z podwyższoną gotowością obronną państwa. Poziom gminny zobowiązany jest współpracować z centrami zarządzania kryzysowego wszystkich instytucji administracji publicznej, sprawować nadzór nad systemem wykrywania i alarmowania ludności oraz współdziałać z podmiotami uczestniczącymi w akcjach ratowniczych. Do realizacji powyższych przedsięwzięć wójt, burmistrz lub prezydent miasta może powołać centrum zarządzania kryzysowego, jednakże nie jest do tego prawnie zobligowany. Ustawowe zadania organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego wykonywane są za pośrednictwem Gminnego (Miejskiego) Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w którego składzie znajdują się wybrani pracownicy urzędu gminy (miasta) oraz gminnych (miejskich) jednostek organizacyjnych, przedstawiciele służb zespolonych, inspekcji, straży i organizacji pozarządowych.

### 2.3.3. Planowanie cywilne

Kluczowym zadaniem realizowanym przez organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego jest planowanie cywilne. Obejmuje ono zestaw przedsięwzięć organizacyjnych, przygotowujących administrację publiczną do zarządzania kryzysowego oraz planowanie wykorzystania i wparcia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej podczas ich użycia do zadań z zakresu zarządzania kryzysowego<sup>71</sup>. Całokształt przedsięwzięć planowania cywilnego dotyczy:

69 Zob. R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element...*, s. 325–326.

70 Zob. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu...*, art. 19 ust. 2.

71 Zob. tamże, art. 3 ust. 4.

- przygotowania planów zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia spójności między planami realizowanymi przez właściwe organy administracji publicznej;
- przygotowania i utrzymywania zasobów niezbędnych do realizacji zadań zawartych w planach zarządzania kryzysowego;
- przygotowania struktur uruchamianych do zwalczania sytuacji kryzysowych;
- prowadzenia i utrzymywania baz niezbędnych dla zarządzania kryzysowego;
- przygotowania rozwiązań na wypadek dysfunkcji bądź destrukcji infrastruktury krytycznej<sup>72</sup>.

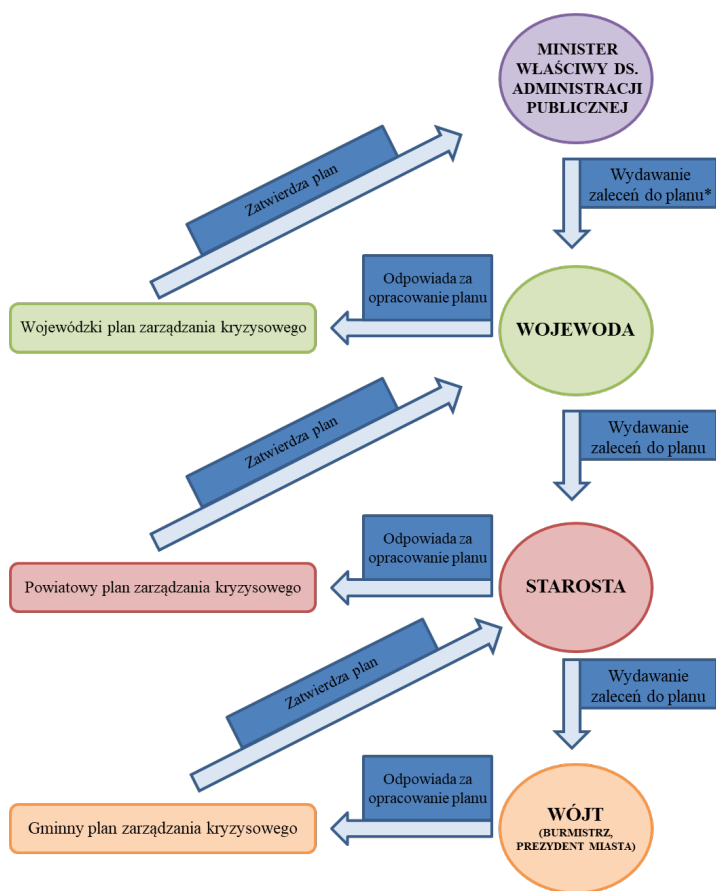
Ważnym elementem planowania cywilnego jest opracowywanie planów zarządzania kryzysowego. Tworzone są one na wszystkich poziomach administracji publicznej: krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Plan zarządzania kryzysowego to podstawowy dokument określający zasady działania administracji publicznej oraz pozostałych uczestników procesu zarządzania i reagowania kryzysowego na danym obszarze. Elementarnymi częściami planu są:

- plan główny – przedstawiający charakterystykę zagrożeń, ocenę ryzyka ich wystąpienia, wrażliwość infrastruktury krytycznej, mapę ryzyka, wykaz sił i środków, zadania podmiotów uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym zawarte w tzw. siatce bezpieczeństwa<sup>73</sup>;
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych – zawierający tryb uruchamiania sił i środków w czasie sytuacji kryzysowych oraz procedury na wypadek reagowania kryzysowego i monitorowanie zagrożeń;
- załączniki funkcjonalne – określające procedury, instrukcje realizacji zadań zarządzania kryzysowego, organizację monitorowania zagrożeń, systemu łączności, ostrzegania, alarmowania i informowania ludności, ewakuacji, sposobu organizacji ratownictwa oraz opieki medycznej, zestawienie umów i porozumień dotyczących wykonywania zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego, procedury uruchamiania rezerw państwowych, zasady oceny i dokumentowania szkód wynikających z zaistniałego zagrożenia, wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na określonym obszarze.

Odpowiedzialność za opracowywanie planu zarządzania kryzysowego spoczywa na organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego dla danego poziomu administracji publicznej. Plany zarządzania kryzysowego są natomiast zatwierdzane przez organ zarządzania kryzysowego z wyższego szczebla administracji (rys. 7).

<sup>72</sup> Zob. tamże, art. 4 ust. 1.

<sup>73</sup> Siatka bezpieczeństwa – to zestawienie potencjalnych, charakterystycznych zagrożeń dla danego obszaru wraz ze wskazaniem głównego podmiotu przeznaczonego do usuwania ich skutków, a także podmiotów współpracujących.



\* w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz po zasięgnięciu opinii dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

Rysunek 7. Schemat realizacji planów zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim

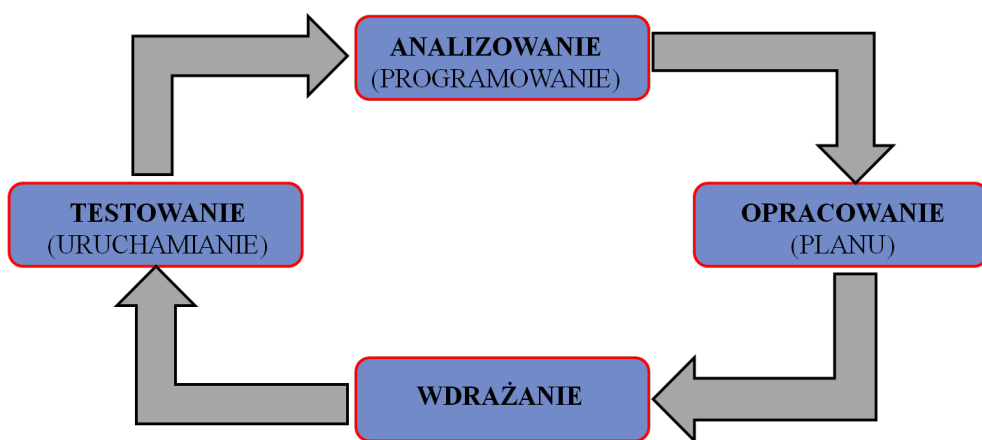
Na poziomie centralnym przygotowywany jest przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w porozumieniu z ministerstwami, urzędami centralnymi i województwami Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego zatwierdzany przez Radę Ministrów. Stanowi on główny dokument planistyczny będący jednocześnie dokumentem wyjściowym planowania cywilnego na poziomie krajowym i wojewódzkim. Plan opracowywany jest na potrzeby Rady Ministrów<sup>74</sup>.

Kolejnym istotnym elementem planowania cywilnego jest Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Celem istnienia programu jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej.

74 Zob. <https://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego/> [dostęp: 14.04.2018].

Dokument określa cele, zasady, wymagania niezbędne do funkcjonowania infrastruktury krytycznej, ministrów odpowiedzialnych za określone systemy oraz kryteria, na których podstawie wyszczególnione zostają obiekty, instalacje, urządzenia i usługi zaliczające się do systemów infrastruktury krytycznej z uwagi na ich istotność dla funkcjonowania państwa i życia obywateli. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej opracowuje Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a przyjmowany jest w drodze uchwały przez Radę Ministrów<sup>75</sup>.

Istotą planowania cywilnego jest zapewnienie ciągłości działania administracji publicznej podczas sytuacji kryzysowej, monitorowanie zagrożeń, ekonomiczne użytkowanie sił i środków, pomoc ludności, a także zapewnienie funkcjonowania oraz możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej. Czynności podejmowane w ramach planowania cywilnego realizowane są cyklicznie. Stworzenie planu zarządzania kryzysowego czy Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej nie zwalnia określonych podmiotów z prowadzenia dalszych prac nad dokumentami. Niezbędne jest dokonywanie właściwych korekt oraz systematycznych aktualizacji nie rzadziej niż raz na 2 lata. Planowanie cywilne prowadzone jest zgodnie z cyklem planowania, przez który należy rozumieć okresowe realizowanie etapów analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrożenie, testowanie i uruchamianie (rys. 8)<sup>76</sup>.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm., art. 3 pkt 7.

Rysunek 8. Cykl planowania

<sup>75</sup> Zob. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu...*, art. 3 ust. 4.

<sup>76</sup> Zob. tamże, art. 3 pkt 7.

Cykl planowania jest procesem ciągłym, nietrwającym dłużej niż 2 lata. Wykonują go określone organy administracji publicznej oraz inne podmioty uczestniczące zgodnie z planem zarządzania kryzysowego.

## 2.4. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy

### 2.4.1. Podstawy prawne i geneza budowy systemu

Zmieniające się środowisko bezpieczeństwa związane z transformacją ustrojową w Polsce w 1989 r. pokazało konieczność budowy systemu ratowniczego pozwalającego sprostać rosnącym wymaganiom wynikającym z przepisów międzynarodowych i potrzeb społeczeństwa. Struktura ratownicza na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w znaczny sposób ograniczała możliwość prowadzenia skutecznych działań ratowniczych. Wzrastały bowiem dysproporcje między skalą zagrożeń a wyszkoleniem i przygotowaniem jednostek ratowniczych. W Polsce brak jednolitych warunków organizacyjno-technicznych uniemożliwiał ewolucyjne stworzenie systemu ratowniczego. W kraju istniało wiele branżowych i zakładowych jednostek prowadzących czynności ratownicze odpowiednie do profilu przedsiębiorstwa, w którym funkcjonowały, oraz ochotnicze straże pożarne (OSP). Prowadziły one również działania ukierunkowane na zwalczanie miejscowych zagrożeń, tym samym wspierając terenową ochronę przeciwpożarową. Zmiany gospodarcze związane przede wszystkim z procesem prywatyzacji państwowych zakładów produkcyjnych, a także powstaniem nowych podmiotów gospodarczych ostatecznie przyczyniły się do zmian w obszarze ratownictwa w Polsce. Dążenie właścicieli przedsiębiorstw do redukcji wydatków doprowadziło do likwidacji wielu zakładowych i branżowych jednostek ratowniczych. Łącznie w latach 1991–1993 likwidacji poddano ponad 200 jednostek straży pożarnych<sup>77</sup>.

Zmiany dotknęły także ochotnicze straże pożarne. Obowiązek utrzymania OSP został nałożony na samorządy terytorialne, jednak bez możliwości refundacji ich działalności z budżetu państwa w przypadku podjęcia czynności ratowniczych poza obszarem gminy<sup>78</sup>. Z uwagi na powyższe burmistrzowie i wójtowie gmin w celu ograniczania kosztów często wydawali zakaz działalności OSP poza terytorium administracyjnym własnego miasta lub gminy. W zaistniałych

<sup>77</sup> Zob. J. J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 51.

<sup>78</sup> Zob. tamże.



okolicznościach wpłynęło to znacząco na dezintegrację ratownictwa w kraju, czego przyczyną był również brak jednolitych standardów organizacyjnych, dowódczych, szkoleniowych, wyposażeniowych oraz łączności wśród istniejących jednostek ratowniczych. Uniemożliwiało to sprawną współpracę różnych podmiotów ratowniczych podczas sytuacji kryzysowych.

Rozwój nowych gałęzi przemysłu, technologii, infrastruktury oraz wzrost natężenia w ruchu lądowym i lotniczym wygenerował większą liczbę zagrożeń dla bezpieczeństwa ludności. W odpowiedzi na nieustanny postęp cywilizacyjny i rosnącą liczbę niebezpieczeństw rozszerzony został zakres działalności straży pożarnej. Pierwszym krokiem do zmian w ochronie przeciwpożarowej i całym ratownictwie było powołanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych Zespołu do Zorganizowania Państwowej Straży Pożarnej<sup>79</sup>. W wyniku prac oraz konsultacji środowisk pożarniczych i naukowych opracowana została koncepcja ochrony przeciwpożarowej. Na podstawie przygotowanego przez zespół projektu stworzono, a następnie uchwalono w dniu 24 sierpnia 1991 r. *Ustawę o Państwowej Straży Pożarnej*<sup>80</sup> oraz *Ustawę o ochronie przeciwpożarowej*<sup>81</sup>.

Po utworzeniu Państwowej Straży Pożarnej (PSP) w miejsce dotychczasowej Zawodowej Straży Pożarnej, kolejnym elementem zmian mającym za zadanie poprawę jakości ratownictwa w Polsce było zorganizowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego będącego odpowiedzią na rosnącą liczbę zagrożeń. Już w 1991 r. twórcy tak zwanych ustaw pożarniczych zdawali sobie sprawę z konieczności integracji i koordynacji ratownictwa, wprowadzając pojęcie „krajowy system ratowniczo-gaśniczy”. W trakcie opracowywania przyszłego kształtu KSRG wiele uwagi poświęcono kwestii kierowania akcją ratowniczą. Część środowiska pożarniczego była sceptycznie usposobiona do pomysłu oddania dowodzenia nad wszystkimi akcjami ratowniczymi dopiero powstałej Państwowej Straży Pożarnej. Stanowisko to popierane było również przez różne grupy zawodowe współpracujące z PSP jak policjanci czy personel medyczny karetek pogotowia. Nowe typy ratownictwa zawarte w przyjętych ustawach oraz brak doświadczenia nowo utworzonej formacji budził wątpliwości związane z kwalifikacjami i przygotowaniem strażaków do działań, a tym bardziej do kwestii

79 Zob. [http://www.straz.gov.pl/panstwowa\\_straz\\_pozarna/utworzenie\\_panstwowej\\_strazy\\_pozarnej](http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/utworzenie_panstwowej_strazy_pozarnej) [dostęp: 28.02.2018].

80 Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz. U. 1991 nr 88 poz. 400 ze zm.

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

związanych z dowodzeniem<sup>82</sup>. Podzielone środowisko pożarnicze nie potrafiło dojść do porozumienia w sprawach merytorycznych, a tym samym opóźniało się opracowanie założeń w formie legislacyjnej. Przed przyjęciem ustaw pożarniczych podejmowane czynności ratownicze realizowane były przez różne służby w sposób niezorganizowany, bez jednolitego dowództwa. Ostatecznie w Polsce, idąc za wzorcem większości krajów, zdecydowano się oprzeć ratownictwo na Państwowej Straży Pożarnej nie tylko podczas pożarów, lecz także w czasie wypadków komunikacyjnych, katastrof budowlanych, chemicznych czy ekologicznych. A zatem PSP stała się kluczową służbą dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, odpowiedzialną również za utworzenie i prowadzenie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Aktualne przepisy umożliwiają dowódcom poszczególnych akcji swobodę poczynić w trakcie prowadzenia wszystkich czynności ratowniczych.

Czynności wdrożeniowe związane z Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym rozpoczęto już w 1991 r. Po przyjęciu ustaw pożarniczych zainicjowano prace nad aktami wykonawczymi<sup>83</sup>, które zintensyfikowane zostały po zakończeniu sześciomiesięcznego okresu przejściowego do ustaw zwieńczonych powstaniem w dniu 1 lipca 1992 r. Państwowej Straży Pożarnej. Wskutek wymagań przepisów i działań legislacyjnych przyjęte zostały rozporządzenia odnoszące się do szczegółów organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, a także zakresu i trybu włączania nowych jednostek do systemu. KSRG powstał z misją ratowania: życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowania, rozpoznawania i zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń<sup>84</sup>. System nie ogranicza się wyłącznie do Państwowej Straży Pożarnej i nie został zamknięty na inne organizacje. W KSRG funkcjonować mogą wyłącznie organizacje spełniające szereg rygorystycznych kryteriów. Powyższe działanie ma na celu skupienie jedynie tych jednostek, które są właściwie przygotowane do uczestniczenia w działaniach ratowniczo-gaśniczych, stanowiąc jednocześnie znaczne wsparcie dla Państwowej Straży Pożarnej. Przyjęcie nowej organizacji do systemu wymaga utrzymywania przez nią gotowości do realizowania działań ratowniczych oraz posiadania:

<sup>82</sup> Zob. M. Schroeder, *Państwowa Straż Pożarna i Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Doświadczenie własne* [w:] J. Konieczny, M. Schroeder (red.), *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w latach 1995–2015. Postępy organizacyjno-prawne, logistyczne i taktyczno-ratownicze*, Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2015, s. 16.

<sup>83</sup> Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie...*, art. 14 ust. 2, art. 20.

<sup>84</sup> Zob. tamże, art. 2 pkt 4.

- co najmniej jednego średniego lub ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego;
- co najmniej 12 wyszkolonych ratowników;
- skutecznego systemu łączności powiadamiania i alarmowania;
- urządzenia łączności w sieci radiowej systemu na potrzeby działań ratowniczych<sup>85</sup>.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy uruchomiono w dniu 1 stycznia 1995 r., jednak stan zorganizowania systemu nie gwarantował społeczeństwu właściwego poziomu bezpieczeństwa wynikającego z aktów normatywnych<sup>86</sup>. Zgodnie z opracowanym w 1994 r. przez Komendę Główną PSP programem pt. *Etapy wdrażania głównych elementów KSRG* zaplanowano osiągnięcie pełnej gotowości systemu do końca 2000 r. Warunki prawno-organizacyjne oraz finansowe na przestrzeni lat 1995-1999 uniemożliwiły Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej odpowiednie przygotowanie techniczne jednostek systemu do prowadzenia wszystkich nałożonych zadań ratowniczych<sup>87</sup>. Z uwagi na powyższe istniało ryzyko, iż przyjęty w programie komendy głównej harmonogram nie zostanie zrealizowany<sup>88</sup>.

Przeprowadzona w Polsce w 1999 r. reforma administracyjna wprowadzająca trzystopniową strukturę podziału terytorialnego dokonała istotnych zmian w państwie. Z uwagi na nowy podział administracyjny instytucje publiczne oraz dotychczasowe systemowe rozwiązania państwowe wymagały adaptacji do przyjętych zmian. Dlatego też utworzenie poziomu powiatowego, jak również sformułowanie nieco odmiennych zadań wojewody, wymagało przeprowadzenia modyfikacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego<sup>89</sup>. Akty normatywne związane z działalnością KSRG na przestrzeni swojego istnienia niejednokrotnie były nowelizowane. Obecnie podstawy prawne funkcjonowania systemu stanowią:

- *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. 1991 nr 81 poz. 351 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. 1991 nr 88 poz. 400 ze zm.);

**85** Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. 2014 poz. 1317, art. 2 ust. 1 pkt 1.

**86** Zob. J.J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 53.

**87** Problemy z przygotowaniem technicznym jednostek KSRG dotyczył przede wszystkim systemów łączności.

**88** Zob. J.J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 53.

**89** Zob. tamże.

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

#### 2.4.2. Organizacja systemu

Nadzór nad działalnością Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego spoczywa na ministrze właściwym do spraw wewnętrznych, który na podstawie rozporządzeń określa szczegółową organizację systemu w aspekcie:

- funkcjonowania na szczeblu powiatowym, wojewódzkim i centralnym;
- zwalczania pożarów i innych klęsk żywiołowych;
- ratownictwa ekologicznego, chemicznego, medycznego i technicznego;
- sposobów dysponowania do udziału w działaniach ratowniczych;
- kierowania działaniami ratowniczymi;
- organizowania stanowisk kierowania;
- prowadzenia wszelkiej dokumentacji dotyczącej działań podczas wszystkich zdarzeń, a także związanej z funkcjonowaniem KSRG;
- organizowania odwodów operacyjnych<sup>90</sup>.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, będąc organem centralnym administracji rządowej w zakresie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, odpowiada za kierowanie systemem.

Od powstania KSRG efektywność systemu uległa znaczącej poprawie. Potencjał Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego obejmuje:

- 496 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP;
- 5 jednostek ratowniczo-gaśniczych działających przy szkołach pożarniczych PSP<sup>91</sup>;
- 4439 jednostek operacyjno-technicznych ochotniczych straży pożarnych;

<sup>90</sup> Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie...*, art. 14 ust. 2.

<sup>91</sup> Szkolne jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej funkcjonują w: Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie, Centralnej Szkole Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie, Szkole Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, Szkole Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu oraz Szkole Podoficerskiej Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy.

- 5 zakładowych straży pożarnych;
- 1 Lotniskową Służbę Ratowniczo-Gaśniczą;
- 16 jednostek wojskowej ochrony przeciwpożarowej<sup>92</sup>.

Z każdym rokiem KSRG powiększa się o nowe podmioty, które spełniają wymagające kryteria przynależności do systemu. W drodze umowy cywilnoprawnej z systemem współpracują także m.in. Policja, Straż Graniczna, straże gminne i miejskie, pogotowie ratunkowe, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa. Doświadczenia zdobyte w latach 1995–2019 wpłynęły na jakość prowadzonych działań ratowniczych, a tym samym wzrost poziomu bezpieczeństwa ludności.

Struktura organizacyjna KSRG została zbudowana w sposób umożliwiający ciągłość funkcjonowania systemu na trzech poziomach:

- powiatowym – podstawowy szczebel wykonawczy zadań systemu na terenie gmin i powiatów;
- wojewódzkim – szczebel wspomagający i koordynujący działania ratownicze wymagających użycia sił i środków spoza terenu powiatu;
- krajowym – szczebel wspomagający i koordynujący działania ratownicze wymagających użycia sił i środków spoza terenu województwa.

Na poziomie powiatowym i wojewódzkim Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego opracowywany jest plan ratowniczy będący głównym dokumentem, na którego podstawie funkcjonuje system. Za opracowanie planu odpowiada:

- komendant powiatowy (miejski) PSP – poziom powiatu;
- komendant wojewódzki PSP – poziom województwa.

Realizacja planu ratowniczego poprzedzana jest szczegółową analizą zagrożeń na terenie powiatu bądź województwa oraz posiadanych sił i środków umożliwiających zabezpieczenie operacyjne obszaru przed potencjalnymi niebezpieczeństwami<sup>93</sup>. Powtarzane raz w roku analizy stanowią główną przyczynę aktualizacji planów ratowniczych. Dokument weryfikowany jest na podstawie cyklicznych ćwiczeń praktycznych z udziałem podmiotów KSRG z terenu powiatu organizowanych przez Państwową Straż Pożarną. Plany ratownicze w kwestii prowadzenia działań ratowniczych skorelowane są z planami zarządzania kryzysowego<sup>94</sup>. Plan ratowniczy składa się ze stałych elementów, które zawierają informacje dotyczące:

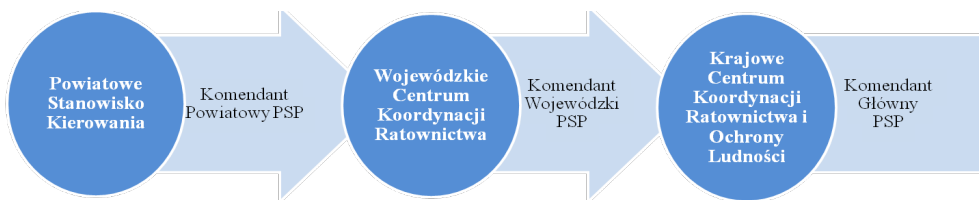
<sup>92</sup> Stan na 31.12.2018 r.

<sup>93</sup> Zob. *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, §8 ust. 1.

<sup>94</sup> Zob. tamże, §7 ust. 3.

- zadań prowadzonych przez podmioty systemu oraz inne podmioty mogące wspomagać organizację akcji ratowniczych;
- zadań wykonywanych przez specjalistyczne grupy ratownicze;
- zasad i procedur ratowniczych będących wynikiem zadań wykonywanych przez jednostki KSRG;
- danych teleadresowych wszystkich podmiotów ratowniczych KSRG oraz nienależących do systemu, a także podmiotów mogących wspomóc organizację działań ratowniczych;
- sił i środków podmiotów należących do KSRG i jednostek ochrony przeciwpożarowej nienależących do systemu;
- graficznego przedstawienia obszarów chronionych;
- ekspertów do spraw prognozowania zagrożeń oraz specjalistów do spraw ratownictwa;
- arkuszy uzgodnień i aktualizacji planu ratowniczego<sup>95</sup>.

Działalność Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego polega na prowadzeniu stałych dyżurów, rozpoznawaniu zagrożeń oraz podejmowaniu działań ratowniczych przez powiatowe, gminne siły i środki. W przypadku wystąpienia zagrożenia przewyższającego możliwości służb ratunkowych niższego poziomu do zwalczania niebezpieczeństwa skierowane zostają siły i środki z poziomu wyższego. Uruchomienie wsparcia następuje na wyraźne polecenie kierującego działaniami ratowniczymi za pomocą stanowiska kierowania odpowiedniego dla obszaru występowania zagrożenia (rys. 9).



Rysunek 9. Schemat uruchamiania wspomagania z poszczególnych szczebli

W sytuacji kiedy rodzaj oraz skala istniejącego bądź prognozowanego niebezpieczeństwa przekracza możliwości sił i środków systemu z poziomu powiatowego, kierujący akcją ratowniczą za pośrednictwem powiatowego (miejskiego) stanowiska kierowania zgłasza zapotrzebowanie uruchomienia sił i środków szczebla wojewódzkiego do właściwego terytorialnie Wojewódzkiego Centrum

Koordinacji Ratownictwa (WCKR) działającego przy Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej. Jeżeli jednak zagrożenie przewyższa potencjał sił i środków wojewódzkich, kierujący działaniami poprzez WCKR zgłasza do Krajowego Centrum Koordinacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej potrzebę uruchomienia sił i środków poziomu krajowego KSRG<sup>96</sup>. Od niniejszego trybu w zdarzeniach o charakterze nadzwyczajnym wymagających użycia znacznych sił może nastąpić odstępstwo. Wówczas komendant wojewódzki i Komendant Główny PSP podejmują decyzję o uruchomieniu sił i środków odpowiednio na poziomie wojewódzkim i centralnym, odchodząc od procedury powiadamiania przez właściwe dla danego poziomu stanowiska kierowania.

W przypadku gdy zagrożenie obliguje do kooperacji na szczeblu centralnym podmiotów Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z zespołami innych resortów, funkcję koordynatora sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych przy wsparciu zespołu do spraw kryzysowych oraz centrum zarządzania kryzysowego (rys. 10).

Podstawowym poziomem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego jest powiat. W związku z obowiązkiem zapewnienia ochrony przeciwpożarowej na powiaty zostały nałożone zadania własne dotyczące:

- prowadzenia analiz i opracowywania prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- wykonywania analiz sił i środków KSRG w powiecie;
- utworzenia systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej należących do KSRG oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów uczestniczących w czynnościach ratowniczo-gaśniczych na terenie powiatu;
- organizowania systemu łączności, alarmowania i współpracy z podmiotami biorącymi udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych w powiecie<sup>97</sup>.

Wyznaczanie zadań KSRG oraz koordynacja i kontrola jego funkcjonowania na terenie powiatu należy do obowiązków starosty, który w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje systemem<sup>98</sup>. W dyspozycji starosty znajduje się powiatowe centrum zarządzania kryzysowego, a także powiatowy zespół zarządzania kryzysowego stanowiący organ doradczy, z którego pomocą wykonuje swoje zadania<sup>99</sup>.

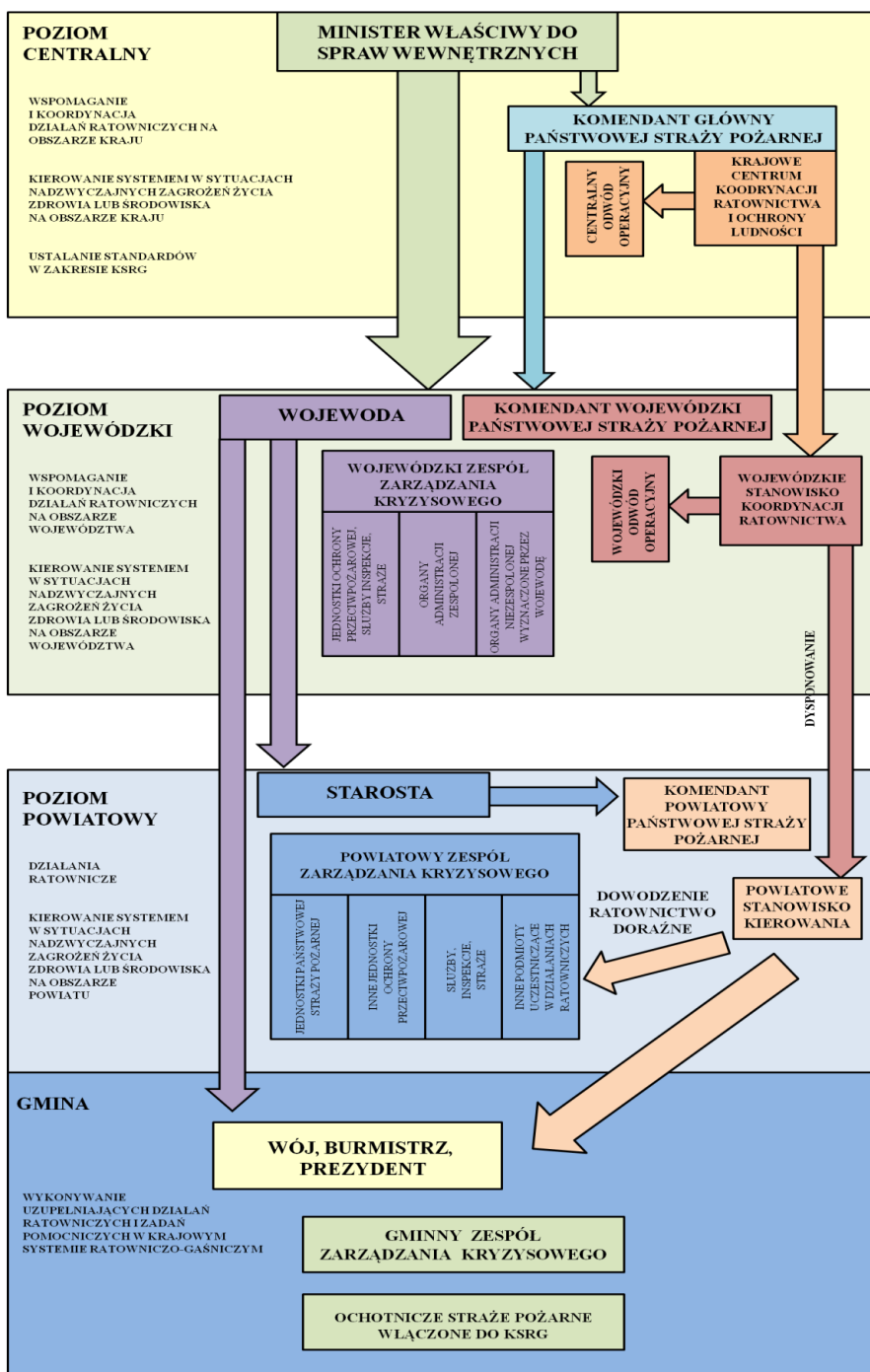
<sup>96</sup> Zob. J.J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 59.

<sup>97</sup> Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie...*, art. 21b.

<sup>98</sup> Zob. tamże, art. 14 ust. 3.

<sup>99</sup> Zob. tamże, art. 14 ust. 4.





Źródło: [http://www.wysokiemazowieckie.straz.bialystok.pl/index\\_pliki/schematbloko\\_wyksrg.pdf](http://www.wysokiemazowieckie.straz.bialystok.pl/index_pliki/schematbloko_wyksrg.pdf) [dostęp: 10.03.2018].

Rysunek 10. Schemat funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego



Starosta zobowiązany jest do stworzenia odpowiednich warunków dla jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego umożliwiających skuteczne wykonywanie czynności ratowniczych w postaci:

- uzgadniania działań jednostek systemu;
- zatwierdzania planu ratowniczego powiatu;
- przyjęcia programów działania służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych powiatu w zakresie ich udziału w KSRG;
- uwzględnienia środków finansowych w budżecie powiatu wraz z niezbędną rezerwą na działalność ratowniczą<sup>100</sup>.

W sytuacjach nadzwyczajnych, w których starosta przejmuje kierowanie systemem na obszarze powiatu, odpowiedzialny jest za: określanie priorytetów podczas czynności ratowniczych oraz nadzór i monitoring wykonywanych zadań, zabezpieczenie logistyczne jednostek KSRG oraz zapewnienie zaplecza socjalno-bytowego dla osób poszkodowanych. Koordynacją KSRG na terenie gminy natomiast zajmuje się wójt (burmistrz, prezydent miasta) w obrębie ustalonym przez wojewodę. Niniejsze zadanie może być realizowane za pośrednictwem komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej<sup>101</sup> bądź komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych<sup>102</sup>.

Zdecydowana większość działań ratowniczych nie wymaga użycia sił spoza terenu powiatu, a do zwalczania występującego niebezpieczeństwa wystarczają miejscowe siły i środki z wyjątkiem pożarów lasów lub dużych zakładów przemysłowych bądź magazynów. Bardzo ważnym ogniwem na szczeblu powiatu obok jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP są ochotnicze straże pożarne. Ideą leżącą u podstaw powstania OSP była chęć czynnego uczestnictwa lokalnej społeczności w zagwarantowaniu bezpieczeństwa w miejscu swojego zamieszkania. Pomimo upływu lat ochotnicze straże pożarne niezmiennie pełnią istotną rolę w działaniach na rzecz bezpieczeństwa gmin i małych miast, podejmując często jako pierwsze czynności ratowniczo-gaśnicze na miejscu zdarzenia. Przynależność do KSRG wymaga od OSP świadczenia pełnego zakresu ratownictwa. W 2018 r. z ponad 16 tys. ochotniczych straży pożarnych wymogi KSRG spełniło 27%<sup>103</sup>. Na szczeblu powiatu KSRG tworzony jest przez następujące podmioty:

**100** Zob. J.J. Skoczyła, *Prawo...*, s. 61.

**101** Jeżeli został zatrudniony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

**102** Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie...*, art. 14 ust. 5.

**103** Działalność i potencjał ochotniczych straży pożarnych w Polsce szerzej opisana została w rozdziale 3 na s. 114–118.

- Komendę Powiatową (Miejską) Państwowej Straży Pożarnej, w której strukturze znajduje się powiatowe (miejskie) stanowisko kierowania;
- jednostki ochrony przeciwpożarowej z terenu powiatu należące do KSRG;
- powiatowy zespół zarządzania kryzysowego;
- inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych.

Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej odpowiada za zorganizowanie i funkcjonowanie KSRG na terenie powiatu. Związane jest to z realizacją:

- analiz zagrożeń oraz zabezpieczenia operacyjnego;
- powiatowego planu ratowniczego zatwierdzanego przez starostę;
- siatki podmiotów KSRG oraz ich rejonów chronionych;
- aktualizacji danych związanych z gotowością operacyjną i podwyższoną gotowością operacyjną;
- ustalania metod powiadamiania o nagłym bądź nadzwyczajnym zagrożeniu;
- przemieszczania sił i środków KSRG do miejsc stacjonowania;
- ustalania zasad powiadamiania, alarmowania oraz współpracy podmiotów ratowniczych;
- wdrażania systemu dysponowania sił i środków do działań<sup>104</sup>.

Poziom wojewódzki pełni rolę wspomagającą i koordynującą działania ratownicze na terenie województwa, za które odpowiada wojewoda. Określa on zadania KSRG i nadzoruje ich realizację, a także w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń odpowiedzialny jest za kierowanie systemem<sup>105</sup>. Organem, za którego pomocą wojewoda realizuje swoje zadania, jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. Na szczęblu wojewódzkim KSRG tworzony jest przez:

- Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej;
- siły i środki powiatów składające się na wojewódzki odwód operacyjny;
- ośrodki szkolenia Państwowej Straży Pożarnej;
- wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego;
- inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych na szczęblu województwa.

**104** Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji...*, § 4 ust. 1.

**105** Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie...*, art. 14 ust. 3.

Obowiązek zorganizowania KSRG na poziomie wojewódzkim nałożony został na komendanta wojewódzkiego PSP, który analizuje zagrożenia oraz poziom zabezpieczenia operacyjnego dla województwa, a także tworzy wojewódzki plan ratowniczy. Na podstawie działań analitycznych dokonuje on wyboru terenów chronionych przez specjalistyczne grupy ratownicze oraz dla podmiotów systemu przewidzianych do realizacji zadań poza obszarem własnego działania. Ponadto dokonuje aktualizacji danych związanych z gotowością operacyjną oraz dysponuje siły i środki grup specjalistycznych i odwodów operacyjnych na obszarze województwa<sup>106</sup>.

Wojewódzkie odwody operacyjne zorganizowane mogą zostać z wydzielonych zasobów ratowniczych na terenie województwa w sytuacji przekroczenia możliwości sił i środków powiatu<sup>107</sup>. Formowane są one przez komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej jako wojewódzkie brygady odwodowe składające się z oddziałów i pododdziałów w celu zwalczania pożarów i usuwania skutków innych miejscowych zagrożeń o znacznych rozmiarach bądź wymagających użycia specjalistycznego sprzętu. Komendanci wojewódzcy posiadają uprawnienia do użycia wojewódzkich odwodów operacyjnych jednocześnie odpowiadają za ich gotowość i poziom wyszkolenia do prowadzenia działań ratowniczych<sup>108</sup>. W skład utworzonych brygad odwodowych wchodzić mogą kompanie: gaśnicze, specjalne, powodziowe, logistyczne, szkolne oraz grupy ratownictwa specjalistycznego:

- wysokościowego;
- chemicznego bądź ekologicznego;
- technicznego;
- wodno-nurkowego;
- poszukiwawczo-ratowniczego;
- medycznego.

Na poziomie krajowym określaniem zadań KSRG, koordynacją oraz kontrolą ich realizacji zajmuje się Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. W skład systemu na szczeblu centralnym wchodzi:

- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej;
- wydzielone siły i środki wojewódzkich odwodów operacyjnych;
- szkoły PSP;

**106** Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji...*, §4 ust. 2.

**107** Zob. tamże, §44 ust. 1.

**108** Zob. tamże, §44 ust. 4.

- krajowe bazy sprzętu specjalistycznego PSP;
- jednostki badawczo-rozwojowe ochrony przeciwpożarowej;
- inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które na podstawie zawartej dobrowolnie umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych na poziomie krajowym<sup>109</sup>.

Podobnie jak w przypadku województwa, Komendant Główny PSP może zorganizować odwoły operacyjne na poziomie centralnym w sytuacji, gdy możliwości operacyjne sił i środków KSRG województwa zostaną przekroczone<sup>110</sup>. Wówczas centralny odwód operacyjny formowany jest przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z brygad wojewódzkich odwołów operacyjnych z przeznaczeniem likwidacji skutków zagrożeń na terenie województwa. W ramach pomocy humanitarnej siły i środki centralnego odwołu operacyjnego mogą zostać skierowane również do działań ratowniczych poza granicami kraju<sup>111</sup>. Do pozostałych zadań Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej zalicza się:

- ustalenie zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów KSRG na obszarze kraju;
- opracowanie zasad organizowania działań ratowniczych;
- stworzenie zasad ewidencjonowania zdarzeń;
- opracowanie zasad organizacji i funkcjonowania systemów teleinformatycznych;
- opracowanie zasad organizacji łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania na potrzeby działań ratowniczych;
- opracowanie zakresu współpracy w sytuacji działań ratowniczych z nadawcami programów radiowych i telewizyjnych oraz z wolontariuszami;
- organizację wsparcia psychologicznego dla osób uczestniczących w akcji ratowniczej;
- opracowanie zasad organizowania ćwiczeń ratowniczych;
- opracowanie zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych<sup>112</sup>.

Na szczeblu krajowym nie jest tworzony plan ratowniczy, natomiast podmiotem systemu dokonującym przyjmowania wszelkich zgłoszeń na poziomie

**109** Zob. J.J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 98.

**110** Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji...*, §44 ust. 1.

**111** Zob. tamże, §44 ust. 3.

**112** Zob. tamże, §4 ust. 3.

centralnym jest Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności należące do struktury Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Pełni ono funkcje krajowego stanowiska kierowania, za którego pośrednictwem dysponowane są siły i środki KSRG do działań ratowniczych na terytorium państwa<sup>113</sup>.

#### 2.4.3. Zakres działań ratowniczych

Wszystkie akcje ratownicze organizowane i kierowane są przez Państwową Straż Pożarną. Rozpoczęcie kierowania działaniami ratowniczymi następuje w chwili przybycia jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego do miejsca zdarzenia, natomiast kończy się w momencie przekazania osób poszkodowanych zespołowi ratownictwa medycznego oraz oddaniu obiektu, terenu bądź mienia, przy którym prowadzone były czynności ratownicze, właścicielowi, zarządcy lub innemu właściwemu podmiotowi, a w przypadku nieobecności bądź braku możliwości jego ustalenia – zgłoszenie niniejszej wiadomości do stanowiska kierowania<sup>114</sup>. W ramach kierowania działaniami ratowniczymi realizowane są czynności związane z planowaniem, organizowaniem, nadzorowaniem oraz koordynowaniem akcji ratowniczej podmiotów KSRG. W systemie wyróżnia się trzy poziomy kierowania działaniami ratowniczymi:

- interwencyjny (dotyczy sił nieprzekraczających wielkością jednej kompanii) – prowadzony w strefie niebezpiecznej bądź strefie działań w celu wykonania bezpośrednich czynności ratowniczych oraz zapewnienia wsparcia dla ratowników;
- taktyczny (dotyczy sił nieprzekraczających wielkością jednego batalionu bądź grup specjalistycznych) – prowadzony na granicy strefy niebezpiecznej lub poza nią z zamiarem wykonania przyjętych taktyk, strategii oraz nadzoru nad kierowaniem interwencyjnym;
- strategiczny (dotyczy sił większych niż jeden batalion oraz wojewódzkich i centralnych odwołów operacyjnych) – wykonywany w celu ustalenia i wdrożenia odpowiedniej strategii likwidacji zagrożenia oraz nadzoru nad kierowaniem taktycznym<sup>115</sup>.

Konstrukcja KSRG umożliwia dostosowanie się do skali oraz rodzaju występujących zagrożeń. W sytuacji gdy możliwości służb ratowniczych są niewystarczające, dokonywana jest modyfikacja priorytetów oraz uproszczenia w procedurach

113 Zob. J.J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 101.

114 Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji...*, §21 ust. 2.

115 Zob. tamże, §23.

działania. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia oraz środowiska. Zapewnienie bezpieczeństwa ludności wymaga od podmiotów KSARG realizacji działań z zakresu: walki z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego oraz medycznego, a także współpracę z Państwowym Ratownictwem Medycznym i Systemem Powiadamiania Ratunkowego<sup>116</sup>. Podstawowe oraz specjalistyczne czynności ratownicze prowadzone są przez powiatowe jednostki systemu.

Walka z pożarami prowadzona przez jednostki KSARG polega na działaniach likwidujących zagrożenia pożarowe. Zestaw czynności obejmuje realizację zadań związanych z: rozpoznaniem, identyfikacją i oceną rozmiarów zagrożeń pożarowych, zabezpieczeniem strefy działań ratowniczych, przygotowaniem dróg ewakuacji, dotarciem i wykonaniem dostępu do osób zagrożonych bądź poszkodowanych oraz zapewnieniem im bezpieczeństwa, ewakuacją i ratowaniem ludzi oraz zwierząt, dostosowaniem środków i metod gaśniczych do istniejącego zagrożenia, likwidacją pożaru wraz z oddymianiem strefy zagrożenia.

Walka z innymi klęskami żywiołowymi związana jest z planowaniem, organizowaniem oraz realizacją działań ratowniczych niezbędnych do ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska podczas wystąpienia klęski żywiołowej. Klęska żywiołowa może występować w postaci awarii technicznej lub katastrofy naturalnej, której skutki zagrażają bezpieczeństwu znacznej liczby społeczeństwa albo środowisku na dużych obszarach. Wówczas do udzielenia skutecznej pomocy i ochrony niezbędne jest użycie nadzwyczajnych środków oraz współpracy różnych organów, instytucji oraz specjalistycznych służb działających pod jednolitym kierownictwem<sup>117</sup>.

Ratownictwo techniczne to rodzaj ratownictwa, w którym wykorzystywany jest specjalistyczny sprzęt techniczny (zestaw narzędzi hydraulicznych, elementy stabilizacji itp.) w celu poszukiwania, zrobienia dostępu i dotarcia do osób poszkodowanych w wyniku wypadków komunikacyjnych bądź innych zdarzeń. Całość działań ratownictwa technicznego stanowi zespół czynności planistycznych, organizacyjnych i realizujących. Polska ze względu na swoje położenie na szlaku transportowym z zachodu na wschód stanowi miejsce, w którym drogi krajowe, ekspresowe oraz autostrady dodatkowo obciążone są ruchem tranzytowym. Zwiększa to ryzyko wystąpienia wypadków i katastrof komunikacyjnych,

**116** Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie...*, art. 14 ust. 1.

**117** Zob. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558 ze zm., art. 3 ust. 3 pkt 1.

dlatego też ratownictwo techniczne szczególnie istotne jest podczas wydobywania osób poszkodowanych z wraków pojazdów mechanicznych. Jednostki ratownicze KSRG prowadzą działania z zakresu ratownictwa technicznego w aspekcie podstawowym i specjalistycznym.

Ratownictwo ekologiczne i chemiczne to czynności planistyczno-organizacyjne oraz działania podejmowane w celu zmniejszenia lub likwidacji zagrożeń wytworzonych przez substancje niebezpieczne dla ludzi, zwierząt, środowiska bądź mienia<sup>118</sup>. Zadania realizowane przez jednostkę ratowniczą KSRG obejmują: rozpoznanie i identyfikację substancji niebezpiecznej, zabezpieczenie strefy działań ratowniczych, ewakuowanie osób poszkodowanych oraz udzielenie im kwalifikowanej pierwszej pomocy bądź przekazanie zespołowi ratownictwa medycznego, neutralizację szkodliwej substancji, podjęcie działań ograniczających skutki wycieków, parowania bądź emisji substancji stwarzającej zagrożenie, likwidację lub ograniczenie i ewentualne zwiększenie strefy bezpiecznej, ocenę skali zdarzenia oraz realizację dekontaminacji wstępnej.

Ratownictwo medyczne podmiotów KSRG polega na udzieleniu osobom poszkodowanym kwalifikowanej pierwszej pomocy. Zespół czynności podejmowanych przez strażaków-ratowników skupiony został wokół rozpoznania stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego i przeprowadzenia segregacji pierwotnej na miejscu zdarzenia oraz udziału w segregacji wtórnej, zastosowania technik i sprzętu niezbędnego do ratowania życia bądź zdrowia, a także zapewnienia ciągłości procesu ratowania osób będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego<sup>119</sup>.

Wszyscy strażacy jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, jak również zdecydowana większość członków pozostałych podmiotów należących do KSRG, posiadają ukończony kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy z tytułem „Ratownika”<sup>120</sup>. Ponadto w wyposażeniu pojazdów jednostek KSRG obowiązkowo znajduje się torba medyczna PSP-R1. Strażacy prowadzą czynności do momentu przekazania osoby poszkodowanej zespołowi ratownictwa medycznego. Na miejscu zdarzenia działania medyczne strażaków wspomagać może koordynator ratownictwa medycznego wyznaczony przez kierującego akcją ratowniczą<sup>121</sup>.

**118** Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji...*, §16 ust. 1.

**119** Zob. tamże, §17 ust. 2.

**120** Zob. *Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. 2001 nr 113 poz. 1207 ze zm., art. 13.

**121** Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji...*, §18 ust. 1.



## 2.5. System Powiadamiania Ratunkowego

### 2.5.1. Geneza powstania i uregulowania prawne systemu

Utworzenie Systemu Powiadamiania Ratunkowego stanowi efekt wieloletnich prac dążących do zintegrowania zadań jednostek odpowiadających za ochronę zdrowia z Państwową Strażą Pożarną oraz systemem obsługi ratowniczych zgłoszeń alarmowych. Konkluzje wynikające ze współpracy niniejszych podmiotów wykazały potrzebę poprawy jakości świadczonych usług ratowniczych, bowiem praktyka będąca wypadkową doświadczeń XX wieku wykazała, iż niemożliwe jest natychmiastowe i jednoczesne dysponowanie podmiotów ratowniczych wraz z właściwą koordynacją ich działań.

Historycznym impulsem do budowy ogólnopolskiego Systemu Powiadamiania Ratunkowego było podjęcie pionierskiej decyzji przez Radę Miasta Gdańska w 1996 r. o budowie i uruchomieniu pierwszego centrum dyspozytorskiego służb ratowniczych. Pomimo braku centralnych regulacji prawnych władze miasta, dostrzegając konieczność lepszej koordynacji działań ratowniczych, dały początek współczesnej formie systemu<sup>122</sup>. Otwarcie Miejskiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Gdańsku nastąpiło 23 października 2000 r. Oficjalnie jednak pierwsze użycie nazwy centrum powiadamiania ratunkowego (CPR) pojawiło się w nowelizacji *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*<sup>123</sup>, z którego wynikało, iż stanowiska kierowania w komendach PSP stanowiły podstawowy element systemu przyjmujący zgłoszenia o zdarzeniach alarmowych<sup>124</sup>. W świetle powyższego aktu prawnego stanowiska kierowania Państwowej Straży Pożarnej odpowiedzialne były za wymianę informacji w celu prognozowania zagrożeń oraz prowadzenia czynności ratowniczych. Ponadto pełniły rolę centrum powiadamiania ratunkowego sił i środków systemu lub podmiotów wspomagających<sup>125</sup>.

**122** Zob. D. Dygaszewicz, S. Michalczuk, *Funkcjonowanie centrów powiadamiania ratunkowego* [w:] J. Jakubaszko, A. Ryś (red.), *Ratownictwo medyczne w Polsce. Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Wydawnictwo Zdrowie i Zarządzanie, Kraków 2002, s. 145.

**123** Akt został uchylony w dniu 11.02.2011 r.

**124** Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz. U. 1999 nr 111 poz. 1311, §15 ust. 1.

**125** Zob. tamże, § 15 ust. 5.



W 2000 r. przyjęto rządowy program odnoszący się do organizacji i standaryzacji CPR pt. *Koncepcja Centrów Powiadamiania Ratunkowego* stanowiący wynik wspólnych prac Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Zdrowia oraz Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Opracowany na podstawie konsultacji międzyresortowych dokument stał się początkiem drogi do uregulowania prawnej działalności centrów powiadamiania ratunkowego oraz fundamentem dla przyszłej współpracy jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego i Państwowego Ratownictwa Medycznego<sup>126</sup>. W koncepcji przyjęto, iż centra odpowiadać będą za: przyjmowanie i dokonywanie selekcji zgłoszeń alarmowych, dysponowanie sił i środków ratowniczych, w tym jednostek współpracujących, wspieranie kierującego akcją ratowniczą oraz analizę potencjału szpitalnych oddziałów ratunkowych i innych jednostek medycznych, z którymi zawarta została umowa<sup>127</sup>.

Kolejną znaczącą zmianą dla polskich władz w zakresie budowy Systemu Powiadamiania Ratunkowego było wstąpienie do Unii Europejskiej. Konieczność implementacji krajowych przepisów do unijnych uregulowań prawnych dotyczyła również aspektu bezpieczeństwa. *Uchwałą Rada Europy nr 91/396/EEC z dnia 29 lipca 1991 r.* powołano ogólnoeuropejski numer alarmowy „112”. Wprowadzenie jednolitego numeru przyjmującego zgłoszenia miało za zadanie ułatwić społeczeństwu kontakt z dyspozytorem służb ratunkowych we wszystkich państwach członkowskich z każdego rodzaju telefonu<sup>128</sup>. Na mocy *Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników* nałóżono na państwa unijne obligatoryjne uruchomienie wspólnego, bezpłatnego numeru alarmowego „112”. Dyrektywa zobowiązała kraje członkowskie do wdrożenia jej postanowień do 24 lipca 2003 r. Polska przed przystąpieniem do Unii Europejskiej zobligowała się spełnić wszelkie wymagania związane z implementacją dyrektywy do 1 maja 2004 r. Wyznaczony czas nie został jednak dotrzymany. W ustalonym terminie na numer „112” można było wykonywać wyłącznie połączenia z telefonów komórkowych. Konsekwencją

<sup>126</sup> K. Sikora-Wojtarowicz, A. Nienartowicz, *Funkcjonowanie centrów powiadamiania ratunkowego w Polsce. Założenia i praktyka*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2015, vol. 9, nr 2, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław 2015, s. 221.

<sup>127</sup> Zob. *Koncepcja Centrów Powiadamiania Ratunkowego*, Warszawa 8 czerwca 2000.

<sup>128</sup> Zob. *Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników*, Dz. Urz. UE L 108/51 z 24.4.2002, pkt 12.

niewywiązania się z określonego terminu była dla Polski groźba wszczęcia postępowania przez Komisję Europejską w Trybunale Sprawiedliwości w Luksemburgu. 1 września 2004 r. działalność numeru „112” uzyskała w kraju jednak dostateczną sprawność, a postanowienia unijnej dyrektywy zostały wdrożone. Z tego względu postępowanie sądowe wycofano, lecz procesy przed Trybunałem Sprawiedliwości w związku z niedostosowaniem prawa krajowego wytoczono w stosunku do 14 państw Unii<sup>129</sup>.

Połączenia z numerem „112” z założenia odbierane miały być w każdym powiecie, natomiast zgłoszenia przyjmowały stacje pogotowia ratunkowego oraz stanowiska kierowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. W trakcie ogólnopolskiej debaty eksperckiej na temat działalności centrów powiadamiania ratunkowego jedną z propozycji stanowiło oparcie CPR na Policji i powiatowych jednostkach Państwowej Straży Pożarnej. Pierwsza *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym z dnia 25 lipca 2001 roku*<sup>130</sup> uregulowała rolę centrów powiadamiania ratunkowego w formie zintegrowanych stanowisk dyspozytorskich znajdujących się w strukturze powiatowej administracji zespolonej funkcjonującej w ramach powiatowego centrum ratownictwa i reagowania kryzysowego<sup>131</sup>. Starosta poprzez centrum powiadamiania ratunkowego zarządzał systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego na obszarze powiatu<sup>132</sup>. CPR w świetle ustawy usytuowane były na poziomie powiatowym, a nie na poziomie wojewódzkim jak funkcjonuje to obecnie. Działalność centrów pod tą samą nazwą na innych niż powiatowy szczeblu administracji, realizujących odmienne zadania, stworzyło obawę o utratę podstaw prawnych do budowy zintegrowanych stanowisk dyspozytorskich na poziomie powiatowym i ponad powiatowym<sup>133</sup>. Doprowadziło to do zahamowania procesu integracji służb ratowniczych. Poprzez przyjęcie *Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym* z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2007 r. dokonano zasadniczej zmiany. Powoływane przez wojewodę centra powiadamiania ratunkowego miały za zadanie przyjmować zgłoszenia z numeru alarmowego „112”, a następnie

**129** Zob. K. Sikora-Wojtarowicz, A. Nienartowicz, *Funkcjonowanie centrów...*, s. 221.

**130** Akt został uchylony w dniu 01.01.2007 r.

**131** Zob. *Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie...*, art. 19 ust. 2.

**132** Zob. tamże, art. 19 ust. 1.

**133** Zob. M. Furmanek, *Analiza budowy elementów infrastruktury zarządzania kryzysowego w Polsce*, „Biuletyn Stowarzyszenia Polalarm”, nr 3/2017, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Zabezpieczeń Technicznych i Zarządzania Bezpieczeństwem, Warszawa 2017, s. 24.

przekierowywać połączenia do dyspozytorów właściwych służb<sup>134</sup>. W ustawie nie zawarto natomiast żadnych standardów dotyczących dysponowania, organizacji i koordynacji działań na poziomie wykonawczym. Ponadto w raporcie Najwyższej Izby Kontroli odnoszącym się do ratownictwa medycznego w Polsce w latach 2003–2006 wskazano mankamenty dotychczas zorganizowanego systemu zbudowanego na niekompatybilnych systemach na podstawie różnego oprogramowania i systemów łączności<sup>135</sup>. Stanowiło to konsekwencję poprzedniej strategii zakładającej budowę CPR w każdym powiecie.

W 2007 r. wydane zostało *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2007 r. w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego*<sup>136</sup>. Akt normatywny określił, iż w każdym województwie funkcjonować będzie jedno centrum należące do struktury komórki właściwej urzędu wojewódzkiego w sprawach zarządzania kryzysowego<sup>137</sup>. Obsługa numer alarmowego „112” została oparta na szesnastu centrach powiadamiania ratunkowego, a spójność systemu zapewnić miały analogiczne standardy i wyposażenie w infrastrukturę teleinformatyczną.

We wrześniu 2007 r., dążąc do uruchomienia ogólnopolskiego systemu przyjmowania i obsługi zgłoszeń alarmowych z numeru „112” na podstawie obowiązującego prawa, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych opracowano również „Koncepcję Systemu 112”. Celem wydania dokumentu było określenie jednolitego programu wdrażania przepisów związanych z funkcjonowaniem numeru „112” oraz centrów powiadamiania ratunkowego<sup>138</sup>. Dotyczyło to przede wszystkim przekazywania informacji o zaistniałym zdarzeniu właściwym terytorialnie stanowiskom kierowania służb ratowniczych. Koncepcja, obok przyjętego *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2007 r. w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego*, stanowiła podstawę do budowy systemu powiadamiania. Zawarte w dokumencie postulaty dotyczyły zasad finansowania i sposobu organizacji systemu, a także środków technicznych. W koncepcji założono stworzenie wielu nowych rozwiązań,

<sup>134</sup> Zob. *Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie...*, art. 25 ust. 1 pkt 1.

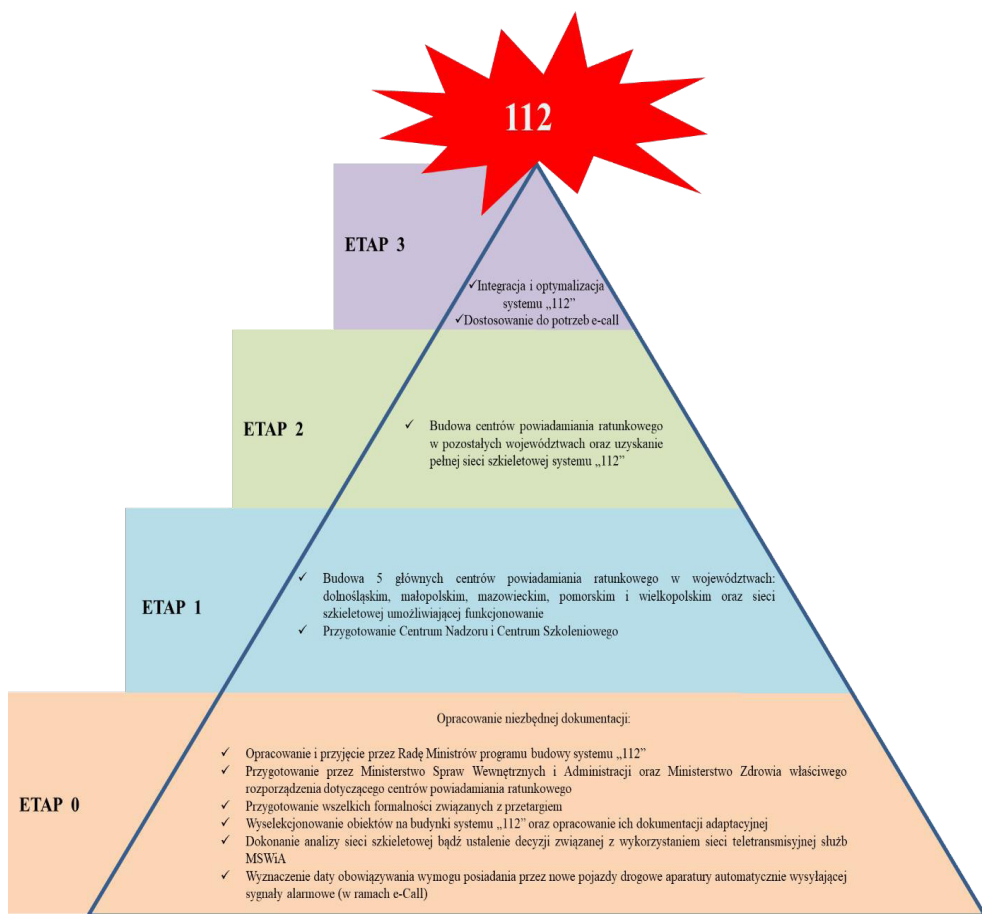
<sup>135</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 149/2012/P11094/KZD, s. 10.

<sup>136</sup> Akt został uchylony w dniu 10.02.2009 r.

<sup>137</sup> Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2007 r. w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. 2007 nr 178 poz. 1263, §2.

<sup>138</sup> Zob. *Koncepcja Systemu 112*, Warszawa wrzesień 2007, s. 3.

jednocześnie pomijając możliwość wykorzystania wielu istniejących narzędzi, jakim była na przykład platforma lokalizacyjna, co wpłynęło na wzrost kosztów. Harmonogram budowy systemu przewidywał cztery etapy (rys. 11).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Koncepcji Systemu 112*, Warszawa 2007, s. 37.

Rysunek 11. Harmonogram budowy systemu „112”

Finansowanie budowy systemu miało zostać pokryte z rezerw celowych budżetu państwa i środków unijnych. Inwestycje dotyczyły realizacji projektów adaptacji budynków na centra powiadamiania ratunkowego oraz ich wdrożenia, a także wyposażenia obiektów w niezbędny sprzęt umożliwiający centrom sprawne funkcjonowanie<sup>139</sup>.

139 Zob. tamże, s. 8.

Formalnie System Powiadamiania Ratunkowego powstał 10 lutego 2009 r. wraz z wejściem w życie *Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*<sup>140</sup>. Nadzór nad jego działalnością nałożony został na ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>141</sup>. Podczas budowy systemu wystąpiły liczne nieprawidłowości, które były wynikiem braku właściwej kontroli ze strony ministra oraz koordynacji Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. W okresie wdrażania założeń systemu panował chaos organizacyjny z uwagi na niepodjęcie strategicznych działań<sup>142</sup>.

Kolejne modyfikacje prawne nastąpiły wraz z przyjęciem *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania Centrów Powiadamiania Ratunkowego i Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego*<sup>143</sup>. Dokument zakładał równoległe funkcjonowanie obu rodzajów centrów, które wykonywały zadania Systemu Powiadamiania Ratunkowego w celu integracji podmiotów Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z Państwowym Ratownictwem Medycznym. Zakres konsolidacji służb ratowniczych obejmował analizę zasobów, kwalifikacji i przyjmowania zgłoszeń, obsługę numeru „112”, wdrażanie procedur reagowania oraz kontakt ze szpitalnymi oddziałami ratunkowymi i innymi jednostkami wyspecjalizowanymi szpitali<sup>144</sup>.

Obecnie głównym aktem prawnym regulującym działalność systemu jest *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego*<sup>145</sup>. Na mocy podjętego aktu prawnego zdefiniowane zostały główne zadania i zasady

**140** W art. 1 pkt 4 *Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2009 nr 11 poz. 59, dokonano zmiany art. 14a *Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. 1991 nr 81 poz. 351 w brzmieniu: *Tworzy się system powiadamiania ratunkowego integrujący krajowy system ratowniczo-gaśniczy i system Państwowego Ratownictwa Medycznego*.

**141** Zob. *Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2009 nr 11 poz. 59, ze zm. art. 1 pkt 2.

**142** Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 148/2013/I/12/006/KPB, s. 10.

**143** Akt został uchylony w dniu 01.01.2014 r.

**144** Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania Centrów Powiadamiania Ratunkowego i Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego*, Dz. U. 2009 nr 130 poz. 1073, §4 ust 4, §6, §7, §19 ust 3.

**145** Przyjęcie niniejszej ustawy uchyliło art. 14a-f *Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*.

działania systemu, źródła finansowania oraz organy kompetentne w sprawach Systemu Powiadamiania Ratunkowego<sup>146</sup>. Niniejsza ustawa została doprecyzowana dwoma aktami wykonawczymi odnoszącymi się do:

- organizacji centrów powiadamiania ratunkowego, kryteriów tworzenia ich oddziałów, funkcjonowaniu, realizacji obowiązków, procedur obsługi zgłoszeń alarmowych – *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego* (Dz. U. 2014 poz. 574);
- dystrybucji informacji o lokalizacji i danych udostępnionych przez system teleinformatyczny „Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych” (PLT CBD) – *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie centralnego punktu systemu powiadamiania ratunkowego oraz punktów centralnych służb* (Dz. U. 2015 poz. 2356)<sup>147</sup>.

## 2.5.2. Organizacja systemu

Przyjęcie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego nałożyło obowiązek zorganizowania, koordynowania i sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem systemu na ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Odpowiada on również za rozpowszechnianie wiedzy na temat numerów alarmowych wśród społeczeństwa oraz publikuje dane statystyczne dotyczące systemu na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej<sup>148</sup>. Tym samym minister właściwy do spraw wewnętrznych utracił dotychczasowe kompetencje związane z systemem.

Rolą wojewody w zakresie Systemu Powiadamiania Ratunkowego jest tworzenie, zorganizowanie, a także wybór lokalizacji centrum powiadamiania ratunkowego. Głównym kryterium budowy CPR przez wojewodę stanowi podniesienie sprawności i skuteczności działania systemu. Z uwagi na powyższe zorganizowane mogą zostać także oddziały centrów<sup>149</sup>. Elementarnym zadaniem centrum powiadamiania ratunkowego jest pełna obsługa zgłoszeń alarmowych z numeru

<sup>146</sup> Zob. *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. 2013 poz. 1635, ze zm., art. 1.

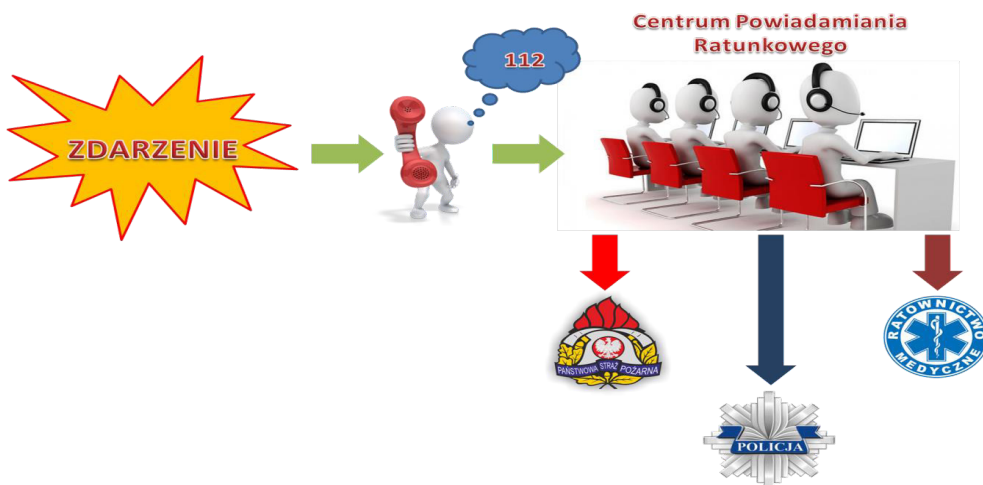
<sup>147</sup> Akt obowiązuje od 01.01.2016 r.

<sup>148</sup> Zob. *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania...*, art. 4.

<sup>149</sup> Zob. tamże, art. 6.



ratunkowego „112”<sup>150</sup> polegająca na przyjęciu połączenia, ustaleniu pozycji geograficznej zgłaszającego oraz dokonaniu selekcji podmiotów, do których zostaną skierowane szczegóły informacji o zgłoszeniu alarmowym (rys. 12).



Rysunek 12. Schemat działania Systemu Powiadamiania Ratunkowego

Ponadto obowiązkiem centrum jest:

- ewidencjonowanie i przechowywanie w systemie teleinformatycznym przez 3 lata danych dotyczących treści zgłoszeń alarmowych;
- prowadzenie analiz oraz statystyk dotyczących funkcjonowania systemu na obszarze obsługiwanym przez centrum;
- współpraca z centrami zarządzania kryzysowego;

**150** Docelowo centra powiadamiania ratunkowego mają obsługiwać zgłoszenia alarmowe również z numerów 998 i 999. Nie został jednak precyzyjnie określony termin, w którym to miałyby nastąpić. Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, która odbyła się 18 grudnia 2019 r., Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, przedstawiając informację na temat planów MSWiA na lata 2019–2023, zapowiedział przejęcie przez centra powiadamiania ratunkowego obsługi numerów alarmowych 998 i 999, zgodnie z zapisami ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego. Centra powiadamiania ratunkowego są gotowe do obsługi zgłoszeń alarmowych kierowanych do dwóch dodatkowych numerów, a proces ich przejmowania zostanie przeprowadzony w sposób analogiczny do zastosowanego podczas przekierowywania do CPR numeru alarmowego 997, tj. zgodnie z harmonogramem ustalonym z zainteresowanymi stronami oraz operatorem telekomunikacyjnym. Według danych na dzień 15.04.2020 r. CPR w całej Polsce obsługiwały wyłącznie zgłoszenia z numeru ratunkowego 112 oraz 997. Proces przełączenia numeru alarmowego 997 do centrów powiadamiania ratunkowego zakończył się w grudniu 2019 r.

- wymiana danych<sup>151</sup> z Policją, Państwową Strażą Pożarną, dysponentami zespołów ratowniczych oraz pozostałymi podmiotami, których numery telefoniczne są obsługiwane w ramach systemu w celu realizacji analiz<sup>152</sup>.

Pierwsze centrum powiadamiania ratunkowego uruchomione zostało w Krakowie w ramach pilotażu od kwietnia 2009 r. do stycznia 2010 r. Obsługiwało wówczas teren obejmujący miasto i powiat krakowski, natomiast przyjmowanie zgłoszeń alarmowych z całego województwa rozpoczęto dopiero w listopadzie 2013 roku<sup>153</sup>. Poza Krakowem w I etapie realizacji utworzono CPR w Radomiu, Poznaniu, Wrocławiu i Gdańsku. Obecnie w Polsce funkcjonuje 16 centrów powiadamiania ratunkowego oraz dodatkowo centrum powiadamiania ratunkowego Warszawy powstałe w 2013 r., które obejmuje swoim obszarem działania wyłącznie teren miasta stołecznego. System dopełniają Centrum Nadzoru i Monitoringu Technicznego<sup>154</sup>, a także Centrum Szkoleniowe<sup>155</sup>.

Organizacją prac centrum powiadamiania ratunkowego zajmuje się kierownik, który posiada odpowiednie kompetencje i kwalifikacje w dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa<sup>156</sup>. Ustala on zasady funkcjonowania centrum, plan działania podczas sytuacji alarmowej, organizuje pracę podległych pracowników, opracowuje plan zwiększania obsady podczas wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej oraz wykaz wszystkich podmiotów ratowniczych działających na rzecz ochrony zdrowia, środowiska i bezpieczeństwa na obszarze, na którym funkcjonuje centrum. Poza kierownikiem w skład zespołu pracującego w centrum powiadamiania ratunkowego wchodzi osoby piastujące stanowiska: zastępcy kierownika, operatorów numerów alarmowych (ONA), pracowników obsługi administracyjnej i technicznej oraz psycholog.

Operatorzy numerów alarmowych odpowiadają za przyjęcie zgłoszenia oraz bezpośredni kontakt z osobą telefonującą. Konwersację prowadzą za pomocą nagłownego zestawu słuchawkowego na terminalu posiadającym dwa ekrany. Zgodnie z przepisami liczba operatorów w centrum powiadamiania ratunkowego

**151** Z wyłączeniem danych osobowych.

**152** Zob. *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania...*, art. 8.

**153** Zob. [http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=telefony\\_alarmowe](http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=telefony_alarmowe) [dostęp: 20.02.2018].

**154** Centrum odpowiedzialne jest za archiwizowanie danych ze wszystkich CPR.

**155** Centrum odpowiedzialne jest za szkolenie przyszłych operatorów numerów alarmowych i pracowników CPR.

**156** Zob. *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. 2014 poz. 574, §3 ust. 1.



powinna umożliwiać sprawną obsługę połączeń<sup>157</sup>. Maksymalna liczba wszystkich operatorów numerów alarmowych w Polsce określona została na 1365 pracowników<sup>158</sup>. Minister właściwy do spraw administracji publicznej dokonuje podziału etatów na centra powiadamiania ratunkowego w Polsce na podstawie analiz ruchu alarmowego (tab. 3). Największym centrum powiadamiania ratunkowego w kraju w 2018 r. pod względem zatrudnionych operatorów było CPR w Radomiu, a najmniejsze znajdowało się w Opolu. Centrum powiadamiania ratunkowego w Olsztynie jako jedyne zatrudniało więcej operatorów numerów alarmowych niż zostało im przedzielone, zaś 16 centrów posiadało wakaty na stanowiskach operatorów. Łączna liczba etatów w centrach powiadamiania ratunkowego wynosiła 1364 natomiast zatrudniono 1117 osób.

Tabela 3. Statystyki dotyczące operatorów numerów alarmowych centrów powiadamiania ratunkowego w 2018 roku

| Lp. | Centrum powiadamiania ratunkowego     |              | Liczba etatów ONA | Liczba zatrudnionych ONA | Średnia roczna liczba zgłoszeń na jednego ONA w ciągu doby |
|-----|---------------------------------------|--------------|-------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------|
|     | Terytorialny obszar odpowiedzialności | Miasto       |                   |                          |                                                            |
| 1   | dolnośląskie                          | Wrocław      | 95                | 72                       | 265                                                        |
| 2   | kujawsko-pomorskie                    | Bydgoszcz    | 74                | 69                       | 223                                                        |
| 3   | lubelskie                             | Lublin       | 72                | 65                       | 176                                                        |
| 4   | lubuskie                              | Gorzów Wlkp. | 36                | 32                       | 200                                                        |
| 5   | łódzkie                               | Łódź         | 82                | 75                       | 182                                                        |
| 6   | małopolskie                           | Kraków       | 105               | 71                       | 192                                                        |
| 7   | mazowieckie                           | Radom        | 153               | 145                      | 151                                                        |
| 8   | mazowieckie (miasto stołeczne)        | Warszawa     | 70                | 60                       | 184                                                        |
| 9   | opolskie                              | Opole        | 36                | 33                       | 172                                                        |
| 10  | podkarpackie                          | Rzeszów      | 65                | 64                       | 149                                                        |
| 11  | podlaskie                             | Białystok    | 47                | 42                       | 163                                                        |
| 12  | pomorskie                             | Gdańsk       | 79                | 56                       | 258                                                        |
| 13  | śląskie                               | Katowice     | 139               | 101                      | 299                                                        |
| 14  | świętokrzyskie                        | Kielce       | 46                | 45                       | 177                                                        |
| 15  | warmińsko-mazurskie                   | Olsztyn      | 70                | 72                       | 160                                                        |
| 16  | wielkopolskie                         | Poznań       | 121               | 69                       | 238                                                        |
| 17  | zachodniopomorskie                    | Szczecin     | 74                | 46                       | 223                                                        |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raportu z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w 2018 r.*, Warszawa 5 sierpnia 2019 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, s. 6–7, 11.

<sup>157</sup> Zob. *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania...*, art. 16 ust. 1.

<sup>158</sup> Zob. *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji...*, §15 ust. 1.

Niewykorzystanie pełnej liczby etatów przez niemal wszystkie centra powiadamiania ratunkowego wynikać może z trudności w pozyskaniu odpowiednich kandydatów spełniających restrykcyjne wymagania zawodu. Znajomość przynajmniej jednego języka obcego w stopniu komunikatywnym oraz legitymowanie się minimum średnim wykształceniem to podstawowe warunki, jakie spełnić musi potencjalny kandydat na operatora numerów alarmowych. Ponadto konieczne jest ukończenie szkolenia zakończonego egzaminem z części teoretycznej i praktycznej z wynikiem pozytywnym oraz otrzymanie certyfikatu ONA, którego ważność określona została na 3 lata<sup>159</sup>.

Szkolenie organizowane przez wojewodę przygotowuje do pełnienia pracy na stanowisku operatora numeru alarmowego, a także dokonuje wstępnej weryfikacji kandydatów. Każdy uczestnik kursu zdobywa wiedzę z zakresu psychologii, socjologii, uczy się technik negocjacji i zagadnień socjotechnicznych (tab. 4).

Łącznie w 2018 r. przeszkolono 453 osoby, wśród których 218 stanowili kandydaci na stanowisko operatora numerów alarmowych. Egzamin w pierwszym terminie zdało 40% kandydatów, natomiast niespełna 18% nie osiągnęło wyniku pozytywnego w żadnym z wyznaczonych terminów.

Tabela 4. Zdawalność egzaminów na operatora alarmowego w 2018 roku

| Zdawalność egzaminów | Nowo przyjęci kandydaci na stanowisko operatora numerów alarmowych | Operatorzy uczestniczący w szkoleniu w ramach doskonalenia zawodowego |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| I termin             | 88                                                                 | 166                                                                   |
| II termin            | 91                                                                 | 56                                                                    |
| Egzamin niezaliczony | 39                                                                 | 13                                                                    |
| Razem                | 218                                                                | 235                                                                   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raportu z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w 2018 r.*, Warszawa 5 sierpnia 2019 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, s. 8.

Ustawowe wymagania nie stanowią jednak głównej bariery w znalezieniu odpowiednich kandydatów przez centra powiadamiania ratunkowego. Główną przyczyną jest stres, z którym część osób nie może sobie poradzić. Duża odpowiedzialność związana z ratowaniem życia ludzkiego, konieczność zachowania spokoju przez operatora oraz tryb pracy sprawia, że część kandydatów rezygnuje w trakcie postępowania rekrutacyjnego lub w pierwszym roku pracy.

159 Zob. *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania...*, art. 16 ust. 2.

## 2.5.3. Funkcjonowanie systemu

Działalność powiadamiania ratunkowego w Polsce, poza stanowiącymi wyjątek kilkoma powiatami, do 2011 r. nie była oparta na jednolitym systemie. Służby ratownicze i porządku publicznego do działań dysponowane były za pośrednictwem własnych stanowisk na podstawie zgłoszeń przyjmowanych na indywidualne numery alarmowe. Połączenia kierowane na numer „112” natomiast odbierane były przez funkcjonariuszy Policji (z telefonów stacjonarnych) oraz Państwowej Straży Pożarnej (z telefonów komórkowych)<sup>160</sup>.

Obecnie funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego wspierane jest przez Ogólnopolską Sieć Teleinformatyczną (OST) stworzoną przez Centrum Projektów Informatycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Sieć teleinformatyczna zapewnia kompatybilność urządzeń oraz programów z zakresu odbierania i przesyłania danych z centrum powiadamiania ratunkowego do właściwych służb. W efekcie OST dokonuje teleinformatycznej konsolidacji podmiotów Systemu Powiadamiania Ratunkowego w Polsce, umożliwiając lepszą kooperację służb ratowniczych oraz porządku publicznego. Za pomocą sieci następuje przekierowanie zgłoszeń alarmowych do odpowiednich merytorycznie podmiotów, przesyłanie danych teleadresowych i lokalizacji osoby zgłaszającej z Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej do wszystkich instytucji obsługujących wezwanie alarmowe oraz wymiana informacji. Stworzenie nowego systemu teleinformatycznego wynikało z potrzeby efektywnej obsługi zgłoszeń z numeru alarmowego „112”. Dotychczasowa technologia utworzona w latach 90. ubiegłego wieku funkcjonowała wyłącznie w Policji. Użycie nowoczesnego systemu łączności dyspozytorskiej integrującej wszystkie środki komunikacji wykorzystywane przez operatora, zapewniając jednocześnie ich obsługę z jednego terminala, przy którym pracuje operator numeru alarmowego, było koniecznością w celu zaspokojenia potrzeb wszystkich jego użytkowników.

Wdrażanie Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej rozpoczęło się w 2011 r., natomiast ukończone zostało 12 marca 2012 r. W wyniku zaawansowanych prac utworzono węzły OST składające się z wysoko wyspecjalizowanych serwerów oraz punktów skrajnych stanowiących nowoczesne stacje radiowe zbudowane z komputerów, konsoli z wyświetlaczami oraz telefonów IP. Zmodernizowana

**160** Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Funkcjonowanie numeru alarmowego 112 na terenie Polski*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 144/2010/P/09/061/KKT, s. 46.

sieć swoim zasięgiem obejmuje ponad 900 obiektów kluczowych dla sprawnego działania Systemu Powiadamiania Ratunkowego<sup>161</sup>.

Terminal, przy którym pracuje operator numeru alarmowego wyposażony jest w: komputer, 2 monitory, konsolę operatorską oraz pomocniczego laptopa bądź tablet<sup>162</sup>. Na konsoli operatorskiej zainstalowany został system służący do technicznej obsługi zgłoszenia. Specjalna aplikacja wspierająca system informatyczny centrum powiadamiania ratunkowego pełni rolę telefonu IP, łączności cyfrowej, radia oraz miejsca dostępu do rejestratora rozmów z numeru alarmowego. Ponadto na jednym z monitorów wyświetlany jest moduł mapowy pokazujący położenie osoby dzwoniącej, zaś na drugim operator numeru alarmowego uzupełnia dane dotyczące osoby zgłaszającej i jej lokalizacji, a także opis zdarzenia podanego przez telefonującego.

Głównym zadaniem systemu powiadamiania ratunkowego jest szybkie zadysponowanie odpowiednich służb ratunkowych do miejsca zdarzenia. Według danych średni czas oczekiwania na odebranie połączenia przez centrum powiadamiania ratunkowego wynosi około 10–11 sekund<sup>163</sup>, a ogólna procedura obsługi zgłoszeń przez operatora obejmuje:

- 1) odbiór zgłoszenia alarmowego od osoby zgłaszającej;
- 2) zarejestrowanie zgłoszenia alarmowego w systemie teleinformatycznym;
- 3) uzyskanie informacji o rodzaju zdarzenia lub zagrożenia, miejscu zdarzenia lub zagrożenia, liczbie osób poszkodowanych lub będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, danych osoby zgłaszającej obejmujących imię, nazwisko oraz numer telefonu (jeżeli je podała), innych istotnych okolicznościach zdarzenia lub zagrożenia, umożliwiających podjęcie czynności przez podmioty ratownicze;
- 4) potwierdzenie osobie zgłaszającej przyjęcia zgłoszenia alarmowego;
- 5) przekazanie zgłoszenia alarmowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego właściwemu dyspozytorowi lub dyspozytorom podmiotów ratowniczych, których numery są obsługiwane w ramach systemu powiadamiania ratunkowego;
- 6) przekierowanie połączenia do dyspozytora medycznego w przypadku wymagającym zapewnienia pomocy osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego;
- 7) poinformowanie osoby zgłaszającej o przekazaniu zgłoszenia do odpowiedniego podmiotu ratowniczego lub podmiotów ratowniczych zgodnie z kwalifikacją;
- 8) odbiór potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia przez właściwego dyspozytora;

**161** Zob. K. Sikora-Wojtarowicz, A. Nienartowicz, *Funkcjonowanie centrów...*, s. 227.

**162** Posiadanie pomocniczego sprzętu nie występuje we wszystkich województwach.

**163** Zob. *Raport z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w 2018 r.*, Warszawa 5 sierpnia 2019 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, s. 32.

9) *podjęcie niezbędnych czynności zmierzających do spowodowania przyjęcia zgłoszenia alarmowego w przypadku braku potwierdzenia odbioru zgłoszenia przez dyspozytora*<sup>164</sup>.

W sytuacji przerwania połączenia alarmowego, które dotyczyło osoby w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia, przed zadysponowaniem zespołu ratownictwa medycznego operator zobowiązany jest przekazać wszelkie uzyskane informacje do dyspozytora medycznego za pomocą systemu teleinformatycznego<sup>165</sup>.

Sprawną obsługa zgłoszeń alarmowych wymaga stosowania przez operatora przyjętych procedur i instrukcji. Szczegółowy katalog zdarzeń, baza pytań skierowanych do osoby zgłaszającej oraz procedury przekazania zgłoszenia opracowywane i aktualizowane są przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej we współpracy z wojewodami, Policją, Państwową Strażą Pożarną i pozostałymi podmiotami ratowniczymi, których numery obsługiwane są w ramach Systemu Powiadamiania Ratunkowego<sup>166</sup>. Jednym z istotnych dokumentów są wytyczne do obsługi zgłoszeń alarmowych kierowanych pod numer „112” w modelu telefonicznym Systemu Powiadamiania Ratunkowego. Intencją wydania zaleceń dla operatorów numerów alarmowych było zapewnienie jednolitej obsługi zgłoszeń w centrach powiadamiania ratunkowego. Wytyczne przedstawiają opis postępowania w sytuacji:

- zgłoszeń będących zgłoszeniami alarmowymi;
- braku możliwości połączenia się z dyspozytorem służby wiodącej;
- przekazania zgłoszenia do niewłaściwego terytorialnie dyspozytora służby wiodącej;
- przekazania zgłoszenia do dyspozytora niewłaściwej służby wiodącej;
- otrzymania obcojęzycznego zgłoszenia alarmowego;
- zgłoszeń niebędących zgłoszeniami alarmowymi<sup>167</sup>.

Ponadto kluczowym elementem umożliwiającym sprawne działanie Systemu Powiadamiania Ratunkowego jest ustalenie położenia abonenta oraz miejsca zdarzenia, dlatego też w celu usprawnienia obsługi zgłoszeń alarmowych uruchomiono Platformę Lokalizacyjno-Informacyjną (PLI) wraz z Centralną Bazą Danych

**164** *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji...*, §9 ust. 1.

**165** Zob. tamże, §9 ust. 2.

**166** Zob. tamże, §10 ust. 1.

**167** Zob. Wytyczne do obsługi zgłoszeń alarmowych kierowanych do numeru „112” w modelu telefonicznym SPR, <https://uwgdansk.bip.gov.pl/fobjects/download/27063/wytyczne-pdf.html> [dostęp: 25.02.2018].

(CBD)<sup>168</sup>. PLI oraz CBD przeznaczone są do gromadzenia danych o użytkownikach publicznych sieci telefonicznych oraz przekazywania operatorom numerów alarmowych, informacji o abonencie i położeniu sieci telefonicznych<sup>169</sup>. Maksymalny czas oczekiwania na odpowiedź z platformy to 4 sekundy, w tym licząc czas przekazania informacji o położeniu przez operatora telekomunikacyjnego. Precyzja otrzymywanych danych lokalizacyjnych natomiast uzależniona jest od systemu lokalizacyjnego danego operatora publicznej, ruchomej sieci telefonicznej<sup>170</sup>. Szybka weryfikacja danych abonenta znacznie skraca czas obsługi zgłoszenia, tym samym usprawniając pracę operatora numeru alarmowego w centrum powiadamiania ratunkowego.

Przełomowym momentem w historii istnienia systemu był 1 stycznia 2014 r., bowiem w tym dniu weszła w życie *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego*, a CPR swoim zasięgiem działania objęły całą Polskę. W latach 2017–2018 na numer alarmowy „112” wykonano łącznie 38 978 348 połączeń. Wykres 2 prezentuje procentowe porównanie udziału zgłoszeń fałszywych, anulowanych i uwzględnionych w powyższych latach.

Z diagramu jednoznacznie wynika, iż ponad 40% wszystkich połączeń na numer alarmowy w 2017 i 2018 r. to zgłoszenia fałszywe oraz niezasadne. Wskazuje to na niewystarczającą edukację społeczeństwa z zakresu znaczenia numeru alarmowego „112”. Na uwagę zasługuje jednak fakt spadku o 3% liczby fałszywych zawiadomień w 2018 r. Liczba zgłoszeń uwzględnionych wzrosła natomiast o 5% w porównaniu do 2017 r. A zatem średnio tylko co 4 połączenie z numerem alarmowym w 2018 r. było zawiadomieniem zasadnym. Informacje dotyczące liczby zgłoszeń na numer „112” na przestrzeni lat 2017 i 2018 przedstawia tabela 5. Sumaryczne zestawienia wszystkich odebranych połączeń przez centra powiadamiania ratunkowego pokazuje, iż w 2018 r. było ich więcej o 983 273 niż w 2017 r. Niniejsze dane wraz z informacją o spadku liczby zgłoszeń fałszywych

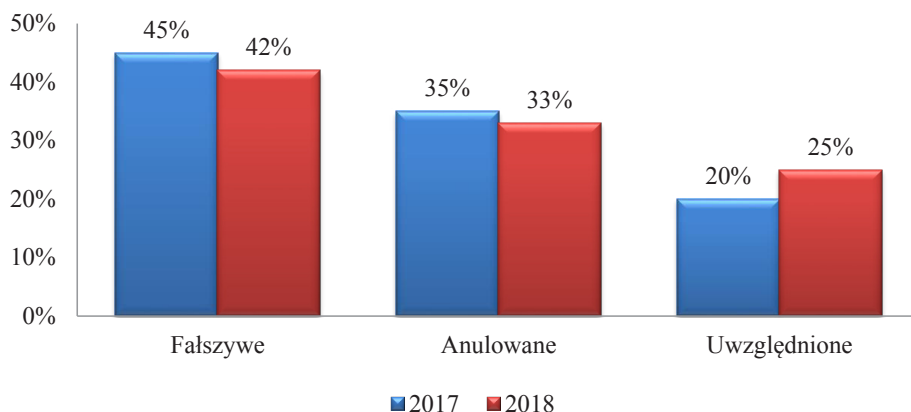
**168** Obowiązek utworzenia PLI CBD nałożony został na Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu gromadzącego i udostępniającego informacje i dane dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego „112” albo innych numerów alarmowych*, Dz. U. 2008 nr 236 poz. 1620, §3 ust. 1. Akt uchylono 02.12.2011 r.

**169** Zob. K. Sikora-Wojtarowicz, A. Nienartowicz, *Funkcjonowanie centrów...*, s. 227.

**170** Zob. J. Zawila-Niedźwiecki, T. Karamon, M. Podniesiński, *Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych w systemie ratownictwa 112*, „Metody Informatyki Stosowanej”, nr 3/2010 (24), Polska Akademia Nauk Oddział w Gdańsku, Komisja Informatyki, Szczecin 2010, s. 248.

oraz wzroście liczby zgłoszeń zasadnych pozwalają sformułować konkluzję o niewielkim zwiększeniu świadomości społecznej na temat numeru alarmowego w porównaniu z 2017 r.

Wykres 2. Procentowe porównanie udziału zgłoszeń fałszywych, anulowanych i uwzględnionych w skali wszystkich przychodzących zgłoszeń na numer alarmowy „112” w 2017 i 2018 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raportu z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w 2017 r.*, Warszawa 9.02.2018 r., Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, s. 17 oraz *Raportu z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w 2018 r.*, Warszawa 5.08.2019 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, s. 17.

Tabela 5. Porównanie liczby zgłoszeń przychodzących na numer alarmowy „112” w 2017 i 2018 roku

| Miesiąc     | Liczba zgłoszeń   |                   |
|-------------|-------------------|-------------------|
|             | 2017              | 2018              |
| Styczeń     | 1 546 644         | 1 480 211         |
| Luty        | 1 396 695         | 1 300 352         |
| Marzec      | 1 557 566         | 1 494 849         |
| Kwiecień    | 1 511 243         | 1 565 816         |
| Maj         | 1 606 355         | 1 713 259         |
| Czerwiec    | 1 658 368         | 1 750 664         |
| Lipiec      | 1 720 569         | 1 846 005         |
| Sierpień    | 1 762 439         | 1 814 918         |
| Wrzesień    | 1 553 507         | 1 675 614         |
| Październik | 1 640 922         | 1 763 468         |
| Listopad    | 1 480 224         | 1 695 935         |
| Grudzień    | 1 563 012         | 1 879 726         |
| <b>Suma</b> | <b>18 997 544</b> | <b>19 980 817</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raportu z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w 2017 r.*, Warszawa 9.02.2018 r., Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, s. 11 oraz *Raportu z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w 2018 r.*, Warszawa 5.08.2019 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, s. 12.



## 2.6. Państwowe Ratownictwo Medyczne

### 2.6.1. Geneza powstania i uregulowania prawne systemu

Państwowe Ratownictwo Medyczne jest kolejnym systemem spełniającym zadania z zakresu ochrony ludności w Polsce. Proces tworzenia współczesnej formy ratownictwa medycznego w kraju był bardzo długi i złożony. Pierwsze pogotowie ratunkowe zostało uruchomione przez Polaków w 1891 r. w znajdującym się pod zaborem austriackim Krakowie. Wydarzenie to dało początek Krakowskiemu Ochotniczemu Towarzystwu Ratunkowemu (KOTR) oraz aktywności społecznej na rzecz ratowania zdrowia i życia ludzkiego w Polsce. Następne pogotowia ratunkowe powstały w Warszawie (1897 r.) i Łodzi (1899 r.)<sup>171</sup>.

Pierwsze karetki wożące poszkodowanych składały się z zaprzęgów konnych, natomiast ratownikami-ochotnikami zostawali słuchacze ostatnich lat Wydziału Lekarskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego (w przypadku Krakowa) oraz doktorzy wszech nauk lekarskich, którzy bezpłatnie udzielali pomocy w nagłych sytuacjach. Idea ratownictwa medycznego rozwijała się w Polsce nieustannie, a heroizm lekarzy oraz personelu sanitarnego przetrwał nawet trudny okres I wojny światowej. Pomimo wielu trudności związanych z niedoborem środków finansowych, deficytem opatrunków i potrzebnego sprzętu, a także brakach kadrowych związanych z ciągłym powoływaniem lekarzy i sanitariuszy do armii, pogotowie ratunkowe nie wstrzymało swojej działalności nawet w realiach wojennych<sup>172</sup>.

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę nastąpił dynamiczny rozkwit ratownictwa medycznego. Opracowane zostały procedury i schemat tworzenia stacji pogotowia ratunkowego w miastach, wyznaczono standardy związane z minimalnym stanem osobowym personelu zatrudnionego (w tym lekarzy) do skutecznej obsługi stacji oraz określono ogólne zasady dotyczące sprzętu medycznego pozostającego na wyposażeniu stacji. Wypracowano również reguły współpracy z pozostałymi służbami występującymi w ówczesnej Polsce: Policją Państwową, Strażą Ogniową czy Polskim Czerwonym Krzyżem. Ponadto swoją działalność rozpoczął miesięcznik „Ratownik”. Było to pierwsze w kraju czasopismo poświęcone tematyce ratownictwa medycznego i popularyzacji wiedzy z zakresu udzielania pierwszej pomocy osobom poszkodowanym. W okresie

**171** Zob. E. Włodarczyk, T. Czapiewski, A. Jagiełło, *Ratownictwo medyczne w latach 1990–2010* [w:] J. Konieczny (red.), *Ratownictwo w Polsce. Lata 1990–2010*, Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2010, s. 17.

**172** Zob. tamże, s. 16.



międzywojennym liczba stacji pogotowia ratunkowego sukcesywnie się zwiększała. Do momentu wybuchu II wojny światowej funkcjonowały niemal w każdym większym mieście<sup>173</sup>.

Rozwój ratownictwa medycznego w Polsce zahamowany został w latach 1939–1945. W czasach II wojny światowej duża część stacji pogotowia ratunkowego zaprzestała swojej działalności, gdyż przeszły pod zarządek okupanta. Liczne szpitale natomiast uległy zniszczeniu jeszcze podczas kampanii wrześniowej w 1939 r. Pomocy medycznej w nagłych sytuacjach zagrożenia życia bądź zdrowia udzielali lekarze prywatnie<sup>174</sup>.

Po 1945 r. na terenie Polski wznowiono funkcjonowanie stacji pogotowia ratunkowego, a w 1951 r. do instrukcji Ministra Zdrowia wydano szczegółowe wytyczne w zakresie organizacji wojewódzkich i powiatowych kolumn transportu sanitarnego, które obowiązywały do 1976 r. W związku z reformą administracyjną i zwiększeniem liczby województw przyjęto nową instrukcję Ministra Zdrowia w sprawie organizacji Wojewódzkich Kolumn Transportu Sanitarnego (WKTS). Ważnym wydarzeniem dla ratownictwa medycznego był zakup na początku lat dziewięćdziesiątych przez Ministerstwo Zdrowia nowoczesnych na ówczesne czasy ambulansów, w których można było prowadzić czynności ratunkowe podczas transportu pacjentów do szpitali. Działalność WKTS w latach 1989–1999 oceniano bardzo negatywnie. Źródło problemów stanowił brak szczegółowych przepisów prawnych oraz dostatecznych funduszy<sup>175</sup>.

Kolejna zmiana administracyjna z 1999 r., związana z redukcją województw do obecnej liczby 16, przyniosła modyfikacje prawne odnoszące się do funkcjonowania WKTS. Nowelizacja ustawy o Zakładach Opieki Zdrowotnej połączyła Wojewódzkie Kolumny Transportu Sanitarnego ze Stacjami Pogotowia Ratunkowego w jedną organizację, zmniejszając ich zasięg działania przy jednoczesnym powołaniu nowych jednostek w celu objęcia obszarem funkcjonowania całego województwa. Ratownictwo medyczne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych zmagало się z licznymi problemami związanymi z niespełnianiem standardów przez ambulanse wyjeżdżające do potrzebujących, błędnym kierowaniem chorych do niewłaściwych placówek medycznych, brakiem w kwalifikacjach personelu medycznego, a także niedostateczną organizacją i wyposażeniem izb przyjęć.

173 Zob. <http://wpr.pl/news/484/od-rycerza-gerarda-do-upanstwowienia-systemu-ratownictwa> [dostęp: 8.04.2018].

174 Zob. tamże.

175 Zob. E. Włodarczyk, T. Czapiewski, A. Jagiełło, *Ratownictwo medyczne...* [w:] J. Koniczny (red.), *Ratownictwo w Polsce...*, s. 19.

Konsekwencją powyższego stanu rzeczy były statystyki, w których Polska na tle Europy wyglądała bardzo niekorzystnie. Około 41% poszkodowanych w wyniku wypadków rozpoczynało leczenie specjalistyczne dopiero po ponad 3 godzinach od powstania obrażeń. Średnio na 100 wypadków w kraju było ponad 12 ofiar śmiertelnych, zaś w państwach europejskich średnia ta wynosiła nieco powyżej 3<sup>176</sup>.

Z uwagi na liczne problemy służby zdrowia konieczne stało się opracowanie nowych, skuteczniejszych rozwiązań dotyczących ratownictwa w Polsce. W lipcu 1999 r. uruchomiono program Ministerstwa Zdrowia pt. *Zintegrowane ratownictwo medyczne*, którego celem było przygotowanie infrastruktury oraz pracowników służby zdrowia do nowych zasad w dziedzinie ratownictwa medycznego. Poprawę bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa rozpoczęto od podjęcia działań naprawczych w obszarach: ratownictwo przedszpitalne, integracja z innymi podmiotami ratownictwa oraz ratownictwo szpitalne<sup>177</sup>. W programie niniejsze obszary zostały wpisane w określone pakiety zadaniowe finansowane z środków inwestycyjnych:

- pakiet 1 – szpitalne oddziały ratunkowe 2002;
- pakiet 2 – szpitalne oddziały ratunkowe 2001 – dofinansowanie;
- pakiet 3 – ambulanse sanitarne;
- pakiet 4 – centra powiadamiania ratunkowego;
- pakiet 5 – dofinansowanie w sprzęt dla oddziałów ratunkowych i ewakuacyjnych izb przyjęć;
- pakiet 6 – Lotnicze Pogotowie Ratunkowe;
- pakiet 7 – referencyjne szpitale specjalistyczne;
- pakiet 8 – szkolenia<sup>178</sup>.

Program poprzedzał o 2 lata przyjęcie nowych przepisów, pomimo iż został rozpisany na lata 1999–2003. Pracę nad nową ustawą rozpoczął utworzony na podstawie decyzji Ministra Zdrowia zespół roboczy. Efektem długotrwałych prac nad zmianami, którym towarzyszyło znaczne zainteresowanie opinii publicznej, stało się przyjęcie *Ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym*. Z uwagi na brak wydzielonych funduszy z budżetu państwa nie było możliwe wdrożenie wszystkich zapisów uchwalonej ustawy. Stąd 8 września 2006 r. przyjęto nową ustawę o Państwowym Ratownictwie Medycznym, jednocześnie wprowadzając właściwe poprawki odnoszące się także do finansowania systemu.

176 Zob. tamże, s. 20.

177 Zob. *Program zintegrowanego ratownictwa medycznego w roku 2002* (kontynuacja programu z lat 1999–2001), Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2002, s. 7.

178 Zob. tamże, s. 8

Oprócz powyższej ustawy podstawę prawną Państwowego Ratownictwa Medycznego stanowi szereg rozporządzeń odnoszących się do:

- szpitalnych oddziałów ratunkowych – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego* (Dz. U. 2011 nr 237 poz. 1420);
- wojewódzkich planów działania systemu – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz kryteriów kalkulacji kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego* (Dz. U. 2011 nr 3 poz. 6);
- oznaczenia systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 października 2010 r. w sprawie oznaczenia systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz wymagań w zakresie umundurowania członków zespołów ratownictwa medycznego* (Dz. U. 2010 nr 209 poz. 1382);
- centrum urazowego – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie centrum urazowego* (Dz. U. Nr 118, poz. 803);
- przygotowania nauczycieli do prowadzenia zajęć z pierwszej pomocy – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie przygotowania nauczycieli do prowadzenia zajęć edukacyjnych w zakresie udzielania pierwszej pomocy* (Dz. U. 2009 nr 139 poz. 1132);
- uprawnień i obowiązków lekarza-koordynatora ratownictwa medycznego – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków lekarza koordynatora ratownictwa medycznego* (Dz. U. 2009 nr 39 poz. 322);
- szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy – *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy* (Dz. U. 2008 nr 229 poz. 1537);
- doskonalenia zawodowego ratowników medycznych – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie doskonalenia zawodowego ratowników medycznych* (Dz. U. 2007 nr 112 poz. 775);
- przyjmowania wezwań przez dyspozytora medycznego – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie ramowych procedur przyjmowania wezwań przez dyspozytora medycznego i dysponowania zespołami ratownictwa medycznego* (Dz. U. 2014 poz. 66);
- doskonalenia zawodowego dyspozytorów medycznych – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 kwietnia 2007 r. w sprawie doskonalenia zawodowego dyspozytorów medycznych* (Dz. U. 2007 nr 77 poz. 525);

- kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy* (Dz. U. 2007 nr 60 poz. 408);
- medycznych czynności ratunkowych podejmowanych przez ratowników medycznych – *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu medycznych czynności ratunkowych, które mogą być podejmowane przez ratownika medycznego* (Dz. U. 2007 nr 4 poz. 33).

### 2.6.2. Podmioty systemu

Obecnie Państwowe Ratownictwo Medyczne stanowi system zapewniający pomoc każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego<sup>179</sup>. Podmiotami systemu są:

- a) organy administracji rządowej:
  - Minister Zdrowia (sprawujący nadzór nad działalnością Państwowego Ratownictwa Medycznego na terenie kraju);
  - wojewodowie (odpowiadający za planowanie, organizowanie, koordynowanie oraz nadzór Państwowego Ratownictwa Medycznego na obszarze województwa);
- b) jednostki systemu<sup>180</sup>:
  - zespoły ratownictwa medycznego (ZRM);
  - lotnicze zespoły ratownictwa medycznego wchodzące w strukturę Lotniczego Pogotowia Ratunkowego (LPR);
  - szpitalne oddziały ratunkowe (SOR) oraz centra urazowe.

Działalność jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego rozpoczyna się w momencie przekazania zgłoszenia przez dyspozytora do zespołu ratownictwa medycznego. Pod wskazany adres zadysponowany zostaje najbliższy, wolny ambulans. Dyspozytor przekazuje udającemu się na miejsce zdarzenia zespołowi ratownictwa medycznego informacje uzyskane od osoby zgłaszającej, umożliwiając ratownikom przygotowanie odpowiedniego sprzętu do udzielenia pomocy poszkodowanym. Zdecydowana większość karetek pogotowia w Polsce posiada satelitarny system nawigacyjny GPS (ang. *Global Positioning System*). Umożliwia to monitorowanie pozycji ambulansów, a przez to skrócenie czasu oczekiwania

**179** Zob. *Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie...*, art. 1.

**180** Zob. tamże, art. 32.

na pomoc z uwagi na wysłanie przez dyspozytora karetki pogotowia znajdującej się najbliższej osoby poszkodowanej.

Zespoły ratownictwa medycznego jako pierwsze jednostki systemu włączają się w działanie podczas nagłego zagrożenia zdrowotnego ludności. Ich zasadniczym zadaniem jest udzielenie pomocy medycznej na miejscu zdarzenia oraz transport poszkodowanych do najbliższego szpitalnego oddziału ratunkowego bądź szpitala wskazanego przez dyspozytora medycznego lub lekarza koordynatora ratownictwa medycznego<sup>181</sup>. W Polsce istnieje podział zespołów ratownictwa medycznego na:

- zespoły specjalistyczne (minimum 3 osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia medycznych czynności ratunkowych: lekarz systemu, pielęgniarz systemu, ratownik medyczny);
- zespoły podstawowe (minimum 2 osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia medycznych czynności ratunkowych: pielęgniarz systemu, ratownik medyczny)<sup>182</sup>.

Wszystkie zespoły ratownictwa medycznego oznaczone są symbolem PRM natomiast na ambulansach dodatkowo zamieszczony został znak literowy określający typ zespołu: litera S – specjalistyczny bądź litera P – podstawowy. Głównym miejscem, a jednocześnie narzędziem pracy zespołu ratownictwa medycznego jest specjalistyczny środek transportu sanitarnego, jakim jest ambulans. Do jego prowadzenia niezbędne jest spełnianie przez kierującego wymagań zawartych w *Ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami*<sup>183</sup>. Jeżeli więc żaden z pozostałych członków zespołu ratownictwa medycznego nie posiada uprawnień do prowadzenia pojazdu uprzywilejowanego o odpowiedniej kategorii prawa jazdy, w skład zespołu wejść może również kierowca.

Pomoc świadczona przez Państwowe Ratownictwo Medyczne nie ogranicza się wyłącznie do działań naziemnych. Jako że czas ma decydujące znaczenie dla zdrowia lub życia osoby poszkodowanej, utworzone zostały lotnicze zespoły ratownictwa medycznego wchodzące w strukturę Lotniczego Pogotowia Ratunkowego. Prowadzą one medyczne czynności ratunkowe oraz lotniczy transport sanitarny. LPR uruchomione zostało przez Ministerstwo Zdrowia w 2000 r. pod pełną nazwą Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Lotnicze

**181** Zob. tamże, art. 44 ust. 1.

**182** Zob. tamże, art. 36 ust. 1.

**183** Zob. *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami*, Dz. U. 2011 nr 30 poz. 151 ze zm., art. 106.

Pogotowie Ratunkowe<sup>184</sup>. Obecnie w skład LPR znajduje się 21 stałych baz regionalnych oraz 1 sezonowa w Koszalinie<sup>185</sup>.

Lotnicze Pogotowie Ratunkowe podejmuje działalność na wezwanie dyspozytora medycznego w sytuacji, gdy naziemny zespół ratownictwa medycznego nie jest w stanie dotrzeć do miejsca zdarzenia bądź czas jego przybycia i transportu do szpitalnego oddziału ratunkowego byłby zbyt długi niż w przypadku śmigłowca. W kwietniu 2011 r. zakończyła się wymiana floty LPR. Na podstawie zawartej przez Ministra Zdrowia umowy z firmą Eurocopter zakupione zostały 23 śmigłowce EC 135 wraz z symulatorem lotów. Pozwoliło to na całkowite zastąpienie wysłużonych helikopterów Mi-2. Dzięki zakupieniu nowych maszyn możliwości ratownicze LPR znacznie wzrosły. Zwiększony został zasięg operacyjny śmigłowca z pacjentem na pokładzie, uzyskano całodobową możliwość prowadzenia lotów VFR (ang. *Visual Flight Rules*) i IFR (ang. *Instrument Flight Rules*), a także wykonywania technik alpinistycznych nad akwenami wodnymi i lądzie. Obecnie Lotnicze Pogotowie Ratunkowe odbywa ponad 9000 misji rocznie<sup>186</sup>.

Szpitalne oddziały ratunkowe oraz centra urazowe (w tym centra urazowe dla dzieci) to jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego, które po przywiezieniu pacjentów udzielają pomocy osobom w stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego. Prowadzą czynności z zakresu medycyny ratunkowej pacjentom urazowym oraz będącym w stanie zagrożenia życia. Szpitalne oddziały ratunkowe i centra urazowe organizowane są w szpitalach, w których znajduje się co najmniej oddział chirurgii ogólnej z częścią urazową, oddział chorób wewnętrznych, oddział anestezjologii i intensywnej terapii oraz pracownia diagnostyki obrazowej<sup>187</sup>. Pomoc medyczna udzielana jest osobie poszkodowanej przez zespół lekarzy-specjalistów, pielęgniarzy oraz ratowników medycznych. Wstępna diagnoza wykonywana jest w szpitalnym oddziale ratunkowym, zaś w centrum urazowym prowadzone są niezbędne czynności w celu stabilizacji funkcji życiowych pacjenta oraz podejmowane są decyzje związane z dalszym leczeniem. Po zakończeniu terapii pacjent kierowany jest do innej jednostki medycznej z zaleceniem kontynuacji rekonwalescencji bądź rehabilitacji. W przypadku braku odpowiednich środków bądź specjalistycznego sprzętu dla osoby poszkodowanej

**184** W listopadzie 2016 r. nazwa została skrócona. Zmieniono ją na Lotnicze Pogotowie Ratunkowe.

**185** Zob. <https://www.lpr.com.pl/pl/o-nas/historia/> [dostęp: 15.04.2020].

**186** Zob. tamże.

**187** Zob. *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego*, Dz. U. 2011 nr 237 poz. 1420, §4.1.



szpital, w którym funkcjonuje SOR, bądź centrum urazowe odpowiedzialne są za organizację transportu pacjenta do odpowiedniej placówki opieki zdrowotnej udzielającej pomocy we właściwym zakresie.

Zgodnie z polskimi przepisami wszystkie szpitalne oddziały ratunkowe powinny posiadać w bliskiej odległości całodobowe lotnisko lub lądowisko, umożliwiające przyjęcie osoby poszkodowanej z pokładu śmigłowca na oddział bez konieczności korzystania z dodatkowego transportu sanitarnego<sup>188</sup>. Minister Zdrowia obowiązek spełnienia niniejszych standardów przez szpitalne oddziały ratunkowe rozłożył w czasie. Data, która została wyznaczona w rozporządzeniu, to 1 stycznia 2014 r. Na szpitalnych oddziałach ratunkowych spoczywa obowiązek uzyskania potwierdzenia spełniania wymagań określonych przepisami. Dokument wydawany jest przez właściwą jednostkę podległą Ministrowi Zdrowia, która odpowiada za monitorowanie jakości świadczonych usług zdrowotnych. Z uwagi na trudności budowlane, architektoniczne oraz brak funduszy na budowę infrastruktury lotniczej resort zdrowia kilkakrotnie przesunął obowiązek posiadania lotniska bądź lądowiska. Obecna data wyznaczona została na dzień 1 stycznia 2021 r.<sup>189</sup> Utrzymanie w mocy poprzednio wyznaczonych terminów w konsekwencji doprowadziłoby do likwidacji części szpitalnych oddziałów ratunkowych, gdyż brak lądowiska uniemożliwiłaby zawarcie przez oddział umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia. Niniejsza sytuacja narażałaby na niebezpieczeństwo pacjentów w stanach zagrożenia życia lub zdrowia. Według danych w Polsce w 2018 r. funkcjonowało 254 lądowisk przyszpitalnych, w tym 194 całodobowych<sup>190</sup>.

Od momentu powstania systemu liczba jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego sukcesywnie rosła. Jeszcze w 2014 r. w kraju działało 218 szpitalnych oddziałów ratunkowych<sup>191</sup>, zaś w 2018 r. ich liczba zwiększyła się do 230<sup>192</sup>. Wzrost odnotowany został także wśród zespołów ratownictwa medycznego. Poniższe zestawienie (tab. 6) przedstawia statystyki dotyczące liczby ZRM w Polsce w 2014 i 2018 r. z podziałem na województwa.

**188** Zob. tamże, §3.1.

**189** Zob. *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego*, Dz. U. 2019 poz. 1213, §15 pkt 4.

**190** Zob. Wykaz lądowisk przyszpitalnych <https://www.lpr.com.pl/pl/ladowiska/ladowiska-przyszpitalne/> [dostęp: 15.04.2020].

**191** Zob. *Działalność systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne w 2014 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 7.

**192** Zob. *Pomoc doraźna i ratownictwo medyczne w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, 07.06.2019 r., s. 1.

Tabela 6. Porównanie liczby zespołów ratownictwa medycznego w Polsce według województw w 2014 i 2018 roku

| Województwo         | Zespoły ratownictwa medycznego |              |
|---------------------|--------------------------------|--------------|
|                     | 2014                           | 2018         |
| dolnośląskie        | 114                            | 116          |
| kujawsko-pomorskie  | 87                             | 93           |
| lubelskie           | 88                             | 89           |
| lubuskie            | 49                             | 52           |
| łódzkie             | 94                             | 98           |
| małopolskie         | 127                            | 131          |
| mazowieckie         | 184                            | 196          |
| opolskie            | 42                             | 42           |
| podkarpackie        | 84                             | 90           |
| podlaskie           | 54                             | 55           |
| pomorskie           | 83                             | 90           |
| śląskie             | 155                            | 162          |
| świętokrzyskie      | 46                             | 47           |
| warmińsko-mazurskie | 75                             | 79           |
| wielkopolskie       | 114                            | 117          |
| zachodniopomorskie  | 82                             | 84           |
| <b>Suma</b>         | <b>1 478</b>                   | <b>1 541</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Pomoc doraźna i ratownictwo medyczne w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, 07.06.2019 r., s. 2 oraz *Działalność systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne w 2014 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 1.

W 2014 r. łącznie funkcjonowało 1478 zespołów ratownictwa medycznego (889 podstawowych, 589 specjalistycznych)<sup>193</sup>. W ciągu 4 lat liczba zespołów wzrosła do 1541 (1128 podstawowych, 413 specjalistycznych)<sup>194</sup>. W każdym z województw odnotowano wzrost ogólnej liczby zespołów ratownictwa medycznego. Najwięcej zespołów ratowniczych funkcjonuje w najbardziej zaludnionych województwach (mazowieckim, śląskim). Na uwagę zasługuje również fakt, iż w 2018 r. wzrosła liczba wyłącznie podstawowych zespołów ratownictwa medycznego, natomiast liczba zespołów specjalistycznych zmniejszyła się o 175 w porównaniu z 2014 r. Wyższe koszty utrzymania wynikające z zatrudnienia dodatkowo lekarza systemu sprawiły, iż dokonana została redukcja zespołów specjalistycznych na rzecz większego wzrostu liczby zespołów podstawowych.

**193** Zob. *Działalność systemu Państwowe Ratownictwo...*, s. 2.

**194** Zob. *Pomoc doraźna i ratownictwo...*, s. 1.



Liczba podmiotów Państwowego Ratownictwa Medycznego w województwach jest różna, co związane jest ze zróżnicowaną gęstością zaludnienia. Według przepisów wojewoda zobowiązany jest zorganizować system na terenie województwa w sposób umożliwiający dotarcie do miejsca zdarzenia zespołu ratownictwa medycznego od momentu przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora w określonych parametrach czasowych:

- mediana czasu dotarcia, w skali każdego miesiąca nie może być większa niż 8 minut w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców oraz 15 minut poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców;
- trzeci kwartył czasu dojazdu, w skali każdego miesiąca nie może być większy niż 12 minut w aglomeracji miejskiej powyżej 10 tys. mieszkańców oraz 20 minut poza aglomeracją miejską powyżej 10 tys. mieszkańców;
- maksymalny czas dotarcia nie może przekraczać 15 minut w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 minut poza obszarem miasta powyżej 10 tys. mieszkańców<sup>195</sup>.

Parametry czasu dotarcia zespołu ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia liczone są od momentu przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego. Zatem istotną oznaką ukazującą dostępność karettek pogotowia jest liczba mieszkańców województwa przypadająca na jeden zespół ratownictwa medycznego (tab. 7).

Najkorzystniejsze dane przedstawione zostały w województwie warmińsko-mazurskim, lubuskim oraz zachodniopomorskim. Średnio na 1 zespół ratownictwa medycznego przypada tam niespełna 19,5 tys. mieszkańców, natomiast odwrotnie sytuacja wygląda w województwach wielkopolskim, mazowieckim i śląskim, w których zespół medyczny obejmuje blisko 28,5 tys. populację. Analiza powyższej tabeli pozwala wyciągnąć wniosek, iż im wyższa jest gęstość zaludnienia danego województwa, tym mniej przypada zespołów ratownictwa medycznego. W Polsce ogólna średnia na 1 zespół ratownictwa medycznego wynosi 24 941 osób. Tylko 8 województw posiada mniejszą liczbę mieszkańców przypadającą na ZRM niż wynosi ogólnopolska średnia.

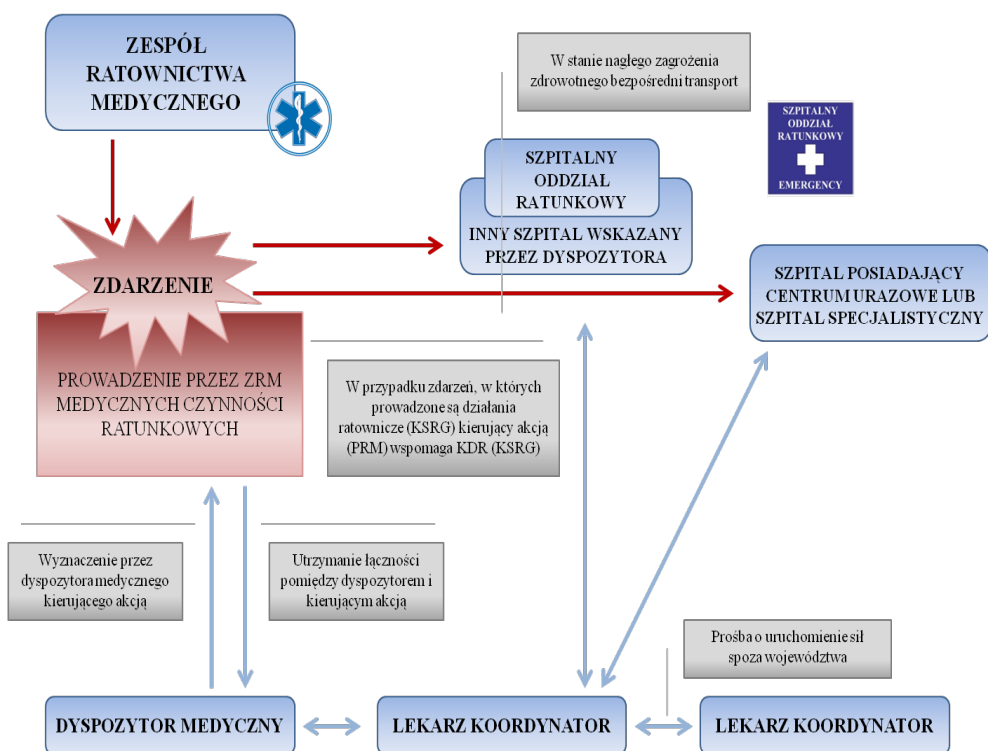
195 Zob. *Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie...*, art. 24 ust. 1.

Tabela 7. Liczba mieszkańców przypadająca na jeden zespół ratownictwa medycznego według województw w 2018 roku

| Województwo         | Ogólna populacja | Gęstość zaludnienia na os/km <sup>2</sup> | Zespoły ratownictwa medycznego | Liczba mieszkańców przypadająca na jeden zespół ratownictwa medycznego |
|---------------------|------------------|-------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| dolnośląskie        | 2 902 547        | 146                                       | 114                            | 25 022                                                                 |
| kujawsko-pomorskie  | 2 082 944        | 116                                       | 87                             | 22 397                                                                 |
| lubelskie           | 2 126 317        | 85                                        | 88                             | 23 891                                                                 |
| lubuskie            | 1 016 832        | 73                                        | 49                             | 19 554                                                                 |
| łódzkie             | 2 476 315        | 136                                       | 94                             | 25 269                                                                 |
| małopolskie         | 3 391 380        | 223                                       | 127                            | 25 888                                                                 |
| mazowieckie         | 5 384 617        | 151                                       | 184                            | 27 473                                                                 |
| opolskie            | 990 069          | 105                                       | 42                             | 23 573                                                                 |
| podkarpackie        | 2 129 138        | 119                                       | 84                             | 23 657                                                                 |
| podlaskie           | 1 184 548        | 59                                        | 54                             | 21 537                                                                 |
| pomorskie           | 2 324 251        | 127                                       | 83                             | 25 825                                                                 |
| śląskie             | 4 548 180        | 369                                       | 155                            | 28 075                                                                 |
| świętokrzyskie      | 1 247 732        | 107                                       | 45                             | 26 547                                                                 |
| warmińsko-mazurskie | 1 433 945        | 59                                        | 75                             | 18 151                                                                 |
| wielkopolskie       | 3 489 210        | 117                                       | 114                            | 29 822                                                                 |
| zachodniopomorskie  | 1 705 533        | 74                                        | 82                             | 20 304                                                                 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Pomoc doraźna i ratownictwo medyczne w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, 07.06.2019 r., s. 2 oraz *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Liczba zespołów ratownictwa medycznego ma kluczowe znaczenie podczas zdarzeń kryzysowych. Potrzeba prowadzenia medycznych czynności ratunkowych może wystąpić także w czasie działań prowadzonych przez podmioty Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego przy gaszeniu pożarów, ratownictwie technicznym i chemicznym, klęskach żywiołowych oraz wielu innych zdarzeniach. Podjęcie czynności ratunkowych rozpoczyna się w chwili przybycia na miejsce zdarzenia zespołu ratownictwa medycznego pod kierownictwem jednego z członków zespołu wybranego przez dyspozytora (rys. 13).



Źródło: Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2012, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2012/03/KPZK.pdf> [dostęp: 21.01.2018], s. 412.

Rysunek 13. Akcja prowadzenia medycznych czynności ratowniczych

Obowiązkiem dyspozytora medycznego zatrudnionego w centrum powiadomienia ratunkowego jest:

- przyjmowanie powiadomień o zdarzeniach, wyznaczanie priorytetów oraz niezwłoczne zadysponowanie zespołu ratownictwa medycznego;
- utrzymanie kontaktu z osobą zgłaszającą, a także instruowanie osób udzielających pierwszej pomocy;
- przekazywanie niezbędnych informacji ułatwiających prowadzenie czynności ratunkowych na miejscu zdarzenia osobie kierującej działaniami zespołu ratownictwa medycznego;
- zbieranie informacji o dostępności w rejonie operacyjnym innych jednostek systemu i ich gotowości oraz przekazywanie posiadanych informacji lekarzowi-koordynatorowi ratownictwa medycznego;
- zbieranie i archiwizowanie bieżących informacji na temat zdarzenia i prowadzonych medycznych czynności ratunkowych;

- poinformowanie o zaistniałym zdarzeniu szpitalne oddziały ratunkowe lub w zależności od sytuacji – centra urazowe;
- w przypadku gdy wymaga tego sytuacja, powiadomienie o wystąpieniu zdarzenia jednostek współpracujących z systemem<sup>196</sup>.

Zespół ratownictwa medycznego transportuje osobę poszkodowaną do najbliższego pod względem czasu dotarcia szpitalnego oddziału ratunkowego bądź innej placówki medycznej wskazanej przez dyspozytora medycznego lub lekarza-koordynatora ratownictwa medycznego<sup>197</sup>. Odmowa przyjęcia osoby będącej w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia przez SOR czy inny szpital skutkuje nałożeniem kary zawartej w umowie bądź rozwiązaniem umowy<sup>198</sup>.

Państwowe Ratownictwo Medyczne nie ogranicza się wyłącznie do organów administracji rządowej czy jednostek systemu. Współpraca prowadzona jest również z pozostałymi podmiotami powołanymi w celu niesienia pomocy potrzebującym w sytuacji nagłego zagrożenia życia lub zdrowia, tj. Państwową Strażą Pożarną oraz pozostałymi jednostkami włączonymi do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, podmiotami uprawnionymi na podstawie właściwych przepisów do ratownictwa górskiego, wodnego, a także innymi organami podległymi i nadzorowanymi przez Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>199</sup>.

Ponadto w dziedzinie edukacji oraz w celu przygotowania przyszłych kadr Państwowego Ratownictwa Medycznego współdziała z placówkami kształcenia ustawicznego dla dorosłych, uczelniami medycznymi i ogólnopolskimi stowarzyszeniami lekarskimi zajmującymi się medycyną ratunkową. Niniejsza współpraca obejmuje realizację prac naukowo-badawczych z obszaru medycyny ratunkowej, weryfikację jakości funkcjonowania systemu oraz opracowanie przyszłych kierunków rozwoju. Dodatkowo we współpracę z Państwowym Ratownictwem Medycznym włączają się organizacje społeczne o profilu ratowniczym, które na podstawie statutu niosą pomoc przedmedyczną poszkodowanym. Warunkiem współpracy jest wpisanie do prowadzonego przez wojewodę rejestru organizacji współpracujących. Kryteria umieszczenia organizacji w wykazie stanowi: złożenie przez jej zarząd właściwego wniosku oraz utrzymywanie przez jednostkę stałej gotowości operacyjnej, posiadanie członków odznaczających się ukończonym kursem kwalifikowanej pierwszej pomocy z tytułem „Ratownika” (zgodnie z art. 13

**196** Zob. tamże, art. 27 ust. 1.

**197** Zob. tamże, art. 44 ust. 1.

**198** Zob. tamże, art. 44 ust. 2.

**199** Zob. tamże, art. 15 ust. 1.

*Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym*) oraz dysponowanie odpowiednimi środkami łączności<sup>200</sup>. Na podstawie decyzji administracyjnej wojewoda wpisuje organizację do rejestru bądź dokonuje wykreślenia jednostki, jeżeli przestała ona spełniać powyższe kryteria. Do 10 dnia każdego miesiąca wojewoda zobowiązany jest przekazać dane dotyczące zmian w wykazie do wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego<sup>201</sup>.

### 2.6.3. Planowanie i organizacja systemu

Organem naczelnym odpowiedzialnym za realizację zadań Państwowego Ratownictwa Medycznego jest Minister Zdrowia. Prowadzi on nadzór nad jego funkcjonowaniem, posiadając kompetencje do uzyskania od wojewody informacji dotyczących funkcjonowania systemu na terenie województwa oraz dokonania kontroli dysponentów jednostek zgodnie z zasadami zawartymi w przepisach dotyczących działalności leczniczej<sup>202</sup>. Ponadto minister zatwierdza przygotowywany przez wojewodę wojewódzki plan działania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego wraz z jego aktualizacjami<sup>203</sup>. W terminie 30 dni od momentu otrzymania planu minister może jednak zgłosić zastrzeżenia związane z określonymi elementami projektu, a także dokonuje uzupełnienia planu o część związaną z lotniczymi zespołami ratowniczymi (przekazuje wojewodzie dane związane z liczbą zespołów w województwie, z którymi zawarto umowę z właściwym dysponentem, lokalizacją stacjonowania, obszarem funkcjonowania określonych zespołów lotniczych, a także ich czasem pozostawiania w gotowości)<sup>204</sup>.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do planu minister odmawia jego zatwierdzenia, jednocześnie zalecając wojewodzie dokonanie właściwych poprawek w czasie nie dłuższym niż 7 dni. Po otrzymaniu zaleceń ministerstwa wojewodzie przysługuje w ciągu 3 dni od ich wypłynięcia możliwość zgłoszenia do nich swoich zastrzeżeń bądź przychylenie się do zaleceń i dokonanie odpowiednich korekt zgodnie z zaleceniami Ministra Zdrowia. Następnie w sytuacji zgłoszenia zastrzeżeń od wojewody minister w terminie 3 dni rozpatruje je, uwzględniając zastrzeżenia, a tym samym zatwierdzając projekt planu działania Państwowego Ratownictwa Medycznego bądź odrzucając, co jest równoznaczne z ponownym przesłaniem projektu do wojewody z zaleceniem

**200** Zob. tamże, art. 17 ust. 2.

**201** Zob. tamże, art. 17 ust. 6.

**202** Zob. tamże, art. 20.

**203** Zob. tamże, art. 20 pkt 2.

**204** Zob. tamże, art. 21 ust. 10.

realizacji poprawek w czasie nie dłuższym niż 3 dni<sup>205</sup>. Informacje dotyczące ramowego wzoru planu wraz z zakresem informacji objętych planem oraz poziomem szczegółowości w celu ujednolicenia planów wojewódzkich zawarte zostały w *Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne*.

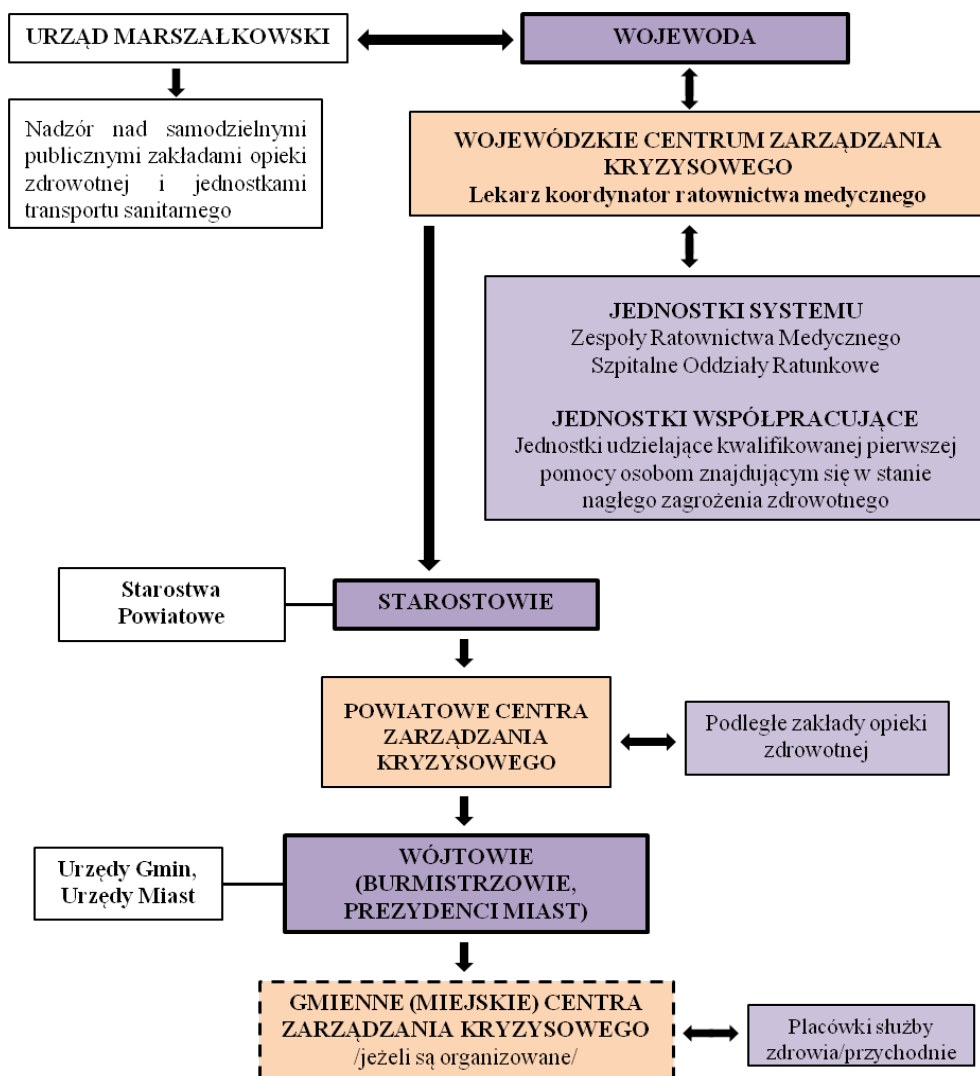
Właściwym organem rządowej administracji terenowej z zakresu systemu ratownictwa medycznego jest wojewoda. Odpowiada on za planowanie, organizowanie, koordynowanie oraz nadzór Państwowego Ratownictwa Medycznego na obszarze województwa<sup>206</sup>. W ramach nadzoru wojewoda posiada kompetencje do prowadzenia audytu wśród dysponentów jednostek funkcjonujących na terenie województwa, jednostek współpracujących z systemem ratownictwa w zakresie spełniania uzgodnionych wymagań oraz instytucji realizujących określone kursy. Głównym zadaniem wojewody jest jednak sporządzanie i aktualizowanie planu działania systemu, który stanowi podstawę struktury organizacyjnej pomocy medycznej prowadzonej przez Państwowe Ratownictwo Medyczne na terenie województwa (rys. 14). Plan obejmuje informacje dotyczące:

- charakterystyki potencjalnych zagrożeń dla zdrowia i życia człowieka mogących wystąpić na terenie województwa wraz z analizą ryzyka wystąpienia klęski żywiołowej;
- liczby i lokalizacji w województwie jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego, a także metody koordynacji ich działań;
- obszarów działania w rejonach operacyjnych;
- kalkulacji kosztów funkcjonowania zespołów ratownictwa medycznego;
- sposobów współpracy z administracją publiczną i jednostkami systemu z innych województw;
- sposobów kooperacji podmiotów systemu z jednostkami współpracującymi z systemem;
- lokalizacji centrów powiadamiania ratunkowego w rozumieniu *Ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego*;
- opisu struktury systemu powiadamiania w sytuacji stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego w celu dokonania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zestawienia koniecznych łączy telekomunikacyjnych umożliwiających dokonanie przekierowania połączenia z centrum powiadomienia ratunkowego do odpowiedniej jednostki organizacyjnej Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz dysponenta pogotowia ratunkowego<sup>207</sup>.

**205** Zob. tamże, art. 21 ust. 11, 12, 13, 14.

**206** Zob. tamże, art. 19 ust. 2.

**207** Zob. tamże, art. 21 ust. 3.



Źródło: R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2013, s. 355.

Rysunek 14. Schemat organizacji pomocy medycznej w województwie

W planie zawarte są również informacje sporządzane przez wojewodę w porozumieniu z dyrektorem wojewódzkiego oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia dotyczące:

- odpowiedniej do potrzeb liczby szpitalnych oddziałów ratunkowych oraz ich lokalizacji uwzględniającej czas dotarcia zespołu ratownictwa medycznego z miejsca zdarzenia do szpitalnego oddziału ratunkowego wraz z liczbą zdarzeń;

- zestawienia jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych dla ratownictwa medycznego;
- informacji o centrum urazowym i centrum urazowym dla dzieci wraz z informacją o zakresie świadczonej opieki zdrowotnej znajdujących się na obszarze danego województwa<sup>208</sup>.

Część planu działania systemu odnosząca się do szczegółów kooperacji jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego z jednostkami współpracującymi tworzona i aktualizowana jest przez wojewodę w uzgodnieniu z właściwym Szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, Komendantem Wojskowego Obwodu Profilaktyczno-Leczniczego, Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, Komendantem Wojewódzkim Policji oraz Komendantem Oddziału Straży Granicznej, którego zakres działania obejmuje strefę nadgraniczną. Ponadto uzgodniony projekt aktualizacji planu wojewoda przekazuje do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim i powiatowym w celu zaopiniowania zmian w terminie wynoszącym 14 dni od momentu otrzymania przez samorządy projektu aktualizacji. Następnie wojewoda kieruje projekt aktualizacji planu działania systemu do zatwierdzenia Ministrowi Zdrowia, który w ciągu 30 dni od czasu otrzymania planu może zgłosić zastrzeżenia do określonych aktualizacji. Podpisany przez Ministra Zdrowia plan działania Państwowego Ratownictwa Medycznego po zaktualizowaniu, wojewoda zamieszcza do ogólnej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>209</sup>.

**208** Zob. tamże, art. 21 ust. 4.

**209** Zob. tamże, art. 21 ust. 16.



## Determinanty ochrony ludności

### 3.1. Czynniki geopolityczne

Funkcjonowanie organizowanej przez państwo ochrony ludności uwarunkowane jest przez różne czynniki. Właściwe ich sprecyzowanie umożliwia sformułowanie wniosków co do możliwości poprawy skuteczności działania ochrony ludności w Polsce. Dokonując szczegółowej analizy literatury przedmiotu oraz zapoznając się z aktami prawnymi, dostrzec należy, iż kluczowymi czynnikami determinującymi poziom funkcjonowania ochrony ludności są aspekty: geopolityczne, prawne, społeczne oraz finansowe.

Na przestrzeni wieków aspekty geograficzne budowały ramy ludzkiej egzystencji, w tym także dla struktur i systemów, które człowiek tworzył oraz tworzy, np. politycznych czy gospodarczych<sup>1</sup>. Geopolityka jako interdyscyplinarna nauka zajmująca się korelacjami między wpływem geografii i historii na powstawanie i funkcjonowanie państw<sup>2</sup>, stanowi więc istotny element badań nad bezpieczeństwem. Położenie oraz doświadczenia historyczne państwa determinują sposób organizacji ochrony ludności cywilnej przed zagrożeniami.

Wpływ czynników geopolitycznych na metody zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu przez państwo należy przedstawić, odnosząc się również do innych krajów europejskich, a zatem analizie czynników geopolitycznych obok Polski

<sup>1</sup> Zob. J. Macała, *Czym jest geopolityka? Spór wokół jej definicji* [w:] *Geopolityka. Elementy teorii, wybrane metody i badania*, Z. Lach, J. Wendt (red.), Instytut Geopolityki, Częstochowa 2010, s. 9.

<sup>2</sup> Zob. L. Sykulski, *Geopolityka – słownik terminologiczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 31.

poddano również Republikę Włoską, Królestwo Szwecji, Królestwo Norwegii oraz Konfederację Szwajcarską. Wybór państw do analizy porównawczej podyktowany był kryterium przynależności do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (Włochy, Norwegia), Unii Europejskiej (Włochy, Szwecja) oraz zróżnicowanym stopniem neutralności (Szwajcaria, Szwecja). Konfederacja Szwajcarska stanowi państwo posiadające wieczystą neutralność w Europie od 1815 r., nie przynależąc do powyższych organizacji międzynarodowych. Należy podkreślić także, że Republika Włoska to kraj będący członkiem zarówno NATO, jak i Unii Europejskiej.

Szczegółowa analiza uwarunkowań zagrożeń kryzysowych i wojennych Polski, Włoch, Szwecji, Norwegii oraz Szwajcarii pozwala wysnuć wniosek ścisłego związku z położeniem geograficznym, udziałem w organizacjach międzynarodowych, jak również prowadzoną polityką zagraniczną. Wszystkie europejskie państwa posiadają także własną historię i doświadczenia zbierane na przestrzeni wieków, które również wpływały na indywidualny sposób ograniczania ryzyka występowania niebezpieczeństw.

Nieobliczalność zagrożeń naturalnych charakteryzuje się możliwością generowania kolejnych niebezpieczeństw będących efektem sił natury często o większej skali zagrożenia dla społeczeństwa. Współcześnie nadal nie jest możliwe pełne przewidywanie i zapobieganie zaistnieniu określonego niebezpieczeństwa, ale nowoczesna technika zwiększa szanse w tym zakresie w porównaniu do ubiegłego wieku.

W 2011 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych opublikowała Raport Instytutu Środowiska i Bezpieczeństwa Ludności Uniwersytetu ONZ na temat najbardziej narażonych na różnego rodzaju zagrożenia krajów na świecie. W procesie oceny ryzyka wzięto pod uwagę cztery główne kategorie: poziom zagrożeń dla danego państwa, odporność infrastruktury na zagrożenia, zdolność radzenia sobie państwa z zagrożeniami i zdolności adaptacyjne systemów ochrony ludności w badanym państwie<sup>3</sup>. Raport został zaprojektowany z naciskiem na zagrożenia naturalne, odpowiedzialne za większość ludzkich ofiar i szkód materialnych, które miały miejsce w latach 1970–2005. W badaniach wzięto pod uwagę 173 państwa. W świetle wyników przedstawionych w raporcie (tab. 8) Polska oraz pozostałe wybrane państwa europejskie uzyskały zróżnicowane światowe wskaźniki ryzyka (ang. – *world risk index*).

3 Zob. *World Risk Report focus: governance and civil society*, Institute for Environment and Human Security United Nations University, 2011, s. 7.

Tabela 8. Światowy wskaźnik ryzyka dla określonych państw europejskich

| Lp. | Państwo    | Miejsce w rankingu państw biorących udział w badaniu ONZ | Wskaźnik narażenia na zagrożenia naturalne | Światowy wskaźnik ryzyka |
|-----|------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------|
| 1   | Włochy     | 117                                                      | 14,14%                                     | 4,74%                    |
| 2   | Polska     | 143                                                      | 9,6%                                       | 3,42%                    |
| 3   | Szwajcaria | 160                                                      | 9,96%                                      | 2,55%                    |
| 4   | Norwegia   | 164                                                      | 8,75%                                      | 2,28%                    |
| 5   | Szwecja    | 167                                                      | 8,14%                                      | 2%                       |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *World Risk Report focus: governance and civil society*, Institute for Environment and Human Security United Nations University, 2011, s. 65–66.

Dane zawarte w raporcie ONZ pozwalają sformułować konkluzję, iż w Europie występuje swoisty podział na północ i południe kontynentu, które wyznaczają granicę bezpieczeństwa. Państwa leżące dalej na północ wykazują niższy wskaźnik narażenia na zagrożenia naturalne niż kraje położone bardziej na południe Europy<sup>4</sup>. Niniejszy współczynnik został obliczony na podstawie rodzaju niebezpieczeństw naturalnych dla kraju, skali osób narażonych na zagrożenie, jak również możliwości adaptacyjnych. Sformułowaną tezę potwierdzają wybrane państwa. W świetle analiz międzynarodowych ekspertów położone na północy Europy: Szwecja oraz Norwegia posiadają wskaźnik na poziomie odpowiednio 8,14% i 8,75%. Leżąca w centrum Europy Polska charakteryzuje się współczynnikiem wynoszącym 9,6%, zaś Szwajcaria niespełna 10%. Znajdujące się najdalej na południe spośród badanych krajów Włochy otrzymały wysoki wskaźnik narażenia na zagrożenia naturalne sięgający aż 14,14%.

Na podstawie analizy zagrożeń naturalnych dla bezpieczeństwa ludności cywilnej określonych państw europejskich dostrzec należy wspólne niebezpieczeństwa dotyczące wszystkich badanych krajów oraz zagrożenia specyficzne, odnoszące się wyłącznie do poszczególnych, analizowanych państw (tab. 9).

Niebezpieczeństwami łączącymi powyższe państwa są: powodzie, gwałtowne burze, huragany, pożary lasów, epidemie, epizootie, a także lawiny śnieżne w obszarach górskich. Najwięcej zagrożeń naturalnych dotyczy Włoch. Położenie geograficzne kraju warunkuje ilość i rodzaj niebezpieczeństw. We Włoszech występują również indywidualne rodzaje zagrożeń, niemające miejsca w pozostałych państwach są to: trzęsienia ziemi oraz erupcje wulkanów. Norwegia natomiast charakteryzuje się możliwością występowania tsunami jako następstwa obrywów

<sup>4</sup> Zob. *World Risk Report focus: governance...*, s. 27.

skalnych we fiordach. Nie uwzględniono zaś w katalogu zagrożeń naturalnych dla kraju erupcji wulkanicznych, pomimo znajdowania się na wyspie Jan Mayen jednego z największych czynnych wulkanów w Europie. Wyspa bowiem jest bezludna, a na jej obszarze przebywa wyłącznie kilkunastoosobowa obsługa stacji radiowych i meteorologicznych. Z tej przyczyny nie zostało ono uwzględnione jako zagrożenie naturalne dla ludności cywilnej na masową skalę.

Tabela 9. Porównanie zagrożeń naturalnych w określonych państwach europejskich

| Rodzaj zagrożenia naturalnego \ Państwo                      | Włochy | Szwecja | Norwegia | Szwajcaria | Polska |
|--------------------------------------------------------------|--------|---------|----------|------------|--------|
| Powódzie                                                     | X      | X       | X        | X          | X      |
| Gwałtowne burze / huragany / nawałnice                       | X      | X       | X        | X          | X      |
| Tsunami                                                      | –      | –       | X        | –          | –      |
| Pożary lasów                                                 | X      | X       | X        | X          | X      |
| Susze                                                        | X      | –       | –        | –          | X      |
| Powierzchniowe ruchy masowe (osunięcia ziemi, obrywy skalne) | X      | X       | X        | X          | X      |
| Trzęsienia ziemi                                             | X      | –       | –        | –          | –      |
| Erupcje wulkaniczne                                          | X      | –       | –        | –          | –      |
| Lawiny śnieżne                                               | X      | X       | X        | X          | X      |
| Epidemie                                                     | X      | X       | X        | X          | X      |
| Epizootie                                                    | X      | X       | X        | X          | X      |

W XXI wieku nastąpił intensywny rozwój terroryzmu międzynarodowego, przede wszystkim związanego z ekstremizmem muzułmańskim oraz działalnością islamskich organizacji terrorystycznych. We wszystkich badanych państwach w różnym stopniu istnieje ryzyko wystąpienia aktu terrorystycznego o podłożu religijnym czy ideologicznym. Norwegia i Szwecja w ostatnich latach doświadczyły zamachów terrorystycznych, w których śmierć ponieśli ludzie. Analiza wybranych państw europejskich umożliwiła określenie czynników determinujących wzrost ryzyka wystąpienia zagrożenia terrorystycznego oraz funkcjonowania organizacji terrorystycznych na terenie kraju. Należą do nich:

- udział państwa w działaniach militarnych na Bliskim Wschodzie;
- liczna społeczność muzułmańska na terenie kraju;
- obecność w państwie nielegalnych imigrantów muzułmańskich;
- wysokie świadczenia socjalne;
- przynależność do układu z Schengen.

Polska, Włochy, Norwegia oraz Szwecja uczestniczyły w różnym stopniu w działaniach na Bliskim Wschodzie. Organizacje terrorystyczne w uzasadnieniu swoich ataków w przeszłości wielokrotnie podawały powyższą przesłankę jako jedną z przyczyn zamachów. Ponadto w obliczu napływu imigrantów muzułmańskich nastąpił wzrost ich ogólnej liczby w Europie i problemów wynikających z niedostosowania się do wymogów prawa państw europejskich. Zaburzenia adaptacyjne imigrantów w Europie wyzwalają ich postawy fundamentalistyczne w opozycji do wartości europejskich, co powoduje konflikty społeczne i prawne w miejscach ich zamieszkania. W grupie imigrantów mogą znajdować się członkowie grup terrorystycznych podsycający poziom niezadowolenia. Podtrzymywana samoizolacja oraz wykluczenie społeczności muzułmańskiej sprzyja pozyskiwaniu radykalnych zwolenników. Islamiści zapowiadali, iż w gronie uchodźców znajdować się będą również członkowie organizacji terrorystycznych. Wszystkie wybrane państwa europejskie z wyjątkiem Polski charakteryzują się dość liczną społecznością muzułmańską, a także przyjęciem kilku tysięcy imigrantów z Syrii. W Polsce znajdują się grupy Czeczenów, ale one nie kierują działań przeciw społeczeństwu i państwu polskiemu ze względu na wspólną antyrosyjskość. Determinantem istotnie wpływającym na wzrost liczby muzułmanów we Włoszech, Norwegii, Szwecji oraz Szwajcarii są atrakcyjne świadczenia socjalne dla osób niepracujących. Rozbudowana pomoc społeczna z uwagi na wysoką zamożność wymienionych państw sprawia, iż kraje te stają się celem migracji zagranicznej wieloosobowych rodzin muzułmańskich. Strefa Schengen, do której należą wszystkie badane kraje, sprzyja swobodnemu przemieszczaniu się, co w przypadku działalności przestępczej lub terrorystycznej jest dużym wyzwaniem i zagrożeniem dla społeczeństw oraz służb publicznych. Z uwagi na powyższe uwarunkowania zagrożenia terrorystyczne w określonych państwach europejskich są realne, szczególnie we Włoszech, Norwegii oraz Szwecji, które spełniają wszystkie wymienione czynniki. Ryzyko ataku terrorystycznego w Szwajcarii jest nieco mniejsze z racji nieangażowania się kraju w konflikty na Bliskim Wschodzie. Polska jako jedyny kraj spośród badanych nie przyjęła uchodźców muzułmańskich z Afryki i Bliskiego Wschodu, co znacznie obniżyło ryzyko wystąpienia zagrożenia terrorystycznego, ale również należy podkreślić, że nie była celem ich imigracji. Charakterystyczną cechą polskiego państwa jest monoetniczność, co stanowi dużą wartość i ewenement we współczesnej Europie, ograniczający ryzyko wystąpienia konfliktów etnicznych. Liczba muzułmanów

w Polsce oszacowana została na poziomie 0,01% populacji<sup>5</sup>, a pomoc socjalna w porównaniu do pozostałych wybranych krajów europejskich nie jest tak atrakcyjna, dlatego nasze państwo nie stanowi interesującego miejsca dla imigrantów.

Uwarunkowania wojenne dla określonych państw europejskich są różne, co wynika z prowadzonej polityki zagranicznej i przynależności do organizacji międzynarodowych. Należy podkreślić, iż żaden z omawianych krajów nie jest zagrożony konfliktem zbrojnym. Jednak w obliczu braku przynależności Szwecji do NATO, koniunkturalnego odchodzenia od polityki neutralności oraz rosnących aspiracji mocarstwowych Federacji Rosyjskiej uwarunkowania wojenne tego państwa są mniej korzystne niż będących w NATO: Polski, Norwegii i Włoch oraz wiecześnie neutralnej Szwajcarii.

Państwa skandynawskie z doświadczeń II wojny światowej wyciągnęły odmienne wnioski. Norwegia, której status neutralności został pogwałcony podczas wojny przez III Rzeszę, zdecydowała się wstąpić do sojuszu militarnego. Kilku-letnia okupacja przez Niemcy przyniosła wymierne straty wszystkim sektorom gospodarki narodowej, dlatego też z uwagi na nieskuteczną politykę neutralności Norwegia dokonała zmiany podejścia do kwestii obronności. Szwecja natomiast zdecydowała się kontynuować swoją politykę neutralności, która przyniosła państwu korzyści, zapewniając zrównoważony rozwój w trakcie II wojny światowej i po niej. Z uwagi na nieprzynależność Szwecji do NATO, a także wzrost aktywności Rosji w rejonie Morza Bałtyckiego ryzyko wystąpienia konfliktu zbrojnego dla Szwecji oszacować należy jako znikome, jednak wyższe niż dla pozostałych państw europejskich wybranych do analizy porównawczej. Nieprzewidywalność Federacji Rosyjskiej w zakresie używanych środków do prowadzenia polityki zagranicznej zobrazował trwający konflikt zbrojny na Ukrainie. Współcześnie przynależność państwa do NATO stanowi gwarancję bezpieczeństwa militarnego. Siła armii krajów Paktu Północnoatlantyckiego oraz zapisy traktatu waszyngtońskiego są wystarczającym narzędziem odstraszania. Świadczy o tym również historia, w której nie odnotowano ataku militarnego na członka NATO (wyjątek stanowił atak terrorystyczny z 11.09.2001 r. na USA, ale to też nie jest jednoznacznie interpretowane w prawie międzynarodowym). Należy podkreślić, że suwerenność Szwecji jest gwarantowana przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, a zatem poziom zagrożeń militarnych należy uznać jako znikomy, ale niedający się wykluczyć.

Szwajcaria natomiast pozostaje państwem neutralnym od ponad 200 lat. Status ten został uznany jeszcze przez Kongres Wiedeński, a następnie potwierdzony podczas konferencji paryskiej po I wojnie światowej. Z tej przyczyny kraj nie jest członkiem NATO. Uczestnictwo w sojuszu militarnym stanowiłoby zaprzeczenie neutralności. Ponadto grono organizacji międzynarodowych, do jakich należy Szwajcaria, jest dość wąskie. Wszelkie próby rozpoczęcia rozmów akcesyjnych w sprawie dołączenia do struktur Unii Europejskiej zostały odrzucone w referendum. Długo trwały również działania ukierunkowane na dołączeniu Szwajcarii w poczet państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych, co ostatecznie zakończyło się sukcesem po aprobacie wyrażonej przez społeczeństwo w referendum w 2002 roku. Kraj stał się członkiem ONZ 13 września 2002 r.

Neutralność w obliczu międzynarodowych konfliktów stała się charakterystyczną cechą Szwajcarii. Podczas dwustuletniej historii neutralności państwa na obszarze Europy dochodziło do licznych konfliktów zbrojnych, jednak kraj ten nie włączył się do żadnej toczącej się ówczesnie wojny. Ze względu na wieczystą neutralność zagrożenia wojenne dla Szwajcarii należy uznać za znikome. Geopolitycznie kraj położony jest w bezpiecznym obszarze Europy, niegenerującym obecnie zagrożeń będących wynikiem działań państw sąsiadujących. Długoletnia stabilność i bezpieczeństwo Szwajcarii zachęciły wiele organizacji międzynarodowych, banków oraz firm ubezpieczeniowych do zakładania głównych siedzib swoich instytucji na jej terenie. Przez państwo przepływa około 38% światowych walorów inwestycyjnych<sup>6</sup>, dlatego też konflikt zbrojny na terytorium Szwajcarii mógłby doprowadzić do poważnego kryzysu ekonomicznego na świecie. Z tego względu potencjalna wojna byłaby nieopłacalna.

### 3.2. Czynniki prawne

Nieustanna zmienność oraz nieprzewidywalność zdarzeń będąca wynikiem natury świata, zarówno przyrody, jak i życia społecznego, a przy tym ciągły rozwój cywilizacyjny warunkują postępujące modyfikacje niemożliwe do przewidzenia. Stanowi to główny problem dla prawa, które często nie nadąża za zmiennością uwarunkowań społecznych. Droga legislacyjna prowadząca do zmian prawnych jest bardzo długa, ponieważ implikuje nie tylko zmiany prawne, ale również społeczne i finansowe. Powyższy problem dotyczy wszystkich wolnych państw

6 Zob. <http://www.szwajcaria.net/geld.html> [dostęp: 15.01.2019].



świata. Przedstawiony stan rzeczy stanowi duże wyzwanie dla prawodawców, bowiem w demokratycznym kraju prawo stanowi fundament istnienia państwa, a wszystkie obszary działalności powinny mieć swoje odzwierciedlenie w aktach normatywnych.

W Polsce główną podstawą ram prawnych z zakresu ochrony ludności cywilnej jest *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* W świetle niniejszej ustawy zasadniczej obowiązkiem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli<sup>7</sup>. Organem odpowiadającym za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne jest Rada Ministrów<sup>8</sup>. Ponadto w przypadku szczególnego rodzaju zagrożeń Konstytucja przewiduje możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych<sup>9</sup>. W zależności od charakteru niebezpieczeństwa w Polsce wyróżnia się: stan klęski żywiołowej, stan wojenny oraz stan wyjątkowy, które w drodze rozporządzenia mogą zostać wprowadzone, gdy zwykle konstytucyjne środki są niewystarczające.

Ważnym aktem prawnym z zakresu bezpieczeństwa cywilnego jest *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* określająca podmioty odpowiedzialne i ogólną strukturę zarządzania kryzysowego w kraju. W ustawie zapisano również zadania oraz zasady tworzące podstawy zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego. W Polsce istnieje szereg różnych aktów prawnych związanych z ochroną ludności. Należą do nich m.in.:

- *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2002 nr 156 poz. 1301 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne* (Dz. U. 2001 nr 115 poz. 1229 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz. U. 2006 nr 191 poz. 1410 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego* (Dz. U. 2013 poz. 1635 ze zm.);

7 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 5.

8 Zob. tamże, art. 146.

9 Zob. tamże, art. 228.



- *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. 1991 nr 81 poz. 351 ze zm.);
- *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 1967 nr 44 poz. 220 ze zm.);
- *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).

Liczba aktów prawnych odnoszących się do bezpieczeństwa jest znacznie większa. Nie sposób jednak wymienić wszystkie. Ponadto liczba aktów normatywnych z zakresu szeroko rozumianej ochrony ludności nie jest zamknięta, bowiem może być zmodyfikowana o nowe ustawy bądź rozporządzenia, a także poprzez uchylene obecnie obowiązujących przepisów. Wymienić należy również wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju, które nie są aktem prawnym jednak również regulują działanie obrony cywilnej. Na poziomie samorządu terytorialnego istnieją także wewnętrzne regulacje związane z ochroną ludności zgodne z prawem krajowym. Wynikają one ze zróżnicowanej specyfiki regionów Polski oraz potrzeby dostosowania do tego przepisów obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego.

Od wielu lat w kraju trwają prace nad ustawą o ochronie ludności. W ciągu ostatnich 25 lat opracowano kilka projektów ustawy, która miałaby za zadanie uporządkować obecne regulacje, kończąc jednocześnie konflikt zadaniowy między systemami oraz spory kompetencyjne, jednakże dotychczas żaden z proponowanych projektów nie przeszedł pozytywnie drogi legislacyjnej w parlamencie.

### 3.3. Czynniki społeczne

Rozpatrując problematykę ochrony ludności cywilnej przez pryzmat czynników wpływających na jakość jej funkcjonowania, dostrzec należy istotność aspektów społecznych. Dotyczy to zwłaszcza edukacji oraz zaangażowania organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych. Pomimo obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom przez władze państwowe współpraca i aktywny udział społeczeństwa stanowią cenne wsparcie dla organów władzy publicznej.

Polska dysponuje wysokim potencjałem w zakresie organizacji pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego za 2018 r. w kraju aktywnie działało 69,1 tys. stowarzyszeń oraz

14,5 tys. fundacji<sup>10</sup>. W obszarze ściśle związanym z sytuacjami kryzysowymi funkcjonowało 27,7% z nich<sup>11</sup>. Ujęte są one stosownie do działalności statutowej w dziedzinie: ratownictwa, pomocy społecznej i humanitarnej oraz ochrony zdrowia. Podmioty pozarządowe uprawnione przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wykonywania zadań na rzecz bezpieczeństwa ludności cywilnej podejmują współpracę ze służbami państwowymi (Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz innymi instytucjami) w aspekcie organizacyjnym w formie indywidualnych umów regulujących zakres działalności i akcji ratowniczych. Realizowanie obowiązków sfery publicznej przez organizacje społeczne określane jest jako działalność społecznie użyteczna<sup>12</sup>. Wykaz zadań publicznych zawartych w *Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* obejmuje 39 pozycji<sup>13</sup>. Organizacje pozarządowe ściśle współpracują z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w realizacji zadań dotyczących:

- porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- ratownictwa i ochrony ludności;
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych oraz wojen w kraju i za granicą<sup>14</sup>.

W powyższych dziedzinach społeczne organizacje wspomagają organy państwowe lub w ich imieniu wyłącznie je realizują. Ważniejszymi instytucjami o charakterze społecznym, funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa są: ochotnicze straże pożarne, Polski Czerwony Krzyż (PCK), Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR), Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR) oraz Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR). Powyższe organizacje wnoszą ogromny wkład w zwalczanie sytuacji kryzysowych.

Największą ratowniczą organizacją pozarządową są ochotnicze straże pożarne, które stanowią 15,8%<sup>15</sup> wszystkich organizacji non-profit w kraju (16 156 jednostek), zrzeszając przy tym ponad 644 tys. obywateli<sup>16</sup>. Należy jednak podkreślić, iż spośród wszystkich członków tylko część osób uczestniczy w akcjach ratowni-

10 Zob. *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2018 r. – wyniki wstępne.*, Główny Urząd Statystyczny, 23.12.2019 r., s. 1.

11 Zob. tamże, s. 3.

12 Zob. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm., art. 3.

13 Zob. tamże, art. 4 ust. 1.

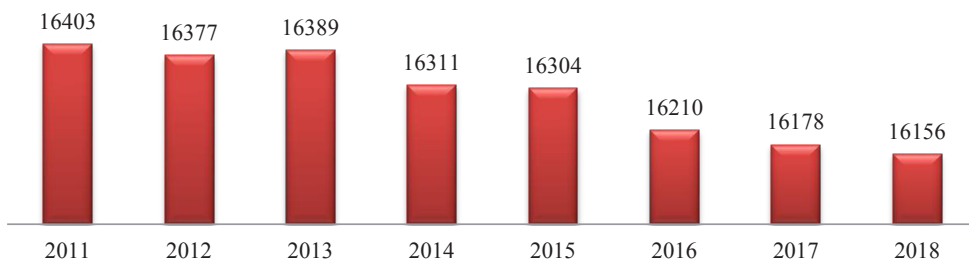
14 Zob. tamże, art. 4, ust. 1 pkt 20, 23 i 24.

15 Zob. *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji...*

16 Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, 2020.

czo-gaśniczych, należąc do jednostki operacyjno-technicznej (JOT) ochotniczej straży pożarnej. Jednostki operacyjno-techniczne stanowią wyodrębnioną grupę członków OSP zrzeszającą wyłącznie osoby, które spełniają wymagania wiekowe udziału w akcjach ratowniczych (18–65 lat), cechując się dobrym zdrowiem i kondycją fizyczną potwierdzoną aktualnymi badaniami lekarskimi oraz odbyły właściwe kursy pożarnicze uprawniające do uczestniczenia w działaniach ratowniczo-gaśniczych<sup>17</sup>. Nie umniejsza to jednak potencjału OSP w zakresie zasobów ludzkich, bo choć nie wszyscy członkowie OSP mogą być zaangażowani w czynności ratownicze, to z uwagi na konieczność spełniania powyższych kryteriów działania strażaków-ochotników zyskują na jakości i profesjonalizmie, a poziom świadczonej pomocy poszkodowanym wzrasta. Ogólną liczbę ochotniczych straży pożarnych w Polsce przedstawia wykres 3.

Wykres 3. Liczba jednostek ochotniczych straży pożarnych w Polsce w latach 2011–2018

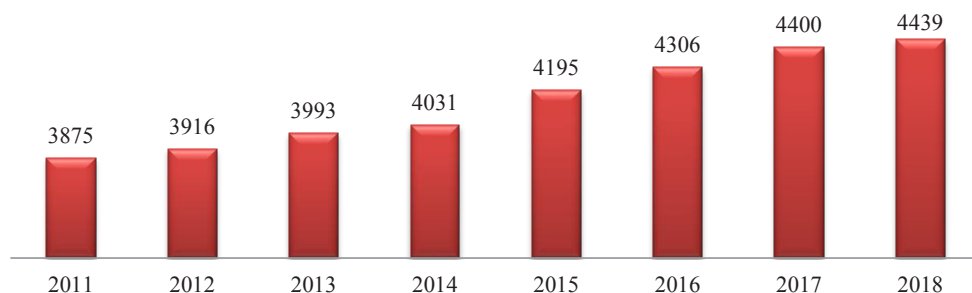


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, 2020.

Powyższy diagram przedstawia spadek liczby jednostek OSP w latach 2011–2018. W porównaniu z 2011 r. ich ilość zmniejszyła się o 247 organizacji. Tendencja spadkowa związana jest przede wszystkim z problemami finansowymi ochotniczych straży pożarnych. Z niniejszego zestawienia wynika, że obniża się poziom bezpieczeństwa lokalnych społeczności oraz spada potencjał ratowniczy jednostek OSP. Przedstawiony wniosek nie ma jednak poparcia w statystykach dotyczących członkostwa ochotniczych straży pożarnych w Krajowym Systemie-Ratowniczo-Gaśniczym, które mają największe znaczenie dla bezpieczeństwa ludności cywilnej. Ilość ochotniczych straży pożarnych w KSRG na przestrzeni lat 2011–2018 przedstawia wykres 4.

17 Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie...*, art. 19 pkt 1b.

Wykres 4. Liczba jednostek ochotniczych straży pożarnych w Polsce w latach 2011–2018 w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, 2020.

W przedstawionym okresie odnotowany został sukcesywny wzrost OSP włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Liczba jednostek w systemie z każdym rokiem rosła. W latach 2011–2018 zwiększyła się o 564 jednostki. Dane pokazują, iż spośród wszystkich OSP w Polsce do KSRG obecnie należy niespełna 28% z nich. Wzrost świadczy o postępującej profesjonalizacji strażaków-ochotników oraz bardzo dobrym wyposażeniu. Wymagania stawiane ochotniczym strażom pożarnym działającym w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym są zdecydowanie wyższe, gdyż poziom ich wyszkolenia nie może rażąco odbiegać od strażaków zawodowych. Uczestniczą we wspólnych ćwiczeniach z jednostkami ratowniczo-gaśniczymi Państwowej Straży Pożarnej, podnosząc swoje umiejętności i wiedzę pożarniczą, a także w organizowanych kursach podstawowych czy specjalistycznych. Członkowie JOT OSP stanowią zaprzeczenie niekorzystnego stereotypu strażaka ochotniczej straży pożarnej istniejącego w opinii części społeczeństwa. Powszechnym zarzutem stawianym ochotnikom jest amatorskie podejście do postawionych zadań oraz brak rzetelnej wiedzy i odpowiedniego sprzętu. W gronie członków JOT OSP są osoby wykonujące rozmaite zawody, jednak powyższa sytuacja wbrew częstej opinii może stanowić istotny atut, którego nie posiadają jednostki Państwowej Straży Pożarnej. Różne doświadczenia oraz umiejętności wynikające z pracy zawodowej strażaków-ochotników mogą być pomocne i wykorzystane podczas działań ratowniczo-gaśniczych. Członkowie OSP reprezentują zróżnicowane środowiska społeczne. Wśród nich są m.in. strażacy zawodowi działający w dniach wolnych od pracy, mechanicy, inżynierowie, pracownicy budowlani, ale także lekarze, ratownicy medyczni, czynni i emerytowani funkcjonariusze różnych służb mundurowych spełniający wymagania wiekowe oraz studenci. Działalność w OSP

dla części młodych strażaków-ochotników stanowi pole zbierania doświadczeń na drodze do ubiegania się o pracę w Państwowej Straży Pożarnej. Można więc wnioskować, iż ochotnicze straże pożarne stanowią swoiste zaplecze dla jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto należy podkreślić, iż jednostki OSP włączone do KSRG muszą spełnić szereg innych rygorystycznych kryteriów<sup>18</sup>.

Dokonując analizy potencjału ochotniczych straży pożarnych w Polsce należy również poruszyć kwestie związane z trudnościami funkcjonowania organizacji, które w głównej mierze odnoszą się do finansów oraz ciągłego utrzymywania gotowości do prowadzenia działań ratowniczych. Problem szczególnie dotyczy OSP nienależących do KSRG i nieposiadających wysokich budżetów. Niskie możliwości finansowe utrudniają, a często uniemożliwiają udział jednostki w czynnościach ratowniczych z uwagi na rażące braki w wyposażeniu, przygotowaniu remizy strażackiej, a także wyszkoleniu strażaków-ochotników. Na finanse OSP poza opłatą członkowską składają się środki z:

- budżetu państwa;
- budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- dochodów instytucji ubezpieczeniowych, ubezpieczających osoby prawne i fizyczne;
- środków własnych podmiotów (...) <sup>19</sup>.

Dużą pomoc dla OSP stanowią gminy, w których jednostki posiadają siedzibę. Polskie prawo nakłada na gminę obowiązek utrzymania ochotniczej straży pożarnej i pokrycia kosztów związanych z wyposażaniem, wyszkoleniem, ubezpieczeniem, wykonywaniem okresowych badań lekarskich dla członków JOT OSP, a w konsekwencji zachowaniem gotowości ratowniczej<sup>20</sup>. Środki przekazywane przez gminę często jednak nie wystarczają na zaspokojenie wszystkich potrzeb związanych z prowadzoną przez OSP działalnością, dlatego potencjał jednostek jest ograniczony.

Istotnym wsparciem dla ochotniczych straży pożarnych są także dotacje z budżetu państwa. Przede wszystkim dotyczy to OSP należących do KSRG. W 2009 roku Najwyższa Izba Kontroli w raporcie na temat wykorzystania dotacji z budżetu państwa na ochotnicze straże pożarne pozytywnie zaopiniowała przeznaczenie środków publicznych. Subwencje zostały wykorzystane zgodnie

<sup>18</sup> Kryteria przynależności organizacji do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego zostały opisane w rozdziale 2 na s. 58–59.

<sup>19</sup> Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie...*, art. 29.

<sup>20</sup> Zob. tamże, art. 32.

z zadaniami zawartymi w oddzielnych umowach na dotacje<sup>21</sup>. Ministerstwo właściwe do spraw wewnętrznych ściśle współpracuje w zakresie rozdysponowania publicznych dotacji na OSP z Zarządem Głównym Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Innym problemem OSP ściśle łączącym się z finansami organizacji jest również utrzymywanie ciągłej gotowości do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych. Strażacy-ochotnicy pomimo wysokiego poziomu empatii dla drugiego człowieka i chęci niesienia pomocy osobom potrzebującym swoją działalność w OSP łączyć muszą z pracą zawodową, co niekiedy jest trudne do pogodzenia. W pewnym stopniu ogranicza to możliwość utrzymania stałej gotowości ratowniczej szczególnie, gdy JOT OSP liczy niewielu członków. Pracodawcy często niechętnie odnoszą się do zwalniania z obowiązków służbowych pracowników działających w OSP. Zaistniała sytuacja stawia strażaków-ochotników przed trudnym dylematem, dlatego też zasadne wydaje się wypracowanie w przyszłości wspólnej płaszczyzny współpracy na linii OSP – pracodawcy.

Na rzecz ochrony ludności cywilnej funkcjonuje także od 1919 r. Polski Czerwony Krzyż<sup>22</sup> zrzeszony w Międzynarodowym Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycu. Struktura organizacji składa się z czterech poziomów: krajowego, 16 oddziałów okręgowych w województwach, 250 oddziałów rejonowych w powiatach oraz jednostek podstawowych (kluby honorowych dawców krwi, grupy ratownictwa, grupy pomocy humanitarnej itp.). Organizacją kieruje Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża. Działania PCK obejmują ochronę i promocję zdrowia, ratownictwo oraz pomoc społeczną. Podstawą prawną funkcjonowania PCK jest *Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu*.

Polski Czerwony Krzyż posiada 20 wyspecjalizowanych grup ratownictwa na terenie całego kraju<sup>23</sup>. Składają się one z grup ratownictwa specjalnego, grup ratownictwa medycznego oraz grup ratowniczych. System Ratownictwa Polskiego Czerwonego Krzyża współpracuje i wspiera czynności ratownicze prowadzone przez wszystkie podmioty działające w czasie akcji ratunkowej. Według dostępnych informacji za 2015 r. grupy ratownictwa wzięły udział w zabezpieczeniu 1105 zgromadzeń, przeprowadzając 285 ćwiczeń i zorganizowały 315 pokazów

21 Informacja o wynikach kontroli. *Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na Ochotnicze Straże Pożarne*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 14/2009/P08089/KOB, Warszawa 2009, s. 6.

22 Zob. [http://www.pck.pl/pages,6\\_139.html](http://www.pck.pl/pages,6_139.html) [dostęp: 24.11.2017].

23 Zob. <https://pck.pl/co-robimy/ratownictwo> [dostęp: 18.04.2020].

ratowniczych<sup>24</sup>. Łącznie PCK pomogło 3351 osobom. Polski Czerwony Krzyż, wykonując zadanie polegające na przygotowaniu się do działania w wypadku wystąpienia klęski żywiołowej bądź innej katastrofy, prowadzi 15 okręgowych i 13 rejonowych magazynów interwencyjnych umożliwiających pomoc 7262 osobom<sup>25</sup>.

Działalnością ratowniczą w rejonie górskim zajmują się Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, jedyne organizacje ratownicze w tym obszarze w Polsce. Obie instytucje realizują zadania z zakresu pierwszej pomocy, ewakuacji ofiar i osób zagrożonych oraz transportu rannych do jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego. Potencjał kadrowy, sprzętowy i stanowiskowy stacji ratownictwa stanowi znaczne wzmocnienie bezpieczeństwa na szlakach górskich.

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe to społeczna organizacja ratownicza funkcjonująca na rzecz ochrony ludności cywilnej na akwenach wodnych w Polsce. Odpowiada za bezpieczeństwo w rejonie kąpielisk publicznych. Podobnie jak pozostałe organizacje zajmuje się akcjami ratowniczymi, pierwszą pomocą oraz przewozem poszkodowanych. Dysponuje specjalistycznym sprzętem niezbędnym do wykonywania zadań na swoim terenie. Istotnym faktem jest, że po przyjęciu *Ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych*, zniesiony został monopol działalności WOPR. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przyznało ok. 100 pozwoleń<sup>26</sup> na wykonywanie ratownictwa wodnego różnym organizacjom m.in. spółkom, osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą, fundacjom i innym stowarzyszeniom.

Ochrona ludności to obecnie niepodważalny obowiązek władz państwowych jednak przed stworzeniem i podpisaniem *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* przez strony porozumienia w 1977 r. działalność choćby obrony cywilnej była realizowana przez organizacje pozarządowe. Pomimo tego rola czynników społecznych była do niedawna niedoceniana podczas działań ratowniczych, lecz na przestrzeni lat wzrosło ich znaczenie dla bezpieczeństwa po istotnych globalnych wydarzeniach.

Do momentu wybuchu I wojny światowej konflikty zbrojne obejmowały niemal wyłącznie uczestniczących w nich żołnierzy. Odzwierciedleniem niniejszej

<sup>24</sup> Zob. *Sprawozdanie programowo-organizacyjne z działalności Polskiego Czerwonego Krzyża w 2015 r.*, Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża, Warszawa 2016, s. 3.

<sup>25</sup> Zob. tamże.

<sup>26</sup> Stwierdzono na podstawie strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: <https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/nadzor-nad-ratownictwe/10071,Podmioty-uprawnione-do-wykonywania-zadan-ratownictwa-gorskiego-i-wodnego.html> [dostęp: 16.12.2014].



tezy był stosunek zabitych żołnierzy do zabitych osób cywilnych kształtujący się na poziomie 10:1. Z czasem dostrzeżono jednak korelację między nastrojami społecznymi ludności cywilnej a długością trwania konfliktów. Począwszy od I wojny światowej, konflikty zbrojne zaczęły być coraz częściej wymierzone w ludność cywilną. Zapoczątkowały je w 1915 r. naloty bombowe na Londyn i Paryż realizowane przez Niemców przy użyciu sterowców „Zeppelin”. Natomiast w trakcie trwania II wojny światowej zginęły 72 miliony ludzi, w tym 47 mln to osoby cywilne<sup>27</sup>. Zatem stosunek zabitych żołnierzy do zabitych osób cywilnych zmienił się na 1:2.

Mając na uwadze obecne zagrożenia, można prognozować, iż przedstawiony wskaźnik będzie ulegał modyfikacji na niekorzyść społeczności cywilnej. Ponowne oddanie działalności obrony cywilnej wyłącznie w kompetencje organizacji pozarządowych nie wydaje się receptą na powyższy stan rzeczy. Stworzenie *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* było spowodowane troską o ludność cywilną w obliczu wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia globalnego konfliktu zbrojnego między państwami NATO a Układem Warszawskim. Funkcjonowanie obrony cywilnej w ramach działalności pozarządowej w okresie zimnej wojny nie byłoby skuteczne i nie mogłoby zapewnić odpowiedniego zaplecza materiałowo-technicznego oraz ratowniczego. Aktualnie ryzyko wystąpienia wojny z użyciem broni masowego rażenia jest niewielkie. Na świecie natomiast licznie występują konflikty o charakterze lokalnym. W takich warunkach obrona cywilna wykonywana przez organy państwa może być nieefektywna i narażona na ataki nieprzyjaciół. Ratyfikowanie postanowień protokołu z punktu formalnoprawnego wymusza na państwie prowadzenie obrony cywilnej. Ponadto żaden kraj nie może zlecić innym podmiotom prowadzenia całości systemu OC. Wyłącznie kwestie planowania i wykonywania zadań mogą być realizowane przy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Nawiązanie ścisłej kooperacji państwa ze stowarzyszeniami ukierunkowanymi na działalność ratowniczą, fundacjami zajmującymi się pomocą humanitarną, ale także przedsiębiorstwami o profilu mogącym istotnie wspomóc organy publiczne może przynieść elementarne korzyści dla kraju.

Prywatne przedsiębiorstwa w ochronie ludności w Polsce wykazują się znacznie mniejszym zaangażowaniem. Aktywność podmiotów gospodarczych związana jest przede wszystkim z ochroną infrastruktury krytycznej, która obejmuje

27 Zob. E. Delma, *The Hierarchy of Human Sufferings. A poetic anatomy of grand scale anguishes*, Library of Congress, 18th May 2016, s. 85.



ściłą współpracę władz publicznych z właścicielami obiektów, instalacji, urządzeń czy prowadzących usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli. Zobowiązani są oni do przygotowywania i wdrożenia planów ochrony infrastruktury krytycznej zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz oceną ryzyka w celu zapewnienia jej właściwego poziomu bezpieczeństwa.

Ważną funkcję spełniają operatorzy pocztowi, którzy zobowiązani są do posiadania aktualnych i uzgodnionych planów działania w sytuacji kryzysowej oraz podczas bezpośrednich zagrożeń dla zasobów wykorzystywanych do realizacji usług pocztowych lub utrzymania ciągłości działania<sup>28</sup>. Poczta Polska jako jedyna spośród wszystkich operatorów pocztowych posiada porozumienie dotyczące realizacji zadań w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Jednak w sytuacji szczególnego niebezpieczeństwa Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej posiada uprawnienia do nałożenia obowiązku nieodpłatnego świadczenia usług pocztowych na każdego operatora pocztowego w celu ograniczenia skutków wystąpienia zagrożeń<sup>29</sup>.

Nieliczne inne firmy na podstawie umów przeznaczone są do realizacji określonych zadań na rzecz bezpieczeństwa. Większość porozumień z przedsiębiorcami zawierana jest na poziomie lokalnym, zaś umowy finansowane są ze środków budżetu państwa. Przykładem takiej współpracy są firmy transportowe posiadające umowę na świadczenie usług logistycznych w czasie sytuacji kryzysowej.

Wszyscy przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne działające na terenie państwa zobowiązane są również do świadczeń rzeczowych, które polegają na oddaniu w użytkowanie posiadanych rzeczy ruchomych i nieruchomości na cele obronne państwa<sup>30</sup>. Obowiązek ten związany jest z potrzebą zwiększenia potencjału obronnego, w tym możliwości ochronnych, bowiem świadczenia rzeczowe mogą być wykorzystane nie tylko na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej bądź innych zmilitaryzowanych jednostek organizacyjnych, lecz także jednostek obrony cywilnej podczas zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków<sup>31</sup>.

Powinność zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej przez władze państwowe nie zwalnia obywateli z określonych obowiązków, które sformułowane są

<sup>28</sup> Zob. *Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe*, Dz. U. 2012 poz. 1529 ze zm., art. 83 ust. 1.

<sup>29</sup> Zob. tamże, art. 84 ust. 1 i 2.

<sup>30</sup> Zob. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 208 ust. 1, art. 217 ust. 1.

<sup>31</sup> Zob. tamże, art. 208 ust. 2.

w aktach normatywnych<sup>32</sup>. Przede wszystkim odnoszą się one do świadczeń osobistych i rzeczowych wykonywanych przez osoby fizyczne. Inne obowiązki dotyczą uczestnictwa w zajęciach na temat bezpieczeństwa dla uczniów oraz szkolenia z zasad udzielania pierwszej pomocy. Historię edukacji z zakresu bezpieczeństwa w Polsce określić można również mianem historii wychowania obronnego, gdyż na przestrzeni lat 1927–2008 lekcje te związane były przede wszystkim z nauczaniem obronnym. Począwszy od 1992 r., podstawowym przedmiotem prowadzonym dla uczniów w szkołach, odnoszącym się do wiedzy o bezpieczeństwie, było przysposobienie obronne (PO). W 2002 r. zdecydowano, iż zajęcia z PO realizowane będą jako odrębny przedmiot w szkołach zawodowych i średnich w ramach jednej godziny lekcyjnej tygodniowo w pierwszym i drugim roku nauki<sup>33</sup>. Realizacja programu obejmowała 76 godzin dydaktycznych. Następnie po kolejnych zmianach w podstawie programowej w 2008 r. zastąpiono przysposobienie obronne nowym przedmiotem o nazwie „Edukacja dla bezpieczeństwa”. Obligatoryjność uczestnictwa w zajęciach wprowadzono dla uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych<sup>34</sup>. Przyczyną zmian była archaiczność przysposobienia obronnego oraz konieczność dostosowania programu do współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Celem edukacji dla bezpieczeństwa jest zapoznanie dzieci i młodzieży z powszechną samoobroną, ochroną cywilną oraz zasadami prawidłowego postępowania w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia, a także nabywanie umiejętności udzielania pierwszej pomocy<sup>35</sup>.

32 Zob. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm.; *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. 1991 nr 81 poz. 351 ze zm.; *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1967 nr 44 poz. 220 ze zm.; *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558 ze zm.; *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*, Dz. U. 2002 nr 113 poz. 98 ze zm.; *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2002 nr 156 poz. 1301 ze zm.

33 Zob. J. Ropski, *Edukacja dla bezpieczeństwa w polskiej szkole i możliwości jej doskonalenia*, Akademia Wychowania Fizycznego im. Jerzego Kukuczki w Katowicach, Katowice 2015, s. 154.

34 Po reformie edukacji szkolnej z 2017 r. zajęcia z przedmiotu *Edukacja dla bezpieczeństwa* prowadzone są w ośmioletniej szkole podstawowej, czteroletnim liceum ogólnokształcącym oraz pięcioletnim technikum.

35 Zob. *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*, Dz. U. 2009 nr 4 poz. 17 ze zm., załącznik nr 4, s. 461.

Obywatelskie obowiązki z zakresu bezpieczeństwa sprecyzowane zostały również na czas wojny. Każdy obywatel zamieszkały w Polsce w sytuacji konfliktu zbrojnego w ramach powszechnego obowiązku obrony może być zobowiązany do realizacji określonych działań, jeżeli jego wiek oraz stan zdrowia mu to umożliwiają. Obowiązki dotyczyć mogą:

- *pełnienia służby wojskowej;*
- *wykonywania obowiązków wynikających z nadanych przydziałów kryzysowych i przydziałów mobilizacyjnych;*
- *świadczenia pracy w ramach pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych;*
- *pełnienia służby w obronie cywilnej;*
- *odbywania edukacji dla bezpieczeństwa;*
- *uczestniczenia w samoobronie ludności;*
- *odbywania ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji i pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych;*
- *wykonywania świadczeń na rzecz obrony*<sup>36</sup>.

Obowiązek udziału w ćwiczeniach obrony cywilnej wynikający z *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* nie jest egzekwowany. Lokalni szefowie OC często też nie realizują koniecznych ćwiczeń i szkoleń, co jest jedną z wielu przyczyn słabości obrony cywilnej<sup>37</sup>.

Podczas stanów nadzwyczajnych na obywateli nałożone mogą być również ograniczenia wolności oraz praw człowieka i obywatela. Wiazać się to może m.in. z obowiązkiem poddania się badaniom lekarskim, szczepieniom, kwarantannie czy nakazie ewakuacji<sup>38</sup>. W Polsce istnieje także obowiązek udzielenia pomocy osobom będącym w bezpośrednim stanie grożącym utratą życia lub zdrowia<sup>39</sup>. Praktyka pokazuje, iż obowiązek ten sprowadza się do wykonania niezbędnego telefonu w celu wezwania właściwych służb ratowniczych. W przedmiotowym zakresie panuje spór w środowisku ratowników medycznych, którzy niejednoznacznie interpretują ten obowiązek. Część środowiska medycznego uważa, iż obowiązek ten nie sprowadza się wyłącznie do wezwania właściwych służb ratunkowych, ale także do udzielenia pierwszej pomocy przedmedycznej.

36 *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 4 ust. 2.

37 Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB, Warszawa 2012, s. 9.

38 Zob. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski...*, art. 21 ust. 1.

39 Zob. *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny*, Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm., art. 162 § 1.

Państwowe służby ratunkowe nawet pomimo najlepszego wykształcenia i korzystania z nowoczesnego, specjalistycznego sprzętu nie są w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wszystkim obywatelom. Należy dostrzec, iż całkowity stan osobowy funkcjonariuszy w każdym kraju stanowi znikomą ilość w porównaniu do ogólnej populacji ludności w państwie. Dlatego też współpraca społeczeństwa z właściwymi służbami ratunkowymi stanowi najważniejszy element wpływający na skuteczność realizowanej ochrony ludności. Zgodnie z tezą W. Lamentowicza (...) *państwo, aby móc przetrwać, musi być pionowym układem funkcjonariuszy. Aby móc się rozwijać i umożliwiać rozwój cywilizacji, państwo powinno być także poziomą więzią obywateli i ich stowarzyszeń z władzą publiczną*<sup>40</sup>. Organizacje pozarządowe w strukturze społecznej znajdują się pomiędzy organami administracji państwowej, a życiem prywatnym ludności, zatrzymując przy tym swoją niezależność<sup>41</sup>. Realizacja ochrony ludności zatem powinna być prowadzona przez wszystkie podmioty zgodnie z ich możliwościami i przeznaczeniem. Struktura współczesnej organizacji ochrony ludności podzielona została na dwa poziomy: podstawowy oraz nadrzędny (tab. 10).

Tabela 10. Poziomy organizacji ochrony ludności

| POZIOM PODSTAWOWY                                                          |                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Państwowy                                                                  | Wszystkie zadania wykonywane są przez organy administracji publicznej (rządowe i samorządowe) |
| Społeczny                                                                  | Obowiązki, za które odpowiadają i prowadzą organizacje pozarządowe                            |
| Samoochrona ludności                                                       | Czynności wykonywane przez każdego obywatela w celu zapewnienia bezpieczeństwa sobie          |
| POZIOM NADRZĘDNY                                                           |                                                                                               |
| Działania z zakresu ochrony ludności podejmowane na arenie międzynarodowej |                                                                                               |

Źródło: Opracowano na podstawie A. Skrabacz, *Ochrona ludności w Polsce w XXI wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Merkuriusz, Tarnów 2006, s. 175–176.

Zdobyte w XX wieku doświadczenia udowodniły, iż uzyskanie wysokiej efektywności zorganizowanego systemu bezpieczeństwa cywilnego nie jest możliwe bez porozumienia na linii państwo – naród.

Kolejną niezbędną część ochrony ludności stanowi informowanie społeczeństwa o istniejących zagrożeniach. W Polsce jest to czynność zdecentralizowana,

<sup>40</sup> W. Lemantowicz, *Państwo współczesne*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1996, s. 14.

<sup>41</sup> Zob. A. Skrabacz, *Ochrona ludności w Polsce w XXI wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Merkuriusz, Tarnów 2006, s. 181.

zależna od powstałych okoliczności. Wykorzystywane w tym celu są środki masowego przekazu. Informacje publikowane są na oficjalnych stronach internetowych urzędów wojewódzkich, starostw powiatowych, gmin oraz miast. W zależności od skali zagrożenia wiadomości przekazywane są poprzez prasę (lokalną bądź ogólnokrajową), stacje radiowe czy telewizję. Ponadto służby ratunkowe, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej także zamieszczają ważne komunikaty dotyczące bezpieczeństwa na stronach internetowych oraz za pośrednictwem popularnych mediów społecznościowych (*facebook, twitter*).

W celu dotarcia do większego grona odbiorców od 2015 r. z inicjatywy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji funkcjonuje Regionalny System Ostrzegania<sup>42</sup>. Usługa skierowana jest do obywateli w celu przekazywania informacji o lokalnych zagrożeniach (klęskach żywiołowych, sytuacjach na drogach) za pomocą telewizji oraz bezpłatnej aplikacji na telefon komórkowy. W aplikacji znajdują się także praktyczne poradniki właściwego postępowania w przypadku wystąpienia określonego zagrożenia.

Ważną rolę spełniają także wojewodowie, którzy jako szefowie obrony cywilnej województwa oraz terenowi przedstawiciele administracji rządowej odpowiadają za organizację i działanie Wojewódzkich Systemów Wczesnego Ostrzegania i Alarmowania. Prowadzone są one przy wykorzystaniu systemów technicznych, a także innych dostępnych środków przekazu. System ostrzegania składa się z:

- systemów syren alarmowych, zarządzanych i nadzorowanych przez wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich (systemy wojewódzkie);
- lokalnych systemów syren alarmowych zarządzanych przez właściwe komórki bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego starostw powiatowych i urzędów miejskich/gminnych;
- systemów obiektowych, w budynkach o szczególnym zagrożeniu dla ludności i środowiska (zakłady przemysłowe, zbiorniki, składowiska, obiekty użyteczności publicznej itp.)<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Zob. <https://mazowieckie.pl/pl/dla-klienta/zarządzanie-kryzysowe/regionalny-system-ostrz/informacje-o-regionalny/29386,Ostrzeżenia-o-nawalnicych-powodzi-i-innych-zażrozeniach-na-telewizorze-i-telefon.html> [dostęp: 29.11.2017].

<sup>43</sup> Zob. H. Parapura, M. Kowalewski, B. Kowalczyk, *Ostrzeganie i alarmowanie ludności w niebezpieczeństwie*, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, nr 1–2/2011, Warszawa 2011, s. 76.

### 3.4. Czynniki finansowe

Możliwości organizowanych przez władze państwowe systemów ochrony ludności w głównej mierze uzależnione są od przeznaczanych na ten cel środków finansowych oraz sposobów ich wykorzystania. Brak odpowiedniego zaplecza finansowego wpłynąć może na obniżenie jakości świadczonej ochrony, a w konsekwencji obniżenie poczucia bezpieczeństwa. Czynniki finansowe zatem stanowią fundament, na którym opiera się organizacja ochrony ludności.

W Polsce trudno jest dokonać precyzyjnej oceny wydatków z budżetu państwa na bezpieczeństwo. Wynika to z nieco rozbieżnych danych, którymi posługuje się Najwyższa Izba Kontroli i Ministerstwo Finansów oraz braku jednolitego wzoru sporządzonych sprawozdań z analizy budżetu państwa i polityki pieniężnej w latach 2000–2018 przeprowadzonych przez NIK. Ponadto przyczyną trudności w oszacowaniu rzeczywistych wydatków jest ujmowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w różne rozdziały klasyfikacji budżetowej<sup>44</sup>. Tabela 11, przedstawiająca zestawienie wydatków finansowych przeznaczonych z budżetu państwa na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, a także obronę narodową w latach 2000–2018, została sporządzona na podstawie danych Najwyższej Izby Kontroli.

Na przestrzeni lat zdecydowanie wzrosły wydatki z budżetu państwa na oba działy. Było to związane z rozwojem gospodarczym państwa oraz przystąpieniem kraju w 2004 r. do struktur Unii Europejskiej. Dostrzec należy jednak, że pomimo wzrostu kwoty pieniężnej przeznaczanej na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, procentowy udział we wszystkich wydatkach budżetu państwa nie ulegał znaczącym zmianom. Średnio w latach 2000–2018 wynosił on 4,2%. Zdecydowanie większe środki rozdysponowane są na Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. W żadnym z badanych okresów wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową nie były wyższe od obrony narodowej. Procentowy udział wydatków na obronę narodową zdecydowanie wzrósł, wynosząc w 2018 r. niespełna 9% całkowitych wydatków z budżetu państwa. Jest to ponad dwukrotnie więcej niż w tym samym roku przeznaczono na bezpieczeństwo publiczne – 4,2%. Większość wydatków dotyczących bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej przeznaczanych jest na Policję. Pozostałe główne

<sup>44</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 146/2011/P/10/006/KAP, Warszawa 2011, s. 10–11.

koszty wydatkowane są na Państwową Straż Pożarną, ochotnicze straże pożarne, zarządzanie kryzysowe, ratownictwo górskie oraz wodne. Obrona Cywilna natomiast w latach 2009–2013 posiadała średni budżet wynoszący 30,5 mln złotych.

Tabela 11. Zestawienie wydatków z budżetów państwa na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową oraz obronę narodową w latach 2000–2018

| Rok  | Wydatki z budżetu państwa                          |                                    |                 |                                    |
|------|----------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------------------|
|      | Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa |                                    | Obrona narodowa |                                    |
|      | Kwota (PLN)                                        | Udział w wydatkach budżetu państwa | Kwota (PLN)     | Udział w wydatkach budżetu państwa |
| 2000 | 7 205 mln                                          | 4,6%                               | 10 423 mln      | 6,6%                               |
| 2001 | 7 954 mln                                          | 4,3%                               | 9 746 mln       | 5,2%                               |
| 2002 | 7 944 mln                                          | 4,3%                               | 9 403 mln       | 5,1%                               |
| 2003 | 8 387 mln                                          | 4,3%                               | 10 014 mln      | 5,1%                               |
| 2004 | 9 099 mln                                          | 4,5%                               | 11 032 mln      | 5,5%                               |
| 2005 | 7 575 mln                                          | 3,8%                               | 12 372 mln      | 6,2%                               |
| 2006 | 7 869 mln                                          | 3,6%                               | 13 301 mln      | 6,1%                               |
| 2007 | 9 315 mln                                          | 4,1%                               | 15 568 mln      | 6,8%                               |
| 2008 | 10 488 mln                                         | 3,5%                               | 16 953 mln      | 5,7%                               |
| 2009 | 13 527 mln                                         | 4,7%                               | 16 801 mln      | 5,8%                               |
| 2010 | 12 921 mln                                         | 4,4%                               | 18 549 mln      | 6,3%                               |
| 2011 | 12 928 mln                                         | 4,3%                               | 19 172 mln      | 6,3%                               |
| 2012 | 13 080 mln                                         | 4,3%                               | 20 086 mln      | 6,3%                               |
| 2013 | 13 549 mln                                         | 4,2%                               | 20 100 mln      | 6,2%                               |
| 2014 | 13 703 mln                                         | 4,4%                               | 23 400 mln      | 7,5%                               |
| 2015 | 13 900 mln                                         | 4,2%                               | 29 400 mln      | 8,9%                               |
| 2016 | 15 386 mln                                         | 4,3%                               | 28 300 mln      | 7,8%                               |
| 2017 | 16 000 mln                                         | 4,2%                               | 29 750 mln      | 7,9%                               |
| 2018 | 16 430 mln                                         | 4,2%                               | 34 750 mln      | 8,9%                               |

**Uwaga:**

1) Dane nie uwzględniają dotacji z środków Unii Europejskiej.

2) Kwoty zostały uwzględnione według budżetu po zmianach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku: 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018, 2018*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa; *Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2005, 2006, 2007, 2008 roku budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa; *Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2005, 2006, 2007, 2008 roku budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne*, Najwyższa Izba Kontroli.



Z uwagi na ograniczone środki finansowe samorządy województw nie wiążą się z zadania utrzymania i rozbudowy infrastruktury gospodarki wodnej i melioracji<sup>45</sup>. Powyższa sytuacja zagraża bezpieczeństwu powodziowemu na obszarach znajdujących się w pobliżu rzek. Brak wystarczających funduszy na powyższy cel sprawia, iż administracja publiczna nie wypełnia właściwie swojego obowiązku dotyczącego ochrony przeciwpowodziowej mieszkańców, jednakże w sytuacji wystąpienia powodzi z budżetu państwa przeznaczane są wielomilionowe środki na pomoc poszkodowanym i ograniczanie skutków powstałego zagrożenia. Istniejący stan rzeczy nie tylko obniża poziom bezpieczeństwa, ale także naraża budżet na wysokie koszty, co skutkować może niedofinansowaniem innych obszarów działalności państwa.

45 Zob. tamże, s. 9.

## Uwarunkowania zmian w ochronie ludności w Polsce

### 4.1. Problemy systemów ochrony ludności

Państwo zobowiązane jest zagwarantować swoim obywatelom bezpieczeństwo w zakresie niezbędnym do przetrwania podczas zagrożeń występujących zarówno podczas pokoju, jak i kryzysu, wojny oraz okupacji. Z tego względu w obliczu niebezpieczeństw współczesnego świata konieczne jest weryfikowanie poprawności działania systemów funkcjonujących na rzecz ochrony ludności. Społeczeństwo bowiem ma niezbywalne prawo do ochrony życia i zdrowia, co zostało zagwarantowane w ustawie zasadniczej<sup>1</sup> oraz w prawie międzynarodowym. Ochrona ludności zatem powinna być zorganizowana w sposób sprawny, zapewniający społeczeństwu skuteczną pomoc przed zagrożeniami naturalnymi czy wynikającymi z działalności człowieka, natomiast obywatele będący podmiotem bezpieczeństwa posiadają pełne prawo do informacji i oceny działań państwa w niniejszym zakresie.

Spośród wszystkich systemów ochrony ludności w Polsce Obrona Cywilna posiada najwięcej problemów, co jest wynikiem wieloletnich zaniedbań. Obowiązujące obecnie przepisy dotyczące OC nie zapewniają skutecznego funkcjonowania i koordynowania działań związanych z ochroną ludności i współpracą z pozostałymi służbami w usuwaniu następstw klęsk żywiołowych prowadzonych w ramach struktur Obrony Cywilnej. Znaczna liczba przepisów odnoszących się do obrony cywilnej została uchylona w 2004 r. Jednym z kluczowych

1 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*..., art. 38, art. 68 ust. 1.

unieważnionych przepisów związanych z OC był art. 140 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowił on delegację ustawową do wydanych przez Radę Ministrów rozporządzeń określających zadania obrony cywilnej, obowiązki i uprawnienia w sprawach OC organów administracji publicznej, przedsiębiorców oraz organizacji społecznych, a także zasady współpracy w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz normy tworzenia i przeznaczania formacji obrony cywilnej. Uchylenie niniejszego przepisu oraz nieprzyjęcie nowych regulacji w powyższych przypadkach ogranicza możliwości wykonywania zadań w zakresie obrony cywilnej. Ponadto w związku z powierzeniem zadań Obrony Cywilnej Kraju odrębnym organom i formacjom, lecz bez szczegółowego określenia relacji między nimi, zasad współpracy oraz odpowiedzialności za określone zadania, brakuje mechanizmów zapewniających skuteczną koordynację działań w obrębie systemu OC. Nie zostały również ustalone zasady współdziałania z innymi organami państwa realizującymi zadania z szeroko rozumianej ochrony ludności<sup>2</sup>.

Dokonując analizy zadań Obrony Cywilnej określonych w *I Protokole dodatkowym do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącym ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* oraz treści *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* uwagę zwraca zbieżność części zadań z zadaniami wynikającymi z ustaw o ochronie przeciwpożarowej, Państwowej Straży Pożarnej, a także o zarządzaniu kryzysowym. Jednakże z racji braku właściwej harmonizacji przepisów do wykonania zadań powołano różne podmioty. Powyższa sytuacja doprowadziła do sporu kompetencyjnego bowiem nie zostały sprecyzowane wzajemne relacje między organami. W konsekwencji wątpliwości budzi zakres odpowiedzialności podmiotów za realizację poszczególnych zadań.

Kolejną istotną wadą prawną jest nałożenie realizacji zadań zarówno z zakresu obronności, jak i obrony cywilnej, na wojewodę<sup>3</sup>. Problemem jest określenie statusu wojewody podczas potencjalnej wojny. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (...) *kierowanie sprawami obronności w województwie należy do wojewody*<sup>4</sup>. W tym samym akcie normatywnym wojewodzie powierzono funkcję terenowego organu obrony cywilnej w województwie (szef obrony cywilnej województwa) odpowiadającego za kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i zadań wykonywanych przez organy publiczne,

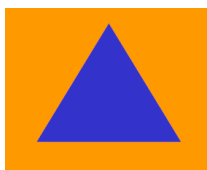
<sup>2</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Przygotowanie systemu ochrony ludności...*, s. 12.

<sup>3</sup> Zob. *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206 ze zm., art. 22 pkt 1.

<sup>4</sup> *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 20 ust. 1.

przedsiębiorców i organizacje społeczne<sup>5</sup>. Na podstawie tak nieprecyzyjnie sformułowanych polskich przepisów trudno jest dokonać w oparciu o prawo międzynarodowe odróżnienia statusu wojewody jako uczestnika wspierającego walkę zbrojną od podmiotu odpowiadającego za obronę cywilną. *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich* stanowi, iż organizacja Obrony Cywilnej oraz jej personel podlega ochronie podczas działań zbrojnych, a zatem nie może stanowić celu ataków żadnej ze stron konfliktów. Ponadto podczas zajęcia terytorium władze państwa okupacyjnego zobowiązane są wprowadzić dla Obrony Cywilnej ułatwienia niezbędne do realizacji swoich zadań<sup>6</sup>. Nałożenie zadań obronnych na wojewodę natomiast sprawia, iż ochrona wojewody na podstawie przepisów dotyczących OC zawartych w prawie międzynarodowym budzi uzasadnione wątpliwości, które nie muszą być rozstrzygnięte przez stronę konfliktu na korzyść wojewody jak stanowi art. 50 ust. 1 *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich*<sup>7</sup>. Polskie prawo nie powinno stwarzać obiekcji w tym zakresie, dlatego też zasadne jest odebranie wojewodzie zadań na rzecz obronności lub przypisanie kompetencji szefa obrony cywilnej do innego urzędu lub osoby.

Kolejnym problemem OC jest błędne odwzorowanie symbolu Międzynarodowego Znak Obrony Cywilnej. Powszechnie przyjętym logiem OC w Polsce jest niebieski trójkąt równoboczny wpisany w pomarańczowy okrąg niedotykający swoimi wierzchołkami skraju tła. Stanowi to błąd, bowiem zgodnie z regulaminem dotyczącym identyfikacji *I protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* prawidłowym znakiem Obrony Cywilnej jest niebieski trójkąt równoboczny na pomarańczowym tle (rys. 15).



Źródło: Regulamin dotyczący identyfikacji do *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa 8 czerwca 1977 r., Dz. U. 1992 nr 41 poz. 175, art. 15.

Rysunek 15. Międzynarodowy  
Znak Obrony Cywilnej

<sup>5</sup> Zob. tamże, art. 17 ust. 6, 7.

<sup>6</sup> Zob. *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich*..., art. 62 ust. 1, art. 63 ust. 1.

<sup>7</sup> Zob. tamże, art. 50 ust. 1.

Niewłaściwe przełożenie symbolu Obrony Cywilnej podczas konfliktu zbrojnego przyczynić się może do błędnej interpretacji przez stronę przeciwną miejsc przeznaczonych dla osób cywilnych. Doprowadzić to może do nadużyć, a w następstwie wzrostu liczby ofiar wśród społeczeństwa, z uwagi na ryzyko ataku na ludzi, obiekty i sprzęt posługujący się błędną symboliką.

Problem użycia znaku Obrony Cywilnej ma jednak głębsze podłoże ze względu na jego podobieństwo do symbolu pojazdu specjalnego wykorzystywanego przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie część sprzętu będąca na wyposażeniu wojska oznakowana jest symbolem budzącym uzasadnione skojarzenie z Obroną Cywilną (rys. 16 i 17).



Źródło: <http://www.defence24.pl/16735,kolejne-czołgi-twardy-do-remontu> [dostęp: 23.05.2016].

Rysunek 16. Czołg PT-91 Twardy wraz ze znakiem pojazdu specjalnego



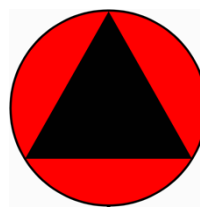
Źródło: [http://www.altair.com.pl/news/view?news\\_id=1254](http://www.altair.com.pl/news/view?news_id=1254) [dostęp: 23.05.2016].

Rysunek 17. Samochód opancerzony AMZ Tur II wraz ze znakiem pojazdu specjalnego

Podstawą prawną do korzystania przez Siły Zbrojne ze znaku pojazdu specjalnego jest *Rozporządzenie Ministrów Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów specjalnych i pojazdów używanych do celów specjalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. W świetle przepisów symbol pojazdu specjalnego składa się z czarnego trójkąta równobocznego umieszczonego wierzchołkiem do góry na żółtym bądź czerwonym odbłaskowym okręgu<sup>8</sup>. Zestawienie znaku Obrony Cywilnej wykorzystywanego w Polsce z symbolem pojazdu specjalnego przedstawiają rys. 18 i 19.



Wzór 1



Wzór 2

Źródło: Załącznik do Rozporządzenia Ministrów Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów specjalnych i pojazdów używanych do celów specjalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2005 nr 116 poz. 974.

Rysunek 18. Znak pojazdu specjalnego



Źródło: <http://www.ock.gov.pl/> [dostęp: 23.05.2016].

Rysunek 19. Znak obrony cywilnej  
wykorzystywany w Polsce

Istniejące podobieństwo między znakami może w przypadku konfliktu zbrojnego doprowadzić do nieporozumień związanych z utożsamianiem pojazdów wykorzystywanych przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej z pojazdami obrony

<sup>8</sup> Zob. *Rozporządzenie Ministrów Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów specjalnych i pojazdów używanych do celów specjalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2005 nr 116 poz. 974, załącznik do rozporządzenia.



cywilnej. Zastosowanie obecnej formy symbolu pojazdu specjalnego przez armię w czasie działań militarnych zagraża utracie funkcji ochronnych znaku obrony cywilnej. W zaistniałych okolicznościach wzrasta ryzyko, iż podczas wojny symbol OC nie będzie respektowany. Istotne jest, aby znak pojazdu specjalnego różnił się w sposób niebudzący żadnych wątpliwości i skojarzeń z oznaczeniem OC.

Inną sprzeczność w prawie stanowi nałożenie funkcji Szefa Obrony Cywilnej Kraju na Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, który podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Powyższa sytuacja w pierwotnym założeniu miała być rozwiązaniem tymczasowym, jednak do chwili obecnej<sup>9</sup> nie zostało to zmienione. Szef OCK z racji nałożonych zadań na Obronę Cywilną wynikających z *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* oraz polskich przepisów prawa<sup>10</sup> jest przełożonym wszystkich ministrów, których kompetencje mieszczą się w obrębie zadań OC. Z uwagi na powyższe w polskim prawie istnieje poważny błąd, bowiem urzędnik niższego szczebla, jakim jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, nie może nakazać realizacji zadania urzędnikowi wyższego poziomu – ministrowi bądź Prezesowi Rady Ministrów. Działanie to również doprowadziło do zmarginalizowania roli Obrony Cywilnej. Należy także podkreślić, iż Szef OCK kieruje systemem za pomocą wytycznych, które nie są aktem prawnym. W obecnej sytuacji OC nie wpływa istotnie na poziom odczuwalnego bezpieczeństwa w kraju.

Obrona Cywilna w Polsce nie jest przygotowana do realizacji zadań. Mimo iż we wszystkich województwach funkcjonują formacje obrony cywilnej, to nie spełniają one swojej roli, bowiem nie uczestniczą w działaniach na rzecz bezpieczeństwa. Ponadto fakultatywność w tworzeniu formacji obrony cywilnej przez przedsiębiorców oraz brak skutecznych narzędzi zobowiązujących podmioty gospodarcze do realizacji zadań OC, a także konserwacji i utrzymania budowli ochronnych, pozbawia system gotowości do wykonywania swoich obowiązków. Powyższa sytuacja wynika w dużej mierze z braku precyzyjnych uregulowań prawnych określających zasady funkcjonowania Obrony Cywilnej. Szef OCK na przestrzeni lat 2008–2011 wprowadził jedynie 3 dokumenty w postaci wytycznych. Znaczenie systemu sprowadzone zostało jedynie do roli formalnej, polegającej na tworzeniu planów obrony cywilnej oraz szkoleń.

<sup>9</sup> Zgodnie ze stanem prawnym na dzień 30.04.2020 r.

<sup>10</sup> Zob. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 17. ust. 4 pkt 3.



Kolejny system ochrony ludności to zarządzanie kryzysowe, które również nie jest pozbawione błędów. Brak przepisów wykonawczych do ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz odniesienia tej ustawy do ustaw o samorządach: gminnych i powiatowych powoduje, iż w wielu miejscach niepowoływane są komórki w regulaminach organizacyjnych urzędów do wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Ponadto dogłębne zapoznanie się z problematyką funkcjonowania Obrony Cywilnej i zarządzania kryzysowego w Polsce pozwala na sformułowanie konkluzji o pokrywaniu się przedmiotowych zadań obu systemów, co wynika z obowiązujących przepisów prawnych. Istnienie zhierarchizowanego oraz zorganizowanego zarządzania kryzysowego realizującego zbieżne obowiązki równoległe do formacji obrony cywilnej prowadzi do dublowania się działań wykonywanych w ramach realizacji tych samych zadań na rzecz ochrony ludności. Następstwem takiego stanu rzeczy jest tworzenie odrębnych planów zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej dotyczących analogicznych celów przejawiających się w:

- zapewnieniu współdziałania wszystkich poziomów administracji publicznej w przypadku sytuacji zagrażającej życiu, zdrowiu bądź mieniu ludności;
- zagwarantowaniu koordynacji czynności prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz samorządowej dla zapobiegania zagrożeniom.

Brak płaszczyzny współpracy, jak również nieustalenie przejrzystych kompetencji i zależności między zarządzaniem kryzysowym a Obroną Cywilną, prowadzi do wątpliwości związanych z odpowiedzialnością za realizację konkretnych zadań. Skutkiem powyższego może być zaniechanie ich realizacji, co w konsekwencji zwiększa ryzyko przypuszczalnych strat. Kluczowe dla poprawy niniejszej sytuacji jest wdrożenie odpowiednich rozwiązań systemowych pozwalających na uporządkowanie zakresu współdziałania Obrony Cywilnej z zarządzaniem kryzysowym.

Utrzymywanie powstałego dualizmu nie tylko godzi w bezpieczeństwo obywateli, ale również generuje niepotrzebne wydatki finansowe. Zasadne jest więc zadanie pytania: W jakim celu utrzymuje się nieoperatywną dwoistość przyjętych założeń OC i zarządzania kryzysowego?

Pomimo niespójności z obroną cywilną system zarządzania kryzysowego wykazuje się wysoką gotowością do działania. Istotny mankament obniżający operatywność systemu stanowi wyłącznie brak obowiązku funkcjonowania komórki organizacyjnej zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym. Konsekwencją takiego stanu jest ryzyko opóźnienia funkcjonowania systemu na poziomie administracji publicznej, która jako pierwsza powinna podjąć działania w przypadku masowego zagrożenia dla bezpieczeństwa mieszkańców. W zdecydowanej większości gmin funkcjonuje wyłącznie jednoosobowe stanowisko do spraw bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, które łączy również inne obowiązki

dotyczące ewidencji ludności, działalności gospodarczej oraz spraw obronnych. Poza tym od czasu powstania systemu do 2013 r. nie było spójności planistycznej działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na każdym szczeblu administracji publicznej.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy to najlepiej działający system ochrony ludności w Polsce, niosący pomoc społeczeństwu w przypadku wystąpienia niemal każdego rodzaju zagrożenia. W świetle obowiązujących przepisów system powiela zadania Obrony Cywilnej w aspektach dotyczących walki z pożarami, ratownictwa, ewakuacji, usuwania skażeń i pomocy medycznej<sup>11</sup>. Niewystępowanie mechanizmów współpracy, a zwłaszcza jednoznacznego podziału obowiązków między systemami, tworzy dualizm kompetencyjny na linii zarządzanie kryzysowe – ratownictwo – obrona cywilna.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy to system w pełni gotowy do wykonywania ustawowych zadań. Pomimo niespójności prawnych związanych z dublowaniem zadań Obrony Cywilnej, KSRG dobrze współpracuje z zarządzaniem kryzysowym, realizując zadania w fazie reagowania. Oparcie systemu na Państwowej Straży Pożarnej, ale również udział wyłącznie spełniających wymagające kryteria formacji ochotniczych sprawia, że Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy wywiązuje się ze wszystkich swoich obowiązków na wysokim poziomie. Bardzo dobre wyszkolenie strażaków-ratowników i posiadany sprzęt umożliwiają niesienie pomocy w każdych warunkach. O wysokim stopniu gotowości systemu do działań ratowniczych świadczy także czas dotarcia do miejsca zdarzenia. Według danych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej w ponad 88% przypadków czas przybycia na miejsce zdarzenia pierwszego zastępu od momentu przyjęcia zgłoszenia jest krótszy niż 15 minut<sup>12</sup>.

Następnym systemem ochrony ludności jest System Powiadamiania Ratunkowego, w którym w trakcie procesu wdrażania stwierdzono liczne nieprawidłowości związane z naruszeniem ówczesnych przepisów ustawowych<sup>13</sup>. Minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiedzialny wówczas za nadzór nad budową systemu nie podjął żadnych działań w powyższej kwestii. Dopiero przyjęcie *Ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego*

11 Stwierdzono na podstawie porównania zadań Obrony Cywilnej wynikających z *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* z art. 14 ust. 1 *Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* oraz art. 1 ust. 1 i 2 *Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*.

12 Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Przygotowanie systemu ochrony ludności...*, s. 30.

13 Zob. tamże, s. 10.

ostatecznie unormowało prawne funkcjonowanie systemu, który obecnie nie budzi zastrzeżeń. W 2014 r. podjęto prace legislacyjne, których efektem było przyjęcie 5 rozporządzeń na podstawie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego.

Działanie Systemu Powiadamiania Ratunkowego na przestrzeni ostatnich lat uległo znaczącej poprawie. Przyjęte zostały bowiem jednolite standardy obsługi zgłoszeń alarmowych. Obecnie zasięg numeru „112” obejmuje całą Polskę, natomiast jeszcze w roku 2012 był to obszar zamieszkały przez jedynie 8% populacji kraju. Ponadto w grudniu 2018 r. zakończony został proces przełączania numeru „997” do centrów powiadamiania ratunkowego. Skrócony został również czas oczekiwania na połączenie, który obecnie wynosi około 10–11 sekund. Informacje przekazywane dysponowanym na miejsce zdarzenia podmiotom ratowniczym dotyczą wyłącznie wystąpienia bądź podejrzenia wystąpienia zagrożenia<sup>14</sup>. Centra powiadamiania ratunkowego mają docelowo obsługiwać zgłoszenia ze wszystkich numerów alarmowych.

Państwowe Ratownictwo Medyczne to ostatni system odpowiedzialny za ochronę ludności cywilnej. Zadania systemu związane z udzielaniem poszkodowanym pomocy medycznej powielają obowiązki Obrony Cywilnej, wpisując się w istniejący konflikt zadaniowy między systemami. Pozytywnym elementem jest dobra współpraca Państwowego Ratownictwa Medycznego z Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym. Oba systemy uzupełniają się w działaniach ratowniczych w zakresie pomocy medycznej. Zadaniem podmiotów KSRG jest udzielenie kwalifikowanej pierwszej pomocy i przekazanie osób poszkodowanych zespołom ratownictwa medycznego, które prowadzą dalsze specjalistyczne czynności ratunkowe. Państwowe Ratownictwo Medyczne odpowiada za pomoc każdej osobie będącej w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

System ogólnie jest przygotowany do realizacji zadań ustawowych, jednak posiada znaczące problemy, które uniemożliwiają wykorzystanie pełnego potencjału, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa ludności cywilnej. Szpitalne oddziały ratunkowe udzielają świadczeń zdrowotnych każdemu pacjentowi zgodnie z przyjętymi standardami<sup>15</sup>. Należy jednak pamiętać, że pomoc SOR powinna być udzielana wyłącznie osobom będącym w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Takie działanie stanowi naruszenie art. 3 pkt 9 oraz art. 33 ust. 1 *Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym*. Obniża to

14 Zob. K. Sikora-Wojtarowicz, A. Nienartowicz, *Funkcjonowanie centrów...*, s. 236.

15 Zob. Informacja o wynikach kontroli. *Funkcjonowanie systemu ratownictwa...*, s. 8.

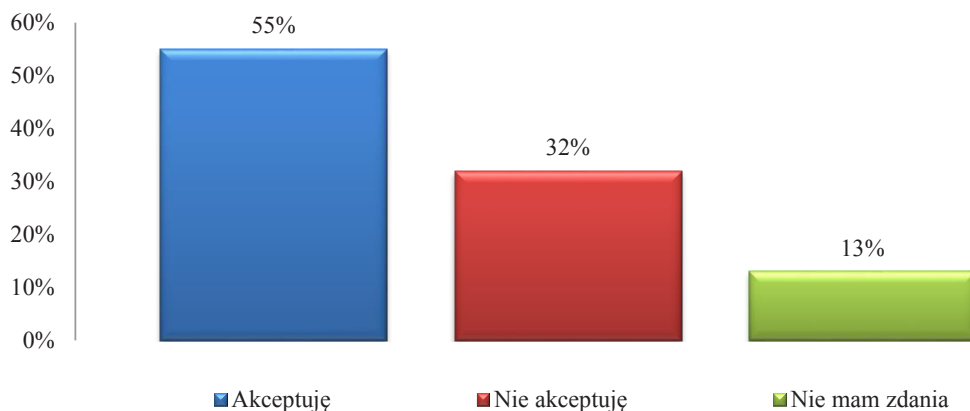
poziom gotowości systemu do działań, bowiem stwarza zagrożenie w postaci wydłużenia czasu na udzielenie pomocy pacjentom będącym w rzeczywistym stanie zagrożenia życia. Problem stanowi także zbyt obszerny teren operacyjny dla zespołów ratownictwa medycznego w wielu miejscach w Polsce. Przekłada się to na dłuższy czas oczekiwania na dojazd pogotowia ratunkowego. Ponadto w wielu województwach wykazano braki w obsadach zespołów ratownictwa medycznego<sup>16</sup>.

Nierozzerwalny element ochrony ludności stanowi kształcenie dzieci, młodzieży i osób dorosłych z zakresu ratownictwa oraz budowania świadomości społecznej na temat bezpieczeństwa. Obecny sposób kształcenia realizowany w szkołach nie wyczerpuje potrzeb edukacyjnych w tym zakresie. Młodzi ludzie po skończeniu szkoły nie posiadają odpowiedniej wiedzy i umiejętności z zakresu ratownictwa, dlatego nie mogą zapewnić bezpieczeństwa zarówno sobie, jak i pozostałym osobom w najbliższym otoczeniu. Pod tym względem młodzież wchodzi w dorosłość nieprzygotowana do życia. Analiza dotychczasowych programów, celów i treści kształcenia z przedmiotu *Edukacja dla bezpieczeństwa*, form prowadzenia zajęć, a także wymiaru czasu przeznaczanego na realizację przedmiotu, pozwala na sformułowanie konkluzji o braku szansy na skuteczne edukowanie uczniów z tego obszaru. Wynika to przede wszystkim ze zbyt ogólnie sformułowanej problematyki oraz ograniczeń godzinowych. Edukacja z obszaru bezpieczeństwa powinna być priorytetem, gdyż stanowi najtańszą i najefektywniejszą formę zapobiegania zagrożeniom. Zasadne wydaje się więc prowadzenie takich zajęć edukacyjnych od przedszkola do szkoły wyższej. Treści kształcenia powinny być jednak zróżnicowane w zależności od wieku słuchaczy. Zajęcia szkolne z zakresu bezpieczeństwa nie powinny być prowadzone w tradycyjny sposób, skupiając się na przyswajaniu określonych, podstawowych faktów, zasad czy teorii. Uczniowie wiedzę i umiejętności powinni nabywać w warunkach najbardziej zbliżonych do rzeczywistych zagrożeń. Tylko wtedy będą w stanie zapamiętać oraz utrwalić posiadaną wiedzę i umiejętności, nabierając przy tym określonych nawyków bezpieczeństwa.

W 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła wyniki badań przeprowadzonych we wszystkich państwach Unii Europejskiej (wówczas 27), w których sprawdzano opinię mieszkańców na temat działalności władz państwowych w walce z zagrożeniami naturalnymi i wywołanymi przez człowieka (wyk. 5).

**16** Taki stan rzeczy miał miejsce w województwach: warmińsko-mazurskim, mazowieckim, lubuskim i dolnośląskim.

Wykres 5. Rozkład opinii obywateli Polski na temat akceptacji działalności władz państwowych w walce z zagrożeniami naturalnymi i wywołanymi przez człowieka



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometru nr 371, *Internal Security*, 2011, s. 59.

W Polsce 55% respondentów wyraziło akceptację dla działań władz w przedmiotowym zakresie. Odmienny pogląd zaprezentowało 32% ankietowanych, natomiast 13% nie miało zdania. Niniejsze badania uznać należy za zaskakujące w obliczu rzeczywistego stanu ochrony ludności w kraju. Po dokonaniu analizy systemów odpowiedzialnych za ochronę ludności cywilnej w Polsce nasuwa się wniosek, iż tylko Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy był w pełni przygotowany do realizacji swoich zadań. Pozostałe systemy wykazywały mankamenty, które istotnie wpływały na poziom bezpieczeństwa świadczonego przez organy państwa.

## 4.2. Kierunki rozwoju ochrony ludności w Polsce

Rozważania na temat bezpieczeństwa ludności cywilnej w Polsce w sytuacji zagrożeń naturalnych lub będących wynikiem działalności człowieka jednoznacznie prowadzą do konkluzji, iż sposób zorganizowania ochrony ludności wynikający z obowiązującego stanu prawnego nie zaspokaja wszystkich potrzeb społeczeństwa oraz nie gwarantuje ludności cywilnej ochrony we wszystkich warunkach. Państwo powinno zapewnić społeczeństwu bezpieczeństwo podczas zagrożeń występujących w czasie pokoju, kryzysu i wojny, a poprzez właściwe przygotowanie systemów ochrony ludności również podczas okupacji, kiedy przestają funkcjonować organy władzy. Sposób zorganizowania ochrony ludności zatem powinien być oparty na nowoczesnych rozwiązaniach systemowych uwzględniających charakterystyczne dla kraju uwarunkowania oraz wykorzystywać pełen wachlarz

możliwości wynikający z prawa międzynarodowego ratyfikowanego przez Polskę i kraje ościennie.

Z diagnozy systemów ochrony ludności w Polsce wyraźnie wynika, iż nie funkcjonują one w sposób prawidłowy. Głównymi problemami są konflikt zadaniowy, brak spójności między systemami, błędy występujące we właściwym oznaczeniu pojazdów specjalnych oraz przede wszystkim obecny stan prawny. Największe zastrzeżenia spośród systemów ochrony ludności budzi Obrona Cywilna, która funkcjonuje jedynie formalnie, nie wywiązując się ze swoich zadań. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony, a także akty wykonawcze nie regulują wszystkich zakresów zadaniowych obrony cywilnej wynikających z *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich*. Poza tym polskie akty prawne nie wskazują precyzyjnie zadań OC podczas pokoju, sprowadzając działalność systemu do planowania, szkolenia i upowszechniania wiedzy o obronie cywilnej. Wiele przepisów odnoszących się do OC (w tym *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej*) zostało uchylonych, mimo to nie stworzono nowych regulacji w ich miejsce. Brak spójnego prawa dotyczącego obrony cywilnej sprawia, że możliwość wykonywania zadań przez OC w wielu sytuacjach jest bardzo ograniczona. Niekompletność przepisów wygenerowała spory kompetencyjne na płaszczyźnie zarządzanie kryzysowe – ratownictwo – obrona cywilna, które opisano we wcześniejszych rozdziałach. Brak sprawnie działającego systemu ochrony ludności cywilnej przygotowanego do funkcjonowania zarówno w czasie pokoju i kryzysu, jak i konfliktu zbrojnego oraz okupacji stwarza realne zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli, dlatego też niezbędne jest przeprowadzenie koniecznych reform.

Poprawa funkcjonowania ochrony ludności wymaga dokonania znaczących zmian prawnych. Prawo to podstawa funkcjonowania państwa i społeczeństwa, dlatego też nie może budzić żadnych wątpliwości. Dokonanie prawnych zmian w ochronie ludności w Polsce musi być poprzedzone rzetelnymi konsultacjami eksperckimi oraz wspólnym wypracowaniem odpowiedniego kierunku reformy przedmiotowych systemów. Dopiero wówczas wypracowana koncepcja powinna być wdrożona poprzez zmianę obecnie obowiązujących przepisów oraz powstanie nowych aktów prawnych.

Dyskusja nad tym, jak powinna wyglądać ochrona ludności i obrona cywilna w Polsce, trwa już od lat. W ciągu tego okresu przedstawiono wiele kierunków reformy. Ostatni projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 2 lipca 2019 r. znajduje się obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych. Zgodnie z zapisami zawartymi w projekcie ustawy zadania realizowane w ramach ochrony ludności podzielone zostały na przedsięwzięcia przygotowawcze



podejmowane przed wystąpieniem zagrożenia oraz czynności realizowane w sytuacji pojawienia się zagrożenia w czasie pokoju, stanu wojennego bądź wojny. Ustawa ma na celu uzupełnić i uporządkować dotychczas wykonywane działania. Katalog zadań ochrony ludności obejmuje dziedziny ratownictwa, pomocy humanitarnej oraz edukacyjno-szkoleniowej, wykorzystując przy tym cały potencjał podmiotów przewidzianych do ich realizacji. Ustawa zakłada zwiększenie zaangażowania lokalnych przedsiębiorców w prace organizacyjno-planistyczne w zakresie budowania zasobów ochrony ludności poprzez podpisywanie umów gotowości oraz dofinansowanie przedsiębiorców gotowych do zmiany profilu działalności firmy w celu spełnienia potrzeb z zakresu ochrony ludności. Ponadto ustawa wprowadza do stanu prawnego pojęcia, które dotychczas nie zostały zdefiniowane jak „ochrona ludności”, „zasoby ochrony ludności”, „zagrożenie”, „pomoc humanitarna” oraz nową definicję terminu „obrona cywilna”.

Istotną kwestią wynikającą z ustawy jest opisanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej wraz ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, a także sytuacji oraz sposobów postępowania, w wyniku których ochrona ludności zostaje przekształcona w obronę cywilną<sup>17</sup>. Projekt przewiduje także istnienie centralnego organu administracji rządowej w sprawach ochrony ludności i obrony cywilnej, którym byłby Szef Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Kraju powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Urzędem obsługującym Szefa Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej byłaby Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, co wskazuje na pozostawienie na tej funkcji Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Szczególnie istotnym zapisem ustawy jest przepis umożliwiający w czasie wojny organom ochrony ludności realizującym również zadania obronne na wyznaczenie swoich zastępców do objęcia stanowiska szefa obrony cywilnej kierującego wyłącznie poczynaniami obrony cywilnej. Takie rozwiązanie miałooby na celu oddzielenie funkcji szefa obrony cywilnej od kierującego działaniami obronnymi.

Ustawa zakłada także powstanie Krajowego Centrum Szkolenia Ochrony Ludności prowadzącego działalność edukacyjną. Pomysł utworzenia centralnego ośrodka edukacyjno-szkoleniowego dla specjalistów odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej administracji rządowej i samorządowej, przedstawicieli systemu oświaty, organizacji pozarządowych oraz

17 Projekt ustawy przewiduje przekształcenie ochrony ludności w obronę cywilną w sytuacji stanu wojennego lub wojny.



firm komercyjnych, a także ludności cywilnej, wydaje się zasadny i pożądany. Umożliwiłoby to ujednolicenie sposobu realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez wszystkie zaangażowane podmioty.

Kolejną jednostką, jakiej utworzenie przewiduje ustawa, jest Centralna Baza Magazynowa złożona z trzech centrów logistycznych, gromadząca sprzęt do wykorzystania na obszarze całego kraju w sytuacji kryzysowej oraz podczas organizowania międzynarodowych pomocy humanitarnych. Twórcy ustawy zakładają funkcjonowanie centrum logistycznego w trybie 24 godzinnym przez 7 dni w tygodniu.

Propozycje zawarte w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 2 lipca 2019 r. stanowią jeden z wielu kierunków, jakimi może podążać reforma. Skierowanie projektu do uzgodnień międzyresortowych bowiem nie gwarantuje dalszego procedowania oraz rozpoczęcia ścieżki legislacyjnej w parlamencie. Nie jest to pierwszy projekt ustawy mający za zadanie uporządkować przepisy związane z ochroną ludności na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w Polsce.

Inne koncepcje zakładają określenie nowego charakteru działania obrony cywilnej. Dotychczas OC ujęta była w ramach systemu obronnego państwa i służyła przede wszystkim do utrzymania określonych zdolności obronnych. Alternatywą do funkcjonującego modelu jest dokonanie pełnej autonomii obrony cywilnej na poszczególnych poziomach jej działalności, podobnie jak ma to miejsce w Szwecji. Unikalny charakter szwedzkiego systemu bezpieczeństwa cywilnego mógłby stanowić dobry przykład do wykorzystania podczas prac nad zmianami w zakresie ochrony ludności w Polsce. Szwedzki model przewiduje użycie wszystkich cywilnych zasobów państwa do realizacji zadań w czasie zagrożeń. Holistyczne podejście międzysektorowej współpracy w celu zwalczania każdego rodzaju niebezpieczeństwa wymaga także od podmiotów cywilnych dodatkowego wsparcia finansowego sił zbrojnych w czasie wojny<sup>18</sup>. Obowiązek wykonywania zadań OC podzielony został na poziomy: centralny, regionalny i lokalny. Najwyższym organem państwa odpowiedzialnym za konsolidację i koordynację działań jest Szwedzka Cywilna Agencja Kryzysowa. Wykonywanie zadań ochrony ludności spoczywa na zawodowych służbach ratowniczych oraz społecznych organizacjach wolontariuszy zrzeszonych w Lidze Obrony Cywilnej. Szczelbel lokalny posiada znaczną autonomię i swobodę w wykonywaniu swoich zadań, co pozwala odpowiednio dostosować się do zaistniałych sytuacji kryzysowych.

18 W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 106.

Następną kwestię pozostającą do rozstrzygnięcia stanowi odstąpienie od podziału zadań na czas pokoju i wojny. Funkcjonująca obecnie systematyzacja ustanowiona została w okresie zimnej wojny z uwagi na znaczące prawdopodobieństwo wybuchu światowego konfliktu zbrojnego z użyciem broni masowego rażenia. Zagrożenia dla społeczeństwa, w których niezbędne jest podjęcie działań ratowniczych, występują zarówno podczas pokoju, jak i wojny. Różnice pojawiać się mogą w skali zagrożenia, natomiast cel oraz sposób jego realizacji pozostaje niezmienny. Współcześnie uzasadnione wydaje się odejście od powyższego podziału oraz zbudowanie systemu bezpieczeństwa cywilnego zdolnego do wykonywania działań ratowniczych oraz humanitarnych zarówno podczas pokoju, jak i kryzysu, wojny czy okupacji. Ludność cywilna ma bowiem prawo do bezpieczeństwa bez względu na stan, w jakim znajduje się państwo. Ponadto konsekwencje katastrof naturalnych, technicznych czy zamachów terrorystycznych mogą nieść za sobą znacznie poważniejsze skutki niż konflikt zbrojny. Niepozostawiającym wątpliwości przykładem, zdającym się potwierdzać potrzebę odejścia od podziału zadań ze względu na stan pokoju i wojny, jest katastrofa elektrowni jądrowej w Czarnobylu z 1986 r. oraz jej późniejsze konsekwencje. Zdarzenie dowiodło, że nie jest konieczne bojowe zastosowanie broni atomowej, aby doszło do silnego skażenia promieniotwórczego zabijającego zarówno w momencie wybuchu, jak i wiele lat później. W dobie rosnącej popularności energii jądrowej w Europie Zachodniej oraz planów budowy elektrowni w Polsce zwiększa się ryzyko wystąpienia zagrożenia w przyszłości zarówno na skutek błędu ludzkiego, jak i zamachu terrorystycznego bądź awarii.

Ważnym aspektem w debacie nad odejściem od dotychczasowej klasyfikacji zadań jest również prawo międzynarodowe. Fakt ratyfikowania przez niemal wszystkie kraje świata *I Protokołu dodatkowego do konwencji geneverskich* zapewnia w świetle międzynarodowych przepisów kontynuowanie funkcjonowania zorganizowanego przez państwo systemu ochrony ludności cywilnej w sytuacji wojny i okupacji oraz bezpieczeństwo jego personelowi. Mocarstwo okupacyjne zgodnie z prawem międzynarodowym ma obowiązek umożliwić dalsze działanie służbom ratunkowym odpowiedzialnym za pomoc ludności cywilnej na terenie okupowanego kraju. Zachowanie ciągłości działania systemu ochrony ludności stanowi kluczowy element bezpieczeństwa osób niebiorących aktywnego udziału w walkach zbrojnych. Brak wsparcia służb ratunkowych podczas wojny lub okupacji naraża społeczeństwo na większe ryzyko śmierci i strat materialnych. Niezbędne jest zatem ujednolicenie zasad oraz sposobu działania systemu ochrony ludności cywilnej w czasie pokoju, kryzysu, wojny i okupacji. Powyższe

czynności ograniczyłyby ryzyko wystąpienia dezorganizacji wywołanej na skutek zmiany stanu, w jakim znajduje się państwo.

Kluczową kwestią w kontekście kierunku rozwoju ochrony ludności w Polsce jest również określenie roli organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa cywilnego w obliczu potencjalnego konfliktu zbrojnego. Obecnie zadania związane z ochroną ludności w warunkach wojny należą do kompetencji państwa, jednakże przed powstaniem *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* i podpisaniem go przez przedstawicieli państw świata działalność ta była domeną organizacji pozarządowych. Prawo międzynarodowe chroniące społeczeństwo miało przyczynić się do ograniczenia liczby ofiar w obliczu wysokiego ryzyka wystąpienia globalnego konfliktu zbrojnego z użyciem nowych rodzajów broni i technologii między państwami Paktu Północnoatlantyckiego a Układem Warszawskim. Skuteczność udzielanej pomocy przez organizacje pozarządowe w warunkach wojennych mogłaby okazać się wysoce nieefektywna. Konieczne było nałożenie na organy państwowe obowiązku związanego z bezpieczeństwem osób cywilnych w czasie działań militarnych. Obecnie prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu zbrojnego z użyciem broni masowego rażenia jest niewielkie, a współcześnie toczone wojny mają charakter lokalny. W zaistniałych okolicznościach prowadzenie akcji ratowniczych i humanitarnych przez organizacje pozarządowe mogłoby okazać się skuteczniejsze niż działalność świadczona w tym zakresie przez instytucje państwowe. Pomoc poszkodowanym udzielana przez państwo może być odebrana jako stronnicza i nieprzyjacielska.

Z uwagi na fakt, iż w kraju funkcjonuje obecnie pięć głównych systemów odpowiadających za bezpieczeństwo ludności oraz konflikt zadaniowy na linii zarządzanie kryzysowe – ratownictwo – obrona cywilna, działaniem niezbędnym jest dokonanie całościowego uporządkowania kompetencji z obszaru ochrony ludności wraz z utworzeniem jednolitych struktur organizacyjnych. Wśród wielu koncepcji na reformę ochrony ludności cywilnej w Polsce jedną z nich jest stworzenie jednego, spójnego systemu. Potencjalna budowa nie może być jednak prowadzona na „zgliszczach” obecnych rozwiązań. Tworzenie nowego systemu ochrony ludności powinno być realizowane na podstawie sprawdzonych i skutecznych rozwiązań zaczerpniętych z systemu zarządzania kryzysowego, Obrony Cywilnej, Systemu Powiadamiania Ratunkowego, Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego. Wiązać się to jednak może z wysokimi kosztami wdrożenia nowego systemu oraz dużym ryzykiem dezorganizacji wśród służb ratowniczych związanym z długim okresem adaptacji do nowych rozwiązań. Przedsięwzięcie obarczone byłoby wysokim ryzykiem niepowodzenia, co w takim przypadku skutkowałoby również utratą znaczących

środków finansowych. Ponadto budowa nowego systemu przyczyni się do obniżenia poziomu bezpieczeństwa ludności na początku jego funkcjonowania, gdyż jest to ogromne przedsięwzięcie wymagające przeszkolenia wszystkich pracowników i funkcjonariuszy podmiotów uczestniczących w działaniach nowego systemu. Pomimo szkoleń i ćwiczeń w pierwszych latach system może wykazywać znaczące nieprzygotowanie do realizacji określonych zadań, dlatego jego skuteczność może okazać się relatywnie niska w stosunku do obecnych rozwiązań.

Kwestią sporną wciąż pozostaje określenie organu, który powinien stać na czele Obrony Cywilnej w Polsce. Pod wieloma względami zasadne wydaje się powierzenie niniejszej funkcji Prezesowi Rady Ministrów jako podmiotowi posiadającemu najszerze kompetencje do zajmowania najwyższego stanowiska kierowniczego w Obronie Cywilnej. Uprawnienia konstytucyjne umożliwiają Prezesowi Rady Ministrów realnie wpływać na bezpieczeństwo ludności. Przyjmując takie rozwiązanie, dostrzega się jednak konieczność dokonania zmian w obszarze obronności. Dotyczy to przede wszystkim ograniczenia kompetencji Rady Ministrów w sprawach związanych z pełnieniem ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Modyfikacje prawne w tym zakresie wymagają jednak głębszych analiz, refleksji oraz konsultacji.

Inne rozwiązanie stanowi powierzenie funkcji Szefa Obrony Cywilnej Kraju ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych w randze wicepremiera. Mógłby on posiadać ustawowe pełnomocnictwa do koordynowania działań innych ministerstw oraz organizacji pozarządowych, a także upoważnienie do tworzenia tzw. Państwowego Centrum Koordynacji. Centrum pełniłoby rolę ekspercką, operacyjną bądź koordynacyjną w czasie masowego zdarzenia kryzysowego. Wybór członków centrum należałby do kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Państwowe Centrum Koordynacji odpowiadałoby za ocenę sytuacji oraz wypracowanie odpowiednich konkluzji dla podmiotów decyzyjnych Obrony Cywilnej. Pomimo braku występowania sytuacji kryzysowych w kraju, grono ekspertów powołane do centrum zbierałoby się cyklicznie na naradę w celu omówienia bieżącej sytuacji w państwie oraz stanu bezpieczeństwa obywateli. Zadaniem centrum nie byłoby podejmowanie decyzji, lecz wypracowanie odpowiednich rozwiązań dla organów kierowniczych OC w celu ograniczenia skutków i zażegnania powstałej sytuacji kryzysowej. W pracach centrum mogliby uczestniczyć także przedstawiciele różnych instytucji, którzy, mając odpowiednie przygotowanie merytoryczne oraz praktyczne, wspomogliby ekspertów centrum w wypracowywaniu odpowiednich metod zniwelowania istniejącego zagrożenia.

Interesującą koncepcją w kontekście reformy ochrony ludności jest włączenie Policji oraz agencji ochrony osób i mienia w struktury Obrony Cywilnej. Pomysł

dotyczyłby wyłącznie tych agencji, które zawarłyby umowę cywilnoprawną na świadczenie usług z zakresu ochrony obiektów należących do infrastruktury krytycznej<sup>19</sup>, z wyłączeniem ochraniających obiektów kategorii pierwszej szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>20</sup>. Idea wiązać się musi z jednoczesnym zwolnieniem z możliwości militaryzacji agencji ochrony osób i mienia oraz powołaniem ich pracowników do pełnienia służby wojskowej w ramach powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji konfliktu zbrojnego. Włączenie Policji do Obrony Cywilnej podwyższy poziom bezpieczeństwa publicznego jednak kosztem bezpieczeństwa militarnego. Kwestią nieulegającą wątpliwości jest zdolność Policji do zapewnienia właściwej realizacji zadania zawartego w *I Protokole dodatkowym do konwencji genewskich* z zakresu doraźnej pomocy dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami. Ponadto w czasie wojny oraz okupacji rolą Policji jest również zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego wśród społeczeństwa. Nie ma lepszej formacji, która mogłaby skutecznie wywiązać się z powyższego obowiązku. Wiąże się to jednak z wyłączeniem możliwości objęcia militaryzacją Policji w razie ogłoszenia mobilizacji bądź podczas konfliktu zbrojnego. Według danych Policja liczy niespełna 100 tys. funkcjonariuszy<sup>21</sup>. To osoby wyszkolone i w zdecydowanej większości pracujące na co dzień z bronią, dlatego też niewątpliwie stanowiłyby istotne wsparcie dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie działań wojennych prowadzonych na terenie państwa. Jednakże wydaje się, iż zaliczenie formacji policyjnych do potencjału wojskowego jakiegokolwiek państwa jest mało zasadne, ze względu na ich misję związaną z przestrzeganiem i zapewnieniem porządku publicznego, który w sytuacjach konfliktu zbrojnego jest szczególnie narażony na działania przestępcze. Zgodnie z *I Protokolem dodatkowym do konwencji genewskich* strony konfliktu mogą włączyć w skład sił zbrojnych organizacje paramilitarne lub uzbrojone służby porządku publicznego, ale o ich włączeniu powinny poinformować strony konfliktu<sup>22</sup>. Oznaczać to może również, że jeżeli formacje policyjne nie są włączone z punktu prawnego w skład sił zbrojnych i nie wykonują zadań bezpośrednio wspierających ich działania

19 Zob. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu...*, art. 3 pkt 2, 2a, 3.

20 Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*, Dz. U. 2017 poz. 42, §2, 3, 4, 5.

21 Zob. <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/120032,Stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2018-roku.html> [dostęp: 19.08.2018].

22 Zob. *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich...*, art. 43 pkt 3.

operacyjne to mogą być włączone w skład systemu ochrony ludności. Realizują bowiem bezpośrednio zadania na rzecz obrony społeczeństwa przed bezprawnym działaniem osób i organizacji przestępczych, a nie agresora zbrojnego co jest domeną sił zbrojnych. Włączenie formacji policyjnych w skład systemu ochrony ludności wydaje się zasadne, ponieważ w okresie wojny i początkowym okresie okupacji, kiedy agresor nie ustanowi swojej administracji na okupowanym terenie, powstaje okres bezwładzy, który sprzyja łamaniu praw człowieka i rozwojowi przestępczej działalności. Jednym z przykładów dezorganizacji obowiązującego prawa i porządku publicznego było zwycięstwo wojsk koalicyjnych w Iraku, gdzie po 1 maja 2003 r. nastąpił okres chaosu i rozwoju przestępczości skierowanej na osoby cywilne oraz obiekty publiczne i prywatne. Stąd wydaje się zasadne, by funkcjonowała instytucja chroniąca obywateli, obiekty użyteczności publicznej nie przed najeźdźcą, a przed przestępczością pospolitą i zorganizowaną. Idea włączenia Policji w struktury Obrony Cywilnej zatem wydaje się nowatorskim pomysłem, wymagającym jednak wielu debat oraz konsultacji.

Obecnie agencje ochrony osób i mienia zabezpieczają wiele obiektów infrastruktury krytycznej. Konsekwencją takiego podejścia jest pytanie, co dzieje się z ochroną obiektu infrastruktury krytycznej w sytuacji konfliktu zbrojnego bądź stanu nadzwyczajnego? Czy umowy dotyczące świadczenia usług ochrony zawarte z agencjami ochrony osób i mienia w czasie pokoju będą kontynuowane podczas wojny? W zdecydowanej większości umowy zawierane przez operatorów infrastruktury krytycznej z agencjami ochrony osób i mienia regulują powyższe kwestie w zapisach dotyczących „siły wyższej”. Termin „siła wyższa” odnosi się do zdarzeń występujących niezależnie od stron umowy, którym nie mogą zapobiec. Dotyczy to: konfliktów zbrojnych, stanów nadzwyczajnych i epidemii, ograniczeń wynikających z kwarantanny oraz izolacji będącej następstwem decyzji właściwych organów administracji publicznej, rewolucji, zamieszek czy strajków. W wypadku wystąpienia zdarzenia określonego mianem „siły wyższej” obowiązki agencji ochrony osób i mienia względem operatora infrastruktury krytycznej mogą ulec zawieszeniu bez ryzyka nałożenia kar, utraty zabezpieczenia wykonania umowy bądź odstąpienia od umowy z powodu niedopełniania obowiązków. Z uwagi na powyższe obiekty infrastruktury krytycznej w czasie wystąpienia konfliktu zbrojnego lub stanu nadzwyczajnego mogą nie być zabezpieczone przez agencje ochrony osób i mienia zgodnie z postanowieniami umowy. Wówczas w przypadku braku innych sił i środków operatora infrastruktury krytycznej konieczne jest podjęcie działań ochronnych przez służby publiczne.

Agencje ochrony osób i mienia zatrudniane do zabezpieczenia obiektu infrastruktury krytycznej zobowiązane są spełniać określone kryteria zawarte



w ogłoszonym przetargu. Obecne przepisy odnoszące się do branży ochrony osób i mienia nie stawiają wysokich wymagań w stosunku do pracowników ochrony jak to miało miejsce pierwotnie. W świetle obecnie obowiązującego prawa, aby zostać kwalifikowanym pracownikiem ochrony fizycznej nie jest konieczny egzamin na licencję I bądź II stopnia, ponieważ wymóg ten został usunięty z przepisów<sup>23</sup>. Od 1 stycznia 2014 roku kandydat na kwalifikowanego pracownika ochrony powinien tylko: mieć ukończone 21 lat, posiadać wykształcenie minimum gimnazjalne, nie być skazany prawomocnym wyrokiem sądowym za przestępstwo umyślne, posiadać pełną zdolność do czynności prawnych i nie-naganną opinię wydaną przez odpowiedni organ Policji. Ponadto nie może toczyć się w stosunku do kandydata żadne postępowanie karne za przestępstwo. Po spełnieniu powyższych kryteriów osoby zostają wpisane na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej prowadzoną przez Komendanta Głównego Policji. Z uwagi na tak niskie wymagania, firmy ochroniarskie nie dają żadnej gwarancji skuteczności świadczonych usług. Zatrudnione osoby nie muszą wykazywać się dobrą sprawnością fizyczną i wyższym wykształceniem, gdyż niskie płace, jakie oferuje się w branży, nie są konkurencyjne w stosunku do innych zawodów. Ponadto często w firmach ochroniarskich zatrudniani są emeryci bądź osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności. Powstają również wątpliwości związane z motywacją do pracy ochroniarzy w czasie ewentualnego konfliktu zbrojnego bądź stanu nadzwyczajnego. Oferowane niskie wynagrodzenie w branży ochroniarskiej w połączeniu z wysokim poziomem stresu, jaki wywołuje wojna bądź stan nadzwyczajny wśród społeczeństwa, może w takim przypadku skłonić pracownika ochrony do porzucenia pracy. Wówczas obiekt zostałby pozbawiony odpowiedniego zabezpieczenia. Jednakże należy podkreślić, że wśród agencji ochrony osób i mienia funkcjonują firmy duże, średnie oraz małe. Zwykle ten niski poziom oceny dotyczy firm małych i średnich. Jeżeli w okresie pokoju agencjom ochrony osób i mienia powierza się obiekty infrastruktury krytycznej, banki czy instytucje publiczne, to można postawić tezę, że firmy te musiały spełnić określone kryteria, nie tylko konkurencyjności finansowej. Stąd wydaje się, że osoby, które wykonują zadania ochronne w okresie pokoju na rzecz obiektów infrastruktury krytycznej oraz obiektów podlegających obowiązkowej ochronie z listy właściwego wojewody, mogą po spełnieniu sprecyzowanych kryteriów i ich

**23** Zob. *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*, Dz. U. 1997 nr 114 poz. 740, art. 2 pkt 2, Rozdział 5; *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*, Dz. U. 2018 poz. 2142, art. 2pkt 2, Rozdział 5.



międzynarodowego oznakowania (znakiem OC) zabezpieczać obiekty użyteczności publicznej zgodnie z wymogami obrony cywilnej. Konieczne jest jednak narzucenie określonych warunków i dopuszczenie do ochrony obiektów infrastruktury krytycznej wyłącznie tych podmiotów gospodarczych, które spełnią kryteria, jakie powinny znaleźć się w ofercie przetargu. Porozumienia z przedsiębiorstwami powinny być skonstruowane w sposób zapewniający ochronę obiektu bez względu na „siłę wyższą”, włączając firmę na czas obowiązywania umowy w struktury Obrony Cywilnej. W tym celu niezbędne jest uregulowanie powyższej kwestii w aktach normatywnych.

### 4.3. Zarys koncepcji systemu Obrony Cywilnej Kraju

Ochrona ludności w Polsce powinna być nowoczesną i skuteczną organizacją. Wymogi nowoczesności systemu bezpieczeństwa cywilnego dotyczą bezwzględnie przestrzegania ratyfikowanego prawa międzynarodowego. Na przestrzeni lat różne państwa wielokrotnie naruszały międzynarodowe ustalenia dotyczące ochrony osób cywilnych w czasie działań zbrojnych, dlatego też nowoczesność organizacji ochrony ludności polega na całkowitej implementacji przyjętych przepisów prawa międzynarodowego, stosowania się do ich postanowień oraz utworzenia na ich podstawie systemu bezpieczeństwa cywilnego.

System ochrony ludności powinien funkcjonować w sposób tożsamy zarówno w czasie pokoju, jak i kryzysu, wojny i okupacji. Obecny podział realizowanych zadań na czas pokoju i wojny nie daje żadnych gwarancji efektywnej ochrony ludności w sytuacji konfliktu zbrojnego. Dotychczasowe rozwiązania w zakresie obrony cywilnej nie podlegają praktycznej weryfikacji, a formacje obrony cywilnej odpowiedzialne za wykonywanie zadań OC podczas konfliktu zbrojnego oraz pozostałe podmioty uczestniczące nie zostały sprawdzone w praktyce. Niemożność nabycia odpowiedniego doświadczenia w działaniu formacji obrony cywilnej w warunkach wojennych oraz w innych sytuacjach kryzysowych, brak rzeczywistego pola do symulacji podczas ćwiczeń, a także alarmujące raporty Najwyższej Izby Kontroli odnoszące się do funkcjonowania obrony cywilnej, wzbudzają uzasadnione obawy związane ze skutecznością niesionej pomocy w czasie potencjalnego konfliktu zbrojnego. Receptą na poprawienie powyższego stanu jest uruchomienie systemu bezpieczeństwa cywilnego, który będzie działał w sposób niezmienny w czasie pokoju, kryzysu, wojny i okupacji. Stosowanie jednolitych zasad oraz realizowanie tych samych zadań, bez względu na stan w jakim znajduje się państwo, przez system ochrony ludności pozwala sformułować

też, że będzie on skuteczny nie tylko w czasie pokoju czy kryzysu, lecz także wojny i okupacji. Niezbędne jest, aby wszystkie podmioty ochronne wykonywały te same zadania w każdych warunkach. Ponadto system bezpieczeństwa cywilnego nie może ograniczać się do najpowszechniejszych zagrożeń, dążąc cały czas do doskonalenia sposobów przeciwdziałania także zagrożeniom nietypowym<sup>24</sup>.

System odpowiedzialny za ochronę ludności cywilnej powinien być także całkowicie niezależny od wpływu sił zbrojnych, co należy precyzyjnie zapisać w regulacjach prawnych. Biorąc pod uwagę powyższe elementy, jedną z dróg reformy wydaje się utworzenie nowego systemu ochrony przed zagrożeniami podczas pokoju, kryzysu, wojny lub okupacji pod obecną nazwą Obrona Cywilna Kraju. W ramach OCK funkcjonowałyby obecne systemy ochrony ludności traktowane jako podsystemy wykonawcze: System Powiadamiania Ratunkowego, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy oraz Państwowe Ratownictwo Medyczne, natomiast zarządzanie kryzysowe powinno być rozumiane wyłącznie jako specyficzny proces zarządzania – niebędący odrębnym systemem ochrony ludności. W tym znaczeniu sformułowanie „zarządzanie kryzysowe” stanowiłoby określenie specjalnej formy zarządzania mający charakter kryzysowy, który wiąże się z kierowaniem posiadanymi zasobami w trudnych warunkach niepewności i napięcia oraz pod presją czasu. Rozważania na temat „zarządzania kryzysowego” powinno pozostawić się teoretykom nauk o zarządzaniu i nauk o bezpieczeństwie. W celu uporządkowania i zharmonizowania działalności ochrony ludności wymagane byłoby uchylenie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. W tej sytuacji z zakresu bezpieczeństwa ludności cywilnej funkcjonować powinien wyłącznie jeden główny system ochrony ludności – Obrona Cywilna Kraju wraz ze swoimi podsystemami. Podstawy prawne OCK dotyczące struktury organizacyjnej, podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, powinny być zawarte w nowych aktach prawnych przygotowanych na potrzebę reformy obecnego stanu ochrony ludności.

#### 4.3.1. Nazwa systemu

Wybór nazwy systemu ochrony ludności w Polsce wynika przede wszystkim z konotacji prawnej, jaką posiada Obrona Cywilna z uwagi na przepisy prawa międzynarodowego. Zgodnie z *I Protokołem dodatkowym do konwencji genewskich* przez Obronę Cywilną należy rozumieć wykonywanie zadań humanitarnych w celu

ochrony ludności cywilnej przed zagrożeniami będącymi następstwem działań militarnych bądź klęsk żywiołowych, w tym zapewnienie poszkodowanej ludności niezbędnych warunków do przetrwania<sup>25</sup>. Przyjmując niniejsze wyjaśnienie, trzeba zatem stwierdzić, iż prawo międzynarodowe nie wyklucza funkcjonowania Obrony Cywilnej także podczas zagrożeń powstałych w czasie pokoju bądź kryzysu. Ponadto podczas wojny strony konfliktu mają obowiązek umożliwić skuteczne realizowanie zadań personelowi OC, zaś zajmując terytorium mocarstwo okupacyjne powinno pozwolić na dalsze funkcjonowanie Obrony Cywilnej w dotychczasowej formie i strukturze, jednocześnie zapewniając dostęp personelowi obrony cywilnej do środków niezbędnych dla niesienia pomocy poszkodowanym<sup>26</sup>. Przepisy międzynarodowe wyraźnie biorą pod prawną ochronę personel, sprzęt, a także obiekty i schrony użytkowane przez Obronę Cywilną zarówno w czasie konfliktu zbrojnego, jak i okupacji. Niniejsze regulacje międzynarodowe sprawiają, że OC posiada duży potencjał i umocowania prawne, dlatego też tworząc jednolity system ochrony ludności, który funkcjonowałby w sytuacji pokoju, kryzysu, wojny i okupacji, zasadne jest oparcie go na założeniach obrony cywilnej. Zorganizowanie oraz zbudowanie odpowiednich struktur systemu OC, które realizowałby zadania w warunkach pokoju i kryzysu, a następnie wojny lub okupacji byłoby kontynuacją zadań ochrony ludności wykonywanych w warunkach szczególnych. Działanie tego samego systemu ograniczyłoby ryzyko pojawienia się chaosu organizacyjnego będącego wynikiem przejścia państwa w stan wojny czy okupacji.

Budzącą wątpliwości kwestią związaną z nazwą może być użycie słowa „obrona”, która w ocenie wielu osób utożsamiana jest z odpieraniem militarnej napaści przeciwnika. Stanowi to jednak bardzo wąskie rozumienie tego pojęcia, bowiem zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* termin „obrona” posiada 11 znaczeń różniących się w zależności od kontekstu, w jakim występuje. Pojęcie interpretowane może być zarówno jako odpieranie napaści, jak i w niniejszym kontekście jako (...) *to co stanowi ochronę lub zabezpieczenie przed czymś*<sup>27</sup>. Z uwagi na powyższe obrona cywilna nie powinna być sprowadzona wyłącznie do ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych. A zatem potencjał OC może być wykorzystany w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności również podczas zagrożeń powstałych w okresie pokoju, kryzysu i okupacji.

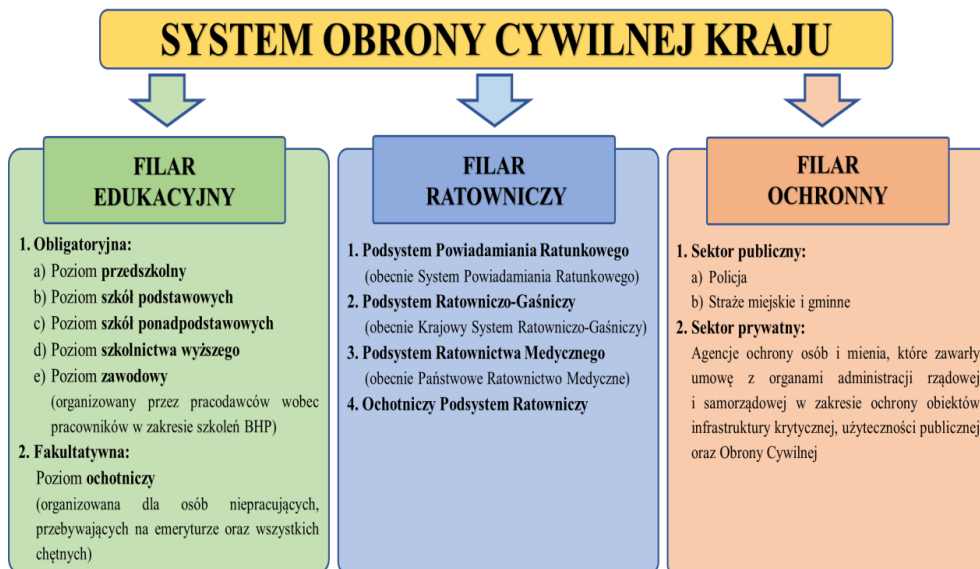
25 Zob. *I Protokół dodatkowy do konwencji geneewskich...*, art. 61 pkt a.

26 Zob. tamże, art. 63.

27 L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, *Słownik języka...*, s. 540.

## 4.3.2. Filary i zadania systemu

System powinien być tworzony od dołu do góry podobnie jak w Szwecji. Z uwagi na powyższe Obrona Cywilna Kraju musi posiadać trzon, na którym opiera się całość systemu. Budowę nowej Obrony Cywilnej Kraju należy zatem oprzeć na 3 filarach: edukacyjnym, ratowniczym i ochronnym (rys. 20).



Rysunek 20. Filary systemu Obrony Cywilnej Kraju według wizji autora

Tworzenie systemu na powyższych fundamentach umożliwiłoby powołanie sprawnie funkcjonującego w każdych warunkach systemu ochrony ludności cywilnej, a jednocześnie zwiększyłoby stopień świadomości na temat zagrożeń i sposobów radzenia sobie z niebezpieczeństwami wśród społeczeństwa. Ważnym elementem niniejszej koncepcji jest postulat wyraźnego oddzielenia Obrony Cywilnej Kraju od Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. System OCK powinien być całkowicie niezależny, zdolny do samodzielnej realizacji zadań bez konieczności wykorzystania zasobów i środków wojska. Podmioty Obrony Cywilnej Kraju nie mogą w żaden sposób wspierać sfery militarnej w działaniach, co powinno być precyzyjnie zapisane w nowych aktach normatywnych odnoszących się do obrony cywilnej. Obecnie zgodnie z prawem międzynarodowym wydzielone pododdziały lub oddziały sił zbrojnych mogą wykonywać zadania na rzecz obrony cywilnej w okresie pokoju, kryzysu oraz wojny, ale w przypadku konfliktu zbrojnego należy je odpowiednio oznakować i zgłosić ich status w walce zbrojnej jako neutralne, ponieważ wykonują zadania obrony cywilnej.

Pierwszy filar systemu Obrony Cywilnej Kraju to filar edukacyjny. Kształcenie ludności w obszarze bezpieczeństwa to istotny element wpływający na ochronę społeczeństwa przed zagrożeniami, który często jest niedoceniany i nietraktowany z należytą powagą. Należy jednak pamiętać, że zapoznanie społeczeństwa z organizacją i sposobem działania systemu ochrony ludności mogłoby ułatwić współpracę ze służbami ratowniczymi. Ponadto nabyta wiedza teoretyczna i praktyczna z zakresu bezpieczeństwa zaowocowałaby w przyszłości odpowiednim zachowaniem się ludności cywilnej w niebezpiecznej sytuacji. Misją nauczania jest dążenie do rozwinięcia świadomości społecznej na temat otaczających człowieka zagrożeń oraz wykształcenie odpowiednich nawyków wzmacniających poziom bezpieczeństwa ludności cywilnej. Edukacja stanowi najbardziej efektywną, a jednocześnie najtańszą metodę przeciwdziałania zagrożeniom. Nowoczesne kształcenie, poza dążeniem do spełnienia określonych oczekiwań zawartych w programie nauczania przedmiotu, powinno kłaść nacisk na możliwość rozwoju osobowości<sup>28</sup>. Celem prowadzenia przedmiotu jest bowiem zwiększenie poczucia bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego w społeczności, w której podmiot bezpieczeństwa funkcjonuje. Niezbędne działanie dla osiągnięcia tak postawionego celu to wielopłaszczyznowe zaangażowanie różnych środowisk, instytucji publicznych, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Szczególna rola spoczywa na mediach oraz rodzinie jako podstawowej grupie społecznej będącej fundamentem społeczeństwa. Edukacja ludności z zakresu bezpieczeństwa jest ciągłym procesem, podczas którego realizowane są działania związane z:

- kształtowaniem świadomości na temat zagrożeń oraz wyzwań współczesnego świata;
- wyrabianiem „bezpiecznych” nawyków;
- przedstawieniem skali i rodzajów potrzeb występujących podczas określonych zagrożeń;
- motywowaniem społeczeństwa do zainteresowania tematyką bezpieczeństwa;
- rozwijaniem poczucia odpowiedzialności za wybór określonych zachowań;
- kształtowaniem poglądów na temat standardów godnego życia;
- nauczaniem o wartości zdrowia i życia ludzkiego oraz gotowości niesienia pomocy<sup>29</sup>.

28 Zob. I. Grabowska-Lepczak, M. Tryboń, M. Kwiatkowski, *Transformacja oraz perspektywy rozwoju edukacji dla bezpieczeństwa w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej”, nr 41, Warszawa 2011, s. 182.

29 Zob. J. Gołębiowski, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Edukacja dla bezpieczeństwa. Czasopismo dla dyrektorów szkół i nauczycieli”, nr 1 (2) styczeń–luty 2001, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2001, s. 12.

Proces nauczania z tego obszaru na przestrzeni lat ograniczał się w Polsce do prowadzenia zajęć szkolnych z przedmiotu „Przysposobienie obronne” oraz w późniejszym okresie „Edukacji dla bezpieczeństwa”, pozostając podstawową ścieżką nauczania i kształtowania postaw ludności z zakresu bezpieczeństwa<sup>30</sup>. Dotychczasowy przebieg kształcenia dzieci, młodzieży i osób dorosłych nie zapewnia jednak realizacji postawionego celu. Zasadne jest więc naukę z obszaru bezpieczeństwa podzielić na nauczanie obligatoryjne oraz fakultatywne. Poprawę procesu kształcenia ludności rozpocząć powinna zmiana nazwy przedmiotu, w ramach którego odbywałoby się nauczanie. Zastosowanie nazwy „Edukacja dla bezpieczeństwa” stanowi bowiem błąd syntaktyczny. Kształcenie z zakresu bezpieczeństwa skierowane jest do ludzi, aby społeczeństwo, posiadając właściwą wiedzę, odczuwało odpowiedni poziom bezpieczeństwa umożliwiający swobodny rozwój i poczucie pewności istnienia. Zastosowanie przyimka „dla” w odniesieniu do bezpieczeństwa w nazwie przedmiotu wydaje się pozbawione sensu, bowiem edukacja prowadzona jest dla ludzi – nie dla samego bezpieczeństwa. Należy zatem dokonać korekty nazwy przedmiotu, która powinna brzmieć – „Bezpieczeństwo cywilne”. Ze względu na ciągle nadużywanie pojęcia „bezpieczeństwo” (głównie w środkach masowego przekazu) oraz przypisywanie terminowi wszystkich zagadnień odnoszących się do kwestii obronności i bezpieczeństwa<sup>31</sup> nazwa przedmiotu wydaje się prawidłowa, bowiem w podstawie programowej należałoby zawrzeć zagadnienia związane z ochroną ludności cywilnej przed wszelkimi rodzajami zagrożeń, pierwszą pomocą medyczną, prawem międzynarodowym czy organizacją systemu Obrony Cywilnej Kraju. Efektywna edukacja prowadzona w ramach przedmiotu „Bezpieczeństwo cywilne” powinna być dostosowana do wieku i poziomu kształcenia uczniów.

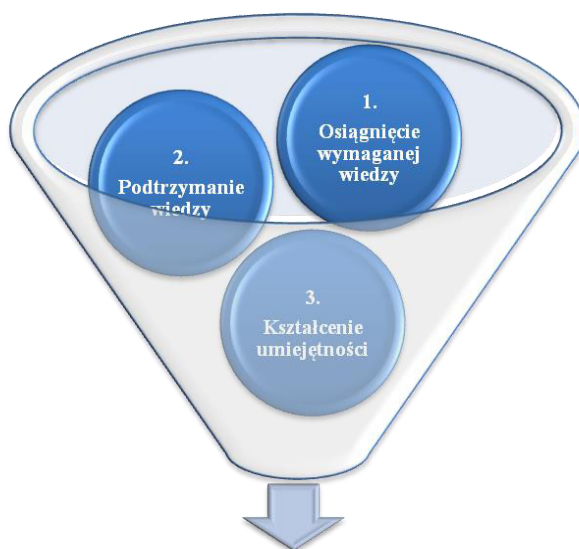
Nauczanie społeczeństwa powinno przebiegać według procesu (rys. 21), którego efektem finalnym byłoby ukształtowanie tzw. bezpiecznych nawyków stosowanych w codziennym życiu. Wówczas cały okres kształcenia należałoby zbudować zgodnie ze schematem zdobywania oraz podtrzymywania wiedzy teoretycznej na temat bezpieczeństwa, a następnie zastosowaniu teorii w praktyce podczas kształcenia umiejętności. Ciągły proces, powtarzany wielokrotnie przez

**30** Przedmiot „Edukacja dla bezpieczeństwa” w szkołach gimnazjalnych prowadzony był od 2009 r. natomiast w szkołach ponadgimnazjalnych od 2012 r. całkowicie zastępując lekcje z przedmiotu „Przysposobienie obronne”.

**31** Zob. B.M. Szulc, *Bezpieczeństwo a obronność (dylematy ontologiczno-epistemologiczne)* [w:] M. Kubiak, S. Topolewski (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne w XXI wieku*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Warszawa–Siedlce 2016, s. 11.



cały okres edukacji szkolnej, przyczyniłby się do wyuczenia wśród społeczeństwa „bezpiecznych” nawyków, czyli sprawnych (zautomatyzowanych) zachowań i czynności wykonywanych w określonych sytuacjach kryzysowych (niebezpiecznych). Wykształcenie odpowiednich nawyków wydatnie przyczyniłoby się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa ludności cywilnej.



„Bezpieczne” nawyki

Rysunek 21. Proces edukowania ludności z zakresu bezpieczeństwa

Pierwszym etapem nauczania byłoby osiągnięcie wymaganej przez program kształcenia wiedzy teoretycznej na temat bezpieczeństwa. Następnie zakres zdobytej wiedzy powinien być podtrzymywany. Teoria jest podstawą do kształcenia umiejętności, zatem zastosowanie wiedzy w praktyce stanowi ostatni element składający się na proces edukacji. W kolejnych latach edukacji wiedza uczniów powinna być poszerzana o nowe elementy teoretyczne i praktyczne dostosowane do wieku uczestników zajęć.

Zasadne jest rozpoczęcie nauczania obowiązkowego już na poziomie przedszkolnym. Umysł dziecka w sposób naturalny chłonie wszystko, co je otacza, dlatego też należy wykorzystać tę możliwość podczas prowadzenia zajęć edukacyjnych z zakresu bezpieczeństwa w przedszkolu. *Najważniejszym okresem w życiu nie są lata studiowania na wyższej uczelni, ale te najwcześniejsze, czyli okres od narodzenia do sześciu lat. Jest to czas, kiedy formuje się inteligencja człowieka i nie tylko*



ona, ale całość jego zdolności psychicznych<sup>32</sup>. Dziecko posiada niezwykle chłonny umysł, który jest stanem mentalnym właściwym wyłącznie dzieciom<sup>33</sup>. Umożliwia to im przyswajanie w sposób nieświadomy pewnych zachowań z otoczenia, w jakim się znajdują. Maria Montessori, prowadząc badania nad metodą wychowywania dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, opisując ich sposób uczenia się, spopularyzowała metaforę „dzieci są gąbkami”. Odnosiła się ona do szybkości i łatwości, z jakim dzieci absorbują zachowania ze środowiska. Badacze układu nerwowego dowodzą, iż na skutek synaptogenezy<sup>34</sup> mózg dziecka funkcjonuje „jak odkurzacz”, pochłaniając z otoczenia wszystko. Wraz z wiekiem szybkość synaptogenezy spada. Mózg dziecka dokonuje eliminacji niepotrzebnych połączeń neuronalnych na rzecz tych bardziej potrzebnych<sup>35</sup>. Można zatem stwierdzić, iż dziecko tworzy samo siebie w zależności od tego, co oferuje otoczenie, zaś jego uczenie stanowi nieprzerwalny proces usuwania zbędnych umiejętności i informacji w celu zdobycia przydatniejszej wiedzy oraz rozwinięcia i doskonalenia praktyczniejszych zdolności.

Obecnie jednym z zadań zawartych w podstawie programowej wychowania przedszkolnego jest tworzenie sytuacji sprzyjających rozwojowi nawyków i zachowań prowadzących do samodzielności, dbania o zdrowie, sprawność ruchową i bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo w ruchu drogowym<sup>36</sup>. Niezaprzeczalnie stanowi to działanie właściwe pozwalające na zaszczepienie przedszkolakom odpowiednich sposobów zachowania w określonych sytuacjach. Nauka powinna być prowadzona począwszy od grupy trzylatków przez cały okres trwania przedszkola. Program edukacji dzieci w przedszkolach opracowany przez zespół pedagogów i psychologów musi być dostosowany do wieku dzieci, poziomu ich

32 M. Montessori, *The Absorbent Mind*, The Theosophical Publishing House, Adyar–Madras–India 1949, s. 31, tekst oryginalny: *The most important part of life is not the university, but the first period — the period that extends from 0 to 6 years, because it is during this first period that intelligence, the great instrument of man, is formed; and not only intelligence, but the whole of the psychic faculties is constructed during this period.*

33 Zob. C. Poussin, *Metoda Montessori. Naucz mnie robić to samodzielnie*, Read Me, Warszawa 2017, s. 16.

34 Proces formowania się połączeń między komórkami nerwowymi.

35 Zob. C. Poussin, *Metoda Montessori. Naucz...*, s. 17.

36 Załącznik nr 1 do Rozporządzenia 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, s. 3.

percepcji i metod przekazywania wiedzy. Nauczanie przedszkolaków bezpiecznych zachowań oraz sposobów postępowania w nadzwyczajnych sytuacjach powinno być traktowane priorytetowo przez kadre pedagogiczną.

Edukację obligatoryjną należałoby kontynuować we wszystkich klasach szkoły podstawowej oraz ponadpodstawowej (szkoła zawodowa, liceum, technikum) w ramach przedmiotu „Bezpieczeństwo cywilne” w wymiarze jednej godziny lekcyjnej tygodniowo. W kolejnych latach uczniowie powinni poznawać nowe zagadnienia z zakresu: międzynarodowej prawnej ochrony ludności cywilnej, organizacji systemu Obrony Cywilnej Kraju, ograniczeń praw i wolności obywatelskich wynikających z wprowadzenia stanów nadzwyczajnych oraz poszerzać swoją wiedzę na temat łańcucha ratunkowego.

Na poziomie szkolnictwa wyższego zajęcia z przedmiotu „Bezpieczeństwo cywilne” wymagałyby kontynuacji w wymiarze 30 godzin minimum przez jeden semestr na studiach pierwszego stopnia lub jednolitych magisterskich, a kończyć się powinny zaliczeniem przedmiotu. Szkolnictwo wyższe główny nacisk kładzie na samodzielne kształcenie, doskonalenie oraz uzupełnianie wiedzy. Kluczowym elementem różnicującym edukację na poziomie szkół podstawowych i ponadpodstawowych ze szkolnictwem wyższym jest dążenie do samokształcenia, a także zdobywania nowych umiejętności i kwalifikacji. Dlatego też studenci, którzy wcześniej ukończyliby przedmiot „Bezpieczeństwo cywilne” w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, posiadaliby wysoki poziom empatii, rozbudowany system wartości życia i zdrowia ludzkiego oraz wiedzę na temat zagrożeń i sposobów postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Z uwagi na powyższe na studiach nie powinny być wymagane większe nakłady zajęć z proponowanego przedmiotu.

Istotnym, obligatoryjnym poziomem edukowania społeczeństwa byłby również poziom zawodowy. Zajęcia z „Bezpieczeństwa cywilnego” dla osób pracujących mogłyby odbywać się podczas wstępnych oraz okresowych szkoleń z bezpieczeństwa i higieny pracy. Pracownicy zyskaliby możliwość odświeżenia swojego zakresu wiedzy i umiejętności. Ponadto realizacja zajęć w ramach szkoleń BHP nie wpłynęłaby na wzrost nałożonych na pracodawców obowiązków, bowiem byłyby one przeprowadzane razem z dotychczasowymi, wstępnymi i okresowymi kursami BHP, które każdy pracownik cyklicznie musi odbyć.

Ostatnim elementem składającym się na filar edukacyjny jest nauczanie fakultatywne, które skierowane byłoby do osób niepracujących, przebywających na emeryturze, rencie i innych osób zainteresowanych, np. ze względu na rejon zamieszkania i występujące tam liczne zagrożenia. Państwo powinno zapewnić obywatelom równy dostęp do edukacji z zakresu bezpieczeństwa. Osoby, które

nie są aktywne zawodowo, muszą mieć możliwość uczestniczenia w zajęciach. Szkolenia mogłyby odbywać się raz na kwartał w wymiarze godzin niezbędnym do omówienia całej problematyki wynikającej z programu kursu.

Realizacja procesu kształcenia z zakresu bezpieczeństwa według niniejszej koncepcji Obrony Cywilnej Kraju wymagałaby powołania zespołu ekspertów w celu opracowania założeń programowych nowego przedmiotu uwzględniających aktualne wymogi bezpieczeństwa i charakterystyczne rodzaje zagrożeń. Kontynuacją prac zespołu powinno być dokonywanie cyklicznych przeglądów, kontroli oraz ocen realizacji treści kształcenia.

Kolejnym fundamentem Obrony Cywilnej Kraju według niniejszej koncepcji jest ratownictwo. Budowa nowego, jednego systemu ochrony ludności powinna być realizowana na podstawie sprawdzonych rozwiązań z obecnie funkcjonujących systemów. Filar ratowniczy zatem należy tworzyć na bazie: Systemu Powiadamiania Ratunkowego, Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego. Ponadto w celu odpowiedniego zagospodarowania potencjału wszystkich specjalistycznych, społecznych organizacji ratowniczych w kraju na rzecz obrony cywilnej należy utworzyć również Ochotniczy Podsystem Ratowniczy (OPR).

Spśród wszystkich systemów ochrony ludności funkcjonujących w Polsce Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Państwowe Ratownictwo Medyczne i System Powiadamiania Ratunkowego wykazywały najmniej mankamentów ograniczających skuteczne działanie. W zaistniałych okolicznościach oparcie ratownictwa Obrony Cywilnej Kraju na powyższych systemach nie wymagałoby znaczącego nakładu sił i środków, jednocześnie ograniczyłoby to koszty wymagane do utworzenia OCK, usprawniłoby proces zmian oraz asymilacji podmiotów odpowiedzialnych za ratownictwo do nowych rozwiązań. Systemy wymagają niezbędnych poprawek jednak zdecydowanie łatwiej jest doskonalić i modyfikować niż tworzyć od podstaw nowe komponenty ratownicze. Wyłącznie Ochotniczy Podsystem Ratowniczy stanowiłby nową formę w dziedzinie ratownictwa przeznaczoną do uzupełnienia działalności pozostałych systemów ratowniczych.

System Powiadamiania Ratunkowego może budzić wątpliwości. Podczas jego tworzenia oraz w początkowej fazie funkcjonowania wykazywał on znaczące nieprawidłowości, jednakże na przestrzeni ostatnich lat jakość działania systemu uległa znaczącej poprawie. Z uwagi na jednolite standardy przyjmowania zgłoszeń z ogólnopolskich numerów alarmowych „112” i „997” oraz pełnienie funkcji integracyjnej podmiotów Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z Państwowym Ratownictwem Medycznym spełnia istotne zadania na rzecz ochrony ludności cywilnej. Zgodnie z koncepcją System Powiadamiania Ratunkowego

powinien stanowić podsystem Obrony Cywilnej Kraju odpowiedzialny za wypełnianie obowiązku związanego ze służbą ostrzegawczą zawartego w *I Protokole dodatkowym do konwencji genewskich*. Poza obecnie nałożonym zakresem zadaniowym Centra Powiadamiania Ratunkowego we współpracy z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej pozyskiwałyby informacje na temat zbliżania się lub wystąpienia na określonym obszarze zagrożenia dla zdrowia i życia ludności będącego wynikiem klęsk żywiołowych, awarii technicznych, skażeń i zakażeń, powodzi, pożarów, działań z użyciem środków rażenia lub innych niebezpieczeństw.

Intencją powstania Systemu Powiadamiania Ratunkowego było ujednolicenie przyjmowania oraz obsługi zgłoszeń alarmowych w jednym ogólnopolskim systemie. Centra Powiadamiania Ratunkowego w przyszłości mają przyjmować zgłoszenia ze wszystkich numerów alarmowych. Aktualnie połączenia kierowane pod numer „998” i „999” obsługiwane są przez dyspozytorów odpowiednio Państwowej Straży Pożarnej i Pogotowia Ratunkowego. Koncentracja obsługi wszystkich numerów alarmowych wyłącznie w Centrach Powiadamiania Ratunkowego może obniżyć poziom bezpieczeństwa ludności cywilnej szczególnie podczas konfliktu zbrojnego bądź okupacji. W czasie prowadzenia działań militarnych na terenie Polski wystąpienie dysfunkcji Systemu Powiadamiania Ratunkowego, uszkodzenie infrastruktury łączności bądź sieci teleinformatycznej mogłoby sparaliżować działanie Obrony Cywilnej Kraju ze względu na deficyt informacji o zgłaszanych zagrożeniach od społeczeństwa. W przedstawianej koncepcji Obrony Cywilnej Kraju zakłada się pozostawienie dyspozytorom Policji, Państwowej Straży Pożarnej, a także Pogotowia Ratunkowego możliwości obsługi indywidualnych numerów alarmowych. Ogranicza to bowiem ryzyko chaosu, jaki może powstać w nadzwyczajnych sytuacjach kryzysowych.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy to kolejny komponent, który powinien funkcjonować w ramach Obrony Cywilnej Kraju. Stanowi dobrze zorganizowany organizm, który od ponad dwudziestu lat poddawany jest sprawdzianowi swojej przydatności. KSRG scala jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej, straże organizacji społecznych i zakładowych oraz wojskowe straże pożarne w jednym sprawnym systemie. Stanowi to przykład dobrej współpracy formacji państwowych z organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami pod przewodnictwem Państwowej Straży Pożarnej. Zarówno jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP, jak i pozostałe podmioty spełniające wymagania członkostwa w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym właściwie wywiązują się ze swoich obowiązków. Ponadto poziom wyszkolenia strażaków-ratowników nie budzi zastrzeżeń, dlatego też ingerencja w struktury i sposób funkcjonowania KSRG

mogłaby jedynie negatywnie wpłynąć na jego skuteczność. Zgodnie z przyjętą koncepcją całkowitego oddzielenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej od systemu ochrony ludności cywilnej zastrzeżenia może budzić fakt uczestniczenia wojskowych jednostek ochrony przeciwpożarowej w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym. Prawo międzynarodowe nie zabrania jednak udziału wydzielonych pododdziałów lub oddziałów sił zbrojnych w zadaniach podejmowanych na rzecz obrony cywilnej zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny. Z uwagi na powyższe wojskowe jednostki ochrony przeciwpożarowej mogą zgodnie z prawem międzynarodowym uczestniczyć w działaniach po odpowiednim oznakowaniu.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, stanowiąc podsystem Obrony Cywilnej Kraju, mógłby zapewnić realizację zadań wynikających z *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* w zakresie: ewakuacji, ratownictwa, służby medycznej<sup>37</sup>, walki z pożarami, wykrywania i oznakowania sfer niebezpiecznych, odkażania i innych działań ochronnych, pomocy w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania oraz doraźnego przywracania działań niezbędnych służb użyteczności publicznej. Wyszczególnione zadania wynikające z prawa międzynarodowego powinny zostać doprecyzowane w krajowych regulacjach prawnych, gdyż *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich* nie dokonuje interpretacji tych pojęć.

Państwowe Ratownictwo Medyczne stanowiłoby również istotny element Obrony Cywilnej Kraju w świetle niniejszej koncepcji. Wymaga jednak zdecydowanie większego dofinansowania, aby zmniejszyć rejon operacyjny dla zespołów ratownictwa medycznego. Niezbędne do realizacji powyższego celu jest kupno większej liczby sprzętu medycznego, ambulansów oraz zatrudnienie nowych pracowników, a także umożliwienie uczestniczenia w działalności systemu organizacjom pozarządowym oraz przedsiębiorcom świadczącym usługi medyczne zgodne z profilem Państwowego Ratownictwa Medycznego po spełnieniu określonych kryteriów. Podobnie jak w przypadku Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego należy umożliwić funkcjonowanie w systemie innym podmiotom, które mogłyby wydatnie podwyższyć jakość świadczonej pomocy przez Państwowe Ratownictwo Medyczne. Istnieje bowiem wiele prywatnych zakładów leczniczych (przychodni, szpitali) z własnymi ambulansami, które w zakresie udzielania pomocy medycznej osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego nie są zagospodarowane przez państwo. Podczas codziennych akcji

<sup>37</sup> Wyłącznie w aspekcie świadczenia kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz opieki religijnej przy wykorzystaniu kapelanów straży pożarnych.

ratowniczych w czasie pokoju, a także w sytuacji kryzysu, wojny bądź okupacji stanowiłyby istotne wsparcie dla organów państwa w zakresie ratowania zdrowia i życia ludzkiego. Dlatego też należy umożliwić organizacjom pozarządowym oraz prywatnym podmiotom leczniczym włączenie się w działanie Państwowego Ratownictwa Medycznego. Niezbędne do tego celu jest stworzenie szeregu rygorystycznych kryteriów przynależności do systemu przez właściwych ekspertów medycyny ratunkowej. Po spełnieniu wymogów członkostwa w systemie podmiot mógłby funkcjonować w ramach Państwowego Ratownictwa Medycznego. Powyższe działanie wpłynęłoby na skrócenie czasu dojazdu odpowiedniego zespołu ratownictwa medycznego do osoby poszkodowanej oraz jej transportu do najbliższej placówki medycznej. Kolejną czynnością poprawiającą funkcjonowanie systemu powinno być bezwzględne przestrzeganie zasady udzielania pomocy przez szpitalne oddziały ratunkowe wyłącznie osobom pozostającym w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego zgodnie z przepisami *Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym*. Konieczne jest realizowanie cyklicznych szkoleń dla pracowników szpitalnych oddziałów ratunkowych wraz z ustanowieniem skutecznych metod audytu działań podejmowanych przez SOR. Z uwagi na powyższe wzrostowi uległby poziom gotowości systemu do działań przez skrócenie czasu na udzielenie pomocy medycznej pacjentom będącym w rzeczywistym stanie zagrożenia życia. Pacjenci niewymagający hospitalizacji powinni być natomiast kierowani do innych placówek opieki zdrowotnej. Państwowe Ratownictwo Medyczne wypełniałoby obowiązki Obrony Cywilnej Kraju wynikające z prawa międzynarodowego w zakresie służby medycznej, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną, którą świadczyć mogliby szpitalni kapelani.

Filar ratowniczy dopełniałby Ochotniczy Podsystem Ratowniczy, w skład którego weszłyby organizacje ratownicze nieujęte w swojej działalności w KSRG, PRM oraz SPR. Podstawę Ochotniczego Podsystemu Ratowniczego stanowiłyby: Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz ochotnicze straże pożarne nienależące do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Podmioty niniejszego podsystemu stanowiłyby uzupełnienie i pomoc działalności ratowniczej głównych systemów szczególnie na terenach górskich czy wodnych, w których dane organizacje się specjalizują.

Ostatnim fundamentem Obrony Cywilnej Kraju jest filar ochronny, w którego składzie należy wyszczególnić sektor publiczny i sektor prywatny. Kluczową rolę w działaniach ochronnych spełniałaby Policja wspierana przez straże gminne i miejskie. Wiązałoby się to jednocześnie z brakiem możliwości wykorzystania



funkcjonariuszy Policji na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie konfliktu zbrojnego. Czynności podejmowane przez podmioty odpowiedzialne za tę część Obrony Cywilnej Kraju wypełniałyby zadanie doraźnej pomocy dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami z ratyfikowanego *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich*. Wynika to z obowiązku Obrony Cywilnej, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i ochrony ich mienia na obszarze objętym akcją ratunkową, w czasie masowej ewakuacji ludności, a także na czas przebywania społeczeństwa w budowlach ochronnych.

Podmioty odpowiedzialne za filar ochronny zostały podzielone na organizacje sektora publicznego oraz sektora prywatnego, w którego skład na mocy umów cywilnoprawnych wchodziłyby agencje ochrony osób i mienia zabezpieczające obiekty infrastruktury krytycznej, użyteczności publicznej oraz przeznaczone do użytku Obrony Cywilnej z wyłączeniem wszystkich obiektów kategorii pierwszej ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa. Policja, pozostając scentralizowaną oraz uzbrojoną jednostką wypełniającą zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, stanowi odpowiedni podmiot do realizacji zadań ochronnych Obrony Cywilnej Kraju. Wyposażanie i wyszkolenie formacji, a także doświadczenie wynikające z realizacji tożsamyh działań w czasie pokoju i kryzysu sprawia, że Policja zapewniłaby właściwą realizację zadań obrony cywilnej także podczas wojny oraz w początkowej fazie okupacji do czasu ustanowienia administracji i prawa mocarstwa okupacyjnego. Stąd zasadne jest włączenie Policji do Obrony Cywilnej Kraju. Formacja w tak przyjętym założeniu nie może w żaden sposób być wykorzystana w działaniach wojennych przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie na mocy przepisów *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* w wypadku ogłoszenia mobilizacji oraz konfliktu zbrojnego funkcjonariusze Policji mogą zostać objęci militaryzacją<sup>38</sup>. W zaistniałych okolicznościach przy aktualnym stanie prawnym Policja nie może podlegać międzynarodowej ochronie prawnej dotyczącej personelu Obrony Cywilnej. Konieczne jest zatem dokonanie zmian prawnych zwalniających Policję z możliwości objęcia militaryzacją<sup>39</sup>.

38 Zob. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 174; *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179, art. 31a ust.1.

39 Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*, Dz. U. 2009 nr 210 poz. 1612, §3.1. pkt 6.



Istotnymi formacjami mogącymi wesprzeć Policję w działaniach na rzecz OCK są również straże gminne i miejskie – instytucje powoływane przez organy administracji samorządowej<sup>40</sup>. Z uwagi na kompetencje oraz potencjał zasadne jest włączenie ich do systemu Obrony Cywilnej Kraju. Straże gminne i miejskie są bowiem formacjami umundurowanymi, finansowanymi wyłącznie z budżetu miasta bądź gminy odpowiadającymi za porządek i bezpieczeństwo publiczne na ich terenie. Według danych straże gminne i miejskie w Polsce liczą ponad 10 tys. pracowników<sup>41</sup>. Straż nadzorowana jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który zatrudnia komendanta kierującego jednostką, jednakże w zakresie realizacji uprawnień, stosowania broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego, a także ewidencji etatów, wyposażenia, efektów działania – nadzór prowadzi właściwy terytorialnie wojewoda na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>42</sup>. Straże gminne i miejskie z uwagi na zakres swoich kompetencji mogłyby wesprzeć Policję w realizacji mniej wymagających zadań z katalogu obowiązków obrony cywilnej wynikających z zapewnienia bezpieczeństwa ludności i ochrony ich mienia na terenie działań ratunkowych oraz masowych ewakuacji.

Kolejny element filaru ochronnego stanowią podmioty sektora prywatnego mogące realizować zadania Obrony Cywilnej Kraju. Składają się one z przedsiębiorstw świadczących usługi z zakresu ochrony osób i mienia. Stanowiłyby one uzupełnienie działań prowadzonych przez Policję oraz straże gminne i miejskie, bowiem w czynności zaangażowane byłyby wyłącznie firmy, które zabezpieczają budynki infrastruktury krytycznej, użyteczności publicznej oraz Obrony Cywilnej. Większość instytucji publicznych (m.in. szpitale, szkoły, muzea, teatry, banki, obiekty administracji samorządowej, sądy itp.) do ochrony swoich obiektów zatrudnia zewnętrzne podmioty gospodarcze specjalizujące się w ochronie osób i mienia. Należy jednak pamiętać, iż większość zawartych umów z agencjami ochrony nie daje żadnej gwarancji ciągłości zabezpieczania obiektu w czasie konfliktu zbrojnego czy okupacji. Wynika to z występującego chaosu organizacyjno-prawnego w okresie wojny i początkowej fazie okupacji. Pomimo niepewności co do ciągłości funkcjonowania tych podmiotów gospodarczych, należy przewidywać ich prawne użycie w ramach proponowanego systemu OCK, ponieważ

<sup>40</sup> Zob. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*, Dz. U. 1997 nr 123 poz. 779 ze zm.

<sup>41</sup> Zob. *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją*, Departament Porządku Publicznego MSWiA, Warszawa 2017, s. 9.

<sup>42</sup> Zob. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych...*, art. 7, art. 9.

mogą realizować zadania wynikające z *IV Konwencji Genewskiej*<sup>43</sup>, konwencji o ochronie dóbr kulturalnych<sup>44</sup> i *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich*<sup>45</sup>. Pracownicy ochrony agencji, które zabezpieczają obiekty infrastruktury krytycznej, użyteczności publicznej oraz OC to osoby, które w przypadku potencjalnej wojny w ramach powszechnego obowiązku obrony powinny mieć zagwarantowaną obligatoryjną służbę w obronie cywilnej<sup>46</sup>. Niniejsze działanie zapewniłoby ciągłość ochrony określonych obiektów w ramach obrony cywilnej, jednocześnie zwolniłoby takich pracowników z konieczności powołania do wojska. Proponowane założenie wymagałoby reklamacji od służby wojskowej pracowników ochrony do formacji Obrony Cywilnej Kraju podczas ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny. Takie rozwiązanie obniża możliwości mobilizacyjne Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zakładając jednak, że wojna masowa jest mało prawdopodobna, nie powinno skutkować to zmniejszeniem zdolności obronnych państwa. Wzrosną bowiem możliwości ochronne społeczeństwa. W celu zmniejszenia ryzyka porzucenia ochranianego obiektu infrastruktury krytycznej oraz użyteczności publicznej przez agencje ochrony osób i mienia w czasie zagrożeń militarnych zasadne jest włączenie ich do formacji OCK w celu świadczenia zadań ochronnych na rzecz państwa w ramach powszechnego obowiązku obrony. Nieodzownym elementem Obrony Cywilnej jest Międzynarodowy Znak OC składający się z niebieskiego trójkąta równobocznego na pomarańczowym tle. Działaniem niezbędnym dla spełniania wymagań *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* jest rozpowszechnienie logotypu wśród obiektów, pojazdów i umundurowania jednostek włączonych do systemu Obrony Cywilnej Kraju. Przynależność do OCK nie może budzić wątpliwości. Międzynarodowy Znak Obrony Cywilnej powinien więc znaleźć się na budynkach, pojazdach, a także umundurowaniu pracowników oraz ochotników wszystkich formacji i instytucji działających w systemie Obrony Cywilnej Kraju m.in. straży pożarnej, policji, pogotowia ratunkowego, szpitali i pozostałych zakładów opieki zdrowotnej, centrów powiadamiania ratunkowego, centrów bezpieczeństwa na

43 Zob. *Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska)*, Genewa, 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. 1956 nr 38 poz. 171, załącznik.

44 Zob. *Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*. Podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 roku, Dz. U. 1957 nr 46 poz. 212, załącznik.

45 Zob. *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich...*, załącznik.

46 Zob. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 4 ust. 2 pkt 4.

wszystkich poziomach administracji publicznej, agencji ochrony osób i mienia, obiektach infrastruktury krytycznej i szkołach. Każdy z podmiotów wchodzących w skład systemu Obrony Cywilnej Kraju powinien być oznakowany Międzynarodowym Znakiem OC na stałe: zarówno w czasie pokoju, jak i kryzysu, wojny oraz okupacji. Znak należałoby umieścić w miejscach widocznych i łatwo dostępnych.

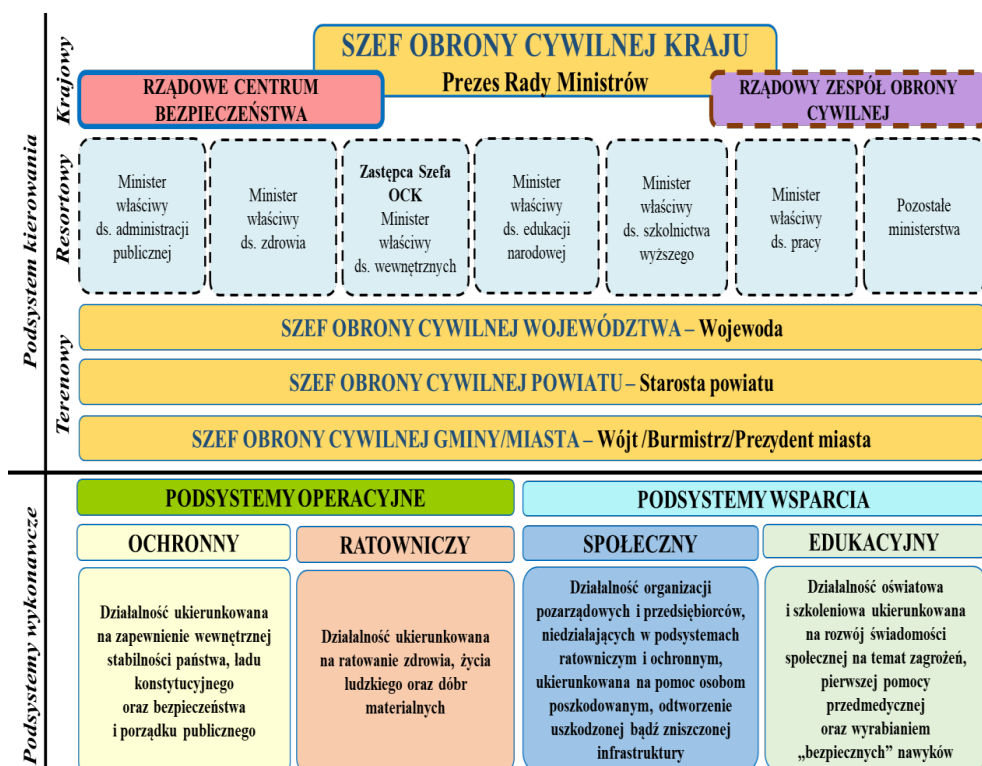
Niniejsze zadania Obrony Cywilnej Kraju, do których przypisane zostały podmioty odpowiedzialne za wykonanie byłyby kluczowe dla bezpieczeństwa ludności cywilnej. Zapewnienie ich realizacji stanowi fundament sprawnie działającego systemu. Pozostałe obowiązki obrony cywilnej wynikające z *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* związane z przygotowaniem i organizacją schronów, obsługą środków zaciemnienia, dostarczaniem doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia, doraźnym grzebaniem zmarłych, a także dodatkowymi rodzajami działalności niezbędnymi do wypełnienia któregoś z wyżej wymienionych zadań, w tym planowanie i prace organizacyjne, zasadne jest przenieść do odpowiedzialności terenowych szefów obrony cywilnej. Stanowią one zadania uzupełniające system Obrony Cywilnej Kraju.

#### 4.3.3. Organizacja i struktura systemu

Koncepcja zakłada przebudowę struktury Obrony Cywilnej Kraju. W celu zapewnienia odpowiedniej i skutecznej realizacji zadań oraz wywiązania się z postanowień *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* w czynności podejmowane na rzecz OCK powinny zostać zaangażowane siły i środki państwowe, organizacji pozarządowych, a także przedsiębiorstw. Należy przy tym wykorzystać cały dostępny cywilny potencjał państwa. Podmioty uczestniczące w działaniach Obrony Cywilnej Kraju muszą być odpowiednio zorganizowane, przygotowane oraz właściwie zarządzane. Propozycja organizacji Obrony Cywilnej Kraju (rys. 22) została stworzona analogicznie do uniwersalnego modelu systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>47</sup>.

System OCK powinien być złożony z podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych: ochronnego, ratowniczego, edukacyjnego (trzy zasadnicze filary OCK) i społecznego. Podsystem społeczny wykorzystywałby zasoby pozostałych przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych nieuczestniczących w działaniach podsystemów ratowniczego i ochronnego.

47 Zob. *Biała Księga...*, s. 36.



Rysunek 22. Koncepcja Obrony Cywilnej Kraju

Podsystem kierowania stanowiłby element systemu Obrony Cywilnej Kraju odpowiedzialny za zarządzanie jego działalnością w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny. Składałby się z organów administracji publicznej realizujących czynności w zakresie bezpieczeństwa cywilnego wraz z organami opiniodawczo-doradczymi i sztabowymi.

Podmioty odpowiadające za zarządzanie realizują bowiem zadania związane z planowaniem cywilnym, monitorowaniem potencjalnych zagrożeń, prognozowaniem rozwoju sytuacji kryzysowych, zapobieganiem wystąpieniu niebezpieczeństw oraz koordynacją usuwania skutków powstałych zagrożeń. Podsystemy wykonawcze Obrony Cywilnej Kraju natomiast złożone są z sił i środków przeznaczonych do wykonywania obowiązków OCK, zarządzane przez podmioty podsystemu kierowania. Wyróżnia się następujące podsystemy wykonawcze:

- operacyjne: ochronny i ratowniczy;
- wsparcia: społeczny i edukacyjny.

Okupacja jest jedynym okresem, w którym Obrona Cywilna Kraju byłaby zmuszona do zmiany swojego funkcjonowania. Podczas zajęcia określonego

terytorium przez mocarstwo okupacyjne system OCK powinien działać w sposób zdecentralizowany z uwagi na brak możliwości operatywnego funkcjonowania podsystemu kierowania. Ze względu na okupację państwa oraz ścisły związek podsystemu kierowania z organami administracji publicznej podmioty zarządzające Obroną Cywilną Kraju tracą możliwość dalszego kierowania systemem. Okupant przejmuje władzę i odpowiedzialność za terytorium okupowane oraz zobowiązany jest do przestrzegania praw człowieka. W tej sytuacji działalność Obrony Cywilnej Kraju musiałaby zostać zdecentralizowana. Wówczas funkcjonowanie podsystemów wykonawczych: ratowniczego, ochronnego i społecznego zostałaby sprowadzona wyłącznie do własnego terytorium odpowiedzialności organu samorządowego. Problem koordynacji działania powyższych podsystemów zatem spoczywałby na wójcie, burmistrzu lub prezydencie miasta. Podsystemy wykonawcze powinny posiadać duży zakres samodzielności, aby Obrona Cywilna Kraju działała podczas wszystkich zagrożeń przy braku koordynacji organu nadrzędnego. Ponadto należałoby liczyć się z ryzykiem zaprzestania funkcjonowania podsystemu społecznego w okresie okupacji. Przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe, które w ramach działalności filantropijnej bądź statutowej wspierają finansowo poszkodowaną społeczność oraz organizują zbiórki pieniężne dla potrzebujących, mogą zawiesić swoją dotychczasową aktywność z uwagi na warunki okupacyjne. Podobnie podsystem edukacyjny, który z racji braku bezpośrednich zadań wynikających z misji obrony cywilnej i *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich*, także mógłby zaprzestać swojej działalności w wyniku niedoboru środków przeznaczonych na nauczanie lub poprzez zawieszenie funkcjonowania systemu kształcenia przez mocarstwo okupacyjne.

Na podstawie obowiązujących przepisów międzynarodowych organizacje obrony cywilnej posiadają pełne prawo do realizacji swoich zadań na terytorium okupowanym w takim zakresie, jak to było prawnie przyjęte przed konfliktem zbrojnym, a personel obrony cywilnej podlega ochronie. Okupant zobowiązany jest do ułatwiania obronie cywilnej realizacji swoich zadań. Należy jednak pamiętać, iż ze względów bezpieczeństwa mocarstwo okupacyjne może dokonać rozbrojenia lub zawieszenia ochrony personelu obrony cywilnej w uzasadnionych przypadkach, co jest zgodne z prawem międzynarodowym<sup>48</sup>. Jeżeli jednak personel obrony cywilnej wykonuje swoje zadania według *I Protokołu do konwencji genewskich* to nie ma podstawy prawnej, by okupant zawiesił jego działanie lub przysługującą ochronę.

48 Zob. *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich...*, art. 63 ust. 3, art. 65.

Struktura organizacyjna podsystemu kierowania Obrony Cywilnej Kraju powinna być nierozzerwalnie związana z administracją publiczną. Właściwym działaniem wydaje się stworzenie struktury organizacyjnej OCK (rys. 23) zbliżonej do obecnie funkcjonującej, sprawdzonej hierarchii zarządzania kryzysowego w Polsce z tą różnicą, iż Szefem Obrony Cywilnej Kraju powinien być Prezes Rady Ministrów. Premier rządu jako urzędnik kierujący działaniami i polityką państwa stanowi odpowiedni podmiot zapewniający sprawne funkcjonowanie systemu. Prezes Rady Ministrów posiada szeroki zakres kompetencji organizacyjnych i merytorycznych. Będąc zwierzchnikiem pracowników administracji rządowej zgodnie z polskim prawem kieruje pracami Rady Ministrów, koordynuje oraz kontroluje działalność wszystkich jego członków, jednocześnie zapewniając realizację polityki rządu<sup>49</sup>. Na mocy uprawnień wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o Radzie Ministrów decyduje o zakresie i sposobie wykonania kompetencji rządu<sup>50</sup>. W gestii Prezesa Rady Ministrów znajduje się także wydawanie rozporządzeń do ustaw w celu ich realizacji oraz nadzór nad samorządem terytorialnym<sup>51</sup>. Za podejmowane decyzje i sposób prowadzenia działań członkowie Rady Ministrów z Prezesem na czele ponoszą odpowiedzialność polityczną oraz konstytucyjną (w przypadku naruszenia przepisów ustawy zasadniczej czy pozostałych ustaw).

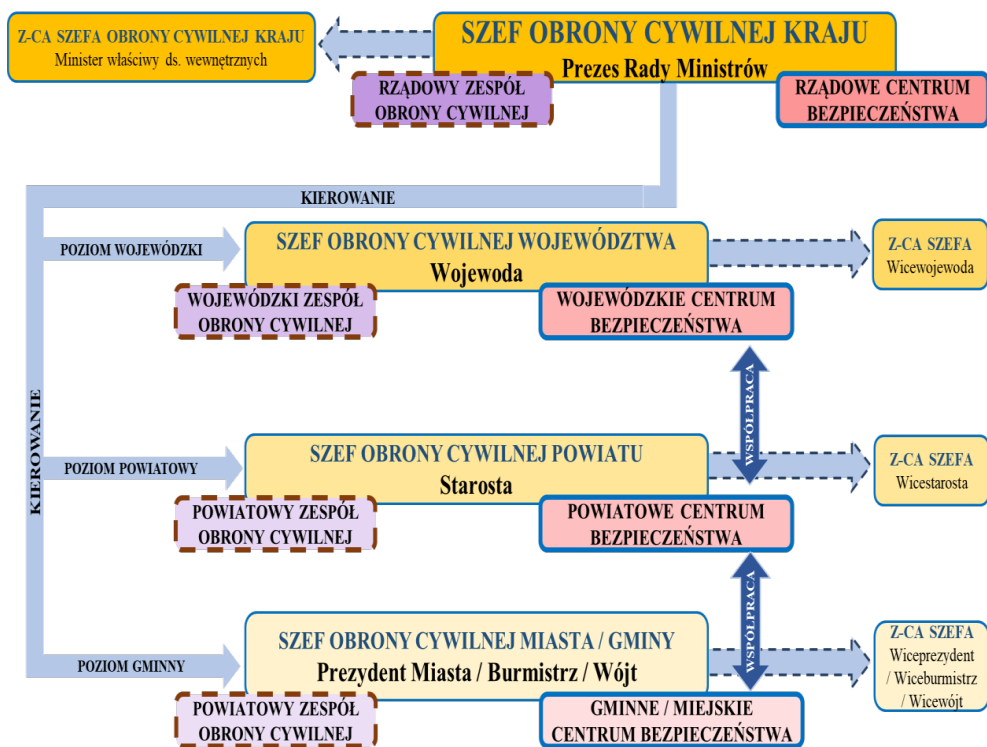
Szef OCK odpowiadałby za organizowanie i kierowanie Obroną Cywilną Kraju, wydawanie zarządzeń i wytycznych w sprawach OC, ustalanie zasad realizacji zadań Obrony Cywilnej, a także koordynowanie oraz kontrolowanie wykonywanych zadań OC przez terenowych szefów obrony cywilnej. Kompetencje posiadane przez Prezesa Rady Ministrów predestynują go do pełnienia funkcji organu najwyższego Obrony Cywilnej Kraju, gdyż pozwalają realnie wpływać na bezpieczeństwo państwa, stanowiąc przy tym gwarancję skutecznego działania. Przyjęcie zaproponowanej formy kierowania systemem OCK wymaga jednak zasadniczych zmian. Nałożenie funkcji Szefa Obrony Cywilnej Kraju na Prezesa Rady Ministrów zobowiązuje do dokonania redukcji zadań premiera związanych z obronnością państwa do niezbędnego minimum. Obecnie na mocy przepisów Konstytucji Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w kwestii obronności

49 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 148 pkt 2, 4, 7.

50 Zob. M. Bożek, *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6 (101)/2010, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 11.

51 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 148 pkt 3, 6.





Rysunek 23. Propozycja struktury organizacyjnej Obrony Cywilnej Kraju

kraju, zapewniając wykonywanie zadań z przedmiotowego zakresu<sup>52</sup>. Ponadto Prezes Rady Ministrów posiada kompetencje związane z wnioskowaniem do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz o zarządzanie powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych RP<sup>53</sup>. To wszystko sprawia, że pełnienie urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju przy jednoczesnym posiadaniu uprawnień do sprawowania ogólnego kierownictwa z zakresu obronności przez rząd budzi uzasadnione wątpliwości. Nałożone na premiera role tworzą bowiem rodzaj konfliktu wynikającego z posiadania wykluczających się kompetencji. W zaistniałych okolicznościach uzasadnione wydaje się zwiększenie roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju w celu zdjęcia części odpowiedzialności za obronność państwa z Prezesa Rady Ministrów jako organu kierującego i reprezentującego rząd. Nie jest zasadne obniżanie kompetencji Rady Ministrów z wpływania na zadania związane

<sup>52</sup> Zob. tamże, art. 146 ust. 4 pkt 11.

<sup>53</sup> Zob. tamże, art. 134 ust. 4, art. 136.



z obronnością państwa, ponieważ to rząd stanowi organ prowadzący politykę wewnętrzną i zewnętrzną kraju oraz odpowiada za budżet państwa<sup>54</sup>, z którego środki finansowe przeznaczane są na obronność. Zważywszy na funkcjonujący w Polsce system parlamentarno-gabinetowy, działaniem niezbędnym byłoby zmniejszenie kompetencji Prezesa Rady Ministrów dotyczących wnioskowania do Prezydenta RP o mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz zarządzania powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Poza tym proponuje się, aby wyłączne prawo wyboru obsadzenia stanowiska Ministra Obrony Narodowej w Radzie Ministrów posiadał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami Konstytucji zwierzchnictwo nad wojskiem w czasie pokoju sprawuje Prezydent RP za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej<sup>55</sup>.

Dokonanie proponowanych zmian w niniejszej koncepcji zdjęłoby część odpowiedzialności za obronność państwa z Rady Ministrów, natomiast Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej uzyskałby większy wpływ w przedmiotowym zakresie. Ograniczyłoby to również możliwe spory na linii Minister Obrony Narodowej – Prezydent RP w kwestii obronności. Zaproponowany podział obowiązków między Radą Ministrów z Prezesem na czele a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się dokonywać klarownego uporządkowania kompetencyjnego między podmiotami w niniejszej kwestii, umożliwiając premierowi sprawowanie funkcji Szefa Obrony Cywilnej Kraju, nie wzbudzając prawnych wątpliwości.

Organem opiniodawczo-doradczym Szefa Obrony Cywilnej Kraju powinien być Rządowy Zespół Obrony Cywilnej Kraju (rys. 24). Zespół podejmowałby działania zbieżne do działań realizowanych przez obecnie funkcjonujący Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Do zadań zespołu jako podmiotu opiniodawczo-doradczego w sprawach związanych z inicjowaniem oraz koordynowaniem czynności prowadzonych w ramach Obrony Cywilnej Kraju powinno należeć:

- przygotowanie wariantów użycia odpowiednich sił i środków w celu opowania powstałych sytuacji kryzysowych;
- doradztwo w zakresie koordynowania działań służb OCK i administracji publicznej;
- opiniowanie sprawozdań z podjętych działań przez służby OCK;
- opiniowanie potrzeb związanych z odtwarzaniem infrastruktury i przywróceniem ich funkcjonalności;

<sup>54</sup> Zob. tamże, art. 146 ust. 1, ust. 4 pkt 4, 5, 6, 11.

<sup>55</sup> Zob. tamże, art. 134 ust. 2.

- opiniowanie dla Szefa Obrony Cywilnej Kraju przygotowanego przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – Krajowego Planu Obrony Cywilnej.

Członków stałych zespołu stanowiliby ministrowie właściwi w sprawach związanych z prawidłowym funkcjonowaniem OC. Ponadto skład zespołu mógłby uzupełnić jako członkowie niestali również inni ministrowie w zależności od potrzeb wynikających z obecnej sytuacji kryzysowej w kraju, z wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i ministra koordynatora służb specjalnych.

Na czele Rządowego Zespołu Obrony Cywilnej Kraju (RZOCK) powinien stać Prezes Rady Ministrów spełniający jednocześnie funkcje Szefa OCK, zaś stanowisko zastępcy należałoby powierzyć ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Tryb obrad zespołu mógłby odbywać się zarówno w sposób jawny, jak i tajny. Zgodnie z zaproponowanym modelem systemu Obrony Cywilnej Kraju, poszczególni ministrowie-członkowie stali RZOCK byłiby odpowiedzialni za funkcjonowanie poszczególnych elementów podsystemu wykonawczego.

## RZĄDOWY ZESPÓŁ OBRONY CYWILNEJ KRAJU

### 1. Prezes Rady Ministrów – Szef Obrony Cywilnej Kraju

#### 2. Minister właściwy ds. wewnętrznych – Z-ca Szefa OCK

##### Odpowiedzialny za:

- Podsystem edukacyjny – fakultatywne szkolenia edukacyjne z przedmiotu „Bezpieczeństwo cywilne” organizowane dla ochotników i osób niepracujących
- Podsystem ratowniczy – funkcjonowanie podsystemu ratowniczo-gaśniczego i ochotniczego podsystemu ratowniczego
- Podsystem ochronny – funkcjonowanie ochrony sektora publicznego i prywatnego

#### 3. Minister właściwy ds. edukacji narodowej

##### Odpowiedzialny za:

- Podsystem edukacyjny – obligatoryjna edukacja z przedmiotu „Bezpieczeństwo cywilne” na poziomie przedszkoli, szkół podstawowych, średnich, zawodowych i technikum

#### 4. Minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego

##### Odpowiedzialny za:

- Podsystem edukacyjny – obligatoryjna edukacja z przedmiotu „Bezpieczeństwo cywilne” na poziomie szkolnictwa wyższego

#### 5. Minister właściwy ds. pracy

##### Odpowiedzialny za:

- Podsystem edukacyjny – obligatoryjne szkolenia z przedmiotu „Bezpieczeństwo cywilne” przeznaczone dla osób pracujących zawodowo prowadzone razem ze wstępnymi i okresowymi szkoleniami BHP

#### 6. Minister właściwy ds. administracji publicznej

##### Odpowiedzialny za:

- Podsystem ratowniczy – funkcjonowanie podsystemu powiadamiania ratunkowego

#### 7. Minister właściwy ds. zdrowia publicznego

##### Odpowiedzialny za:

- Podsystem ratowniczy – funkcjonowanie podsystemu ratownictwa medycznego

#### 8. Minister właściwy ds. finansów publicznych

#### 9. Minister właściwy ds. dziedzictwa narodowego

#### 10. Minister właściwy ds. energii

Rysunek 24. Proponowany skład stałych członków  
Rządowego Zespołu Obrony Cywilnej Kraju

Minister właściwy do spraw wewnętrznych posiadałby szerokie kompetencje w zakresie OC odpowiadając za: cały podsystem ochronny, podsystem ratowniczo-gaśniczy i ochotniczy podsystem ratowniczy, będące elementem podsystemu ratowniczego oraz szkolenia edukacyjne z „Bezpieczeństwa cywilnego” dla ochotników i osób niepracujących wykonywane w ramach podsystemu edukacyjnego.

Mnogość zadań nałożonych na szefa resortu spraw wewnętrznych sprawia, iż jest to organ odpowiedni do zajmowania stanowiska zastępcy szefa OCK. Należy jednak podkreślić, iż posiadane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zadania są analogiczne do obowiązków, które obecnie zobowiązany jest wypełniać. Zarówno nadzór, jak i określenie szczegółowej organizacji działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, Policji oraz podmiotów gospodarczych świadczących usługi z zakresu ochrony osób i mienia, stanowią obowiązki wykonywane obecnie przez szefa resortu spraw wewnętrznych. Nowymi kompetencjami byłoby wyłącznie: objęcie stanowiska zastępcy szefa OCK, nadzór oraz organizacja ochotniczego podsystemu ratowniczego, przygotowywanie cyklicznych szkoleń z zakresu „Bezpieczeństwa cywilnego”, wdrożenie zmian w umundurowaniu strażaków-ratowników KSRG, policjantów, pracowników agencji ochrony osób i mienia<sup>56</sup>, ratowników OPR oraz używanych przez wymienione podmioty sprzęcie, pojazdach i obiektach. Modyfikacje dotyczyłyby zamieszczenia w widocznych miejscach Międzynarodowego Znak Obrony Cywilnej. Stosunkowo nieduża ilość nowych obowiązków nałożonych na ministra właściwego do spraw wewnętrznych ułatwiłaby adaptację do nowych zadań.

Kolejnym członkiem stałym Rządowego Zespołu Obrony Cywilnej Kraju byłby minister właściwy do spraw edukacji narodowej. Z uwagi na kompetencje szefa resortu odnoszące się do oświaty i wychowania zadaniem ministerstwa powinno być nadzorowanie elementu podsystemu edukacyjnego OC związanego z kształceniem z przedmiotu „*Bezpieczeństwo cywilne*” na poziomie przedszkoli, szkół podstawowych, średnich, zawodowych i technikum. Wprowadzenie nowego przedmiotu do podstawy programowej w miejsce obecnie istniejącej „Edukacji dla bezpieczeństwa” nie wpłynęłoby jednocześnie na zwiększenie obowiązków ministerstwa. Należy jednak opracować od podstaw właściwy zakres programowy nowego przedmiotu zawierający kluczowe kwestie związane z: przekazywaniem wiedzy oraz kształtowaniem umiejętności i postaw na temat Obrony Cywilnej Kraju, ratownictwa, ochrony ludności, pierwszej pomocy przedmedycznej, międzynarodowego prawa humanitarne odpowiednio do poziomu kształcenia. W zależności od szczebla kształcenia cele i treści nauczania muszą być definiowane w nieco odmienny sposób. Dobór treści kształcenia powinien uwzględniać liczne czynniki, zaczynając od aspektów prawnych i metod przekazywania wiedzy, kończąc na charakterystyce

<sup>56</sup> Dotyczy wyłącznie firm, które zawarły umowę cywilnoprawną na świadczenie usług z zakresu ochrony obiektów należących do infrastruktury krytycznej lub obiektów kategorii drugiej szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

sylwetki absolwenta. Opracowana przez resort podstawa programowa powinna zatem zachęcać uczniów do praktycznego wyrabiania „bezpiecznych” nawyków nie tylko poprzez zajęcia teoretyczne, lecz także praktyczne.

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego mógłby być następnym stałym uczestnikiem prac Rządowego Zespołu Obrony Cywilnej Kraju w świetle proponowanej koncepcji. Nauka z zakresu bezpieczeństwa cywilnego powinna być kontynuowana również na poziomie uczelni wyższych. Minimalny wymiar czasowy zajęć składałby się z 30 godzin prowadzonych przynajmniej przez jeden semestr na studiach I stopnia lub jednolitych studiach magisterskich, obejmując treści odpowiednie do poziomu kształcenia. Kontynuacja zajęć z przedmiotu w kolejnych latach studiów powinna być już działaniem fakultatywnym uczelni wyższych w zależności od ich profilu kształcenia. Z uwagi na podejmowanie przez część studentów pracy zarobkowej szkolenia związane z bezpieczeństwem cywilnym odbywałoby się już w miejscu pracy. Należy podkreślić, że minister nauki i szkolnictwa wyższego również odpowiada za merytoryczny poziom przygotowania wykształconych kadr do każdego z podsystemów, gdyż sprawuje nadzór nad polityką państwa w obszarze nauki. Poziom kształcenia na uczelniach wyższych, a także przygotowanie pragmatyczne i merytoryczne nauczycieli akademickich jest niezwykle istotne w procesie edukacji przyszłego personelu odpowiadającego za bezpieczeństwo. To właśnie na uczelniach studenci w pełni świadomie nabywają wiedzę i umiejętności oraz odpowiednie ideały, wzorce, wartości czy podstawy organizacyjne, które będą wpływać na ich przyszłą pracę i podejście do obowiązków służbowych. Istotną rolą ministra jest nadzorowanie oraz ocenianie uczelni wyższych pod względem jakości prowadzonej działalności naukowo-dydaktycznej. Ma on za zadanie również stwarzać odpowiednie warunki do podwyższania poziomu kształcenia w szkolnictwie wyższym poprzez wdrażanie i kontrolowanie realizacji odpowiednich programów, a także finansowanie badań naukowych oraz prac rozwojowych. Dlatego też skuteczność działania oraz dalszy rozwój systemu Obrony Cywilnej Kraju nierozzerwalnie związany byłoby z nauką.

Minister właściwy do spraw pracy jako członek stały Rządowego Zespołu Obrony Cywilnej Kraju natomiast nadzorowałby we współpracy z Państwową Inspekcją Pracy prowadzenie obligatoryjnych szkoleń z przedmiotu „Bezpieczeństwo cywilne” dla osób zatrudnionych w ramach podsystemu edukacyjnego OCK. Właściwym rozwiązaniem dla efektywnej realizacji przedsięwzięcia wydaje się przeprowadzenie zajęć razem z obowiązkowymi szkoleniami wstępnymi i okresowymi BHP dla pracowników. Wymiar czasowy poświęcony tematyce Obrony Cywilnej Kraju, ratownictwa oraz pierwszej pomocy nie powinien być mniejszy niż 2 godziny. Połączenie wykonywania szkoleń BHP z zajęciami

z przedmiotu „Bezpieczeństwo cywilne” dla pracowników nie tylko umożliwiłoby osobom zatrudnionym cykliczne przypomnienie, uzupełnienie i utrwalenie wiedzy z bezpieczeństwa cywilnego, ale także nie generowałoby dodatkowych obowiązków dla pracodawców. Program szkolenia z bezpieczeństwa cywilnego obejmujący jedynie 2 godziny powinien sprowadzać się wyłącznie do ogólnego przypomnienia problematyki poruszanej na wcześniejszych etapach kształcenia wraz z ćwiczeniami praktycznymi odpowiednio do zakresu wykonywanej pracy.

Kolejnymi członkami stałymi Rządowego Zespołu Obrony Cywilnej Kraju powinni być minister właściwy do spraw administracji publicznej odpowiedzialny za podsystem powiadamiania ratunkowego oraz minister właściwy do spraw zdrowia zajmujący się podsystemem ratownictwa medycznego. Wszystkie wymienione systemy w świetle niniejszej koncepcji funkcjonowałyby w ramach podsystemu ratowniczego Obrony Cywilnej Kraju. Obecnie ministrowie odpowiadają za nadzór nad Systemem Powiadamiania Ratunkowego (szef resortu do spraw administracji publicznej) i Państwowego Ratownictwa Medycznego (szef resortu do spraw zdrowia). W zaistniałych okolicznościach dokonane zmiany w ochronie ludności cywilnej nie wpłynęłyby na wzrost obowiązków obu ministrów. Należałoby jedynie dokonać wdrożenia niezbędnych modyfikacji związanych z umieszczeniem Międzynarodowego Znaku Obrony Cywilnej na umundurowaniu pracowników, pojazdach, sprzęcie i infrastrukturze obu podsystemów.

Stałe miejsce w Rządowym Zespole Obrony Cywilnej Kraju powinni mieć także szefowie resortów do spraw: dziedzictwa narodowego, energii oraz finansów publicznych. Z uwagi na zakres kompetencji należący do wymienionych ministrów mających również istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Obowiązek zapewnienia ochrony dobrom kultury i dziedzictwa narodowego należy powierzyć Obronie Cywilnej, dlatego też niezbędne jest włączenie ministra właściwego do spraw dziedzictwa narodowego w prace zespołu. Działalność polegająca na ochronie ruchomych i nieruchomych dóbr kultury posiadających znaczenie dla rozwoju oraz dziedzictwa kulturowego, a także znaczącą wartość historyczną, powinna być organizowana i nadzorowana przez ministra.

Następnym członkiem stałym zespołu byłby szef resortu do spraw energii jako organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo energetyczne, dostawy surowców energetycznych i paliw. Jest to niezbędne do prawidłowego funkcjonowania nie tylko systemu Obrony Cywilnej Kraju, ale także całego państwa. Minister właściwy do spraw finansów publicznych natomiast, odpowiadając za sprawy finansowania samorządu terytorialnego i bezpieczeństwa państwa oraz opracowanie, wykonanie i nadzór nad realizacją budżetu państwa, jest organem, który również powinien stale uczestniczyć w pracach Rządowego Zespołu Obrony Cywilnej Kraju.

Organem sztabowym Prezesa Rady Ministrów w sprawach Obrony Cywilnej i jednocześnie obsługującym posiedzenia RZOCK powinno być Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Zakres zadaniowy instytucji nie wymagałby dokonania większych korekt, gdyż jest adekwatny do proponowanych zmian. Modyfikacje obowiązków RCB zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym<sup>57</sup> polegałyby na zastąpieniu aspektów zadaniowych dotyczących zarządzania kryzysowego na aspekty Obrony Cywilnej Kraju. Niezmiennie do obowiązków centrum należeć powinno: planowanie cywilne, w tym opracowywanie i aktualizowanie krajowego planu OC, monitorowanie potencjalnych zagrożeń, przekazywanie informacji o niebezpieczeństwach, przygotowanie uruchamiania procedur związanych z użyciem sił i środków OC, całodobowe dyżury, obsługiwanie posiedzeń RZOCK, współpraca z pozostałymi centrami bezpieczeństwa i szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Z uwagi na odejście od systemu zarządzania kryzysowego na rzecz Obrony Cywilnej Kraju na wszystkich poziomach administracji publicznej tworzone powinny być wyłącznie plany obrony cywilnej.

Na szczeblu województwa funkcję terenowego szefa obrony cywilnej należałoby pozostawić wojewodzie, który, kierując działaniami administracji zespolonej, posiada odpowiednie możliwości do skutecznej organizacji Obrony Cywilnej w województwie. Istotnym zadaniem wynikającym z *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich*, które powinno się bezpośrednio powierzyć Szefowi Obrony Cywilnej Województwa, jest przygotowanie i organizowanie schronów dla społeczeństwa. Na terenie każdej z gmin oraz miast muszą zostać zorganizowane budowle ochronne. Obecne przepisy nie nakładają na organy obrony cywilnej obowiązku utrzymania schronów. Zastosowanie do budowli ochronnych mają zatem zapisy, których źródło stanowi *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*. Przepisy zawarte w akcie normatywnym zobowiązują właścicieli schronów do spełnienia ogólnych wymagań w zakresie utrzymania obiektów budowlanych<sup>58</sup>. Bieżący stan techniczny schronów oraz miejsc ukrycia jednak nie spełnia swoich funkcji ochronnych, zwłaszcza w kwestii szczelności układów i urządzeń filtrowentylacyjnych<sup>59</sup>. Brak dokładnych przepisów dotyczących budowli ochronnych oraz określenia precyzyjnych parametrów technicznych, jakie

57 Zob. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu...*, art. 11 ust. 2.

58 Zob. *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, Dz. U. 1994 nr 89 poz. 414 ze zm., art. 61, 91a.

59 Zob. *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2016 r.*, Biuro do spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, 2017 s. 12.



powinny spełniać obiekty ochronne, sprawia, że degradacja schronów i ukryć postępuje. Aktualnie istniejące budowle ochronne są w stanie zapewnić miejsce niespełna 3% ludności Polski<sup>60</sup>. Z tego względu konieczne jest zwiększenie nakładów finansowych na prace remontowe, konserwacyjne oraz utworzenie nowych schronów utrzymujących nieprzerwalną, pełną sprawność urządzeń i wyposażenia. Niezbędne do tego celu jest przyjęcie nowych przepisów prawnych precyzyjnie nakładających obowiązki na właścicielach budowli ochronnych. Koszty utrzymania schronów i ukryć znajdujących się na terenie województwa powinny być dofinansowywane z budżetu państwa, natomiast nadzór nad przestrzeganiem przepisów i zachowaniem gotowości budowli ochronnych do przyjęcia ludności cywilnej powinno się nałożyć na wojewodę, który wypełniałby swój obowiązek za pomocą wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego<sup>61</sup>. Wojewoda jako przedstawiciel administracji rządowej w terenie posiada największy zakres kompetencji umożliwiający właściwe realizowanie niniejszego zadania. Kluczowa jest ścisła współpraca z organami władzy wykonawczej z najniższego poziomu administracji publicznej, które z uwagi na stosunkowo mały obszar znajdujący się pod ich jurysdykcją są w stanie zapewnić pomoc w nadzorze budowli ochronnych, posiadając na bieżąco wiedzę na temat ich stanu. W zakresie przygotowania budowli ochronnych fundamentalnym problemem jest zidentyfikowanie zagrożeń, przed którymi mają chronić, i na tej podstawie wnioskowanie o ich budowę lub adaptację istniejących obiektów budowlanych. Należy posiadać świadomość, że państwo nie zagwarantuje dla całej populacji miejsc w budowlach ochronnych, a nawet wydaje się, że próba spełnienia tego postulatu jest bezzasadna.

Ponadto zgodnie z proponowaną koncepcją do pozostałych obowiązków wojewódzkiego szefa OC należeć powinno:

- kierowanie działaniami OC w województwie;
- realizacja poleceń Szefa Obrony Cywilnej Kraju;
- planowanie cywilne (realizacja wojewódzkich planów obrony cywilnej, wydawanie zaleceń i zatwierdzanie powiatowych planów OC);
- monitorowanie zagrożeń, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwanie skutków powstałych niebezpieczeństw na obszarze województwa;
- organizacja cyklicznych szkoleń OC;
- nadzór nad ochroną infrastruktury krytycznej na terenie województwa;

<sup>60</sup> Zob. tamże, s. 13.

<sup>61</sup> Zob. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane...*, art. 80 ust. 2 pkt 2.



- współpraca z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń terrorystycznych w województwie.

Powyższe zadania są zbliżone do obecnych obowiązków, które realizuje wojewoda w ramach zarządzania kryzysowego.

Ważnym postulatem odnoszącym się do kompetencji wojewody jako wojewódzkiego szefa obrony cywilnej jest odebranie kierownictwa nad sprawami obronności województwa. Połączenie obu funkcji przez wojewodę stanowi działanie wzajemnie się wykluczające, a takie rozwiązanie ma miejsce w obecnych regulacjach prawnych. Podobnie jak w przypadku Prezesa Rady Ministrów powyższa sytuacja budzi uzasadnione wątpliwości. Wojewoda bowiem, będąc jednocześnie odpowiedzialnym za obronność województwa podczas konfliktu zbrojnego, nie może korzystać z międzynarodowej ochrony prawnej wynikającej z przepisów *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich*<sup>62</sup>. W zaistniałych okolicznościach należy przenieść kompetencje związane z kierownictwem nad sprawami obronności województwa z wojewody na marszałka województwa. Powyższe rozwiązanie dokonałoby jasnego podziału kompetencji oraz umożliwiłoby to korzystanie przez wojewodę z międzynarodowej ochrony prawnej.

Organem pomocniczym szefa OC województwa powinien być wojewódzki zespół obrony cywilnej. Członkami stałymi zespołu obok wojewody mogliby być: dyrektor wydziału właściwego w sprawach obrony cywilnej urzędu wojewódzkiego, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, komendant wojewódzki Policji, kierownik centrum powiadamiania ratunkowego znajdującego się na terenie województwa oraz wojewódzki koordynator ratownictwa medycznego. Wojewoda powinien posiadać również prawo do włączenia w prace zespołu innych osób, których wiedza i doświadczenie z danej dziedziny mogłyby wpłynąć na skuteczne opanowanie powstałej sytuacji kryzysowej. Zadania realizowane przez wojewódzki zespół obrony cywilnej dotyczyłyby:

- przygotowania wariantów użycia odpowiednich sił i środków w celu opanowania powstałych sytuacji kryzysowych na terenie województwa;
- doradztwa w zakresie koordynowania działań służb OC i administracji publicznej na obszarze województwa;
- opiniowania sprawozdań z podjętych działań przez służby OC województwa;
- opiniowania potrzeb związanych z odtwarzaniem infrastruktury i przywróceniem jej funkcjonalności w województwie;

62 Zob. *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich...*, art. 62 ust. 1.

- opiniowania powiatowych planów obrony cywilnej przez wojewódzkiego szefa OC;

- opiniowania wojewódzkiego planu obrony cywilnej.

Obecnie istniejące wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego (WCZK) należałoby przemianować w wojewódzkie centra bezpieczeństwa (WCB), które spełniałyby funkcje organów sztabowych szefa OC województwa. Zmiana nazwy podyktowana byłaby odejściem od systemu zarządzania kryzysowego na rzecz obrony cywilnej, a zatem tworzenie wojewódzkich centrów bezpieczeństwa powinno być realizowane na bazie wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego. Zadania realizowane przez WCB obejmować powinny:

- całodobowy dyżur prowadzony w celu zapewnienia przepływu informacji oraz monitorowania sytuacji w województwie;

- obsługiwanie posiedzeń wojewódzkiego zespołu obrony cywilnej;
- przygotowywanie i aktualizowanie wojewódzkiego planu obrony cywilnej;
- nadzór nad systemem wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności;

- współpracę z centrami bezpieczeństwa ze wszystkich poziomów administracji publicznej;

- współpracę z podmiotami podsystemu ochronnego i ratowniczego;
- współpracę z instytucjami dokonującymi monitoringu środowiska;
- prowadzenie bieżącej dokumentacji centrum.

Na poziomie powiatu funkcję terenowego szefa obrony cywilnej powinien sprawować starosta bądź prezydent miasta na prawach powiatu. Stanowisko o tak wysokim znaczeniu dla bezpieczeństwa ludności cywilnej zobowiązany jest pełnić najwyższy urzędnik administracji publicznej na szczeblu powiatu. W katalogu obowiązków powiatowego szefa OC należałoby zapisać:

- kierowanie działaniami OC w powiecie;
- realizację poleceń wojewódzkiego szefa obrony cywilnej;
- planowanie cywilne (realizacja powiatowych planów obrony cywilnej, wydawanie zaleceń i zatwierdzanie gminnych/miejskich planów OC);

- monitorowanie zagrożeń, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwanie skutków powstałych niebezpieczeństw na obszarze powiatu;

- organizację cyklicznych szkoleń OC;
- nadzór nad ochroną infrastruktury krytycznej na terenie powiatu;
- współpracę z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z zakresu zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń terrorystycznych w powiecie.

Wsparciem dla starosty z obszaru OC stanowiłby powiatowy zespół obrony cywilnej. Działalność niniejszej instytucji opiniodawczo-doradczej oparta powinna być na członkach stałych w gronie, których znaleźliby się: kierownik komórki właściwej w sprawach OC starostwa powiatowego, komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej, komendant powiatowy Policji oraz członkach niestałych – osobach włączonych w prace zespołu na zaproszenie starosty. Instytucją sztabową natomiast, podlegającą i obsługującą szefa obrony cywilnej powiatu oraz posiedzenia zespołu, byłoby powiatowe centrum bezpieczeństwa. W zakresie zadaniowym powiatowego zespołu obrony cywilnej oraz powiatowego centrum bezpieczeństwa mieściłyby się tożsame obowiązki jak te przewidziane odpowiednio na poziomie województwa, jednakże dotyczyłyby wyłącznie obszaru powiatu.

Na najniższym szczeblu administracji publicznej odpowiedzialność za Obronę Cywilną spoczywać powinna na wójcie, prezydencie miasta bądź burmistrzu. Szef obrony cywilnej gminy/miasta odpowiadałby tak jak dotychczas za koordynację i współdziałanie wszystkich podmiotów OC znajdujących się na jego terytorium w okresie pokoju, kryzysu, wojny oraz okupacji. Rolą szefów obrony cywilnej gmin i miast byłoby także realizowanie pozostałych zadań wynikających z *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* dotyczących: obsługi środków zaciemnienia, dostarczania doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia, doraźnego grzebania zmarłych oraz dodatkowych rodzajów działalności niezbędnych do wypełnienia któregoś z wyżej wymienionych zadań.

Obsługa środków zaciemnienia to zadanie, którego sens realizacji na przestrzeni lat uległ diametralnym zmianom. Dawniej prowadzone było w celu utrudnienia lokalizacji ludności cywilnej przez lotnictwo i artylerię wojsk przeciwnych poprzez wyłączenie oświetlenia. Należy jednak podkreślić, iż na współczesnym polu walki zaciemnienie potencjalnego miejsca ataku nie wpływa na skuteczność uderzenia. Oświetlenie celu nie ma żadnego znaczenia wobec zastosowania nowoczesnych środków lotniczych, artylerii konwencjonalnej lub rakietowej. Nieustanny rozwój techniczny wpłynął również na udoskonalenie metod, technik i narzędzi do walki zbrojnej. Zadanie wpisane zostało do katalogu zadań obrony cywilnej *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich* z uwagi na doświadczenia I i II wojny światowej, w których nie przestrzegano konwencji haskich. Po podpisaniu i ratyfikowaniu konwencji genewskich i ich protokołów dodatkowych oświetlenie aglomeracji miejskiej wskazuje, że jest to obiekt cywilny. Obecnie wyraźne oświetlenie aglomeracji, w której przebywa ludność cywilna, powinno być traktowane jako właściwe oznakowanie obiektu cywilnego, chronionego prawem międzynarodowym.

Dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia to zadanie, które obecnie podczas klęsk żywiołowych realizowane jest przez organy wykonawcze poziomu gminnego<sup>63</sup>. Zasadne byłoby powyższy zakres kompetencji podtrzymać w czasie pokoju, kryzysu, wojny i okupacji. W okresie okupacji zorganizowanie pomieszczeń oraz zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności, a także ich właściwa ochrona, spoczywa na władzach mocarstwa okupacyjnego. Jednakże biorąc pod uwagę potrzeby społeczne, zasadne byłoby, aby na najniższych poziomach organizacyjnych państwa funkcjonowała pomoc humanitarna realizowana przez ogniwa Obrony Cywilnej Kraju, nawet pomimo okupacji. Wymaga to decentralizacji systemu OCK i poprzez budżetowo-zadaniowe oddziaływanie stworzenia przesłanek do funkcjonowania systemu Obrony Cywilnej Kraju w okresie pokoju, kryzysu, wojny oraz w początkowym okresie okupacji do czasu wyczerpania utrzymywanych zapasów lub dopóki mocarstwo okupacyjne nie ustali swojego systemu prawnego.

Zapewnienie realizacji doraźnego grzebania zmarłych, także powinno należeć do obowiązków szefa obrony cywilnej gminy lub miasta. Niniejsze zadanie wykonywane byłoby wyłącznie w przypadku masowych zgonów lub znacznej liczby zabitych w celu zapobieżenia epidemii oraz ograniczenia ryzyka jej rozprzestrzenienia. Zadanie powinno realizowane być przez gminne bądź miejskie służby komunalne i sanitarne. Należy pamiętać, iż grzebanie zmarłych w sytuacji masowych strat w czasie konfliktu zbrojnego prowadzone jest w masowych grobach. W momencie ustania działań zbrojnych konieczne jest przeprowadzenie ekshumacji ciał i przeniesienie ich do stałego miejsca spoczynku. Realizacja zadania przez służby komunalne i sanitarne zapewniłaby wyższą jakość wypełniania obowiązku.

Do pozostałych zadań szefa obrony cywilnej gminy lub miasta należeć powinno:

- kierowanie działaniami OC;
- realizacja poleceń powiatowego szefa obrony cywilnej;
- planowanie cywilne (realizacja gminnych lub miejskich planów obrony cywilnej);
- monitorowanie zagrożeń, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwanie skutków powstałych niebezpieczeństw;
- organizowanie cyklicznych szkoleń OC;
- nadzorowanie ochrony infrastruktury krytycznej na terenie gminy;

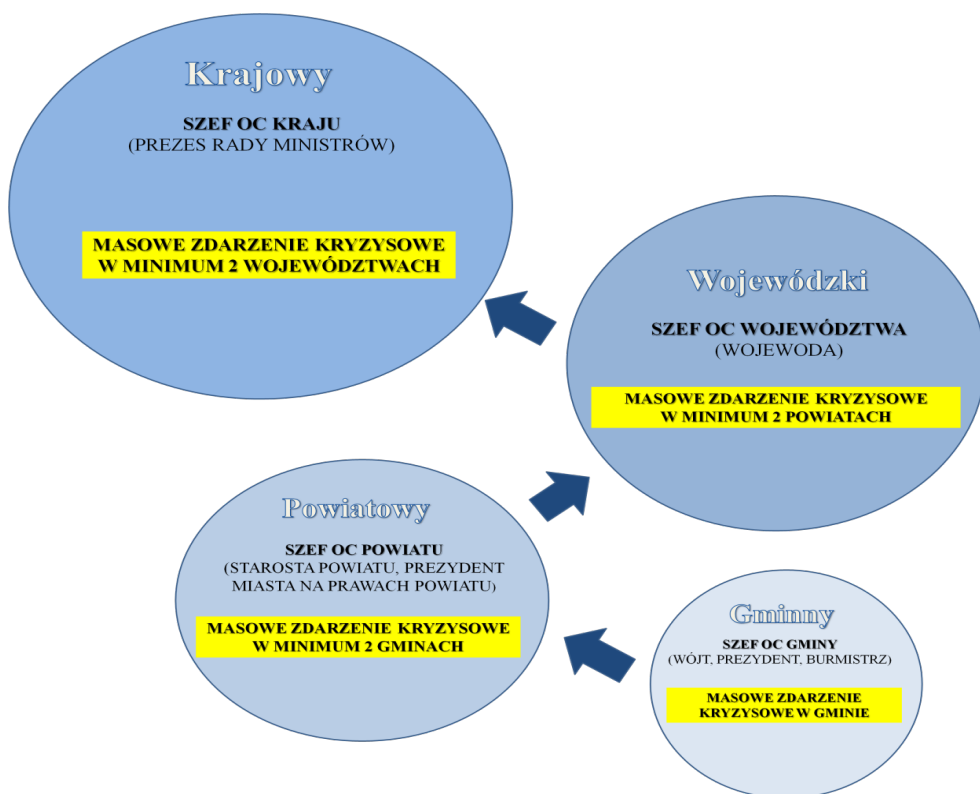
**63** Zob. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski...*, art. 9 ust. 2 i 3.

- współpracowanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń terrorystycznych w gminie.

Podobnie jak na wyższych poziomach administracji publicznej, do dyspozycji terenowego szefa obrony cywilnej w gminie pozostaje gminny zespół obrony cywilnej (GZOC) oraz organ sztabowy – gminne centrum bezpieczeństwa (GCB). W składzie GZOC stałe miejsce powinien mieć: pracownik właściwy w sprawach OC urzędu gminy, kierownik rewiru lub kierownik posterunku Policji w gminie oraz komendant gminny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto szef obrony cywilnej gminy powinien mieć prawo zaproszenia do prac zespołu osób, które mogą istotnie przyczynić się do ograniczenia skutków istniejącej sytuacji kryzysowej. Na gminie powinien spoczywać również obowiązek posiadania gminnego centrum bezpieczeństwa. Z uwagi na fakt, iż poziom gminny to najważniejszy szczebel systemu Obrony Cywilnej posiadanie organu odpowiedzialnego za monitorowanie i analizowanie bieżącej sytuacji w zakresie stanu bezpieczeństwa na obszarze gminy oraz występujących w tym zakresie zagrożeń, nie może być fakultatywne. Całodobowo funkcjonujące centra wydatnie podwyższają poziom bezpieczeństwa ludności cywilnej. Zadania gminnego zespołu obrony cywilnej i gminnego centrum bezpieczeństwa powinny być identyczne do odpowiednich instytucji z wyższych poziomów administracji publicznej, różniąc się jedynie obszarem działania, który obejmuje wyłącznie gminę.

Schemat organizacyjny Obrony Cywilnej Kraju według niniejszej koncepcji nierozzerwalnie związany jest ze wszystkimi szczeblami władzy publicznej. Podejmowanie decyzji i kierowanie systemem powinno być uwarunkowane skalą, jaką obejmuje określone zdarzenie kryzysowe (rys. 25), podobnie jak w stanie klęski żywiołowej<sup>64</sup>.

Za działania prowadzone w czasie sytuacji kryzysowej obejmującej swoim zasięgiem wyłącznie obszar gminy odpowiadałby szef OC gminy. W sytuacji wzrostu poziomu zagrożenia dla więcej niż jednej gminy kierowanie systemem przejmowałby szef OC powiatu, natomiast za niebezpieczeństwa dotyczące minimum dwóch powiatów odpowiadałby szef OC województwa. Masowe zdarzenie kryzysowe występujące na obszarze większym niż jedno województwo to zakres odpowiedzialności Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

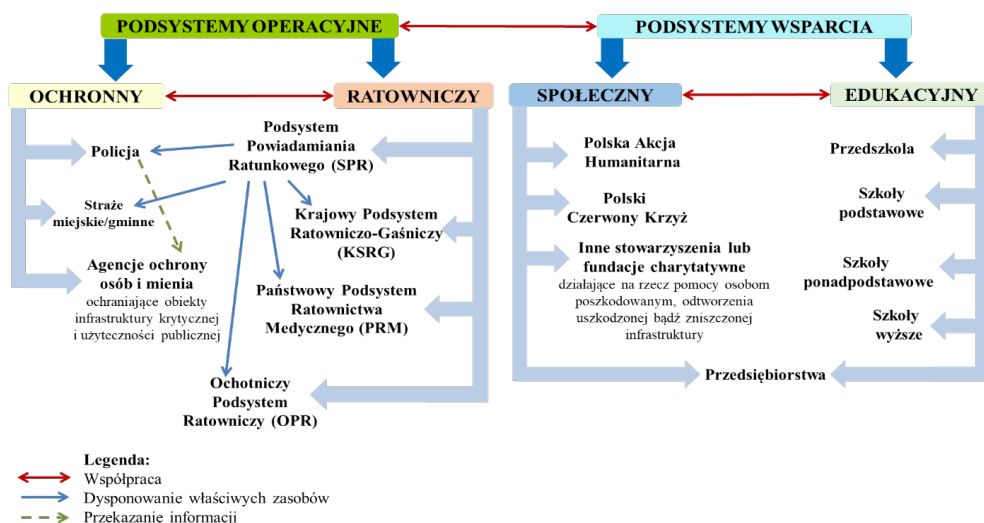


Rysunek 25. Koncepcja schematu powiadamiania i uruchamiania wyższych poziomów Obrony Cywilnej

Przejęcie kierownictwa nad Obroną Cywilną przez władze wyższego poziomu byłoby równoznaczne z pełnieniem roli poziomu wykonawczego. Działalność niższych szczebli systemu sprowadzałaby się wówczas do czynności pomocniczych, wykonujących polecenia szefa obrony cywilnej poziomu wyższego.

Podsystemy wykonawcze Obrony Cywilnej Kraju składałyby się z podsystemów operacyjnych oraz podsystemów wsparcia (rys. 26). Głównym elementem wykonawczym OCK byłby podsystem operacyjny, a w nim podsystem ochronny i ratowniczy realizujące zadania z zakresu porządku publicznego, ratowania życia, zdrowia ludzkiego oraz dóbr materialnych. Odpowiadałyby one bezpośrednio za stabilność państwa, podejmując wyzwania i niosąc pomoc na rzecz ochrony ludności cywilnej przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami w czasie pokoju, kryzysu, wojny i okupacji. W ramach podsystemu operacyjnego działałby podsystem ochronny, w którego składzie znajdowałyby się Policja, straże miejskie i gminne oraz agencje ochrony osób i mienia zabezpieczające obiekty infrastruktury krytycznej, użyteczności publicznej i obrony cywilnej. Drugim podsystemem operacyjnym byłby

podsystem ratowniczy złożony z podsystemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG), państwowego podsystemu ratownictwa medycznego (PRM), podsystemu powiadamiania ratunkowego (SPR) oraz ochotniczego podsystemu ratowniczego.



Rysunek 26. Proponowana struktura organizacyjna podsystemów wykonawczych Obrony Cywilnej

Podsystem wsparcia realizowałby natomiast funkcje pomocniczą, uzupełniając w czynnościach podsystem operacyjny. W jego składzie powinien być podsystem społeczny i edukacyjny. Podsystemy te pełniłyby zadania skupione w głównej mierze na działalności przeciwdziałającej i redukującej ryzyko wystąpienia zagrożenia oraz organizacyjnej – charytatywnego wsparcia finansowego i socjalnego dla osób poszkodowanych. W podsystemie społecznym działałyby fundacje, stowarzyszenia oraz przedsiębiorstwa pomagające potrzebującej ludności w odbudowie dobytku zniszczonego w następstwie klęski żywiołowej bądź innego zagrożenia. Drugim elementem byłby podsystem edukacyjny odpowiedzialny za kształcenie społeczeństwa z zakresu ratownictwa, rodzajów zagrożeń, budowania odpowiednich nawyków wzmacniających bezpieczeństwo, a także za wychowywanie ludności cywilnej w duchu odpowiedzialności za drugiego człowieka i gotowości do niesienia pomocy potrzebującym. Uczestniczyłyby w nim szkoły, uczelnie wyższe oraz przedsiębiorstwa w ramach wstępnych i okresowych szkoleń BHP dla pracowników.

Działalność podsystemu operacyjnego opierać powinna się na sprawdzonych rozwiązaniach. Podsystem powiadamiania ratunkowego, przyjmując wszystkie zgłoszenia alarmowe, odpowiednio do profilu zawiadomienia dysponowałby do



działania właściwe podmioty: policję, straże miejskie/gminne, uruchamiałyby krajowy podsystem ratowniczo-gaśniczy, państwowy podsystem ratownictwa medycznego czy ochotniczy podsystem ratowniczy. Agencje ochrony osób i mienia zabezpieczające obiekty infrastruktury krytycznej, użyteczności publicznej oraz obrony cywilnej powinny otrzymywać wyłącznie te informacje, które byłyby istotne dla prowadzonej przez nich działalności ochronnej danych obiektów. Policja jako podmiot nadzorujący odpowiedzialna byłaby za przekazywanie właściwych informacji do centrów operacyjnych firm ochrony osób i mienia należących do systemu Obrony Cywilnej Kraju.

W celu lepszej integracji podmiotów ochronnych z ratowniczymi należy zacieśnić współpracę oraz wdrożyć zmiany do obecnych systemów ratowniczych (KSRG, PRM i SPR). Struktura organizacyjna powyższych systemów nie powinna ulegać modyfikacjom, gdyż brak zmian w tym zakresie zapewnia lepszą adaptację do nowych rozwiązań ochrony ludności cywilnej.

Idealistyczny model działania podsystemu wykonawczego zakłada ścisłą współpracę wszystkich podsystemów. Dlatego też po opanowaniu sytuacji kryzysowej i usunięciu zagrożenia przez odpowiednie służby za pośrednictwem podsystemu powiadamiania ratunkowego należałoby przekazać podmiotom podsystemu społecznego informacje na temat oszacowanych strat i niezbędnej pomocy dla osób poszkodowanych. Współdziałanie podsystemu edukacyjnego z pozostałymi podsystemami wykonawczymi dotyczyć powinno realizowania warsztatów, szkoleń z udziałem przedstawicieli Policji, straży pożarnej, zespołów ratownictwa medycznego, stowarzyszeń i fundacji dla uczniów, studentów oraz pracowników.

Ważną rolę w obu podsystemach wsparcia (edukacyjnym i społecznym) spełniałyby przedsiębiorstwa. Umieszczenie firm w obu podsystemach wynika z faktu, iż mogłyby pełnić określone zadania w każdym z nich. W świetle koncepcji obowiązkiem pracodawcy powinno być przeprowadzenie zajęć z „Bezpieczeństwa cywilnego” w ramach szkoleń BHP (wstępnych i okresowych) dla pracowników. Ponadto pracodawca mógłby zorganizować wewnętrzny system bezpieczeństwa w zakładzie pracy odpowiednio do prognozowanych zagrożeń w okresie pokoju, kryzysu i wojny oraz charytatywnie wspierać osoby poszkodowane w wyniku klęsk żywiołowych bądź innych niebezpieczeństw. Z uwagi na powyższe zasadne byłoby zakwalifikowanie przedsiębiorstw zarówno do podsystemu społecznego, jak i edukacyjnego.

Niniejsza struktura działania podsystemów wykonawczych stanowi jedynie wstęp do głębszych refleksji na temat zmian w ochronie ludności cywilnej w Polsce. Przedstawiona koncepcja stanowi jedynie zarys, który wymaga szczegółowych badań oraz licznych konsultacji.

## Zakończenie

Eksplanacja i ewaluacja uwarunkowań działania systemów funkcjonujących w ramach ochrony ludności w Polsce w zakresie przygotowania do realizacji zadań ustawowych wskazuje na potrzebę zmian. Dogłębna analiza dowodzi, iż obecne rozwiązania z zakresu ochrony ludności nie są adekwatne do potrzeb organizacyjnych państwa oraz nie zapewniają odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywatelom podczas zagrożeń mogących wystąpić w czasie pokoju, kryzysu, wojny i okupacji.

Jednym z celów przeprowadzonych badań był cel użyteczny odnoszący się do opracowania założeń koncepcji systemu ochrony ludności w Polsce. Na podstawie analizy uwarunkowań zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, dotychczasowego funkcjonowania systemów ochrony ludności w Polsce, a także badań własnych, określono podstawy zmian służących poprawie jakości funkcjonowania polskiego systemu bezpieczeństwa cywilnego. Osiągając założony cel, badania wykazały, iż istotnym elementem tworzenia koncepcji systemu ochrony ludności w Polsce jest wykorzystanie potencjału Obrony Cywilnej wynikającego z ratyfikowanego przez niemal wszystkie państwa świata prawa międzynarodowego. Nieprecyzyjne przepisy prawne w Polsce wygenerowały spory kompetencyjne na linii zarządzanie kryzysowe – ratownictwo – obrona cywilna. Problemy wynikały przede wszystkim ze złego stanu przygotowania instytucji publicznych oraz pozostałych podmiotów uczestniczących w strukturach obrony cywilnej wobec potrzeb organizacyjnych państwa. Wprowadzenie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz uchylene licznych aktów prawnych ograniczyło Obronę Cywilną wyłącznie do działalności formalnej. Brak skutecznego, spójnego i wszechstronnego systemu bezpieczeństwa cywilnego podnosi ryzyko, stąd też niezbędne jest przeprowadzenie reformy z wykorzystaniem doświadczeń oraz sprawdzonych rozwiązań państw europejskich. Analizy pozwalają uznać za zasadne stworzenie nowego jednolitego systemu Obrony Cywilnej Kraju, skupiającego w sobie

wszelkie działania ochronne przed masowymi zagrożeniami występującymi podczas pokoju, kryzysu, wojny i okupacji.

Reasumując, idea wszechstronnego systemu bezpieczeństwa cywilnego realizującego zadania ochrony ludności w każdym stanie, w jakim znajduje się państwo, nie uległa dezaktualizacji. Szczegółowe zapoznanie się z sytuacją prawną, praktycznym funkcjonowaniem oraz publikacjami na temat działalności systemów składających się na ochronę ludności cywilnej w Polsce pozwala sformułować konkluzję o ich nieadekwatności do potrzeb państwa. Niezbędne wydaje się zbudowanie systemu łączącego w sobie wszystkie działania ochronne przed możliwymi zagrożeniami dla ludności cywilnej w czasie pokoju, kryzysu, wojny i okupacji. Opracowanie nowej koncepcji uwzględniającej także niebezpieczeństwa naturalne charakterystyczne dla położenia geograficznego Polski stanowić powinno priorytet dla ustawodawców, gdyż bezpośrednio dotyczą życia, zdrowia i mienia obywateli. Ze względu na niezahamowany rozwój cywilizacyjny, a przez to wciąż rosnącą liczbę zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, liczba dylematów związanych z funkcjonowaniem systemu wciąż będzie wzrastać, dlatego też niezbędne jest kontynuowanie poszukiwań odpowiedzi na coraz nowsze wyzwania współczesnego świata.

Wychodząc naprzeciw potrzebie usystematyzowania wiedzy z zakresu ochrony ludności, w niniejszej publikacji przedstawiono stan obecny oraz możliwe perspektywy zmian w przedmiotowym zakresie. Opracowanie kończy okres kilkuletnich analiz, refleksji i badań na temat ochrony ludności w Polsce. Dodatkową trudność stanowiło dla autora zmierzenie się z dużą ilością materiałów związanych z ochroną ludności, spośród których należało dokonać właściwego i uzasadnionego wyboru. Mając świadomość nieuniknionych błędów oraz odnosząc się z szacunkiem do istniejących już publikacji, autor wyraża nadzieję, że niniejsze opracowanie zostanie poddane krytycznej ocenie, a przedstawione rozwiązania z zakresu ochrony ludności umożliwią szersze spojrzenie na problematykę, wzbogacając choćby w niewielkim stopniu debatę ekspercką na temat zmian systemowych ochrony ludności w Polsce. W opracowaniu zaproponowano rozwiązania, które zdaniem autora umożliwiłyby ochronę społeczeństwa przed wszelkimi zagrożeniami występującymi bez względu na stan, w jakim znajduje się państwo. Bezpieczeństwo to podstawowa potrzeba w życiu człowieka, dlatego też w dalszym ciągu pozostaje niedosyt wiedzy i konieczność prowadzenia badań w przedmiotowym zakresie w celu zwiększenia efektywności systemów ochronnych.

## Bibliografia

### Opracowania zwarte

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Bożek M., *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6 (101)/2010, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Czupryński A., Wiśniewski B., Zboina J. (red.), *Bezpieczeństwo. Teoria – badania – praktyka*, Centrum Naukowo Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej – Państwowy Instytut Badawczy, Józefów 2015.
- Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej*, 2020.
- Delma E., *The Hierarchy of Human Sufferings. A poetic anatomy of grand scale anguishes*, Libray of Congress, 18th May 2016.
- Drabik L., Kubiak-Sokół A., Sobol E., Wiśniakowska L., *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
- Dygaszewicz D., Michalczuk S., *Funkcjonowanie centrów powiadamiania ratunkowego* [w:] Jakubaszko J., Ryś A. (red.), *Ratownictwo medyczne w Polsce. Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Wydawnictwo Zdrowie i Zarządzanie, Kraków 2002.
- Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2018 r. – wyniki i wstępne*, Główny Urząd Statystyczny, 23.12.2019 r.
- Działalność systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne w 2014 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.
- Furmanek M., *Analiza budowy elementów infrastruktury zarządzania kryzysowego w Polsce*, „Biuletyn Stowarzyszenia Polalarm”, nr 3/2017, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Zabezpieczeń Technicznych i Zarządzania Bezpieczeństwem, Warszawa 2017.
- Gołębiewski J., *Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Edukacja dla bezpieczeństwa. Czasopismo dla dyrektorów szkół i nauczycieli”, nr 1(2) styczeń–luty 2001, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2001.
- Górski S., *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2016.

- Grabowska-Lepczak I., Tryboń M., Kwiatkowski M., *Transformacja oraz perspektywy rozwoju edukacji dla bezpieczeństwa w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej”, nr 41, Warszawa 2011.
- Gryz J., Kitler W. (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją*, Departament Porządku Publicznego MSWiA, Warszawa 2017.
- Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie numeru alarmowego 112 na terenie Polski*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 144/2010/P/09/061/KKT.
- Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 149/2012/P11094/KZD.
- Informacja o wynikach kontroli. Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 209/98/P/97/074/DON, Warszawa 1998.
- Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB, Warszawa 2012.
- Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 148/2013/I/12/006/KPB.
- Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 146/2011/P/10/006/KAP, Warszawa 2011.
- Informacja o wynikach kontroli. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na Ochotnicze Straże Pożarne*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 14/2009/P08089/KOB, Warszawa 2009.
- Informacja o zaludnieniu jednostek penitencjarnych w dniu 27 marca 2020 r.*, Centralny Zarząd Służby Więziennej.
- Kaczmarek J., Łebkowski W., Zdrodowski B. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
- Kalinowski R., *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2011.
- Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Koncepcja Centrów Powiadamiania Ratunkowego*, Warszawa 8 czerwca 2000.
- Koncepcja Systemu 112*, Warszawa wrzesień 2007.
- Krynojewski F., Mazur S., Mikrut G., Tchorzewski P., *Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych*, Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach, Katowice 2003.
- Krynojewski F., *Obrona Cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2012.
- Lemantowicz W., *Państwo współczesne*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1996.

- Macąła J., *Czym jest geopolityka? Spór wokół jej definicji* [w:] Lach Z., Wendt J. (red.) *Geopolityka. Elementy teorii, wybrane metody i badania*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2010.
- Maslow A., *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Montessori M., *The Absorbent Mind*, The Teosophical Publishing House, Adyar-Madras-India 1949.
- Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2016 r.*, Biuro do spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, 2017.
- Parapura H., Kowalewski M., Kowalczyk B., *Ostrzeganie i alarmowanie ludności w niebezpieczeństwie*, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, nr 1–2/2011, Warszawa 2011.
- Poussin C., *Metoda Montessori. Naucz mnie robić to samodzielnie*, Read Me, Warszawa 2017.
- Pomoc doraźna i ratownictwo medyczne w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, 07.06.2019 r.
- Program zintegrowanego ratownictwa medycznego w roku 2002 (kontynuacja programu z lat 1999–2001)*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2002.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2017.
- Raport z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w 2018 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 5 sierpnia 2019 r.
- Schroeder M., *Państwowa Straż Pożarna i Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Doświadczenie własne* [w:] Konieczny J., Schroeder M. (red.), *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w latach 1995–2015. Postępy organizacyjno-prawne, logistyczne i taktyczno-ratownicze*, Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2015.
- Sienkiewicz P., *Inżynieria systemów*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 1983.
- Sikora-Wojtarowicz K., Nienartowicz A., *Funkcjonowanie centrów powiadamiania ratunkowego w Polsce. Założenia i praktyka*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2015, vol. 9, nr 2, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław 2015.
- Skoczylas J. J., *Prawo ratownicze*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Prescom, Wrocław 2010.
- Skrabacz A., *Ochrona ludności w Polsce w XXI wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Mercuriusz, Tarnów 2006.
- Sprawozdanie programowo-organizacyjne z działalności Polskiego Czerwonego Krzyża w 2015 r.*, Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża, Warszawa 2016.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2014 r.*, Warszawa 2014.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z dnia 9 kwietnia 2013 r.*
- Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.
- Sykulski L., *Geopolityka – słownik terminologiczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.



- Szulc B., *Bezpieczeństwo a obronność (dylematy ontologiczno-epistemologiczne)* [w:] Ku-biak M., Topolewski S. (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne w XXI wieku*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Warszawa–Siedlce 2016.
- World Risk Report focus: governance and civil society*, Institute for Environment and Human Security United Nations University, 2011.
- Włodarczyk E., Czapiewski T., Jagiełło A., *Ratownictwo medyczne w latach 1990–2010* [w:] Konieczny J. (red.), *Ratownictwo w Polsce. Lata 1990–2010*, Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2010.
- Wróblewski R., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2013.
- Zawiła-Niedźwiecki J., Karamon T., Podniesiński M., *Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych w systemie ratownictwa 112, „Metody Informatyki Stosowanej”, nr 3/2010 (24)*, Polska Akademia Nauk Oddział w Gdańsku, Komisja Informatyki, Szczecin 2010.
- Życie religijne w Polsce. Badania spójności społecznej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

## Akty urzędowe

Źródła normatywne najwyższej rangi

- I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, Genewa 8 czerwca 1977 r., Dz. U. 1992 nr 41 poz. 175.
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników*, Dz. Urz. UE L 108/51 z 24.4.2002.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.
- Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska)*, Genewa, 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. 1956 nr 38 poz. 171, załącznik.
- Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego. Podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 roku*, Dz. U. 1957 nr 46 poz. 212, załącznik.

Źródła normatywne rangi ustawy

- Ustawa z dnia... 2009 r. o ochronie ludności*, Projekt z dnia 6 sierpnia 2009 r.
- Ustawa z dnia... 2019 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej*, Projekt z dnia 2 lipca 2019 r.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*, Dz. U. 2002 nr 113 poz. 98 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1967 nr 44 poz. 220 ze zm.



- Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. 2013 poz. 1635, ze zm.
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*, Dz. U. 1997 nr 114 poz. 740.
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*, Dz. U. 2018 poz. 2142.
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe*, Dz. U. 2012 poz. 1529 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. 1991 nr 81 poz. 351 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz. U. 1991 nr 88 poz. 400 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. 2001 nr 113 poz. 1207 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*, Dz. U. 1997 nr 123 poz. 779 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2002 nr 156 poz. 1301 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2009 nr 11 poz. 59.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami*, Dz. U. 2011 nr 30 poz. 151 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny*, Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, Dz. U. 1994 nr 89 poz. 414 ze zm.

#### Źródła normatywne rangi rozporządzenia

- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. 2014 poz. 574.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*, Dz. U. 2009 nr 4 poz. 17 ze zm.
- 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.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz. U. 2014 poz. 1317.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2007 r. w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. 2007 nr 178 poz. 1263.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz. U. 1999 nr 111 poz. 1311.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania Centrów Powiadamiania Ratunkowego i Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego*, Dz. U. 2009 nr 130 poz. 1073.
- 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.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego*, Dz. U. 2019 poz. 1213.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego*, Dz. U. 2011 nr 237 poz. 1420.
- Rozporządzenie Ministrów Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów specjalnych i pojazdów używanych do celów specjalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2005 nr 116 poz. 974, załącznik do rozporządzenia.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu gromadzącego i udostępniającego informacje i dane dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego „112” albo innych numerów alarmowych*, Dz. U. 2008 nr 236 poz. 1620.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*, Dz. U. 2017 poz. 42.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*, Dz. U. 2009 nr 210 poz. 1612.
- 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 obrony cywilnej*, Dz. U. 1993 nr 93 poz. 429.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*, Dz. U. 2013 poz. 96.

## Inne źródła urzędowe

*Uchwała Komitetu Obrony Kraju nr 03/85 z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie „Węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.*

*Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej.* M. P. 1990 nr 9 poz. 66.

*Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020,* RM 111-43-14, M. P. 2014 poz. 1076.

*Uchwała Rady Ministrów nr 111/73 w sprawie obrony cywilnej,* Biuletyn KOK nr 20-A, poz. 104.

*Uchwała Rady Ministrów nr 191/83 z dnia 23.12.1983 r.*

*Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzenia szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.*

*Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowywania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.*

## Źródła internetowe

<http://wpr.pl/news/484/od-rycerza-gerarda-do-upanstwowienia-systemu-ratownictwa> [dostęp: 8.04.2018].

<http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/120032,Stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2018-roku.html> [dostęp: 19.08.2018].

<http://www.lasy.gov.pl/pl/nasze-lasy/polskie-lasy> [dostęp: 5.01.2018].

[http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=telefony\\_alarmowe](http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=telefony_alarmowe) [dostęp: 20.02.2018].

[http://www.pck.pl/pages,6\\_139.html](http://www.pck.pl/pages,6_139.html) [dostęp: 24.11.2017].

<http://www.szwajcaria.net/geld.html> [dostęp: 15.01.2017].

[http://www.straz.gov.pl/panstwowa\\_straz\\_pozarna/utworzenie\\_panstwowej\\_strazy\\_pozarnej](http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/utworzenie_panstwowej_strazy_pozarnej) [dostęp: 28.02.2018].

<https://mazowieckie.pl/pl/dla-klienta/zarzadzanie-kryzysowe/regionalny-system-ostrz/informacje-o-regionalny/29386,Ostrzezenia-o-nawalnicach-powodzi-i-innych-zagrozeniach-na-telewizorze-i-telefon.html> [dostęp: 29.11.2017].

<https://olawa998.wordpress.com/2014/03/06/przyczyny-pozarow-lasow-w-polsce/> [dostęp: 5.01.2018].

<https://pck.pl/co-robimy/ratownictwo> [dostęp: 18.04.2020].

<https://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego/> [dostęp: 14.04.2018].

<https://uwgdansk.bip.gov.pl/fobjects/download/27063/wytyczne-pdf.html> [dostęp: 25.02.2018].

<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/pl.html> [dostęp: 8.04.2020].

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html> [dostęp: 18.12.2017].

<https://www.lpr.com.pl/pl/ladowiska/ladowiska-przyszpitalne/> [dostęp: 15.04.2020].

<https://www.lpr.com.pl/pl/o-nas/historia/> [dostęp: 15.04.2020].

- <https://www.mos.gov.pl/srodowisko/geologia/osuwiska/gdzie-wystepuja-osuwiska-w-polsce/> [dostęp: 6.01.2018].
- <https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/nadzor-nad-ratownictwe/10071,Podmioty-uprawnione-do-wykonywania-zadan-ratownictwa-gorskiego-i-wodnego.html> [dostęp: 16.12.2014].
- <https://www.pgi.gov.pl/osuwiska/123/projekty.html> [dostęp: 8.04.2020].

## Wykaz rysunków, wykresów i tabel

### Rysunki

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Ogólny podział zagrożeń .....                                                                                    | 13  |
| 2. Ogólna struktura systemu bezpieczeństwa narodowego.....                                                          | 24  |
| 3. Przykładowa struktura organizacyjna formacji ratownictwa ogólnego .....                                          | 36  |
| 4. Ogólny model funkcjonalny współczesnego zarządzania kryzysowego .....                                            | 45  |
| 5. Struktury zarządzania kryzysowego w województwie.....                                                            | 50  |
| 6. Procedura aktywacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<br>do wsparcia organów administracji publicznej..... | 51  |
| 7. Schemat realizacji planów zarządzania kryzysowego na poziomie<br>gminnym, powiatowym i wojewódzkim.....          | 54  |
| 8. Cykl planowania.....                                                                                             | 55  |
| 9. Schemat uruchamiania wspomagania z poszczególnych szczebli .....                                                 | 62  |
| 10. Schemat funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego...                                               | 64  |
| 11. Harmonogram budowy systemu „112” .....                                                                          | 76  |
| 12. Schemat działania Systemu Powiadamiania Ratunkowego.....                                                        | 79  |
| 13. Akcja prowadzenia medycznych czynności ratowniczych.....                                                        | 99  |
| 14. Schemat organizacji pomocy medycznej w województwie .....                                                       | 103 |
| 15. Międzynarodowy Znak Obrony Cywilnej.....                                                                        | 131 |
| 16. Czołg PT-91 Twardy wraz ze znakiem pojazdu specjalnego .....                                                    | 132 |
| 17. Samochód opancerzony AMZ Tur II wraz ze znakiem<br>pojazdu specjalnego .....                                    | 132 |
| 18. Znak pojazdu specjalnego .....                                                                                  | 133 |
| 19. Znak obrony cywilnej wykorzystywany w Polsce.....                                                               | 133 |
| 20. Filary systemu Obrony Cywilnej Kraju według wizji autora.....                                                   | 152 |
| 21. Proces edukowania ludności z zakresu bezpieczeństwa.....                                                        | 155 |
| 22. Koncepcja Obrony Cywilnej Kraju .....                                                                           | 166 |
| 23. Propozycja struktury organizacyjnej Obrony Cywilnej Kraju .....                                                 | 169 |

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 24. Proponowany skład stałych członków Rządowego Zespołu Obrony Cywilnej Kraju .....        | 171 |
| 25. Koncepcja schematu powiadamiania i uruchamiania wyższych poziomów Obrony Cywilnej ..... | 182 |
| 26. Proponowana struktura organizacyjna podsystemów wykonawczych Obrony Cywilnej.....       | 183 |

## Wykresy

|                                                                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Procent ludności objętej alarmowaniem za pomocą syren stacjonarnych.....                                                                                                    | 39  |
| 2. Procentowe porównanie udziału zgłoszeń fałszywych, anulowanych i uwzględnionych w skali wszystkich przychodzących zgłoszeń na numer alarmowy „112” w 2017 i 2018 roku ..... | 87  |
| 3. Liczba jednostek ochotniczych straży pożarnych w Polsce w latach 2011–2018 .....                                                                                            | 115 |
| 4. Liczba jednostek ochotniczych straży pożarnych w Polsce w latach 2011–2018 w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym.....                                                    | 116 |
| 5. Rozkład opinii obywateli Polski na temat akceptacji działalności władz państwowych w walce z zagrożeniami naturalnymi i wywołanymi przez człowieka .....                    | 139 |

## Tabele

|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Wykaz istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa ludności w Polsce w latach 2000–2018 wynikających z działalności człowieka ..... | 18  |
| 2. Struktura zarządzania kryzysowego .....                                                                                      | 46  |
| 3. Statystyki dotyczące operatorów numerów alarmowych centrów powiadamiania ratunkowego w 2018 roku.....                        | 81  |
| 4. Zdawalność egzaminów na operatora alarmowego w 2018 roku.....                                                                | 82  |
| 5. Porównanie liczby zgłoszeń przychodzących na numer alarmowy „112” w 2017 i 2018 roku .....                                   | 87  |
| 6. Porównanie liczby zespołów ratownictwa medycznego w Polsce według województw w 2014 i 2018 roku .....                        | 96  |
| 7. Liczba mieszkańców przypadająca na jeden zespół ratownictwa medycznego według województw w 2018 roku.....                    | 98  |
| 8. Światowy wskaźnik ryzyka dla określonych państw europejskich.....                                                            | 107 |
| 9. Porównanie zagrożeń naturalnych w określonych państwach europejskich.....                                                    | 108 |

|                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10. Poziomy organizacji ochrony ludności .....                                                                                                        | 124 |
| 11. Zestawienie wydatków z budżetów państwa na bezpieczeństwo<br>publiczne i ochronę przeciwpożarową oraz obronę narodową<br>w latach 2000–2018 ..... | 127 |