

WYBRANE
PROBLEMY
BEZPIECZEŃSTWA
TOM VIII

WYBRANE PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA

TOM VIII

Pod redakcją
Łukasza Kozery, Ewy Durek

Kraków, 2020/2021

Recenzja Tomu: prof. dr hab. Dionizjusz Czubala

Copyright© by Łukasz Kozera, Ewa Durek 2021

ISBN 978-83-63991-72-2

Wydawca: Instytut Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie,
Katedra Zarządzania Publicznego

Europejskie Stowarzyszenie Promocji Nauki, Kraków

Spis treści

| | |
|---|----|
| SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM | 4 |
| POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO | 20 |
| OCHRONA DÓBR KULTURY W POLSCE W PRZYPADKU KONFLIKTU ZBROJNEGO I SYTUACJI KRYZYSOWYCH | 36 |
| OBSZARY BEZPIECZEŃSTWA W ZARZĄDZANIU GOSPODARKĄ KOMUNALNĄ | 47 |
| INŻYNIERIA BEZPIECZEŃSTWA W SYSTEMIE RATOWNICTWA MEDYCZNEGO | 66 |

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

1. Uwagi wstępne

Człowiek jest istotą niezwykle kreatywną i ciekawą świata. Od najdawniejszych czasów usiłuje podporządkować sobie środowisko naturalne tak, aby jego komfort życia był na jak najwyższym poziomie. Wszelkie działania człowieka na przestrzeni wieków doprowadziły do stworzenia cywilizacji, którą określają wytwory służące poprawie warunków jego życia oraz kontroli natury, tj. technika, organizacja życia społecznego, infrastruktura itp. Cywilizacja niewątpliwie zmniejsza liczbę i niszczycielską siłę zagrożeń naturalnych, lecz jednocześnie generuje ich nowe rodzaje zwane zagrożeniami cywilizacyjnymi. Oznacza to, że człowiek żyje i będzie żył w środowisku potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa, które to uaktywnione wskutek niekorzystnych dla niego zmian w przestrzeni naturalnej lub cywilizacyjnej mogą zamienić się w określonego rodzaju zagrożenia realne - zdarzenia niekorzystne dla życia lub zdrowia, bądź też stanu środowiska. W związku z powyższym wyróżnia się dwie grupy zagrożenia bezpieczeństwa: **zagrożenia naturalne** oraz **zagrożenia cywilizacyjne**. Anomalie klimatyczne, gwałtowne zmiany pogody to podstawowe czynniki stwarzające zagrożenia naturalne dla ludzi i środowiska, powodujące katastrofy i klęski żywiołowe. Wzrost częstotliwości występowania tych zjawisk wynika w dużej mierze z postępującej degradacji środowiska naturalnego wskutek zmniejszania się powierzchni lasów i ich obumierania oraz ociepleniem spowodowanym emisją gazów cieplarnianych. Powoduje to zmiany klimatu i powstawanie niekorzystnych zjawisk przyrodniczych, takich jak np. trąby powietrzne lub trzęsienia ziemi wywołujące fale tsunami o niespotykanej dotąd wielkości. Drugą grupę zagrożeń bezpieczeństwa stanowią zagrożenia cywilizacyjne, będące „skutkami ubocznymi” postępu technicznego w różnych dziedzinach życia i działalności człowieka: środkach komunikacji, transporcie, przemyśle motoryzacyjnym, gospodarstwie domowym itp. skutkujące katastrofami.

Ponadto, ogromnym zagrożeniem współczesnych czasów jest też szeroko rozumiana przestępczość, która obejmuje handel narkotykami, handel ludźmi, prostytutka, nielegalny przemyt emigrantów (a także kobiet do agencji towarzyskich). Również przestępstwa gospodarcze, takie jak prowadzenie nielegalnej działalności gospodarczej, fałszowanie walut, wyłudzenie kredytów, dotacji czy odszkodowań z ubezpieczenia mogą być potencjalną przyczyną utraty bezpieczeństwa publicznego. Nowym zagrożeniem jakie niesie ze sobą cywilizacja jest infekowanie systemów informatycznych i nielegalne pozyskiwanie tą drogą między innymi danych personalnych osób fizycznych o może narażać naszą wolność i ochronę prywatnych danych, a także nasze oszczędności i prawo własności do posiadanych nieruchomości. Hakerskie ataki na sieci informatyczne służą także do uzyskiwania informacji będących tajemnicą państwową i jednocześnie gwarancją bezpieczeństwa obywateli danego państwa. Informacje te, jeżeli zostaną ujawnione, spowodują szereg zagrożeń dla całego narodu i poszczególnych obywateli oraz instytucji. Brak ich ochrony może przyczynić się do poważnych społecznych konsekwencji, a nawet naruszyć międzynarodowy ład, czy wywołać zbrojne konflikty.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, system bezpieczeństwa, zarządzanie bezpieczeństwem, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe

.Zasady bezpieczeństwa w planowaniu przestrzennym

Jak zostało wyżej wskazane, współczesny świat daje nam wiele dobrodziejstw, jednak niosą one za sobą liczne zagrożenia. Aby zapewnić bezpieczeństwo w kraju, niezbędne jest stałe monitorowanie sytuacji bezpieczeństwa oraz opracowanie zasad umożliwiających koordynowanie prewencji w przypadku sytuacji kryzysowych, a także zapewnienie pomocy poszkodowanym. Jedną z najważniejszych kwestii dla bezpieczeństwa jest strategicznie zaplanowane zagospodarowanie przestrzenne, rozumiane jako wszelkie procesy regulowane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2013r.¹. Art. 1 ust. 2 tejże ustawy szczegółowo wymienia czynniki, które należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, którymi są:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;

¹ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2013r. (Dz. U. 2015r, poz. 199).

- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. 1696 i 2473);
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego;
- 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
- 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
- 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
- 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.

System przestrzennego planowania w Polsce jest ściśle hierarchiczny. Jest to kwestia niezwykle istotna, gdyż spójność tego systemu ma zagwarantować ład przestrzenny i realizację podstawowych celów polityki przestrzennej. Kluczowe jest zatem, by decyzje podejmowane na każdym ze szczebli wspierały decyzje szczebla nadrzędnego.

2.2. Planowanie przestrzenne na obszarze gminy

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy obowiązana jest do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w celu określenia polityki przestrzennej gminy. Sporządzenie studium zawierającego część tekstową i graficzną, a także uwzględniającego ustalenia strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju ponadlokalnego i strategii rozwoju gminy należy do kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Nie ma ono charakteru aktu prawa miejscowego, a wiąże tylko organy gminy przy sporządzaniu konkretnego miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rada gminy uchwała również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który określa przeznaczenie konkretnych terenów, w szczególności dla inwestycji celu publicznego. Podobnie jak w przypadku studium, procedura sporządzania miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego polega na początkowej uchwale rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którą podejmuje z własnej inicjatywy, bądź na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, przy czym przed podjęciem uchwały wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza analizę dotyczącą przystąpienia do sporządzenia planu. Co do zasady nie ma obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale sporządzenie planu jest obowiązkowe jeżeli wymagają tego odrębne przepisy, np. w związku z ochroną środowiska.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje szereg obowiązków, które zakończą się sporządzeniem projektu planu. Projekt ów zostanie przedstawiony do zatwierdzenia radzie gminy. Zgodnie z art. 20 wyżej wymienionej ustawy rada gminy najpierw stwierdza czy ten projekt planu jest zgodny ze stadium, a jeżeli nie ma takiej potrzeby, wówczas uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

2.3. Planowanie przestrzenne na szczeblu województwa

Na podstawie art. 38 ustawy za sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa odpowiedzialne są organy samorządu województwa. Plan województwa stanowi akt kierowania wewnętrznego i wiąże władze województwa, a także inne podmioty w realizacji polityki przestrzennej. Jest instrumentem prowadzenia polityki przestrzennej w regionie. Określa uwarunkowania, zasady i kierunki kształtowania struktury przestrzennej województwa tak, by generowała korzystne warunki dla rozwoju gospodarczego, wzrostu poziomu i jakości życia oraz konkurencyjności regionu, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Najpierw uchwalana jest uchwała sejmiku województwa o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Następnie marszałek województwa sporządza projekt planu i projekt ten wędruje do sejmiku województwa, a sejmik województwa podejmuje uchwałę.

2.4. Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym

Wszystkie opracowania planistyczne, niezależnie od szczebla administracji na którym są tworzone, powstają na bazie dokumentów strategicznych. Na poziomie kraju dokumentem takim jest strategia rozwoju kraju, która określa cele i priorytety rozwoju oraz warunki, które ten rozwój powinny zapewnić. Strategia rozwoju kraju nie jest dokumentem wymaganym przez Unię Europejską, w przeciwieństwie do narodowego planu rozwoju.

Koncepcję zagospodarowania przestrzennego kraju sporządza Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, które powinno uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju kraju. Ponadto Rządowe Centrum Studiów Strategicznych prowadzi analizy i studia, opracowuje koncepcję i sporządza programy dotyczące zagadnień z zakresu programowania strategicznego. Koncepcję tą przyjmuje Rada Ministrów jak również programy zawierające zadania rządowe i służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

Zasadniczym założeniem Koncepcji jest strategia dynamicznego równoważenia rozwoju umożliwiająca aktywne i świadome kształtowanie procesu stopniowej likwidacji istniejących dysproporcji oraz konsolidacji priorytetowych celów strategicznych. Głównym motywem wyboru celów strategicznych kreujących politykę przestrzenną państwa jest historyczna konieczność i szansa dynamizacji rozwoju, a także osiągnięcia na tej drodze europejskich standardów życia społeczeństwa poprzez istotne zwiększenie konkurencyjności gospodarki narodowej w otwartym systemie światowym. Tak sformułowany motyw i cel generalny wyznacza system celów z nim współzależnych.

3.1. Zarządzanie bezpieczeństwem

Stan bezpieczeństwa nie jest stanem stabilnym - nie jest dobrem danym podmiotowi raz na zawsze. W świecie realnym występują ciągle jego zagrożenia, zarówno od sił natury jak i niezamierzonych i zamierzonych skutków działalności człowieka. Każdy podmiot musi zatem czynić starania o zapewnienie sobie stabilności stanu bezpieczeństwa. W tym celu tworzony jest **system bezpieczeństwa podmiotu**, rozumiany jako zespół sił i środków zapewniających akceptowalny przez niego stan bezpieczeństwa.

Poziom bezpieczeństwa podmiotu (zakładu, aglomeracji itp.), w rozumieniu globalnym, zależy od dziedzinowych poziomów bezpieczeństwa (np. powodziowego, pożarowego itp.). Określony poziom bezpieczeństwa dziedzinowego podmiotu możemy uzyskać na wiele

sposobów – nie tylko poprzez zapewnienie określonej skuteczności bezpośredniego przeciwdziałania zaistniałym zdarzeniom przez system ratownictwa. Na jego wartość możemy wpływać poprzez:

- zapobieganie powstawaniu danego rodzaju zagrożenia bezpieczeństwa;
- przygotowanie podmiotu na wypadek uaktywnienia danego rodzaju zagrożenia bezpieczeństwa w postaci zdarzenia (edukacja, rozmieszczenie i dostępność sił i środków przeciwdziałania);
- zwiększanie skuteczności sił i środków systemu ratownictwa w trakcie przeciwdziałania skutkom danego zdarzenia;
- skuteczność działań w usuwaniu następstw danego zdarzenia².

Zwiększanie poziomu bezpieczeństwa podmiotu, zarówno dziedzinowego jak i ogólnego, związane jest oczywiście z ponoszeniem określonych kosztów. Naturalnym dążeniem jest uzyskanie maksymalnego (lub pożądanego) poziomu bezpieczeństwa przy minimalnych kosztach. Z powyższych rozważań wynika możliwość zarządzania bezpieczeństwem podmiotu, zarówno dziedzinowym jak i ogólnym. Musi ono jednakże być poprzedzone szczegółową identyfikacją: zagrożeń bezpieczeństwa dziedzinowego i ich korelacji wzajemnych, możliwości zmniejszania prawdopodobieństwa ich wystąpienia, łagodzenia ich przebiegu po uaktywnieniu oraz usuwania skutków. Uzyskana wiedza pozwoli na opracowanie procedur zarządzania bezpieczeństwem podmiotu oraz oprogramowania komputerowego wspomaganie i optymalizacji jego procesów informacyjno – decyzyjnych.

System bezpieczeństwa danego podmiotu powinien być dostosowany do jego potencjalnych zagrożeń oraz pożądanego poziomu bezpieczeństwa, jaki musi być mu zapewniony. Zatem ilość i jakość sił i środków ratownictwa, niezbędnych do zapewnienia danemu podmiotowi pożądanego poziomu bezpieczeństwa, ich organizacja oraz sposób prowadzenia działań ratowniczych, po wyzwoleniu zagrożenia (zajściu zdarzenia), zależy od jego rodzaju i skali oraz prognozy możliwości wystąpienia również zagrożeń innych rodzajów. Uwzględniając powyższe wyróżnia się dwa rodzaje systemów bezpieczeństwa:

- **system ratownictwa** – to zespół sił i środków, którego zadaniem jest przeciwdziałanie skutkom określonego rodzaju zdarzeń;
- **system zarządzania kryzysowego** – to zespół sił i środków odpowiedzialny za zapewnienie podmiotowi bezpieczeństwa przy wystąpieniu zdarzenia, którego skutków

² E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, str. 8

nie można wyeliminować siłami ratownictwa bez zastosowania nadzwyczajnych środków prawnych, np. wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych.

3.2. Podmioty zapewniające bezpieczeństwo w kraju

Obecnie w Polsce nie istnieje jednolity i spójny system przeciwdziałania klęskom żywiołowym i nadzwyczajnym zagrożeniom cywilizacyjnym. Model zarządzania bezpieczeństwem opiera się, w głównej mierze, na funkcjonowaniu określonych służb, ich autonomicznym działaniu i co najwyżej, na składaniu sprawozdań przed organami samorządowymi lub rządowymi. Strategia działania służb, inspekcji i straży (administracji zespolonej) nakierowana jest więc głównie na reagowaniu na zdarzenia. Jak stanowi ustawa z dnia 3 marca 1990 roku o samorządzie gminnym³ jednym z zadań własnych, które realizuje gmina w zakresie swoich kompetencji jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty, do których zalicza się m.in. sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz sprawy z zakresu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej w tym wyposażenie i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Natomiast ustawa o samorządzie powiatowym⁴ stanowi, że powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Troska o porządek publiczny jest zatem zadaniem własnym obu szczebli samorządu terytorialnego. Z tą jedną różnicą, że samorząd powiatowy realizuje to zadanie, kiedy ma ono charakter ponadgminny. W celu realizacji zadań własnych związanych z zapewnieniem porządku publicznego na terenie gminy, powoływane są do działania na jej terenie straże miejskie, komisariaty policji, jednostki ochotniczej straży pożarnych czy straże obywatelskie. Mają one na celu zapewnianie mieszkańcom gminy:

1. bezpieczeństwa w miejscach publicznych,
2. bezpieczeństwa na drogach i w pobliżu placówek oświatowych.
3. współpracy z policją,
4. reagowania w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej,
5. ochrony przeciwpożarowej,
6. funkcjonowania straży gminnych i miejskich,
7. działań prewencyjnych.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95).

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578).

Policja

Policja jest podstawowym organem państwa powołanym do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r.⁵, Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Niniejsza ustawa wymienia poszczególne zadania Policji, do których należą w szczególności ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania.

Zgodnie z ustawą o policji komendanci policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom i prezydentom miast), a także radom powiatów i gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie. Rada powiatu (miasta) oraz rada gminy na podstawie sprawozdań i informacji może określić w drodze uchwały, istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uchwała ta nie może jednak dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonywania zadań przez Policję. W przypadku, gdy właściwy komendant Policji nie jest w stanie wykonać żądania wójta bądź starosty niezwłocznie przekłada sprawę komendantowi Policji wyższego stopnia. Każdy wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W celu jak najlepszej realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom samorządy coraz częściej podejmują ścisłą współpracę z Policją. Współpraca taka najlepiej objawia się przy tworzeniu rewirów dzielnicowych oraz dodatkowych posterunków Policji. Gminy bardzo często decydują się także na wygospodarowanie ze środków budżetowych pieniędzy na zakup sprzętu łączności, samochodów, motocykli oraz paliwa do sprzętu

⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U.2020.360 t.j.).

transportowego. Taki rodzaj współpracy między samorządem a policją niewątpliwie korzystnie wpływa na poprawę bezpieczeństwa mieszkańców gmin.

Straż gminna/miejska

W celu poprawy bezpieczeństwa mieszkańców powołuje się także straż gminną lub miejską - w gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta. W myśl ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁶, straż gminna/ miejska to samorządowa umundurowana formacja powoływana do ochrony porządku publicznego na terenie gminy, mająca spełniać służebną rolę wobec społeczności lokalnej. Tworzy ją rada gminy, a koszty związane z funkcjonowaniem straży w całości pokrywane są z budżetu gminy. Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa lokalnego. Zakres zadań straży oraz ich efekty są jednak zróżnicowane w zależności od wyznaczanych przez gminy kryteriów współpracy z Policją, stanu zatrudnienia, wykształcenia i doświadczenia strażników itp. Szczegółowe zadania straży wymieniono w art. 11 ust. 1 wyżej wspomnianej ustawy.

Z uwagi na zbliżone uprawnienia porządkowe Straży i Policji, ważna jest również jakość współpracy pomiędzy tymi służbami. Najczęściej współpraca ta dotyczy stałej wymiany informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie, organizowania systemu łączności Policji i Straży, wspólnego prowadzenia działań porządkowych oraz organizowanie wspólnych szkoleń. Powszechnie występują uregulowania formalne w postaci porozumień zawieranych przez burmistrzów, prezydentów i wójtów z właściwymi komendantami Policji w sprawie szczegółowych zasad współpracy.

Powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z Policją na rzecz poprawy bezpieczeństwa lokalnego odbywa się w trakcie prac w powiatowych komisjach bezpieczeństwa i porządku. Na podstawie art. 38a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym⁷, w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku, której kadencja

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 1997 Nr 123 poz. 779).

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578).

trwa trzy lata. Art. 38a ust. 2 niniejszej ustawy enumeratywnie wymienia zadania komisji, które mają na celu opracowanie informacji o rzeczywistych zagrożeniach lokalnych oraz sporządzenie mapy zagrożeń, pozwalającej na przedstawienie skali oraz rozmieszczenia negatywnych zjawisk. Prawidłowo przeprowadzona analiza daje obraz zagadnień i pozwala określić strategiczne kierunki działań profilaktycznych. Dzięki temu takie jednostki jak policja lub straż miejska mają lepszy obraz występujących zagrożeń i są lepiej przygotowane do walki z nimi.

4.1. Zarządzanie kryzysowe

Omawiając kwestie dotyczące systemu bezpieczeństwa w Polsce, nie sposób nie wziąć pod uwagę tematu zarządzania kryzysowego, gdyż w administracji publicznej jest ono integralną częścią bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie kryzysowe spełnia zasadniczą rolę w rozwiązywaniu – pod presją czasu – sytuacji kryzysowych, wiążących się z ryzykiem, napięciem i groźnych dla bezpieczeństwa. Jak stanowi art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym⁸, „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”⁹. Zarządzanie kryzysowe jest działaniem celowym, realizowanym przez organy władzy na wszystkich szczeblach organizacji państwa, angażującym wyspecjalizowane organizacje, inspekcje, straże, a także społeczeństwo.

Pierwszym i zarazem najważniejszym aktem prawnym wspominającym o sytuacjach, których tyczy się zarządzanie kryzysowe jest Konstytucja RP¹⁰. Zawarte tam przepisy dotyczą stanów nadzwyczajnych, będących prawnym uznaniem istniejącej sytuacji kryzysowej na określonym obszarze, do zaradzenia której zwykle środki prawne są niewystarczające i zachodzi konieczność sięgnięcia do środków nadzwyczajnych, określonych w odpowiednich ustawach. W zależności od przyczyn, jakie spowodowały powstanie sytuacji kryzysowej, wyróżnia się stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy i stan wojenny. Do kwestii zarządzania

⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590).

⁹ tamże.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

kryzysowego zastosowanie ma nie tylko Konstytucja RP i ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, lecz także ustawy dopełniające systemowe podstawy zarządzania kryzysowego - ustawy wprowadzające stany nadzwyczajne, tj. ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹¹, ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹² oraz ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹³.

4.2. Zadania organów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe

Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanie kryzysowe sprawuje Rada Ministrów. W przypadkach nagłych zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia nie podlegającego ogłoszeniu, określa wykaz zadań i procedur Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego, w tym sposoby i tryb ich uruchamiania. Zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (art. 11 ust. 1). W zakresie informowania, do zadań Rządowe Centrum Bezpieczeństwa należy zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego. W sytuacjach zdarzeń kryzysowych o charakterze krajowym zadaniem Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest zapewnienie obiegu informacji między: Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów, ministrem kierującym działem administracji rządowej, wojewodą, starostą i wójtem (art.11 ust. 2 pkt 8). W celu zapewnienia płynnego obiegu informacji, instytucje współpracujące w tym zakresie z Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zobowiązane są do wskazania i utrzymywania dostępnych całodobowo numerów telefonicznych i adresów poczty elektronicznej własnych służb dyżurnych. Sprawny przepływ informacji między organami i strukturami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe ma służyć przede

¹¹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 Nr 117 poz. 985).

¹² 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).

¹³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 Nr 62 poz. 558).

wszystkim przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym, a w przypadkach, gdy już do nich dojdzie, skutecznemu usuwaniu ich skutków.

Do zadań wojewódzkich, powiatowych i gminnych centrów zarządzania kryzysowego należą natomiast: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego (w przypadku centrów gminnych jest to zadanie fakultatywne, ze względu na zgłaszane przez przedstawicieli samorządu terytorialnego podczas konsultacji społecznych problemów, jakie mogłyby się pojawić w związku z niewystarczającym zapleczem kadrowym, zwłaszcza w gminach mniejszych. Wiązałoby się to ze wzrostem dodatkowych kosztów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminnym), współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, a także współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze i humanitarne.

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

Najniższym ze szczebli w podziale administracyjnym kraju, a zarazem najbliższym mieszkańcom jest gmina. Z tego też względu odgrywa ona bardzo istotną rolę w sytuacji, która wymaga podjęcia zarządzania kryzysowego. Najczęściej będą to przypadki różnego rodzaju zdarzeń naturalnych lub awarii technicznych. Wśród nich można wyróżnić zdarzenie związane z działaniem sił natury takich jak wyładowania atmosferyczne czy wstrząsy sejsmologiczne. Zarządzanie kryzysowe może być także wywołane podwoziami, suszami, pożarami, masowym występowaniem szkodników, chorób zwierząt lub roślin. Czynności podejmowane przez właściwe organy na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym może wywołać także awaria techniczna, czyli gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenia lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Chodzi np. o: pożary, katastrofy komunikacyjne, budowlane, górnicze, oraz awarie i wypadki technologiczne, w tym także awarie urządzeń infrastruktury. Działania organów administracji publicznej mają więc zapobiegać sytuacjom kryzysowym, a w przypadku ich wystąpienia ich celem jest przywrócić stan sprzed wystąpienia sytuacji kryzysowej.

4.3. Proces zarządzania kryzysowego

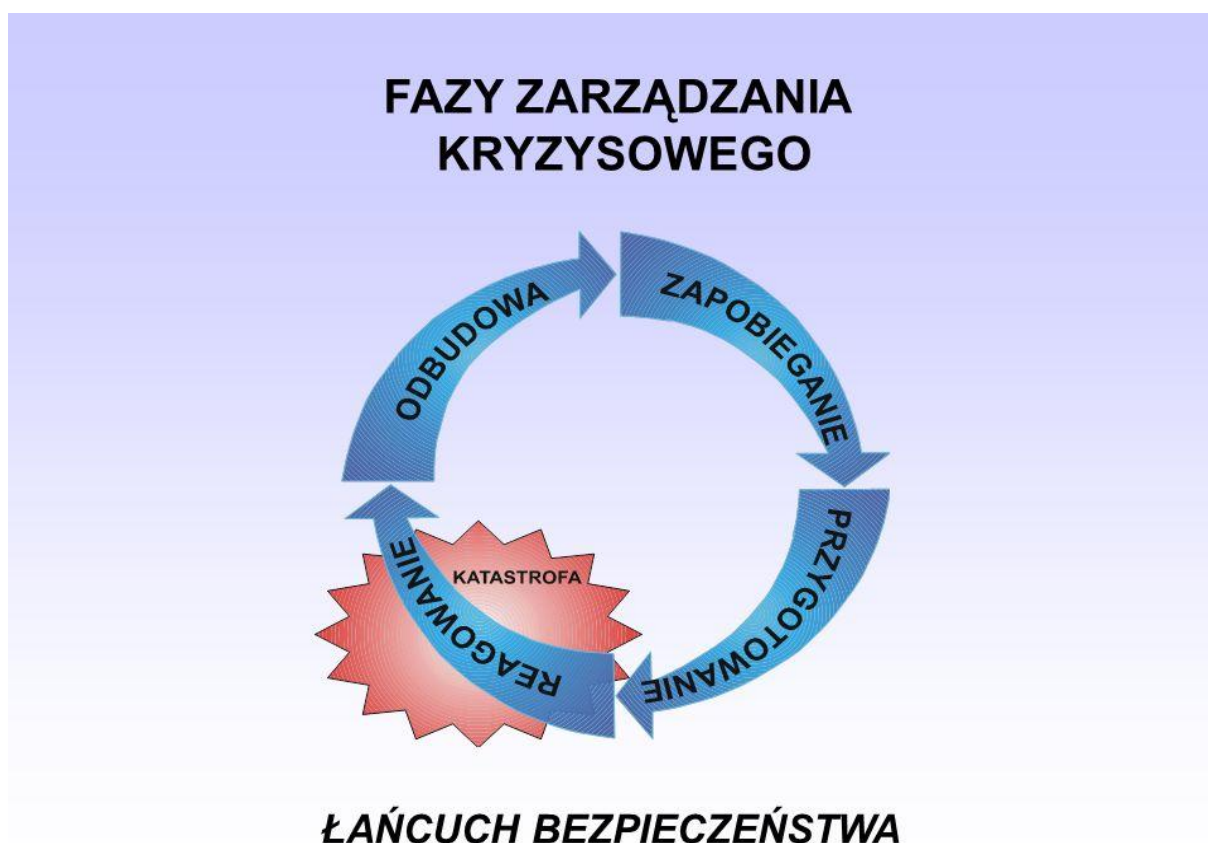
Proces zarządzania kryzysowego składa się z dwóch zasadniczych okresów: stabilizacji i realizacji. **Okres stabilizacji** obejmuje cykl działań przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, czyli fazy zapobiegania i przygotowania. Stanowi on całość działań organizacyjnych podejmowanych na wszystkich szczeblach władzy, przygotowanie i wdrożenie inwestycji zapobiegających potencjalnym zagrożeniom, a także opracowanie i implementację procedur operacyjnych. Obejmuje on również czynności standardowe, prowadzone przez jednostki działające w tym zakresie bez potrzeby uruchamiania procedur awaryjnych. W okresie tym przeprowadzane są takie działania, jak:

– w **fazie zapobiegania**: przedsięwzięcia, których celem jest eliminacja lub redukcja możliwości wystąpienia zagrożeń i ich skutków. Działania te polegają na analizie zagrożeń, prognozowaniu, planowaniu zagospodarowania przestrzennego, planowaniu strategicznym. Obejmują również modernizację obiektów i realizację inwestycji zwiększających bezpieczeństwo (np. budowę wałów przeciwpowodziowych, systemów monitoringu, budowli ochronnych itp.). Realizowane są one zarówno w skali lokalnej (np. rodzina, osiedle), jak i globalnej – współpraca międzynarodowa. Działalność podejmowana w tej fazie to proces ciągły, można nawet zaryzykować stwierdzenie, że jest to proces kluczowy w całym cyklu zarządzania kryzysowego, gdyż jakiegokolwiek braki czy niedopatrzenia na tym etapie mogą być tragiczne w skutkach;

– w **fazie przygotowania**: prognoza skutków potencjalnych zagrożeń oraz gromadzenie maksymalnej ilości sił i środków niezbędnych w czasie zaistnienia kryzysu. Działania realizowane na tym etapie obejmują przede wszystkim opracowanie planów zarządzania kryzysowego, planów operacyjnych, określenie zasad wymiany informacji między uczestnikami zarządzania kryzysowego, organizację centrów zarządzania kryzysowego, określenie systemu wykrywania i monitorowania zagrożeń, systemów łączności, ostrzegania i alarmowania, tworzenie baz danych, szkolenia, analizę ryzyka, efektywne użycie potencjału ratowniczego itp., tworzenie zapasów środków ratowniczych, opracowaniem planów reagowania kryzysowego z uwzględnieniem wymaganego i posiadanego zasobu sił i środków ratowniczych.

Z kolei **czas realizacji** polega na kontroli sytuacji kryzysowych w drodze zaplanowanych działań, minimalizacji strat i odtworzeniu zniszczeń. Okres ten to spełnienie funkcji reagowania i odbudowy, obejmujących:

- **fazę reagowania**: działania polegające na uruchomieniu sił ratowniczych, procedur, przygotowanych planów, systemu ostrzegania, alarmowania oraz samoobrony ludności; neutralizacji źródeł zagrożeń, ciągłym informowaniu społeczeństwa oraz ochronie psychologicznej ludzi. Istotnym elementem jest tutaj sprawny proces komunikacji i obieg informacji. Celem fazy reagowania jest: opanowanie kryzysu, ograniczenie zniszczeń i pomoc poszkodowanym. Na tym etapie są widocznie wszelkie zaniedbania z poprzednich faz. Jakikolwiek braki w ocenie potencjalnych zagrożeń, przygotowaniu zabezpieczeń czy organizacji działań mogą wywołać olbrzymie straty;
- **fazę odbudowy**: działania, których celem jest odtwarzanie infrastruktury, przywrócenie jej pierwotnego charakteru oraz jej umocnienie. Polega ona na szacowaniu szkód, pomocy ludności, uzupełnianiu zapasów, opracowaniu wniosków z działań. Rozpoczyna się już w fazie reagowania. W pierwszym etapie działań podejmowanych w fazie odbudowy następuje przywrócenie podstawowych funkcji państwowych i likwidacja pierwotnych skutków zagrożeń. Następnie odtwarza się zniszczone obszary i obiekty, co jest działaniem najbardziej kosztownym i zajmującym najwięcej czasu w całym cyklu zarządzania kryzysowego¹⁴.



¹⁴ E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, str. 15-16

4.4. Finansowanie zarządzania kryzysowego

Na poziomie krajowym finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej.

Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się natomiast w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw. Na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe. W budżecie jednostki samorządu terytorialnego powstanie rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości do 1 proc. bieżących wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać także dotacje celowe z budżetu państwa.

5. Uwagi końcowe

Reasumując, świat daje człowiekowi wiele dobrodziejstw, natomiast niesie również wiele zagrożeń. Bezpieczeństwo podmiotu bywa jednak zagrożone nie tylko za sprawą działania natury, lecz również pod wpływem zagrożeń cywilizacyjnych. Człowiek czyni wiele, by nieustannie modernizować świat, co często bywa tożsame z nowymi zagrożeniami, które wywołuje cywilizacja. Nie lada wyzwaniem jest zatem zapewnienie jednostce bezpieczeństwa we współczesnym świecie. Odpowiedzialnym za podołanie temu wyzwaniu jest państwo. W tym właśnie celu w Polsce stworzony został system bezpieczeństwa, który ma sprawić byśmy mogli czuć się bezpiecznie, a także system zarządzania kryzysowego mający zapobiegać

¹⁵ <https://www.czudec.pl/zarzadzanie-kryzysowe>

czyhającym zagrożeniom. Państwo, na każdym szczeblu administracyjnym, czuwa zatem nad bezpieczeństwem obywateli poprzez tworzenie wyspecjalizowanych instytucji, jednostek, straży itd.

Bibliografia:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483)
2. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 Nr 117 poz. 985)
3. 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)
4. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 Nr 62 poz. 558)
5. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590)
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578)
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95)
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 1997 Nr 123 poz. 779)
9. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U.2020.360 t.j.)
10. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2013r (Dz. U. 2015r, poz. 199)
11. Dmowska A., *Słownik współczesnego języka polskiego*
12. Kołodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

1. Wstęp

Celem działań władz publicznych w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego powinno być przede wszystkim utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, związanego z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych¹⁶. Należy zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo jednostek samorządu terytorialnego jest swoistym dobrem publicznym, a także ma zdolność do zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych, przy czym korzystają z niego wszyscy członkowie danej społeczności. Jest także dobrem podstawowym, bowiem warunkuje korzystanie z innych dóbr, jak też warunkuje trwanie danej wspólnoty oraz stały rozwój poziomu życia. Bezpieczeństwo społeczności lokalnych i regionalnych można postrzegać jako bezpieczeństwo polityczne odnoszące się do całokształtu środków i metod działania mających na celu wykrycie, zapobieżenie i likwidację tych czynników, które mogą zagrozić interesom politycznym na poziomie lokalnym i regionalnym. Można również postrzegać je jako bezpieczeństwo społeczne będące swoistą ochroną, którą dostarcza społeczeństwo swoim członkom poprzez zapobieganie ekonomicznej i społecznej degradacji; a także bezpieczeństwo kulturowe postrzegane jako utrwalanie i podtrzymywanie wartości składających się na tożsamość kulturową jednostki terytorialnej.

Bezpieczeństwo publiczne odnosi się przede wszystkim do ochrony społeczeństwa przed negatywnymi działaniami, a jego ochrona, bez względu na model ustrojowy państwa, stanowi bardzo ważny obszar aktywności administracji publicznej jako władzy wykonawczej w państwie demokratycznym. Odnosząc się do ochrony bezpieczeństwa publicznego, należy zwrócić uwagę na charakter tej sfery zadań publicznych, co wynika z podwójnego wymiaru:

¹⁶ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

indywidualnego i ponadindywidualnego. Oznacza to, że bezpieczeństwo publiczne przedstawia określoną wartość, zarówno dla pojedynczego podmiotu (człowieka jako jednostki) oraz podmiotu zbiorowego pojmowanego jako zbiorowość czy społeczeństwo¹⁷.

Bezpieczeństwo publiczne jest stanem braku zagrożenia dla funkcjonowania jednostki terytorialnej oraz realizacji jej interesów, co umożliwia jej normalny i swobodny rozwój. Ochrona bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest podstawową formą faktycznej ochrony bezpieczeństwa całego społeczeństwa. To właśnie na poziomie jednostek terytorialnych powinny być rozwiązywane podstawowe problemy dotyczące ograniczania różnego rodzaju niebezpieczeństw oraz aspołecznych zachowań. Skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom na poziomie lokalnym wpływa bowiem na utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa całego regionu. Z punktu widzenia zagadnień rozwojowych kwestie bezpieczeństwa można podzielić na obszar bezpieczeństwa pasywnego, co jest związane z przygotowaniem środowiska, w którym funkcjonuje człowiek, do minimalizowania możliwości wystąpienia wcześniej zdiagnozowanego zagrożenia. Można również mówić o bezpieczeństwie aktywnym jako systemie reagowania i likwidowania zaistniałych już zagrożeń oraz procesie odbudowywania ewentualnych zniszczeń¹⁸. W kontekście roli, jaką ma pełnić bezpieczeństwo w zakresie ochrony dynamicznego rozwoju jednostki terytorialnej można zidentyfikować szczególnie istotne sfery, jakimi są minimalizacja zagrożeń, rozwój infrastruktury systemów monitoringu, ostrzegania i alarmowania w sytuacjach kryzysowych oraz optymalizacja funkcjonowania służb publicznych odpowiedzialnych za wszystkie aspekty bezpieczeństwa. Należy też zwrócić uwagę na dodatkowe ponadstandardowe aspekty, aspiracje i potrzeby w tym zakresie. Z punktu widzenia procesów rozwojowych istotą bezpieczeństwa jest zapewnienie funkcjonowania danego układu terytorialnego, stanowiąc warunek jego swobodnego rozwoju. Ważny jest tutaj proces tworzenia i utrzymywania koniecznego poziomu rozwoju w celu zapewnienia żywotnych interesów danego obszaru, w tym zabezpieczenia interesów społeczności lokalnej we wszystkich sferach jej funkcjonowania. Stąd duże znaczenie działań zmierzających do ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, zapewnienie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, a także przeciwdziałanie niepożądanym zmianom oraz ochrona wartości istotnych dla danego terytorium. Poczucie bezpieczeństwa można odnieść do wielu

¹⁷ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17.

¹⁸ *ibidem*, s. 17-19

plaszczyn gospodarki lokalnej i regionalnej, przyjmując, że stymuluje ono procesy rozwojowe i sprzyja osiągnięciu stabilizacji społecznej i gospodarczej.

Olbrzymi kapitał społeczny, jakim dysponuje sektor pozarządowy, winien być wykorzystany przede wszystkim do tworzenia bezpieczeństwa na wszystkich poziomach życia społecznego i gospodarczego oraz w wymiarze lokalnym i regionalnym¹⁹. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa obywateli wymaga reakcji na związane z tym potrzeby i oczekiwania. Dzięki temu powstaje system ochrony ludności na poziomie lokalnym, którego celem jest zaspokojenie jednej z podstawowych potrzeb społecznych – potrzeby bezpieczeństwa. Współpraca administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa obejmuje takie obszary, jak: doskonalenie i wdrażanie zasad oraz procedur współpracy, realizowanie przedsięwzięć zmierzających do utrzymywania i zwiększania posiadanych potencjałów, wzajemne wsparcie przejawiające się realizacją zadań na korzyść współdziałających podmiotów, a także wymianę informacji²⁰.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo lokalne, podmioty odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa obywateli, polityka bezpieczeństwa, Obszary Bezpieczeństwa, Straż Pożarna, Policja, Straż Miejska, Ratownictwo Medyczne, Wojska Obrony Terytorialnej

2. Obszary bezpieczeństwa

W aspekcie problemów wspólnoty niezwykle ważne wydaje się zwrócenie uwagi na problematykę potrzeb w obszarze bezpieczeństwa, których zaspokojenie warunkuje szeroko pojęty rozwój jednostki. Potrzeba bezpieczeństwa to właściwość człowieka sprowadzająca się do unikania sytuacji zagrażających jemu i jego dobrom w relacji z otoczeniem. Do czynników zagrażających bezpieczeństwu człowieka zalicza się brak stabilności i możliwości przewidzenia sytuacji, nienormalność sytuacji życiowej, brak uznania, akceptacji i życzliwości, przewidywanie braku pomocy czy oparcia i stabilności. Mówiąc o życiu bezpiecznym w skali lokalnej, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na podmioty środowiskowe bezpieczeństwa, jego zorientowanie aksjologiczne, podstawowe warunki, czyli czynniki bezpieczeństwa, formy i główne kierunki działania zorientowane na zaspokajanie potrzeby bezpieczeństwa i innych

¹⁹ ibidem s. 29-30

²⁰ B. Wiśniewski, Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej, [w:] Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową, red. A. Osierda, B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008, s. 152.

potrzeb społeczności lokalnej oraz przewyższanie sytuacji trudnych, problemowych, szkodliwych dla ludzi i ich dobra wspólnego, a także niezbędne warunki optymalizacji tej działalności²¹. Podmioty środowiskowe istotne dla problematyki bezpieczeństwa, tak jego kreatorzy jak i konsumenci to: cała społeczność lokalna, wszystkie jednostki i grupy społeczne, jednostki i rodziny zamieszkałe w danym rejonie; wszystkie organizacje, stowarzyszenia, instytucje edukacyjne, socjalne, religijne czy usługowe. Za podstawowe i zarazem pożądane w aspekcie bezpieczeństwa należy uznać takie kierunki działań, jak:

- działalność edukacyjna,
- opiekuńcza,
- pomocy społecznej,
- wspierająca, religijna,
- gospodarcza,
- administracyjna,
- organizacyjna,
- interwencyjno-porządkowa,
- architektoniczna,
- usługowo-handlowa,
- medyczna,
- ekologiczna,
- prawno-restrykcyjna²².

Aktualnie widoczne jest, że bezpieczeństwo staje się dobrem deficytowym i w kontekście wyzwań, przed jakimi stają współczesne modernizujące się społeczeństwa, właśnie nowoczesne społeczeństwo obywatelskie daje możliwości zmierzenia się z występującymi wyzwaniami. Staje się to podstawą wdrożenia efektywnego systemu zarządzania bezpieczeństwem nastawionego na uświadomienie członkom wspólnoty lokalnej spraw związanych ze specyfiką zagrożeń. Jest to podstawa również kształtowania zachowań adekwatnych do występującej i zmieniającej się sytuacji zagrożenia²³.

²¹ Z. Dąbrowski, *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, WSP, Olsztyn 1997, s. 68–69.

²² *ibidem*, s.69.

²³ K. Czerwiński, *Nowoczesne społeczeństwo obywatelskie wobec wybranych aspektów globalizacji w kontekście bezpieczeństwa*, [w:] *Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa*, red. K. Czerwiński, M. Fiedor, K. Węc, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 11–33.

3. Podmioty odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa obywateli.

Ochroną bezpieczeństwa obywateli zajmuje się wiele podmiotów. Można je podzielić np. ze względu na rodzaj sprawowanej w tym zakresie funkcji:

-funkcję kreatywno-nadzorczą, sprawowaną m. in. przez: Sejm, Senat, prezydenta RP, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów właściwych w sprawach bezpieczeństwa, terenowe organy administracji ogólnej, organy samorządu terytorialnego.

-funkcje wykonawcze realizowane przez: policję, Państwową Straż Pożarną, ratownictwo medyczne, prokuratury, zakłady karne, straże gminne (miejskie), firmy ochrony osób i mienia, detektywistyczne, wywiadownie gospodarcze, firmy ubezpieczeniowe, sądy.

Działalność tych wszystkich podmiotów zakwalifikować można z kolei do następujących obszarów: ustawodawczego, prezydenckiego, rządowego, samorządowego, komercyjnego, sądowiczego i obywatelskiego²⁴.

Przyjmując jednak perspektywę prawa jednostki do bezpieczeństwa, a nie bezpieczeństwa jako płaszczyzny dla różnorodnych działań, ochronę bezpieczeństwa jako spełnienie konstytucyjnego obowiązku odnosić należy przede wszystkim do działalności państwa. To państwo zakreśla granice bezpieczeństwa i określa to, co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa, a wraz z nim jego obywateli. Państwo dąży do osiągnięcia tego celu poprzez realizację określonych prawem zadań w rozmaitych formach działania przez uprawnione, a zarazem obowiązane podmioty²⁵.

3.1. Podmioty sprawujące funkcję kreatywno-nadzorczą

Pierwszym z podmiotów, na który należy wskazać przy analizie tej problematyki, jest prezydent RP. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązuje prezydenta do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Drugim rodzajem są podmioty rządowe, skupione wokół Rady Ministrów. Z treści aktów normatywnych określających zakres zadań

²⁴ M. Lisiecki, Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli, Lublin 2009, s. 127-133; por. Z. Traczyk, Sektory obywatelski, komercyjny i samorządowy w realizacji zarządzaniem bezpieczeństwem [w:] M. Lisiecki (red.), Zarządzanie bezpieczeństwem - wyzwania XXI wieku, Warszawa 2008, s. 311-315.

²⁵ T. Pado, Pojęcie zadań publicznych w aspekcie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego jednostek samorządu terytorialnego [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie, Rzeszów 2008, s. 242.

i kompetencji poszczególnych organów państwa wynika wprost, że konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego należy do Rady Ministrów i administracji rządowej²⁶. Po trzecie zaś, w wyniku decentralizacji władzy, istotne środki działania w zakresie bezpieczeństwa publicznego przysługują również jednostkom samorządu terytorialnego.

W polskim porządku prawnym podstawową jednostką samorządu jest gmina, zatem to na gminie spoczywa obowiązek realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. Gmina wykonuje te zadania, kierując się domniemaniem kompetencji, a więc wykonuje wszystkie zadania niezatrzymane ustawami na rzecz innych podmiotów, w tym dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej jednak część z tych zadań została przez ustawodawcę wyszczególniona w treści ustawy o samorządzie gminnym. I tak art. 7 ust. 1 pkt. 14 w szczególności do zadań własnych gminy zalicza m. in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Zastosowanie takiego rozwiązania rodzi istotne konsekwencje. Jak podkreśla Paweł Sarnecki, zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli gmina wykonuje samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Poprzez wyraźne wskazanie na nie w treści ustawy nie ma tu zastosowania domniemanie kompetencji, a zatem zadania te ani nie mogą być całkowicie wyłączone z gestii gminy, ani ustawowo ukształtowane jako sprawa zlecona z zakresu administracji rządowej.

W ustawie o samorządzie powiatowym zrezygnowano natomiast z wyraźnego określenia podziału zadań wykonywanych przez powiat na zadania własne i zadania zlecone – jak występuje to w ustawie o samorządzie gminnym. Wskazano jedynie zadania należące do powiatu oraz postanowiono, że niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu mogą być określone przez ustawy jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat. Interpretacja przepisów Ustawy o samorządzie powiatowym w odniesieniu do Konstytucji RP pozwala jednak wobec zadań powiatu użyć określenia „własne”.

Dla klasyfikacji zadań powiatu istotne znaczenie ma art. 166 ust. 1 Konstytucji RP: Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadanie własne. W tej kwestii stanowisko swoje wyraził również Trybunał Konstytucyjny w 1995 roku. Z ówczesnych przepisów

²⁶ Tamże, Art. 146 ust.4 pkt. 7; Art. 29 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej(Dz. U. 2007 nr 65 poz. 437, ze zm.).

konstytucyjnych wyprowadził on ogólną dyrektywę dla ustawodawcy powierzającemu zadania własne samorządowi terytorialnemu. Dyrektywa ta w dalszym ciągu zachowuje aktualność. Zgodnie z jej wskazaniem za własne uznaje się te zadania, które:

- mają charakter publiczny;
- wiążą się z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego;
- mogą być realizowane w obrębie właściwości miejscowej danej jednostki samorządu terytorialnego²⁷.

Samorząd powiatu wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zadania powiatu mają więc charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy. Nie występuje tam zatem zjawisko konkurencji w wykonywaniu zadań publicznych. Taka konstrukcja nie jest jednak pozbawiona niejasności, na które uwagę zwracał między innymi P. Sarnecki Pomocną, a w konsekwencji decydującą o rozgraniczeniu zakresów działania tych jednostek samorządowych, ma być zasada, według której zadania powiatu nie naruszają zakresu działania gmin. Z tej też przyczyny podobny, acz szerszy katalog zadań formułuje ustawa o samorządzie powiatowym, wskazując, że do zakresu działania powiatu należą zadania publiczne związane z porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli, ochroną przeciwpowodziową, przeciwpożarową i zapobieganiem innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także obronności. Ponadto, co bezpośrednio związane jest z zapewnieniem prawa obywateli do bezpieczeństwa, na szczeblu tej jednostki samorządu lokalnego realizowane są zadania związane z zapewnieniem wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży²⁸. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, gdyż w drodze ustawy mogą zostać określone inne zadania własne powiatu w tym zakresie. Ochrona porządku i bezpieczeństwa ma szczególne znaczenie na szczeblu powiatu. Świadczyć o tym może art. 7 omawianej ustawy. Zgodnie z jego treścią ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń między innymi dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zatem

²⁷ P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Warszawa 2005, s.78-79; por. wyrok TK z 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11.

²⁸ Art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

z jednej strony działania te mają charakter zadania własnego, z drugiej zaś mogą stać się płaszczyzną dla, nazwijmy je, nadzwyczajnych działań, nałożonych przez administrację rządową. Na koniec rozważań dotyczących realizacji zadań publicznych w zakresie prawa obywateli do bezpieczeństwa warto odnieść się do specyfiki instytucji miasta na prawach powiatu, czyli powiatu grodzkiego. Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Zgodnie z postanowieniami wspomnianej ustawy miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie⁶¹. Natomiast ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym .

3.2.Podmioty sprawujące funkcje wykonawcze

Policja

Definicja określona w ustawie wyjaśnia znaczenie w strukturze administracji publicznej oraz wyznacza podstawowy cel Policji jako podmiotu w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podstawowym zadaniem Policji jest wypełnienie obowiązku konstytucyjnego zawartego w art. 5 Konstytucji RP zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Policja jest formacją uzbrojoną służącą do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednostki Policji wykonują oprócz zadań określonych w konstytucji zadania określone w ustawie o Policji, ale również zadania na podstawie innych ustaw oraz umów i porozumień międzynarodowych. Policja jest częścią administracji publicznej i jej działania zawsze podejmowane są w interesie publicznym w granicach prawa. Policja na szczeblu powiatu została podporządkowana Staroście, na szczeblu województwa natomiast wojewodzie. Reforma Policji dokonana po transformacji politycznej z 1989 roku spowodowała również iż organy Policji oprócz podporządkowania wewnątrz struktury Policyjnej podlegają również wojewodom i jednostkom terenowym samorządu terytorialnego. Wraz z nimi podejmują działania na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja składa się z następujących rodzajów służb :

- służba kryminalna
- służba prewencyjna

- służba wspomagająca działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym.

„W skład Policji wchodzi również wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne, jednostki badawczo rozwojowe oraz Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne. W skład policji wchodzi również policja sądowa.”²⁹ Organizacyjnie struktura Policji została oparta na zasadzie hierarchicznego podporządkowania organów niższego stopnia organom stopnia wyższego. Struktura Organizacyjna Policji:

- Komenda Główna Policji (KGP)
- Komendy wojewódzkie (W tym również komenda stołeczna)
- Komendy powiatowe
- Komisariaty (tworzone są dla obszaru gminy lub jej części lub więcej niż jednej gminy)
- Komisariaty specjalistyczne (np. wodne, lotnicze) Istnieją również wyodrębnione jednostki organizacyjne Policji takie jak wspomniane oddziały prewencji, jednostki antyterrorystyczne, szkoły i ośrodki szkolenia.

Straż Pożarna

Państwowa Straż Pożarna jest umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Odgrywa ona kluczową rolę na etapie neutralizacji skutków zamachów terrorystycznych. Wszelkie działania ratownicze w czasie zagrożenia o charakterze terrorystycznym oparte są na zachowaniu priorytetu ratowania życia i zdrowia oraz technologii działań służących minimalizacji skutków zdarzenia.

Podczas zdarzeń z udziałem materiałów niebezpiecznych PSP podejmuje czynności z zakresu rozpoznawania skażeń substancjami chemicznymi, biologicznymi oraz skażeń radiacyjnych.

Od 1995 roku zaczął funkcjonować w Polsce, zorganizowany przez PSP, **Krajowy system ratowniczo-gaśniczy (KSRG)**, który stanowi integralną część organizacji

²⁹ A. Mirska Policja jako podstawowy podmiot w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] Bezpieczeństwo Wewnętrzne Państwa Wybrane Zagadnienia, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 209.

bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez:

- walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi;
- ratownictwo techniczne;
- ratownictwo chemiczne;
- ratownictwo ekologiczne;
- ratownictwo medyczne;
- współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz systemem powiadamiania ratunkowego.

Podstawowym założeniem w budowie systemu ratowniczo-gaśniczego było stworzenie jednolitego i spójnego układu, skupiającego powiązane ze sobą różne jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w ramach posiadanych sił i środków współpracuje z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz bierze udział w likwidacji zagrożenia, w tym w działaniach ratowniczych, w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego.³⁰

Państwowe Ratownictwo Medyczne

Państwowe Ratownictwo Medyczne to system powołany w Polsce w celu udzielenia pomocy medycznej osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. W skład tego systemu wchodzi zespoły ratownictwa medycznego (ZRM): karetki typu S (specjalistyczne) i P (podstawowe), Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (HEMS) i szpitalne oddziały ratunkowe (SOR).

System został powołany dla realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, który należy rozumieć jako stan polegający na nagłym lub przewidywanym w krótkim czasie pojawieniu się objawów pogarszania zdrowia, którego bezpośrednim następstwem może być poważne

³⁰ <https://www.gov.pl/web/mswia/panstwowa-straz-pozarna>

uszkodzenie funkcji organizmu lub uszkodzenie ciała lub utrata życia, wymagający podjęcia natychmiastowych medycznych czynności ratunkowych i leczenia. Podstawę działania ratownictwa medycznego w Polsce stanowi ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 882) i rozporządzenia wykonawcze. System składa się z dwóch pionów. Pierwszym są organy administracji rządowej właściwe w zakresie wykonywania zadań systemu, czyli wojewodowie. Ich zadaniem jest organizowanie, planowanie, koordynowanie i nadzór realizacji zadań systemu oraz częściowo finansowanie jednostek systemu.

Drugi pion stanowią jednostki systemu. Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym z 2006 roku wskazuje dwa typy jednostek systemu, czyli szpitalne oddziały ratunkowe i zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego. Jednostki systemu muszą ze sobą współpracować i się uzupełniać. Warunkiem uczestnictwa tych jednostek w systemie jest zawarcie przez ich dysponenta umowy o udzielanie przez nie świadczeń opieki zdrowotnej oraz umowy na wykonywanie medycznych czynności ratunkowych.

Spore znaczenie dla działania systemu mają jednostki współpracujące z systemem i jednostki współdziałające z systemem. Jednostkami współpracującymi są w szczególności: jednostki Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostki ochotniczych straży pożarnych włączone do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego i górskiego, inne jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministra Obrony Narodowej oraz społeczne organizacje ratownicze, które, w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych, są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, jeżeli zostaną one wpisane do rejestru jednostek współpracujących z systemem. Jednostkami współdziałającymi z systemem są centra urazowe oraz jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, które zostały ujęte w wojewódzkim planie działania systemu – najczęściej szpitalne oddziały ratunkowe (SOR).³¹

Wojska Obrony Terytorialnej

³¹ https://pl.wikipedia.org/wiki/Pa%C5%84stwow%C3%A9_Ratownictwo_Medyczne

Wojska Obrony Terytorialnej (WOT) jako piąty rodzaj sił zbrojnych, obok Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej oraz Wojsk Specjalnych powstały z początkiem 2017 roku.

Misją WOT jest obrona i wspieranie lokalnych społeczności. W czasie pokoju to zadanie realizowane jest m.in. w formie przeciwdziałania i zwalczania skutków klęsk żywiołowych oraz prowadzenia działań ratowniczych w sytuacjach kryzysowych. W czasie wojny WOT będzie wsparciem wojsk operacyjnych w strefie działań bezpośrednich, a poza nią stanowić będzie siłę wiodącą. WOT opiera swój potencjał na żołnierzach – ochotnikach, którzy z uwagi na terytorialny charakter formacji, w tym pełnienie służby w obszarze swojego zamieszkania, sami siebie nazywają Terytorialsami. O przyjęcie w szeregi WOT mogą ubiegać się rezerwiści, a także te osoby, które do tej pory nie pełniły żadnej formy służby wojskowej. Dzięki temu, że szkolenia odbywają się głównie w dni wolne od pracy - służba w WOT daje możliwość pogodzenia życia rodzinnego i zawodowego ze służbą Ojczyźnie.

Formacja stawia na nowoczesność, w szkoleniu stosowane są innowacyjne metody i narzędzia. Nowatorskim podejściem jest wykorzystanie potencjału byłych żołnierzy Wojsk Specjalnych oraz funkcjonariuszy jednostek antyterrorystycznych w ramach Mobilnych Zespołów Szkoleniowych, które szkolą instruktorów w WOT.³²

Straż Miejska

Straż Miejska wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do zadań straży należy w szczególności:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego - w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub

³² <https://www.cyber.mil.pl/articles/o-nas-f/2018-11-20t-wojska-obrony-terytorialnej/>

zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;

- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli, osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

Strażnik wykonując zadania ma prawo do:

- udzielania pouczeń,
- legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości,
- ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji,
- nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków, o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych - w trybie i zakresie określonymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia,
- usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonymi w przepisach o ruchu drogowym
- wydawania poleceń,
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych,
- zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji

społecznych jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji

- obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

4. Podsumowanie

Analizując pojęcie bezpieczeństwa przez pryzmat społeczności lokalnych można stwierdzić, że jako zdolność do kreatywnej aktywności podmiotu rozumianego, jako społeczność lokalna, oznacza ono stan obiektywny polegający na braku zagrożenia w tej społeczności, ale odczuwany subiektywnie tylko przez członków tej społeczności. W takim rozumieniu bezpieczeństwo jest funkcją wielu różnorodnych czynników charakterystycznych dla danej społeczności. Spośród tych czynników można wyróżnić dwie podstawowe determinanty; zagrożenie i ryzyko. Rozumiane za L.F. Korzeniowskim zagrożenie to potencjalna przyczyna niepożądanego stanu, natomiast ryzyko jest funkcją zagrożenia i prawdopodobieństwa jego wystąpienia.

W celu ustalenia przyczyn niepożądanego stanu czyli ustalenia zagrożeń charakterystycznych dla danej społeczności oraz zdiagnozowania podstawowych ryzyk występujących w tej społeczności należy:

- uzyskać dane statystyczne na temat występujących zagrożeń przestępczych,
- określić geografie przestępstw i wykroczeń,
- uzyskać opinię mieszkańców np. w postaci skarg,
- zebrać informacje prasowych na temat negatywnych zjawisk, ale charakterystycznych dla danej społeczności lokalnej.

Wnioski sformułowane na podstawie tych danych odgrywają wiodącą rolę w tworzeniu i realizacji programów prewencyjnych, konstruowanych na potrzeby społeczności lokalnych. Utworzenie programu prewencyjnego i konsekwentne wykonanie zawartych w nim zadań, przy współpracy członków społeczności lokalnych z władzami lokalnymi, Policją, Strażą Miejską/Gminną, Strażą Pożarną i innymi lokalnymi służbami, przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa oraz poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Za pomocą tych programów kształtowana jest bezpieczna dla członków danej społeczności lokalnej przestrzeń.

Bibliografia

1. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.
2. M. Mączyński, Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym, dz.cyt., s. 184–185.
3. A. Misiuk, Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17.
4. A. Misiuk, Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17-19
5. A. Misiuk, Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 29-30
6. B. Wiśniewski, Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej, [w:] Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową, red. A. Osierda, B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008, s. 152.
7. Z. Dąbrowski, Pedagogika opiekuńcza w zarysie, WSP, Olsztyn 1997, s. 68–69.
8. Z. Dąbrowski, Pedagogika opiekuńcza w zarysie, WSP, Olsztyn 1997, s.69.
9. K. Czerwiński, Nowoczesne społeczeństwo obywatelskie wobec wybranych aspektów globalizacji w kontekście bezpieczeństwa, [w:] Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa, red. K. Czerwiński, M. Fiedor, K. Węc, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 11–33.
10. M. Lisiecki, Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli, Lublin 2009, s. 127-133; por. Z. Traczyk, Sektory obywatelski, komercyjny i samorządowy w realizacji zarządzaniem bezpieczeństwem [w:] M. Lisiecki (red.), Zarządzanie bezpieczeństwem - wyzwania XXI wieku, Warszawa 2008, s. 311-315.
11. T. Pado, Pojęcie zadań publicznych w aspekcie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego jednostek samorządu terytorialnego [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie, Rzeszów 2008, s. 242.
12. Tamże, Art. 146 ust.4 pkt. 7; Art. 29 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej(Dz. U. 2007 nr 65 poz. 437, ze zm.).

13. S. Pieprzny, Ochrona bezpieczeństwa..., s. 155; por. Wyrok TK z 20 kwietnia 2002 r., sygn. K 42/02, OTK 4a, poz. 3; Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/03, OTK 2a, poz. 11.
14. P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Warszawa 2005, s.78-79; por. wyrok TK z 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11.
15. Art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym(Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).
16. A. Mirska Policja jako podstawowy podmiot w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] Bezpieczeństwo Wewnętrzne Państwa Wybrane Zagadnienia, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 209.
17. <https://www.gov.pl/web/mswia/panstwowa-straz-pozarna> dostęp 16.01.2021
18. https://pl.wikipedia.org/wiki/Pa%C5%84stwowe_Ratownictwo_Medyczne dostęp 16.01.2021
19. <https://www.cyber.mil.pl/articles/o-nas-f/2018-11-20t-wojska-obrony-terytorialnej/> dostęp 16.01.2021
20. <http://strazmiejska.trzebnica.pl/23/zadania-obowiazki-i-uprawnienia.html> dostęp 16.01.2021

Ewa Durek

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Wydział Nauk o Bezpieczeństwie

OCHRONA DÓBR KULTURY W POLSCE W PRZYPADKU KONFLIKTU ZBROJNEGO I SYTUACJI KRYZYSOWYCH

Wstęp

W „Żywotach Cezarów”, opisując tryumf „Boskiego Augusta” po wojnie aleksandryjskiej Swetoniusz podkreśla, że kiedy August „zwiózł do Rzymu skarb królów egipskich, spowodował taki nadmiar pieniędzy na rynku, że przy jednoczesnym spadku stopy procentowej bardzo poszła w górę cena ziemi.”³³ Uwaga ta, niezwykle ciekawa z punktu widzenia ekonomii, ma również niebagatelne znaczenie w kontekście badania skutków konfliktów wojennych dla państw nimi dotkniętych. Jak zaznaczają Piotr Chrobot i Marcin Nowiński we fragmencie swojej pracy poświęconej ochronie dziedzictwa kulturalnego w trakcie konfliktów zbrojnych „prawo rzymskie, (jako) jeden z fundamentów większości europejskich systemów prawnych, służyło legitymizacji aneksji terytoriów i własności zdobywanych bogactw. Powiększenie własnych zasobów kulturalnych było jednym z celów polityki państw. Nie ulega wątpliwości, że państwa europejskie „żywiła wojna” i powszechną zasadą było wymuszanie na pokonanych kontrybucji materialnej i rabunek wszystkiego, co przedstawiało wartość dla najeźdźców. Prawo zwycięzców do łupu (*ius spolia*) ma korzenie rzymskie, ale było powszechnie realizowane aż do naszych czasów. Problemy rodzi traktowanie *ius spolia* jako źródła nabycia własności. Dawny obyczaj wojenny nakazywał stawać na placu boju ze szczególnym przepychem, a zdobycz stawała się łupem zwycięzcy.”³⁴ Autorzy podkreślają również, że obecnie konwencje zakazują odbierania stronom wojującym ich własności osobistej³⁵ omawiając w części historycznej swojej pracy perturbacje, które miały miejsce zarówno w myśli filozoficznej jak i kulturze prawnej Europy i ostatecznie

³³ Gajusz Swetoniusz Trankwillus, *Żywoty Cezarów*, Ossolineum 1987, s. 99.

³⁴ Piotr Chrobot, Marcin Nowiński, *Ochrona dziedzictwa kulturalnego w trakcie konfliktów zbrojnych*, [w:] *ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, red. Dr Hab. Wiesław Pływaczewski, Dr Bartłomiej Gadecki, Warszawa 2015, s.3.

³⁵ *Ibidem*

doprowadziły do tak znaczącej zmiany pojmowania i ochrony dziedzictwa kulturowego jako dobra samego w sobie (por. szerzej Piotr Chrobot, Marcin Nowiński, *Ochrona dziedzictwa kulturalnego w trakcie konfliktów zbrojnych*, [w:] *ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, red. Dr Hab. Wiesław Pływaczewski, Dr Bartłomiej Gadecki, Warszawa 2015, s. 3-12.). W niniejszym artykule skupię się zatem na omówieniu współczesnych zagadnień związanych z ochroną dóbr kultury na wypadek wystąpienia konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

Słowa kluczowe: sytuacja kryzysowa, konflikt zbrojny, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, bezpieczeństwo kulturowe, konwencja haska

1. Konflikt zbrojny i bezpieczeństwo kulturowe

Magdalena Bosul-Kopowska zauważa, że w sytuacji narastających *zagrożeń* - w XXI wieku - największą wartością dla ludzkości stało się *bezpieczeństwo*, które potrzebne jest każdemu człowiekowi, ponieważ warunkuje jego spokój oraz możliwość niezakłóconego rozwoju. Dla każdej jednostki, grup społecznych, systemów społecznych i państw *bezpieczeństwo* stanowi potrzebę egzystencjalną i wiąże się z istnieniem, przetrwaniem, niezależnością, tożsamością i rozwojem.³⁶ Autorka dodaje również, że w jej ocenie zagrożenie wojną nie ustało, chociaż wydaje jej się, iż obecnie nie ma bezpośredniego niebezpieczeństwa wybuchu wojny światowej na miarę dwóch tego typu wojen, które miały miejsce w XX wieku. Dodaje również, iż na skutek tego, że wszystkie liczące się mocarstwa mają broń termojądrową o niewyobrażalnej sile rażenia i środki do jej przenoszenia na dowolną odległość, wszczęcie wojny w globalnej skali byłoby po prostu szaleństwem zagrażającym istnieniu gatunku *homo sapiens*. Jej zdaniem natomiast istnieje niebezpieczeństwo wszczynania wojen lokalnych poprzez które poszczególne mocarstwa starają się rozwiązywać pomniejsze problemy polityczne lub poprawiać swoją sytuację strategiczną³⁷.

Jednym z ważniejszych obszarów bezpieczeństwa narodowego jest bezpieczeństwo kulturowe definiowane jako zdolność państwa do ochrony tożsamości kulturowej, dóbr kultury i dziedzictwa narodowego w warunkach otwarcia na świat, umożliwiających rozwój kultury

³⁶ Magdalena Bosul-Kopowska, *Zarządzanie kryzysowe w Polityce Bezpieczeństwa Polski i Unii Europejskiej*, Częstochowa 2016, s. 65.

³⁷ *Ibidem*, s. 64.

w drodze internalizacji wartości niesprzecznych z własną tożsamością³⁸. Andrzej Kozera w artykule na temat bezpieczeństwa i ochrony dóbr kultury zaznacza, że kultura jest jednym z najbardziej znaczących czynników narodotwórczych poprzez swoje ogromne znaczenie jakie dla integracji narodowej posiadają dobra kultury³⁹. Ponadto Profesor Kozera zauważa, że na podstawie doświadczeń historycznych największe straty w omawianym obszarze odnotowywane są w czasie wojny⁴⁰. Do istotnych metod i środków niszczenia dóbr kultury w trakcie konfliktów zbrojnych zaliczyć należy:

- 1) zniszczenia mechaniczne – na skutek bezpośredniego rażenia bombami lotniczymi, raketami burzącymi, pociskami artyleryjskimi, ogniem z ciężkiej broni maszynowej, ładunkami wybuchowymi;
- 2) zniszczenia lub uszkodzenia powodowane siłami wyższymi – wstrząsy, drgania podłoża i fundamentów, silne podmuchy i zawirowania powietrza, trąby powietrzne;
- 3) zniszczenia spowodowane pożarem lub na skutek działania pocisków i bomb zapalających – podpalenia bezpośrednie, uszkodzenia instalacji wewnętrznych, np. elektrycznych, ciepłowniczych, gazowych;
- 4) uszkodzenia lub zniszczenia spowodowane działaniem substancji chemicznych używanych w celach bojowych;
- 5) zniszczenia lub uszkodzenia na skutek promieniowania po wybuchu jądrowym – w szczególności dekoracje malarskie i zabytki malarstwa;
- 6) zniszczenia ruchomych dzieł sztuki i zbiorów – grabież, umyślne lub nieumyślne uszkodzenie zbiorów lub pojedynczych dzieł sztuki przejętych w czasie działań wojennych przez oddziały nieprzyjaciela lub skradzione w celu uzyskania zysku w czasie pokoju⁴¹.

Ważną grupą zagrożeń przed którymi należy chronić dobra kultury i dziedzictwa narodowego są również te niesione ze strony sił przyrody, jak trzęsień ziemi, huraganów, ulew, powodzi, wyładowań atmosferycznych i innego rodzaju kataklizmy.

³⁸ Przemysław Mazur, *Bezpieczeństwo Kulturowe*, [w:] *Vademecum bezpieczeństwa*, red: Olga Wasiuta, Rafał Klepka, Rafał Kopec, Kraków 2018, s. 115.

³⁹ Andrzej Kozera, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i ochrony dóbr kultury* [w:] *Społeczeństwo - kultura - wychowanie : księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Sztumskiemu z okazji 90-lecia urodzin*, red. Felicjana Bylok, Mirosław Łapot, Kazimierz Rędziński, Częstochowa 2020.

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ <https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/ochrona-ludnosci/10185,Ochrona-dobr-kultury.html> (dostęp: 17.3.2014 r.), za Piotr Chrobot, Marcin Nowiński, s. 15.

2. Międzynarodowa Ochrona Dóbr Kultury- konwencja Haska

Instrumenty prawne zabezpieczające dobre kultury na wypadek konfliktów zbrojnych zostały wypracowane na przestrzeni lat i w obliczu doświadczeń przez społeczność międzynarodową. Podlegają one ciągłym modyfikacjom związanym z nowo pojawiającymi się zagrożeniami, obejmującymi często obszar więcej niż jednego kraju.

Jednym z najważniejszych tego rodzaju aktów jest Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisana w Hadze 14 maja 1954 roku. Już w preambule konwencji podkreślono międzynarodową rangę dóbr kultury oraz ich znaczenie dla dziedzictwa kulturalnego całej ludzkości oraz zwrócono uwagę, że każdy naród ma swój udział w kształtowaniu kultury światowej⁴².

Piotr Chrobot oraz Marcin Nowiński we wspomnianej już publikacji stwierdzają, że na uwagę zasługuje fakt, iż mawiana Konwencja nakłada na państwa-strony obowiązki, zarówno posiadające charakter negatywny, czyli de facto stanowiące zobowiązanie do zaniechania pewnych czynności, jak również o charakterze pozytywnym, czyli polegające na zobowiązaniu do podjęcia określonych działań, także na rzecz ochrony dziedzictwa kultury państwa okupowanego. Dodają również, że ochrona dóbr kulturalnych w oparciu o Konwencję z 1954 r. jest oparta na dwóch obszarach działań ochronnych o charakterze: ogólnym oraz specjalnym⁴³. Analizując tekst samej Konwencji można stwierdzić, że głównymi filarami wspomnianej ochrony ogólnej jest **opieka państw nad posiadaniem przez nie dobrami kulturowymi w czasie pokoju** oraz **poszanowanie dóbr kulturalnych okupowanych państw w wypadku konfliktu zbrojnego** wyrażone poprzez powstrzymanie się od używania tych dóbr i ich bezpośredniego otoczenia oraz środków przeznaczonych do ich ochrony do celów, które mogłyby wystawić te dobra w razie konfliktu zbrojnego na zniszczenie lub uszkodzenie, oraz przez powstrzymanie się wobec nich od wszelkich aktów nieprzyjacielskich⁴⁴.

Przesłanki ochrony ogólnej są stosunkowo lakoniczne i pozostawiają stronom Konwencji możliwość wdrażania ich w życie według potrzeb oraz posiadanych środków. Artykuł 3 mówi nawet wprost o krokach jakie strony uznają za stosowne.

Ochrona specjalna charakteryzuje się dużo mniejszą elastycznością, a jej szczegółowe przesłanki zostały umieszczone w Artykule 8 Konwencji. Już na początku podkreślono, że

⁴² 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 (DzU z 1957 r. nr 46, poz. 212)

⁴³ Piotr Chrobot, Marcin Nowiński, *Ochrona dziedzictwa kulturalnego w trakcie konfliktów zbrojnych*, s. 8.

⁴⁴ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych

ochroną specjalną może być objęta ograniczona ilość schronów przeznaczonych do przechowywania dóbr kulturalnych ruchomych w razie konfliktu zbrojnego oraz ośrodków zabytkowych i innych dóbr kulturalnych nieruchomości o bardzo wielkim znaczeniu stawiając jako warunki to, że znajdują się w dostatecznej odległości od wielkich ośrodków przemysłowych oraz od wszelkich ważnych obiektów wojskowych stanowiących punkty wrażliwe, jak na przykład lotnisk, radiowych stacji nadawczych, zakładów pracujących na rzecz obrony narodowej, portów lub dworców kolejowych o pewnym znaczeniu, jak również wielkich linii komunikacyjnych oraz nie są użytkowane do celów wojskowych⁴⁵.

Piotr Chrobot i Marcin Nowiński zwracają również uwagę, że swoistym uzupełnieniem międzynarodowego systemu ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego jest Drugi Protokół do Konwencji haskiej który wszedł w życie we wrześniu 2004 r. Rozdział III tego protokołu wprowadza tzw. ochronę wzmocnioną. Ochroną wzmocnioną może zostać objęte dobro kulturalne, które łącznie spełnia trzy warunki:

1. jest dziedzictwem kulturalnym o największym znaczeniu dla ludzkości;
2. jest chronione na mocy odpowiednich krajowych środków prawnych i administracyjnych uznających jego wyjątkową wartość kulturalną i historyczną i zapewniających ochronę w najwyższym stopniu;
3. nie jest wykorzystywane do celów wojskowych lub dla osłony miejsc wojskowych i Strona, która sprawuje władzę nad tym dobrem kulturalnym złożyła deklarację, potwierdzającą, że nie zostanie ono w ten sposób wykorzystane.⁴⁶

3. Polskie ustawodawstwo dotyczące Ochrony Dóbr Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Profesor Andrzej Kozera w cytowanej już pracy zaznacza, że Podstawowym aktem prawnym na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub konfliktu zbrojnego jest ustawa z 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony*⁴⁷. Ochronę dóbr kultury na gruncie tej ustawy realizuje się w ramach obrony cywilnej. Jej cel został wyrażony w art. 137 jako ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie

⁴⁵ ibidem

⁴⁶ Protokół drugi do konwencji haskiej z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Haga, 26 marca 1999 r.

⁴⁷ Andrzej Kozera, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i ochrony dóbr kultury*, Częstochowa 2020.

i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków⁴⁸.

Ochrona dóbr kultury w wypadku konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej została również usystematyzowana na gruncie przepisów szczególnych: tj. przede wszystkim ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu z dnia 25 sierpnia 2004 r. sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Organami ochrony zabytków w Polsce są:

- 1) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje Generalny Konserwator Zabytków;
- 2) wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje wojewódzki konserwator zabytków.

Jednym z ważniejszych dokumentów w omawianym kontekście jest **krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami**, który ustawa o ochronie zabytków wprowadza w celu stworzenia warunków niezbędnych do realizacji ochrony zabytków i opieki nad nimi. Program ów inicjuje i opracowuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego inicjuje i opracowuje, przy pomocy Generalnego Konserwatora Zabytków. W krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami określa się, w szczególności, cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, warunki i sposób finansowania planowanych działań, a także harmonogram ich realizacji. Opracowuje się go na okres 4 lat z tym, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przedstawia Radzie Ministrów, co 2 lata, sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z programu.

Do zadań ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego należy również opracowanie krajowego **planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych** oraz **koordynacja realizacji zadań mających na celu zabezpieczenie zabytków przed skutkami zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych**⁴⁹.

Organizacja i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, z uwzględnieniem zadań administracji odpowiedniego stopnia i jednostek organizacyjnych posiadających zabytki i wskazaniem sposobu prowadzenia prac

⁴⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. 1967 Nr 44 poz. 220

⁴⁹ ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. 2003 Nr 162 poz. 1568.

zabezpieczających została uszczegółowiona w formie rozporządzenia. Zgodnie z jego zapisami Ochrona zabytków, na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, polega na planowaniu, przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu ich uratowanie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Przedsięwzięcia te są realizowane poprzez:

- 1) zapobieganie i prowadzenie prac przygotowawczych (w czasie poprzedzającym wystąpienie konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej), które obejmuje w szczególności następujące przedsięwzięcia:
 - opracowanie planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, jeżeli nie zostały one opracowane wcześniej, oraz ich aktualizację;
 - kontrolę i doskonalenie stanu technicznego zabytków;
 - instalowanie i utrzymywanie w sprawności urządzeń i systemów zabezpieczenia zabytków, w tym
 - sygnalizacji wykrywania i alarmowania;
 - wykonywanie ewidencji i dokumentacji zabytków podlegających ochronie;
 - projektowanie i wykonywanie inżyniersko-technicznych prac zabezpieczających przy zabytkach, takich jak: podwyższenie klasy odporności ogniowej i poprawa właściwości konstrukcyjnych, zabezpieczenia przed skutkami wybuchów, wichur, śnieżyc, powodzi lub zalania z innych przyczyn, osunięć lub zapadnięć gruntu
- 2) podwyższenie gotowości - wprowadzanej w okresie narastania bezpośredniego zagrożenia przez właściwe organy kierowania kryzysowego, określone w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Obejmuje ono następujące czynności:
 - demontaż i ukrycie najcenniejszych detali architektonicznych i elementów wyposażenia;
 - przygotowanie i rozmieszczenie znaków Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokołem o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego,
 - zgromadzenie i utrzymywanie w gotowości urządzeń, sprzętu, narzędzi, opakowań, materiałów niezbędnych do wykonania prac zabezpieczających i działań ratowniczych;
 - zorganizowanie systemu monitorowania zagrożeń, alarmowania i powiadamiania;

- wyznaczenie i przygotowanie zespołów ludzkich do prac zabezpieczających i działań ochronnych;
 - zorganizowanie współdziałania właścicieli, zarządców i użytkowników zabytków, organów administracji publicznej, specjalistycznych służb, jednostek i instytucji, Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz wolontariatu.
- 3) reagowanie - w czasie wystąpienia i trwania konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej;
 - 4) zabezpieczenie i dokumentowanie - po ustąpieniu konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej, które obejmuje:
 - zabezpieczenie zabytków przed dalszą destrukcją po ustąpieniu bezpośredniego zagrożenia;
 - dokumentowanie zdarzeń, strat i podjętych działań;
 - informowanie właściwych organów administracji publicznej, w szczególności wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz organów założycielskich o stratach, podjętych działaniach i ewentualnych potrzebach pomocy.

Opisaną powyżej Organizację i sposób ochrony zabytków, na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, planuje się w jednostkach organizacyjnych posiadających zabytki oraz na poszczególnych stopniach administracji, ujmując stan zasobu podlegającego ochronie, zagrożenia, zamiar działania, sposób realizacji, niezbędne siły i środki oraz czas i koszty wykonania w sporządzanych w tym celu następujących dokumentach:

- 1) planie ochrony zabytków jednostki organizacyjnej;
- 2) gminnym planie ochrony zabytków;
- 3) powiatowym planie ochrony zabytków;
- 4) wojewódzkim planie ochrony zabytków;
- 5) krajowym planie ochrony zabytków.

Plany ochrony zabytków jednostki organizacyjnej sporządza się odpowiednio do przewidywanych i realnych zagrożeń (w szczególności na wypadek pożaru, powodzi, ulewy lub zalania z innych przyczyn, wichury, katastrofy budowlanej, awarii technicznej, chemicznej, demonstracji i rozruchów ulicznych, rabunku lub aktu wandalizmu, ataku terrorystycznego oraz konfliktu zbrojnego). Zawierają one w szczególności:

- 1) informacje niezbędne do realizacji prac przygotowawczych oraz sprawnego koordynowania zarządzania ochroną w poszczególnych etapach działania;
- 2) wykaz osób uprawnionych do podejmowania decyzji i kierowania ochroną;

3) wyszczególnienie sposobów przepływu informacji na wszystkich stopniach zarządzania
Plany ochrony zabytków są integralną częścią planów obrony cywilnej i podlegają corocznej aktualizacji.⁵⁰

W 2004 roku w celu koordynacji przedsięwzięć związanych z ochroną zabytków w razie konfliktu zbrojnego Rada Ministrów utworzyła, w drodze rozporządzenia, Polski Komitet Doradczy, będący jej organem pomocniczym. Zakres działania Komitetu obejmuje w szczególności:

- 1) przedstawianie Radzie Ministrów opinii i wniosków dotyczących działań legislacyjnych, technicznych lub wojskowych, jakie należy podjąć w czasie pokoju i w razie konfliktu zbrojnego, a także w przypadku udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w misjach pokojowych i stabilizacyjnych podejmowanych przez organizacje międzynarodowe za zgodą Organizacji Narodów Zjednoczonych, w celu zapewnienia wykonania postanowień [Konwencji Haskiej](#) oraz związanych z nią Protokołów, których Polska jest stroną;
- 2) występowanie do Rady Ministrów z wnioskami mającymi na celu zapewnienie - na wypadek konfliktu zbrojnego - znajomości, poszanowania i ochrony przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zabytków znajdujących się zarówno na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i innych krajów;
- 3) zapewnienie w porozumieniu z organami administracji rządowej łączności i współpracy z Komitetami o podobnym charakterze innych państw oraz właściwymi organizacjami międzynarodowymi;
- 4) udzielanie wyjaśnień, w zakresie realizacji postanowień [Konwencji Haskiej](#) i związanych z nią Protokołów, instytucjom i organom władzy publicznej oraz organizacjom społecznym i pozarządowym⁵¹.

Rozporządzeniami uzupełniającymi omówione akty prawne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dziedzictwa narodowego i kultury są:

- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczanego na zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (Dz. U. Nr 30, poz. 259);

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Kultury w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych z dnia 25 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 212, poz. 2153).

⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego (Dz.U.2004.102.1066)

- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113, poz. 661);
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wywozu zabytków za granicę (Dz. U. Nr 89, poz. 510);

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że choć zniszczenia dóbr kultury i dziedzictwa narodowego czy to ze strony konfliktów zbrojnych czy też różnego rodzaju katastrof naturalnych stanowią realne zagrożenie, Państwo Polskie na poziomie ustawowym jest na dobrze przygotowane do radzenia sobie z nimi. W oparciu o przepisy polskich ustaw zostały utworzone jasne wytyczne, które harmonizują z tymi zawartymi w konwencjach międzynarodowych, tworząc spójną całość nakierowaną na ochronę dziedzictwa kulturowego całej ludzkości.

Bibliografia:

1. Gajusz Swetoniusz Trankwillus, *Żywoty Cezarów*, Ossolineum 1987.
2. Piotr Chrobot, Marcin Nowiński, *Ochrona dziedzictwa kulturalnego w trakcie konfliktów zbrojnych*, [w:] *ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, red. Dr Hab. Wiesław Pływaczewski, Dr Bartłomiej Gadecki, Warszawa 2015.
3. Magdalena Bosul-Kopowska, *Zarządzanie kryzysowe w Polityce Bezpieczeństwa Polski i Unii Europejskiej*, Częstochowa 2016.
4. Przemysław Mazur, *Bezpieczeństwo Kulturowe*, [w:] *Vademecum bezpieczeństwa*, red: Olga Wasiuta, Rafał Klepka, Rafał Kopec, Kraków 2018.
5. Andrzej Kozera, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i ochrony dóbr kultury* [w:] *Społeczeństwo - kultura - wychowanie : księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Sztumskiemu z okazji 90-lecia urodzin*, red. Felicjana Bylok, Mirosław Łapot, Kazimierz Rędziński, Częstochowa 2020.

6. 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 (DzU z 1957 r. nr 46, poz. 212).
7. Protokół drugi do konwencji haskiej z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Haga, 26 marca 1999 r.
8. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1967 Nr 44 poz. 220)
9. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003 Nr 162 poz. 1568)
10. Rozporządzenie Ministra Kultury w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych z dnia 25 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 212, poz. 2153).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego (Dz.U.2004.102.1066).

Ewa Durek

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Wydział Nauk o Bezpieczeństwie

OBSZARY BEZPIECZEŃSTWA W ZARZĄDZANIU GOSPODARKĄ KOMUNALNĄ

Wstęp:

W rozumieniu ustawowym „gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” [Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Grzymała 2010]. W pierwotnym rozumieniu sfera gospodarki komunalnej dotyczyła tylko gmin, natomiast później została rozszerzona także na pozostałe szczeble samorządu terytorialnego, tj. powiat i województwo. Przyjęte w Polsce rozwiązania legislacyjne zezwalają JST na prowadzenie działalności komunalnej w formie samorządowego zakładu budżetowego lub w formach spółek prawa handlowego [por. Stachowicz 2013]. Ustawa przewiduje również możliwość powierzenia wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej [Gonet 2008]. W takich sytuacjach musi być jednak zachowana zgodność z przepisami szczegółowymi innych ustaw, np.: ustawy o finansach publicznych, ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawy prawo zamówień publicznych oraz innych aktów prawnych szczegółowo regulujących warunki funkcjonowania poszczególnych sektorów gospodarki komunalnej.

Wieloletnia praktyka funkcjonowania JST oraz świadczenia przez nie usług publicznych wskazuje, że wypracowanych zostało kilka rozwiązań organizacyjnych. Marek Dylewski wyróżnił cztery podstawowe modele: autonomiczny, komercyjny, zewnętrznego outsourcingu oraz mieszany. W modelu autonomicznym usługi publiczne świadczone są samodzielnie przez jednostki organizacyjne podległe JST. Może tu występować forma jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego. W modelu komercyjnym JST nadal sprawują nadzór (w tym również właścicielski) oraz kontrolę nad jednostkami

wykonywanymi zadaniami komunalnymi. Różnica polega m.in. na formie organizacyjno-prawnej takich przedsiębiorstw. Są to podmioty prawa handlowego, tzn. głównie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne tworzone przez samorząd. Ponadto, JST mają możliwość przystępowania do takich spółek oraz tworzenia spółek komandytowych albo komandytowo-akcyjnych. W takich sytuacjach wykorzystywane są rozwiązania organizacyjne przewidziane w Ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym [Dz.U. nr 19, poz. 100]. Wykonywanie usług publicznych w modelu zewnętrznego outsourcingu polega na zleceniu innym, niezależnym od jednostek samorządu podmiotom, którymi mogą być osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki niemające osobowości prawnej. Takie przekazanie do realizacji zadań komunalnych musi się odbyć przy respektowaniu przepisów prawa, wynikających m.in. z ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – prawo zamówień publicznych. Ponadto, jeżeli wykonywanie usług publicznych w danej branży gospodarki komunalnej wymaga posiadania zezwoleń lub koncesji na taką działalność, to JST są zobligowane do zlecenia ich wyłącznie podmiotom mającym adekwatne zezwolenia. Model mieszany organizacji gospodarki komunalnej zakłada różne kombinacje trzech wcześniej opisanych modeli [Czaplak 2015]. W części stosujących go gmin oznacza to zróżnicowanie form organizacyjnych podmiotów w zależności od specyfiki poszczególnych branż gospodarki komunalnej.

Doświadczenia niektórych państw europejskich wskazują, że istniejący od lat 80. XX wieku trend do prywatyzacji usług publicznych w ostatnim okresie uległ odwróceniu [Hall 2012]. Analiza różnic pomiędzy poszczególnymi modelami organizacji gospodarki komunalnej pozwala na stwierdzenie, że w ramach dwóch pierwszych JST ponoszą pełną odpowiedzialność za ilość i standard dostarczanych usług publicznych. Różnica polegać może jedynie na bardziej pośrednim zakresie tej odpowiedzialności w przypadku modelu komercyjnego. Istniejące w jego ramach przedsiębiorstwa komunalne są wprawdzie działającymi w samodzielny sposób podmiotami, tym niemniej ze względu na ich strukturę własnościową pozostają jednostkami zależnymi od samorządu terytorialnego. Zastosowanie modelu zewnętrznego outsourcingu oznacza przekazanie odpowiedzialności związanej z wykonywaniem zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom gospodarczym działającym najczęściej na zasadach komercyjnych. Aby zachować wpływ na standard świadczonych usług, JST powinny w zawieranych z podmiotami zewnętrznymi umowach zawrzeć klauzule umożliwiające prowadzenie monitoringu i kontroli świadczonych usług, a ponadto – w sytuacji niewywiązywania się przedsiębiorstwa z podjętych zobowiązań – dające możliwość

rozwiązania umowy i ewentualnego dochodzenia swoich roszczeń na etapie postępowania odszkodowawczego.⁵²

Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ilekroć w ustawie jest mowa o jednostkach samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć:

a) gminę w znaczeniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

b) powiat w znaczeniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511)

c) województwo w znaczeniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512). Art. 2. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Art. 3. 1. Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 712, 2020. ©Kancelaria Sejmu s. 2/10 05.11.2019 opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, z późn. zm.)⁵³.

Interpretację gospodarki komunalnej rozwinął Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że "zasadnicza odmienność między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co siłą rzeczy musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (np. brak opłacalności), o tworzenie nowych miejsc

⁵² Ł. Satoła, "Formy organizacyjno-prawne podmiotów wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej (na przykładzie województwa małopolskiego)", Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 247 Roczniki Naukowe, tom XVIII, zeszyt 1

⁵³ USTAWA z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej

pracy, o podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej"⁵⁴.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, gospodarka komunalna, bezpieczeństwo w transporcie publicznym, usługi społeczne, bezpieczeństwo w zakresie gospodarki odpadami

1. Sposoby prowadzenia gospodarki komunalnej przez JST

Jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić gospodarkę komunalną w postaci różnego rodzaju form organizacyjnych, do których należą:

- zakłady budżetowe,

-spółki prawa handlowego

-powierzenie wykonywanie niektórych zadań podmiotom zewnętrznym, poprzez zawarcie odpowiedniej umowy.

Zakład budżetowy jest najwyżej zorganizowaną oraz najbardziej wyodrębnioną i samodzielną formą organizacyjną gospodarki pozabudżetowej. Prowadzi samodzielnie swoją działalność gospodarczą oraz finansową, nie posiadając osobowości prawnej. Jest silnie powiązany z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, nadwyżka przychodów nad kosztami jest odprowadzana do budżetu, zaś niedobór pokrywany jest dotacjami z budżetu. Organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego, którymi jest Sejmik, Rada Powiatu i Rada Gminy, wybierają sposób prowadzenia i formę gospodarki komunalnej oraz ustalają wysokość cen i opłat obowiązujących za powszechne usługi komunalne.

Spółka prawa handlowego to spółka osobowa bądź kapitałowa której tworzenie, organizację, funkcjonowanie, rozwiązywanie, łączenie, podział i przekształcanie reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (KSH). Ponadto w sprawach nieuregulowanych w powyższej ustawie stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego. Umowa spółki handlowej zobowiązuje akcjonariuszy do dążenia do osiągnięcia wspólnego celu poprzez wniesienie wkładów (lub poprzez współdziałanie w inny określony sposób jeśli stanowi tak umowa lub statut spółki).⁵⁵

⁵⁴ Wyrok NSA z 19 stycznia 2013 r., SA/Gd 1968/2002.

⁵⁵ https://mfiles.pl/pl/index.php/Sp%C3%B3%C5%82ka_prawa_handlowego

Autonomia jednostek samorządu terytorialnego w kwestii wyboru form prowadzenia gospodarki komunalnej jest esencjonalnym elementem konstytucyjnej konstrukcji samorządu i nie powinna być kwestionowana. Zarazem jednak interes publiczny nakazuje, by minimalizować ryzyko podejmowania przez samorzady wyborów nieefektywnych ekonomicznie i społecznie. Z tego względu, od ustawodawcy należy oczekiwać wprowadzenia mechanizmu obligatoryjnej, usystematyzowanej i regularnej refleksji i analizy poprzedzającej rozstrzygnięcia samorządów w kwestii wyboru form prowadzenia gospodarki komunalnej. Innymi słowy, samorząd zachowując kompetencję do samodzielnego kształtowania lokalnego systemu usług publicznych winien jednak podejmować decyzje oparte na dowodach, a ustawowe ramy gospodarki komunalnej powinny taki model decydowania wspierać. Wprowadzenie obligatoryjnych analiz ex ante i ex post efektywności poszczególnych form prowadzenia gospodarki komunalnej nie zagwarantuje trafnych wyborów w tej kwestii, ponieważ zależy ona od wielu czynników, również zewnętrznych. Ograniczyłoby jednak ryzyko decyzji błędnych, a także zwiększyłoby przejrzystość polityki samorządu w tej sferze. Obligatoryjne analizy poprzedzające wybór wariantu prowadzenia gospodarki komunalnej winny dostarczać oparte na wiarygodnych danych informacje i odpowiedzi na następujące pytania:

- „jaka jest obecna sytuacja w danym sektorze usług publicznych – czy istnieją poważne przesłanki uzasadniające zmianę istniejącego modelu (nieefektywność, nadmierne koszty, niska jakość usług) oraz jakie są warunki dla wprowadzenia rozwiązań rynkowych (czy rynek jest lub może być konkurencyjny)?

- jakie są krajowe i międzynarodowe doświadczenia ze stosowania danej metody zapewnienia usług publicznych w badanym sektorze – jakie rekomendacje płyną z tych doświadczeń?

- jakie koszty – w porównaniu z dotychczasowym modelem – będzie generować (również w średnim i długim okresie) urynkowanie i prywatyzacja danej sfery usług publicznych, z tym że analiza powinna uwzględniać nie tylko koszty wynagrodzenia prywatnego świadczeniodawcy, ale także koszty transakcyjne czy społeczne, np. wpływ na rynek pracy na danym terenie.

- jakie działania powinny zostać podjęte w celu zminimalizowania zagrożeń dla interesu publicznego związanych z urynkowaniem, takich jak np. obniżenie Autonomia samorządu w

sferze gospodarki komunalnej... 537 jakości i dostępności usług, czerpanie przez prywatnego kontrahenta nieproporcjonalnych korzyści czy ograniczenie konkurencji?

- czy administracja jest przygotowana instytucjonalnie, kadrowo i merytorycznie do sprawnego wykonywania zadań w zakresie kontroli i monitorowania świadczenia usług – jakie działania powinny zostać w tej sferze podjęte?

- w jaki sposób i na podstawie jakich kryteriów będzie przeprowadzany monitoring i ocena świadczenia usług?”

Listę pytań i zagadnień można oczywiście rozwijać, podobnie jak można dyskutować na temat narzędzi ilościowych i jakościowych pozyskiwania i analizy danych niezbędnych do udzielenia na nie odpowiedzi. Ustawa o gospodarce komunalnej nie powinna przy tym narzucać metodyki prowadzenia analiz. Powinna natomiast gwarantować, że proces refleksji nad optymalizacją lokalnej polityki w dziedzinie usług publicznych będzie miał charakter transparentny i partycypacyjny. Obok prowadzenia analiz eksperckich należy w związku z tym zapewnić również udział szerokiego grona interesariuszy poprzez rozległe konsultacje społeczne. Jeżeli przedmiotem rozważań jest propozycja przejęcia przez prywatnych kontraktorów świadczenia usług realizowanych do tej pory przez podmioty komunalne, szczególnie status w konsultacjach należy zapewnić pracowników tych zakładów czy spółek. Rozstrzygnięcie w tej sprawie będzie miało bowiem bezpośredni wpływ na zatrudnienie. Postulat refleksyjnego, opartego na dowodach i podlegającego regularnej ocenie modelu gospodarki komunalnej nie jest nowy. Przykładem kompleksowej zmierzającej w tym kierunku był brytyjski model Best Value („Najwyższa Wartość”) wdrażany przez rząd Tony’ego Blaira od 1997 r. Zastąpił on thatcherowski schemat Compulsory Competitive Tendering (CCT, obligatoryjne konkurencyjne kontraktowanie), który wymuszał outsourcing wielu usług publicznych, uniemożliwiał ich świadczenie w inny sposób. System Best Value nie narzuca zuniformizowanego modelu zapewnienia określonych usług, ale obliguje władze lokalne do wyznaczania celów strategicznych w zarządzaniu usługami, określania wskaźników jakości oraz dostępności usług, a także ich regularnego monitorowania. Co niezwykle istotne, wybór wariantu zapewnienia określonej usługi musi się opierać na ocenie, który z nich będzie najkorzystniejszy z punktu widzenia owej „najwyższej wartości”. W całym procesie decydowania o metodach zapewnienia usług publicznych istotne jest zagwarantowanie szerokiej partycypacji lokalnej społeczności]. Wypracowanie dostosowanego do specyfiki polskiego samorządu modelu Best Value wydaje się być konieczne nie tylko ze względów efektywnościowych. Usystematyzowana refleksja nad lokalnym systemem usług publicznych

prowadzona z szerokim udziałem interesariuszy może się również przyczyniać do zwiększania obywatelskiego zaangażowania w sprawy lokalne, a także sprzyjać wypracowywaniu innowacyjnych metod świadczenia usług publicznych. Modelowi, w którym regularna refleksja nie jest zagwarantowana, grozi skostnienie i zamknięcie na dopływ impulsów z zewnątrz.⁵⁶

2. Zasady bezpieczeństwa w prowadzeniu gospodarki komunalnej

Kwestię zasad bezpieczeństwa w gospodarce komunalnej podnosi m. in. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ustawa o utrzymaniu czystości w gminach). Rada gminy uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy, zasięgając wcześniej opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Utrzymanie czystości i porządku uważa się za obowiązkowe zadanie własne gminy. Do głównych zadań gminy w zakresie utrzymania czystości i ładu na jej obszarze należy:

- stwarzanie warunków do prowadzenia prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zagwarantowania wykonania tych prac przez tworzenie właściwych jednostek organizacyjnych;
- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami obiektów i instalacji, w tym: regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, stacji zlewnych, urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych, oraz szaletów publicznych;
- wprowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujące takie frakcje odpadów jak: papier, metal, tworzywo sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe a także odpady komunalne biodegradowalne, w tym odpady opakowaniowe biodegradowalne;
- organizowanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, tak by zapewnić łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, oraz pokazywanie miejsc, w których można

⁵⁶ D.Sześciło, „Autonomia samorządu w sferze gospodarki komunalnej a ochrona interesu publicznego”, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 41 (1/2015)

prowadzić zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych;

- zagwarantowanie osiągnięcia właściwego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i ograniczenia masy odpadów komunalnych biodegradowalnych oddawanych do składowania;

- zapobieganie zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, zwłaszcza przez: zbieranie i pozbywanie się z chodników błota, śniegu, lodu przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w odpowiednikach kontenerach ustawionych na chodniku;

- dbanie o czystość i ład na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem czy zarządzającym jest gmina i które znajdują się na jej terenie przy drogach publicznych;

- wskazanie wymagań względem osób utrzymujących zwierzęta domowe co do bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych (np. w miastach nakaz sprzątnięcia chodników przez właścicieli psów), walka z problemem bezdomności zwierząt, oraz;

- zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt oraz znakowanie terenów dotkniętych (zagrożonych) chorobą zakaźną zwierząt.

Dodatkowo, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa w gospodarce komunalnej, gminy posiadają ewidencję:

a) zbiorników bezodpływowych, by nadzorować częstotliwość ich opróżniania i móc przygotować planu rozwoju sieci kanalizacyjnej,

b) przydomowych oczyszczalni ścieków w ramach nadzoru częstotliwości i metod usuwania komunalnych osadów ściekowych oraz sporządzenia planu rozwoju sieci kanalizacyjnej,

c) umów podpisanych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach).

Oprócz gminy, bezpieczeństwo gospodarki komunalnej, a w odniesieniu do opisywanej ustawy czystość i porządek gminy mają utrzymywać też właściciele nieruchomości. W zakres ich obowiązków wchodzi przykładowo:

- zaopatrzenie swojej nieruchomości w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych i ich utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;

- dołączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej lub zaopatrzenie jej w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Zaznaczyć należy, że nie wymaga się przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, jeśli posiada ona przydomową oczyszczalnię ścieków;

- kumulacja nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;

- usuwanie błota, śniegu, lodu z chodników usytuowanych wzdłuż nieruchomości. Za taki chodnik uważa się część drogi publicznej przeznaczoną dla ruchu pieszego i znajdującą się bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Należy podkreślić, że właściciel nieruchomości nie musi sprzątać chodnika, na którym zezwala się na płatny postój czy parkowanie samochodów.

W działalności gospodarczej samorządu, podejmowanej w imieniu mieszkańców i w granicach prawa bardzo ważną jest swoboda organizatorska jaką dysponuje każda z jednostek. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należące do zadań własnych gminy, oznacza, prawną gwarancję organizatorskiej swobody samorządu w organizowaniu usług publicznych. Art. 1 ust. 2 u.g.k. stanowiący, iż „Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”, wskazuje na jej cel. Cel ten nie będzie możliwy do osiągnięcia, jeśli gospodarka nie będzie obejmowała działań zarówno ze sfery dominium jak i sfery imperium. Zatem można zauważyć, iż gospodarka komunalna pokrywa się z zadaniami samorządu, gdyż służą one zaspokajaniu potrzeb wspólnoty i obejmuje trzy obszary: zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności; interwencję na lokalnym rynku gospodarczym; podejmowanie działań na rzecz rozwoju.

Realizując zadania publiczne o charakterze gospodarczym, samorządy powinny korzystać z różnorodnych metod, podejmować czynności prawne zgodne z potrzebami, co z pewnością wspomogą w dużym stopniu wypełnianie misji samorządu. Art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g. jest samodzielną podstawą dla działań prawnych, ponadto wraz z art. 1 – 5 i 10 u.g.k. tworzy podstawy systemu prawnego gospodarki komunalnej samorządu. Zatem można stwierdzić, iż gospodarka komunalna polega na zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych przez samorząd. Wyposażony w osobowość prawną, mienie, inne niezbędne atrybuty, samorząd jest

odpowiedzialny za zaspokajanie potrzeb mieszkańców, realizowanie misji w imieniu mieszkańców za pośrednictwem, w ramach i na podstawie ustaw.

Mimo, iż ustawodawca bardzo ogólnie ujął pojęcie „gospodarki komunalnej”, jednak poszczególne jednostki mają ściśle określony zakres zadań w tym zakresie. Przedmiotowa ustawa nie zawiera definicji legalnej gospodarki komunalnej, lecz przez pryzmat działań o charakterze użyteczności publicznej wskazuje dokładnie co obejmuje gospodarka i jaki jest jej cel.

Konkludując, należy pamiętać, iż gospodarka komunalna jest działalnością swoistą, mającą swój szczególny cel, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Potrzeby wspólnoty, należy odczytywać jako odczuwane przez wielu, przez zbiorowość. Ważne aby samorząd pamiętał o sprawach swoich mieszkańców, nie uchylał się od ich zaspokajania i walczył o interesy całej społeczności zamieszkującej samorządowe terytorium.⁵⁷

3. Bezpieczeństwo w gospodarce komunalnej na tle ustaw samorządowych

Fundamentalne postanowienia, w przedmiocie niniejszego opracowania, formułują ustawy samorządowe. Art. 11 u.s.w. pozwala zauważyć, że województwo ma do wypełnienia szereg zadań w sferze gospodarki (województwa), w tym przede wszystkim w zakresie projektowania rozwoju makroekonomicznego. Ponadto art. 14 wyraźnie wskazuje, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, w szczególności w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, transportu zbiorowego i dróg publicznych oraz przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Nie oznacza to jednak, że województwo nie może podejmować i wykonywać innej aktywności. U.s.w. dopuszcza bowiem taką możliwość. Zgodnie z art. 13 ust 1 u.s.w. w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni. Natomiast na mocy art. 13 ust 2 u.s.w. poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek

⁵⁷ M.Mulawa, „GOSPODARKA KOMUNALNA MISJĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE”,

polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

Na mocy art. 4 u.s.p. powiat zobligowany jest do wykonywania określonych zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Aktywność ta obejmuje w szczególności zadania w zakresie edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, transportu zbiorowego i dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska czy też promocji powiatu.¹⁵ Natomiast zgodnie z art. 6 ust 2 u.s.p. in fine powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Prowadzi do wniosku (a contrario), że powiat może angażować się w ewentualną działalność gospodarczą, ale wyłącznie w sferze użyteczności publicznej. W tym ewentualnie działalność gospodarczej. W konsekwencji w świetle u.s.w. województwo może podejmować ewentualną działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej, a ponadto także w sferze wykraczającej poza użyteczność publiczną, jeżeli działalność polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz telekomunikacyjnych służących rozwojowi województwa (w formach określonych odpowiednio w art. 13 ust 1 i ust 2 u.s.w.). Na tej podstawie można wnioskować, że aktywność powiatu ogranicza się wyłącznie do wykonywania zadań własnych sprecyzowanych w art. 4 u.s.p., do których należy zaliczać określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, transportu zbiorowego i dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska czy też promocji powiatu.

O zakresie dopuszczalnej aktywności gmin przesądza u.s.g. W art. 7 u.s.g. wskazuje, że podstawowym obowiązkiem gminy jest wykonywanie zadań własnych gminy, w szczególności w zakresie gospodarki nieruchomościami, gminnych dróg, ulic, mostów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, gminnego budownictwa mieszkaniowego i innych. Natomiast art. 9 ust 2 u.s.g. stwierdza wprost, że „gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”.

Nietrudno zauważyć, że przytoczona treści ustaw samorządowych nie jest wolna od wątpliwości. Wręcz przeciwnie – analiza tych przepisów umożliwia wskazanie luk, nieprecyzyjność i wieloznaczność.

Po pierwsze, ustawy samorządowe dywersyfikują dwie płaszczyzny aktywności gmin, powiatów i województw: realizowaną w sferze użyteczności publicznej oraz wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej. Niestety, ale nie wyjaśniają przy tym kryterium, wg którego dokonano podziału, nie wskazują na czym polega dany rodzaj działalności, bądź czym charakteryzuje się aktywność w sferze użyteczności publicznej (ewentualnie wykraczająca poza tę sferę). Jest to o tyle istotne, że możliwość podejmowania i prowadzenia działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej jest w przypadku jednostek samorządu terytorialnego reglamentowana poprzez oznaczenie dopuszczalnego zakresu oraz form jej wykonywania. Wątpliwość tę można rozstrzygnąć odwołując się do art. 9 ust 4 u.s.g., z którego wynika, że celem działalności podejmowanej w sferze użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, czyli wykonywanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oznaczonych odpowiednio w u.s.g.²⁰, u.s.p.²¹ i u.s.w.²². Trzeba jednak pamiętać, że taka kwalifikacja bezsprzecznie dotyczy aktywności gmin (wynika bowiem z u.s.g.), natomiast w przypadku powiatów i województw jest tylko rezultatem określonego sposobu wnioskowania.

Po drugie, ustawy samorządowe dywersyfikując płaszczyzny aktywności jednostek samorządu terytorialnego nie przesądzają o ich identyfikacji jako działalności gospodarczej (albo braku takiej możliwości). Sprowokowało to tezę, w myśl której aktywność wykonywana w sferze użyteczności publicznej pozbawiona jest charakteru gospodarczego, gdyż jej celem nie jest zysk, lecz realizacja zadań własnych samorządów – w konsekwencji *ex lege* nie jest to działalność gospodarcza. Odpowiednio, jako działalność gospodarczą, traktowano aktywność wykonywaną poza sferą użyteczności publicznej przyjmując, że skoro nie jest to działalność zorientowana na wykonywanie zadań własnych to jest wykonywana w celu komercyjnym (w celu osiągnięcia zysku). Teza ta jest jednak zbyt uproszczona. Warto bowiem zauważyć, że ustawy samorządowe nie rozstrzygają kwestii w ten sposób. Wynika z nich jedynie, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują określone zadania własne (zadania publiczne), a ponadto warunkowo uprawnione są do prowadzenia działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, a nie to, że określona sfera ich aktywności arbitralnie jest bądź nie jest działalnością gospodarczą. Fundamentalnym i niepodważalnym założeniem jest natomiast to, że działalność gospodarcza jest faktem i kategorią obiektywną – jest to prawnie określona sytuacja, którą trzeba oceniać na podstawie zbadania konkretnych okoliczności faktycznych, wypełniających znamiona tejże działalności lub niewypełniających ich. W konsekwencji aktywność jednostek samorządu terytorialnego może stanowić działalność gospodarczą

i powinna być interpretowana w ten sposób w sytuacjach, w których spełnia przesłanki oznaczone w definicji z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Istotnym jest przy tym, że zasada ta dotyczy każdego rodzaju aktywności tj. zarówno działalności wykonywanej w sferze użyteczności publicznej jak i wykraczającej poza tę sferę.

Powyższe ustalenie ma kluczowe znaczenie w rozważaniach o działalności jednostek samorządu terytorialnego i ewentualnej ich kwalifikacji jako działalności gospodarczej. Nakazuje bowiem każdy przejaw aktywności gmin, powiatów i województw (zarówno w sferze jak i poza sferą użyteczności publicznej) interpretować indywidualnie, w szczególności w świetle kryteriów oznaczonych w art. 2 u.s.d.g. (ważących o działalności gospodarczej) i postanowień ustaw samorządowych (decydujących o dopuszczalnym zakresie działalności identyfikowanej w ten sposób rodzaju). Tym niemniej trzeba również podkreślić i to, że przedstawione wnioskowanie ma umocowanie w orzecznictwie, lecz trudno twierdzić w ten sposób bazując tylko na brzmieniu ustaw samorządowych.

Po trzecie, ustawy samorządowe nie rozstrzygają o formach organizacyjno-prawnych właściwych aktywności jednostek samorządu terytorialnego, w tym też ewentualnie wykonywanej działalności gospodarczej przez gminę, powiat lub województwo. Względem aktywności województwa art. 13 u.s.w. wskazuje wyłącznie, że w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, (a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni). Zaś poza sferą użyteczności publicznej województwo może warunkowo²⁷ tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do już istniejących. U.s.g. rozstrzygnięcie o formach organizacyjnych pozostawia ustawie odrębnej²⁸. Natomiast u.s.p. nie zawiera żadnych postanowień w tym zakresie.⁵⁸

4. Bezpieczeństwo w dziedzinie transportu publicznego

Jednym z działów gospodarki komunalnej jest transport publiczny. Obejmuje on: transport zbiorowy, transport specjalny (przewóz osób niepełnosprawnych), a także dbałość o jakość sieci transportowych (w tym drogi i tory kolejowe). Transport publiczny charakteryzuje się trzema podstawowymi zasadami:

⁵⁸ https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancinnost/EtelMaciej.pdf, dostęp 13.01.2021

1. powszechna dostępność – transport publiczny przysługuje każdej osobie spełniającej odpowiednie wymogi (np. zakup biletu);
2. regularność – środki transportu zobowiązane są do przewożenia osób w ściśle ustalonym czasie, tj. według rozkładu jazdy;
3. stałość trasy – poszczególne środki transportu publicznego ma obowiązek poruszać się po ustalonych trasach, w tym mieć możliwość zatrzymywania się w wyznaczonych do tego miejscach, tj. przystankach.

W Polsce zasadnicze kwestie odnoszące się do publicznego transportu zbiorowego reguluje Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Ponadto, funkcjonowanie zbiorowego transportu publicznego może zachodzić na podstawie umów o świadczenie usług publicznych w sferze publicznego transportu zbiorowego między organizatorem (np. gmina, związek międzygminny, powiat) a operatorem oraz potwierdzeń zgłoszenia przewozu lub decyzji dotyczących przyznania otwartego dostępu.

Bezpieczeństwo w dziedzinie transportu publicznego dotyczy wielu zasadniczych płaszczyzn, takich jak: oznakowanie przystanków i środków transportu publicznego; badania techniczne środków transportu publicznego i standardy ich wyposażenia; szkolenia przewoźników w zakresie BHP; bezpieczeństwo związane ze stanem infrastruktury drogowej i kolejowej; kontrola realizowania zasad bezpieczeństwa przez przewoźników; awaria sieci transportowych, roboty drogowe i blokady drogowe oraz utrzymanie czystości i porządku na przystankach na obszarze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym zobowiązuje do należytego oznakowania środków transportu publicznego – ich rodzaju i przeznaczenia. Zagadnienie to normuje w sposób szczegółowy art. 46 wyżej wymienionej ustawy o następującym brzmieniu: „środki transportu, którymi są wykonywane usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego, powinny być oznakowane w sposób widoczny dla pasażera, a w transporcie drogowym dodatkowo w tablice kierunkowe oraz nazwę przewoźnika albo organizatora”. Kolejno, istota bezpieczeństwa związana z poprawnym i należyтым oznakowaniem przystanków bezpośrednio wiąże się z jedną z ogólnych zasad transportu zbiorowego, tj. stałość trasy. Jest to ważne zarówno dla pasażerów jak i przewoźnika, który musi mieć zapewnione miejsce w infrastrukturze drogowej do bezpiecznej wymiany pasażerów: „wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się tylko na przystankach komunikacyjnych lub dworcach określonych w rozkładzie jazdy”⁵. Dodatkowo, przystanki muszą być wyposażone w aktualne i widoczne rozkłady jazdy danego przewoźnika.

Kolejną ważną kwestią są standardy wyposażenia środków transportów, mających niebagatelny wpływ na zachowanie bezpieczeństwa. Niezbędne jest zamieszczenie regulaminu w miejscu widocznym dla pasażerów, który uwzględnia zasady odpowiedniego zachowania się podczas korzystania z usług transportu publicznego. Powinien on także uwzględniać zasady organizacyjne takie jak: warunki obsługi pasażerów, warunki odprawy i przewozu osób oraz bagaży.

Niezaprzeczalnie stan techniczny środków transportu publicznego stanowi fundamentalną kwestię zachowania zasady bezpieczeństwa w tejże dziedzinie gospodarki komunalnej. Jest on również powiązany ze standardami technicznymi dotyczącymi wyposażenia środków transportowych. Mówi o tym artykuł 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, mianowicie: „przewóz osób odbywa się środkami transportu przystosowanymi do przewozu osób, odpowiadającymi wymaganym ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym”. Wskazuje się, iż od stanu technicznego pojazdu zależy bezpieczeństwo transportu. W przypadku dobrego stanu technicznego pojazdu, istnieje mniejsze prawdopodobieństwo wystąpienia wypadku oraz jego następstw. Z bezpieczeństwem pojazdu wiąże się bezpieczeństwo czynne i bierne. Wśród czynników należących do bezpieczeństwa czynnego wyróżnia się techniczne elementy pojazdu takie jak: układ hamulcowy i kierowniczy, zawieszenie pojazdu, opony, światła itp. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo bierne, to związane jest ono z wyposażeniem pojazdu: pasy bezpieczeństwa, poduszki powietrzne, dodatkowe foteliki dla dzieci i inne. Zachowanie wymienionych standardów oraz przeprowadzanie ich częstej kontroli w znacznej części przyczynia się do zachowania bezpieczeństwa podczas świadczenia usług transportu publicznego. Kwestią bezpieczeństwa objęta jest również sama osoba kierująca – jej stan psychiczny i fizyczny. Z tego względu, wymagane jest przeprowadzenie złożonych badań lekarskich w celu stwierdzenia, że nie występują przeciwwskazania, aby konkretna osoba prowadziła dany środek transportu publicznego. Po przeprowadzonych badaniach lekarskich z pozytywną diagnozą, osoba ta ma obowiązek przejść szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, a ponadto, powinna przejść dodatkowe kursy związane z udzielaniem pierwszej pomocy. Bardzo ważne jest też prawo do odpoczynku, co zwiększa sprawność psychiczną osoby kierującej podczas różnych sytuacji występujących w ruchu drogowym.

Względy bezpieczeństwa tyczą się również stanu infrastruktury drogowej oraz kolejowej. Celem utrzymania ich dobrego stanu jest systematyczne przeprowadzanie robót drogowych, które mają likwidować wszelkie defekty mogące wpłynąć na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Tego typu działania pociągają za sobą występowanie licznych utrudnień na

drogach w postaci blokad drogowych czy też czasowej awarii sieci transportowych. Osoby odpowiedzialne za przeprowadzanie czynności naprawczych są zobowiązane do zachowania podstawowych zasad bezpieczeństwa, przez co rozumie się odpowiednie oznakowanie miejsca tychże działań oraz samych osób je wykonujących. Przed przystąpieniem do realizacji owych czynności, niezbędne jest podanie do wiadomości publicznej informacji o planach podjęcia tego typu działań z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym. Stanowi to o tyle istotną kwestię, aby można było wystarczająco wcześniej wyznaczyć objazdy drogowe i zarazem zminimalizować utrudnienia jakie mogą powstać w ruchu drogowym.

Transport publiczny, jako jeden z działów gospodarki komunalnej, stanowi bardzo ważną część pod względem zachowania podstawowych zasad bezpieczeństwa. W związku z realizacją tych jakże istotnych reguł, konieczne jest podjęcie kompleksowych działań przez odpowiedzialne za to podmioty. Po powyższej charakterystyce wybranych zadań mających wzgląd na ideę bezpieczeństwa w transporcie publicznym okazuje się, że kluczową rolę odgrywa stan techniczny pojazdów, ich wyposażenie i ogólne przystosowanie do udziału w bezpiecznym ruchu drogowym.

5. Usługi społeczne

Kolejnym działem gospodarki komunalnej są usługi społeczne. W ich skład wchodzi: ochrona zdrowia, rozwój kultury, ośrodki sportowe, mieszkania komunalne, opieka społeczna, oświata i bezpieczeństwo publiczne. Zadania z zakresu usług społecznych należą do wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego, ponieważ są podzielone w zależności od wykonywanych działań. Usługi społeczne są usługami o nierynkowym charakterze, które udzielane są przede wszystkim przez państwo. Służą one przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb danego społeczeństwa oraz nie opierają się na wytwarzaniu dóbr materialnych.

Do rodzajów funkcji usług społecznych należą:

- Funkcje gospodarcze
- Funkcje społeczno-humanistyczne

Pierwsze z nich, czyli funkcje gospodarcze, skupiają się na funkcji reprodukcyjnej oraz funkcji motywacyjnej. Funkcje społeczno-humanistyczne natomiast skupiają się na m.in. podtrzymywaniu zdrowia człowieka w dobrej kondycji, zapewniania mu możliwości podnoszenia kwalifikacji, kształtowania nowych potrzeb czy powiększaniu ruchliwości

społecznej poszczególnych jednostek. Dzięki usługom społecznym możliwe jest zaspokojenie potrzeb ludności, a co za tym idzie, zwiększenie ich dobrobytu. W kwestii usług społecznych bardzo ważna jest także ich jakość, od której zależy poziom zaspokojenia potrzeb ludności oraz ich dobrobytu.

Bezpieczeństwo usług społecznych jest zróżnicowana w zależności od rodzaju tychże usług. Największą kontrolę nad usługami społecznymi sprawuje jednak samorząd terytorialny na szczeblu gminnym, ponieważ to od niego zależy prawidłowe funkcjonowanie szkół, przedszkoli, systemu ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa publicznego na danym obszarze. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo obywateli, w kwestii usług społecznych na pewno zaliczymy tutaj organy takiej jak straż miejska, policja czy państwowe bądź ochotnicze jednostki straży pożarnej, które odpowiedzialne są za bezpieczeństwo na danym obszarze.

6. Bezpieczeństwo w gospodarowaniu odpadami

Kolejnym ważnym składnikiem gospodarki komunalnej jest gospodarka odpadami. Wymaga ona zachowania szczególnych zasad bezpieczeństwa, ze względu na skutki uboczne niewłaściwego składowania odpadów. Gospodarka komunalna wymaga szeregu skomplikowanych procesów związanych ze zbieraniem, przetwarzaniem, nadzorem, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. Gospodarka odpadami stanowi obecnie z najpoważniejszych problemów dotyczących wielu państw. Szybki wzrost ilości odpadów to poważniejszy problem w skali światowej wraz z rozwojem gospodarczym i technicznym człowiek stał się największym producentem odpadów w przyrodzie. Ze względu na miejsce powstawania odpady dzielimy na odpady przemysłowe i komunalne.

W Polsce walka z odpadami odbywa się głównie poprzez odpowiednie składowanie. Działania związane z gospodarką odpadami są więc ograniczane przez rozporządzenia, ustawy i dyrektywy. Gospodarka odpadowymi traktowana jest jako odrębna dziedzina ochrony środowiska. Działania w zakresie ochrony środowiska przed zagrożeniami powodowanymi przez odpady polegają na zapobieganiu powstawaniu odpadów, redukcji ich ilości oraz zamiany odpadów bardziej szkodliwych na mniej szkodliwe. Pierwszą a zarazem najważniejszą zasadą gospodarki odpadowej jest zapobieganie ich powstawaniu. Wiąże się to zastosowaniem nisko

odpadowych technologii produkcji, czystszych w odniesieniu do środowiska oraz zapewniających produkcyjne wykorzystanie wszystkich składników przerabianych surowców. Odpady powstające jako produkty uboczne wielu procesu technologicznego. Ustawodawca obowiązek prowadzenie gospodarki komunalnej w gminie powierzył organą gminy. Na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.) obowiązkiem organów gminy w zakresie gospodarki odpadami jest:

- Opracowanie gminnego planu gospodarki odpadami i aktualizacja co najmniej co 4 lata
- Wydawanie opinii do wojewódzkiego i powiatowego projektu planu gospodarki odpadami
- Sprawozdanie z realizacji GPGO co 2 lata składane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta radzie gminy
- Opiniowanie programów gospodarki odpadami niebezpiecznymi, prowadzenie działalności w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz zbierania i transportu odpadów
- Wydawanie decyzji nakazujących posiadaczowi odpadów ich usunięcie z miejsc nie przeznaczonych do ich składowania lub magazynowania
- Sprawowanie nadzoru nad wykonaniem określonych obowiązków, zawartych w wydawanych przez gminę decyzjach i ich egzekucja
- organizację zbiórki odpadów komunalnych do przetworzenia;
- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji RIPOK

Do najważniejszych zasad bezpieczeństwa w zakresie gospodarowania odpadami należą:

- zapobieganie powstawaniu odpadów,
- ograniczanie ilości odpadów,
- ograniczanie negatywnego oddziaływania odpadów na środowisko,
- zapewnienie zgodny z zasadami ochrony środowiska odzysk surowców,
- zapewnienie zgodnego z zasadami ochrony środowiska unieszkodliwienia odpadów, których nie udało się poddać odzyskowi.

Odnośnie problematyki odpadów Unia Europejska 15 lipca 1975 roku ustaliła podstawowe kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami (dyrektywa 75/442/EWG kilkakrotnie nowelizowana).

Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce powinna obejmować działania które mają na celu dążenie do wprowadzenia zintegrowanej gospodarki odpadami. Zintegrowana

gospodarka komunalna polega na realizacji takiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w którym – przy spełnionym warunku selektywnej zbiórki i recyklingu różne technologie unieszkodliwiania funkcjonują obok siebie uzupełniając się wzajemnie. Zasady zarządzania w gospodarce odpadami komunalnymi muszą być oparte na kompleksowości rozwiązań w zakresie wytwarzania, segregacji i unieszkodliwiania odpadów oraz na zasadach zrównoważonego rozwoju. W Polsce aktualnie około 90% odpadów komunalnych jest składowane jest to nie właściwe i stanowi duże wyzwanie dla państwa . Wytwarzane odpady komunalne posiadają wiele wartości min. materiałowe i energetyczne, dlatego należy to odpowiednio wykorzystać.

BIBLIOGRAFIA

1. ¹ Ł. Satola, „Formy organizacyjno-prawne podmiotów wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej (na przykładzie województwa małopolskiego)”, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 247 Roczniki Naukowe, tom XVIII, zeszyt 1
2. USTAWA z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej
3. Wyrok NSA z 19 stycznia 2013 r., SA/Gd 1968/2002.
4. https://mfiles.pl/pl/index.php/Sp%C3%B3%C5%82ka_prawa_handlowego, dostęp 13.01.2021
5. https://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka_komunalna, dostęp 13.01.2021
6. D.Sześciło, „Autonomia samorządu w sferze gospodarki komunalnej a ochrona interesu publicznego”, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 41 (1/2015)
7. M.Mulawa, „GOSPODARKA KOMUNALNA MISJĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE”,
8. https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/Etel_Maciej.pdf, dostęp 13.01.2021

Doc .dr Łukasz Kozera

Uniwersytet Pedagogiczny

Kraków

INŻYNIERIA BEZPIECZEŃSTWA W SYSTEMIE RATOWNICTWA MEDYCZNEGO

Wstęp:

Na samym początku musimy powiedzieć kilka słów o tym co to w ogóle jest bezpieczeństwo, system oraz obrona cywilna. Musimy opisać i wyjaśnić te zagadnienia gdyż bez nich dalsza analiza i wyjaśnienie czym jest inżynieria bezpieczeństwa w systemie obrony cywilnej nie będzie miała powodzenia.

Bezpieczeństwo to pewien stan, który daje poczucie pewności istnienia, pewności bycia i gwarancje jego zachowania oraz szanse na doskonalenie. Jest to jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Odznacza się brakiem ryzyka utraty czegoś dla podmiotu szczególnie cennego - życia, zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych i dóbr niematerialnych. Życie człowieka jest najbardziej cenną ale również najbardziej zagrożoną wartością. Rozwój medycyny, techniki i nauki niestety nie daje nam pełnej pewności bycia bezpiecznym. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest także podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych, a jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Człowiek, grupa społeczna, państwo, organizacja międzynarodowa starają się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną, by usuwać a przynajmniej oddalać zagrożenia, eliminując własny lęk, obawy, niepokój i niepewność. Zagrożenia mogą być skierowane na zewnątrz i do wewnątrz; tak samo albo chociaż podobnie powinny być skierowane działania w celu ich likwidowania⁵⁹.

System z kolei jest to „obiekt fizyczny lub abstrakcyjny, w którym można wyodrębnić zespół lub zespoły elementów wzajemnie powiązanych w układy, realizujących jako całość funkcję nadrzędną lub zbiór takich funkcji (funkcjonalność). Z uwagi na fakt, że wyodrębnienie wszystkich elementów przynależących do systemu bywa w praktyce niekiedy

⁵⁹ J. Borkowski, M. Dyrda, L. Konarski, B. Rokicki „Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania”, Warszawa 2000, s.17

bardzo trudne, dlatego do badania systemów wykorzystuje się ich uproszczone modele. Elementy przynależące do jednego systemu nie mogą jednak stanowić jednocześnie elementów przynależnych do innego systemu⁶⁰.

Ostatnim pojęciem bez, którego wyjaśnienia nie możemy przejść dalej jest obrona cywilna czyli jedno z ogniw układu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa. Przeznaczona jest do przygotowania i koordynowania przedsięwzięć planistycznych, zapobiegawczo-ochronnych i ratunkowych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych i klęsk żywiołowych oraz przewyższanie ich bezpośrednich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania⁶¹, ale obrona cywilna to także „system organizacyjny działania, planowania, szkolenia, prewencji i gotowości w nagłych wypadkach na szczeblu lokalnym i krajowym, nastawiony na obronę ludności cywilnej w przypadkach katastrof naturalnych spowodowanych przez człowieka lub wynikających działań zbrojnych⁶².

Teraz kiedy podstawowe pojęcia mamy już wyjaśnione możemy przejść do inżynierii bezpieczeństwa. Jak wiadomo inżynieria to opracowywanie pewnych ulepszeń tak więc inżynieria bezpieczeństwa w systemie obrony cywilnej będzie polegała na opracowywaniu nowych lepszych sposobów na zapewnienie bezpieczeństwa w systemie obrony cywilnej. Czyli nowe metody wykrywania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach, szybsze i lepsze metody ewakuacji ludności, organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych, zaopatrywanie ludzi w odpowiedni sprzęt.

Słowa Klucze: bezpieczeństwo, inżynieria bezpieczeństwa, obrona cywilna, ratownictwo medyczne, centrum powiadamiania ratunkowego

1.Prawne aspekty funkcjonowania obrony cywilnej w Polsce

Obronę cywilną w Polsce regulują dwa podstawowe akty prawne a mianowicie Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie obrony cywilnej. Zgodnie z Ustawą o powszechnym obowiązku.. obrona cywilna ma na celu ochronę

⁶⁰ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, pod red. gen. dyw. prof. dra hab. B. Balcerowicza, Warszawa 2002, s. 131

⁶¹ Ibidem, s. 74

⁶² Przygotowania obronne społeczeństwa, pod red. J. Kunikowski, Warszawa, 2001

ludności, a także zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej. Chroni także dobra kultury. Ustawa reguluje również aspekty ratowania i udzielania pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz zagrożeń środowiskowych a także usuwanie ich skutków. Należy również wspomnieć o tym, że obrona cywilna w Polsce formalnie powstała w roku 1973 na mocy Uchwały Rady Ministrów w sprawie obrony cywilnej z dnia 18 marca 1973 roku. W tejże uchwale jest określone, iż celem obrony cywilnej jest zapewnienie ochrony ludności i zakładów pracy, a także pomieszczeń i urzędzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury. Obrona cywilna według w/w ustawy obejmuje następujące przedsięwzięcia:

- Przygotowanie i zapewnienie prawidłowego działania systemu odpowiedzialnego za ostrzegania ludności o zagrożeniu uderzeniami z powietrza, a także o skażeniach i zakażeniach.
- Przygotowanie oraz zapewnienie gotowości do wykorzystania: budowli ochronnych takich jak schrony szczeliny przeciwlotnicze, a także ma na celu ukryć zabezpieczających w podpiwniczeniach, oraz ukryć przed skażeniami.
- Przygotowanie do działania sił obrony cywilnej,
- Zapewnienie sprzętu i środków ochrony indywidualnej przed bronią masowego rażenia dla ludności, a w przede wszystkim masek przeciwgazowych i odzieży ochronnej.
- Przygotowanie i przeprowadzenie rozśrodkowania ludności i załóg zakładów pracy.
- Przygotowanie i organizowanie ochrony zakładów pracy oraz pomieszczeń i urzędzeń użyteczności publicznej przed zagrożeniami jakie niosą za sobą środki rażenia.
- Zapewnienie zaciemnienia miast, wsi oraz zakładów pracy.
- Organizowanie ochrony zwierząt, płodów rolnych, produktów żywnościowych i wody przed skażeniami i zakażeniami.
- Przygotowanie i zapewnienie ochrony dóbr przed środkami rażenia.
- Organizowanie i prowadzenie szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony oraz działalności popularyzacyjno-propagandowe w dziedzinie obrony cywilnej.
- Przygotowanie pod względem organizacyjnym i materiałowo-technicznym oraz prowadzenie akcji ratowniczych mających na celu ochronę życia i zdrowia ludności, jak również udzielenie pomocy poszkodowanym.

Zarówno cel jak i zadania wymienione wyżej wskazują na to, że głównym podmiotem zainteresowania oraz celem obrony cywilnej jest ludność i udzielanie jej pomocy, dopiero potem dobra materialne i kulturalne⁶³.

2.Ratownictwo Medyczne

Ratownictwo jest to: ogół środków i metod ratowania życia ludzkiego oraz niesienie pomocy osobom w warunkach zagrożenia, a także służących ratowaniu lub zabezpieczeniu sprzętu, pomieszczeń i innych dóbr bez wykorzystania sprzętu ciężkiego⁶⁴.

Z kolei ratownictwo medyczne jest to: to system medycznych działań ratowniczych wobec każdej osoby znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia. Pierwszą instytucją stworzoną do niesienia pomocy w zespołach wyjazdowych pod nazwą Ochotniczego Towarzystwa Ratunkowego utworzono już 6.06.1891r w Krakowie. Dzisiaj instytucja ta funkcjonuje pod nazwą Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego.

Zespoły ratownictwa medycznego dzielą się na:

- zespoły specjalistyczne - w skład których wchodzi co najmniej trzy osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny,
- zespoły podstawowe - w skład których wchodzi co najmniej dwie osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych w tym pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny⁶⁵.

Państwowe Ratownictwo Medyczne zostało powołane w celu realizacji zadań państwa polegających przede wszystkim na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie zagrożenia życia lub zdrowia, który należy rozumieć jako stan polegający na nagłym lub przewidywanym w krótkim czasie pojawieniu się objawów pogarszania zdrowia, którego bezpośrednim następstwem może być poważne uszkodzenie funkcji organizmu lub uszkodzenie ciała lub utrata życia, wymagający podjęcia natychmiastowych medycznych czynności ratunkowych i leczenia. Podstawą do udzielenia pierwszej pomocy jest niezbędna wiedza, a żeby taką powziąć niezbędne są zajęcia edukacyjne z udzielania pierwszej pomocy, które są realizowane przy udziale lekarzy, pielęgniarek czy ratowników medycznych.

⁶³ Obrona Cywilna w Polsce, R. Kalinowski, WAP, Siedlce 2007 s 228-231

⁶⁴ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, pod red. gen. dyw. prof. dra hab. B. Balcerowicz, Warszawa 2002, s. 108

⁶⁵ Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym art.36

Państwowe Ratownictwo Medyczne to system, który do prawidłowego funkcjonowania potrzebuje jednostek. Takimi jednostkami systemu ratownictwa medycznego są:

A. Szpitalne Oddziały Ratunkowe - udzielają świadczeń opieki zdrowotnej, które polegają na wstępnej diagnostyce oraz podjęcia leczenia w zakresie niezbędnym do stabilizacji funkcji życiowych osób, które znalazły się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego . Działalność Szpitalnego Oddziału Ratunkowego ma zatem umożliwić:

- Zmniejszenie umieralności z przyczyn nagłych,
- Zmniejszenie zgonów możliwych do uniknięcia,
- Zmniejszenie ciężkości oraz zakresu bólu i cierpienia powodowanych nagłym zagrożeniem zdrowotnym,
- Racjonalizację czasu i kosztów leczenia,
- Racjonalizację wykorzystania bazy szpitalnej w leczeniu nagłych zagrożeń zdrowotnych,
- Wypełnienie luk pomiędzy lecznictwem otwartym a leczeniem szpitalnym,
- Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa społecznego z faktu swojej stałej gotowości do wypełnienia wymienionych wyżej zadań .

B. **Zespół Ratownictwa Medycznego** - jedna z jednostek organizacyjnych wchodzących w skład systemu opieki zdrowotnej. Zespół ratownictwa medycznego zajmuje się przede wszystkim niesieniem pierwszej pomocy a także prowadzeniem ambulatoriów oraz transportem chorych. Zespoły Ratownictwa Medycznego obejmują również lotnicze zespoły ratownictwa medycznego⁶⁶:

Lotnicze Pogotowie Ratunkowe - w polskim systemie ochrony zdrowia jest instytucją ratownictwa medycznego zajmującą się transportem sanitarnym dodatkowo wykonuje medyczne czynności ratownicze w szczególności w miejscach trudnodostępnych topograficznie. W ramach działalności LPR istnieje 17 stałych baz, w których stacjonują śmigłowcowe zespoły ratownictwa medycznego. W skład takiego zespołu ratownictwa wchodzi: pilot, ratownik medyczny lub pielęgniarz, lekarz⁶⁷. Lekarz który opiekuje się pacjentem wydaje zlecenie lotniczego transportu sanitarnego lecz ostateczna decyzja czy taki lot się odbędzie należy do lekarza LPR-u.

⁶⁶ Ibidem, art. 38

⁶⁷ http://pierwsza-pomoc.wieszjak.pl/ratownictwo-medyczne/295087_Jak-dziala-Lotnicze-Pogotowie-Ratunkowe.html

Żeby akcja ratowania życia i zdrowia ludzkiego przebiegła sprawnie i profesjonalnie zespołom ratownictwa medycznego nie wystarczy odpowiedni sprzęt ale także wykwalifikowany personel ludzki umiejący wykorzystać ten sprzęt, nie każdy może zostać ratownikiem medycznym ponieważ ratownik medyczny to nie tylko osoba, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz posiada stan zdrowia pozwalający na wykonywanie tego zawodu ale to także osoba, która przeszła odpowiednie szkolenie i zdała egzamin uprawniający ją do wykonywania tego odpowiedzialnego zawodu. Ratownik medyczny musi ukończyć studia wyższe na danym kierunku lub szkołę policealną i uzyskać tytuł ratownika. Jak wspomniałem jest to odpowiedzialny zawód gdyż praca ratownika medycznego polega na:

- Zabezpieczeniu osób znajdujących się w miejscu gdzie doszło do zdarzenia oraz na prowadzeniu czynności, które mają zapobiec rozpowszechnianiu się skutków zdarzenia, zwiększeniu jego ofiar lub degradacji środowiska.
- Ratownik musi ocenić stan zdrowia poszkodowanego w wypadku nagłego zagrożenia jego życia lub zdrowia i podjąć czynności mające na celu ratowanie jego życia i zdrowie.
- Transportowaniu osób będących w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia.
- Ratownik medyczny musi komunikować się z osobą poszkodowaną będącą w stanie zagrożenia zdrowia lub życia i udzielać jej wsparcia psychicznego.
- Organizowanie i prowadzenie zajęć z zakresu pierwszej pomocy⁶⁸.

Należy wspomnieć, że System Państwowego Ratownictwa Medycznego to struktura organizacyjna i zespół przedsięwzięć, które mają na celu podejmowanie takich działań ratowniczych aby ratować życie i zdrowie każdej osoby, która w danym momencie znajduje się w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia. Wykonywane zadania w systemie państwowego ratownictwa medycznego polegają przede wszystkim na:

- na zapewnieniu możliwości natychmiastowego wezwania pomocy
- szybkim przybyciu na miejsce, na którym doszło do zdarzenia zespołu ratownictwa medycznego oraz podjęcie przez niego działań ratowniczych najszybciej jak to tylko możliwe
- zapewnienie transportu w zależności od rodzaju potrzeby

⁶⁸ Ibidem, art. 10-11

- przyjęcia do najbliższego szpitala

Należy również wspomnieć o organach administracji publicznej, które wykonują zadania systemu, a są to:

- Minister do spraw zdrowia
- Wojewoda
- Starosta

Minister do spraw zdrowia sprawuje nadzór nad systemem państwowego ratownictwa medycznego na terenie kraju, zatwierdza i modyfikuje plan działania całego systemu. Zakres działania ministra obejmuje cały kraj, natomiast w poszczególnych województwach działają wojewodowie i do ich zadań należy przede wszystkim:

- sprawowanie nadzoru nad działaniem systemu na obszarze województwa
- określanie liczby i rozmieszczenie centrów powiadamiania ratunkowego, SOR oraz zespołów ratownictwa medycznego
- zawieranie umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych przedszpitalnych z zespołami ratownictwa medycznego
- prowadzenie rejestru jednostek systemu
- monitorowanie zagrożeń dla życia albo zdrowia ludzkiego na terenie danego województwa

To zaledwie mały odsetek tego co należy do zadań wojewody związanych z systemem państwowego ratownictwa medycznego. Skoro mowa o ministrze i wojewodzie warto wspomnieć również o staroście i jego zadaniach. Starosta przede wszystkim:

- zarządza systemem na obszarze powiatu
- organizuje i finansuje działania centrum powiadomienia ratunkowego
- monitoruje i rozpoznaje zagrożenia dla życia i zdrowia występujące na jego obszarze
- przygotowuje, aktualizuje i przedstawia wojewodzie plan zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych
- zapewnia i finansuje kształcenie dyspozytorów medycznych

To także tylko niektóre z zadań należących do starosty związanych z systemem państwowego ratownictwa medycznego⁶⁹

⁶⁹ http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/medycyna/hasla/338882_ratownictwo_medyczne.html

Centrum powiadamiania ratunkowego: jest to stanowisko dyspozytorskie jest utworzone w celu przyjmowania zgłoszeń o zagrożeniach ich weryfikacja i takie rozdysonowanie sił ratowniczych aby znalazły się w odpowiednim miejscu w jak najkrótszym czasie. Jest zintegrowanym stanowiskiem dyspozytorskim usytuowanym.

Do zadań centrum powiadamiania ratunkowego należy w szczególności:

- przyjmowanie powiadomień o stanach nagłego zagrożenia życia lub zdrowia, ustalanie priorytetów i jak najszybsze dysponowanie jednostek systemu
 - przekazywanie niezbędnych informacji osobom, które do czasu przyjazdu załogi ratowników udzielają pierwszą pomoc osobom poszkodowanym w zdarzeniu
 - przekazywanie osobie kierującej działaniami ratowniczymi niezbędnych informacji o zdarzeniu, które ułatwią podejmowanie decyzji na miejscu
- przekazywanie niezbędnych informacji o zagrożeniach życia lub zdrowia innym jednostkom wykonującym zadania w zakresie ratownictwa medycznego⁷⁰.

W ratowaniu życia i zdrowia ludzkiego liczy się czas reakcji, czas przybycia na miejsce zdarzenia. Czasami kilka sekund może zadecydować o życiu człowieka. Czas rozpoczęcia czynności ratunkowych liczy się od czasu kiedy na miejsce przybędą odpowiednie służby ratownicze i rozpoczną swoje działania ratowania życia i zdrowia ludzkiego. Do zadań wojewody należy podejmowanie działań organizacyjnych zmierzających do zapewnienia następujących parametrów dotarcia na miejsce zdarzenia załogi ratunkowej:

- Mediana czasu dotarcia w skali każdego miesiąca jest nie większa niż 8 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 15 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców.
- Trzeci kwartyl czasu dotarcia w skali każdego miesiąca jest nie większy niż 12 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców.
- Maksymalny czas dotarcia nie może być dłuższy niż 15 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców⁷¹.

Finansowanie jednostek systemu ratownictwa medycznego

⁷⁰ http://www.netheart.eu/crg/www/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=140&id=20&Itemid

⁷¹ Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym art. 24

Zespoły ratownictwa medycznego z wyłączeniem lotniczych zespołów ratownictwa medycznego finansowane są z budżetu państwa z części, których dysponentami są poszczególni wojewodowie. Do zadań wojewodów należy także organizowanie, planowanie, koordynowanie i nadzór nad realizacją zadań systemów ratownictwa. Świadczenia opieki zdrowotnej udzielane przez szpitalne oddziały ratunkowe są finansowane za zasadach określonych w ustawie z 27.08.2004r. w ramach środków określonych w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia. Za finansowanie lotniczego pogotowia ratunkowego odpowiada minister właściwy do spraw zdrowia. Finansowanie to, odbywa się ze środków budżetu państwa. Warunkiem jego dofinansowania jest zapewnienie ciągłej gotowości tego zespołu do wykonywania medycznych czynności ratunkowych⁷².

Podsumowanie

Przygotowanie powszechnej i skutecznej ochrony ludności w miejscu zamieszkania, zakładach pracy i szkołach oraz w miejscach publicznych jest jednym z największych wyzwań obrony cywilnej. Obowiązek zapewnienia takiej ochrony jest gwarantowany przez konstytucję i należy do głównych obowiązków państwa wobec obywateli. W odpowiedzi na te obowiązki, państwo powołuje i utrzymuje służby ratownicze mające gwarantować ochronę obywateli w sytuacji zagrożenia ich życia lub zdrowia. Jedną z wielu służb ratowniczych powołanych przez państwo do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli stanowi system Państwowego Ratownictwa Medycznego. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj również współpraca z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej oraz innych jednostek włączonych w plan krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego. Na bezpieczeństwie nie należy oszczędzać dlatego tylko odpowiednio wyszkolone, wyposażone i dofinansowane jednostki ratownicze są w stanie zagwarantować nam bezpieczeństwo.

⁷² Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym art.48

Bibliografia:

1. J. Borkowski, M. Dyrda, L. Konarski, B. Rokicki „Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania”, Warszawa 2000
2. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, pod red. gen. dyw. prof. dra hab. B. Balcerowicz, Warszawa 2002,
3. Przygotowania obronne społeczeństwa, pod red. J. Kunikowski, Warszawa, 2001
4. R. Kalinowski, Obrona Cywilna w Polsce, WAP, Siedlce 2007
5. Ustawa z dnia 8 września 2006 r o Państwowym Ratownictwie Medycznym Dz. U. z 2006r. nr 191,poz.1410 z 2007r nr 89 poz590 nr 166poz 1172
6. <http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/medycyna/hasla/338882,ratownictwo^medyczne.html>
7. http://www.netheart.eu/crg/www/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=140&id=20&Itemid
8. Ibidem, art. 38
9. Ibidem, art. 10-11
10. http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/medycyna/hasla/338882, ratownictwo_medyczne.html
11. http://www.netheart.eu/crg/www/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=140&id=20&Itemid
12. Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym art. 24
A. Cudowska „ Czynić świat bezpiecznym" Siedlce 2007 s.106
13. W. Stańczyk: Rola administracji publicznej w sytuacji zagrożeń epidemiologicznych wykład na konferencji: „Inwestujemy w zdrowie, budujemy bezpieczną przyszłość" Lublin 25.04.2007r.
14. <http://www.sobieski.org.pl/ocena-obrony-cywilnej-kraju/>
15. Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym rozdział I art.1
16. Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym art.36
17. http://www.netheart.eu/crg/www/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=140&id=20&Itemid=
18. <http://pierwsza-pomoc.wieszjak.pl/ratownictwo-medyczne/295087,Jak-dziala-Lotnicze-Pogotowie- Ratunkowe.html>
19. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15.03.2007 w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego

20. <http://medicalonline.pl/al24-zalozenia-organizacyjne-szpitalnego-oddzialu-ratunkowego.html>
21. Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym art.24
22. Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym art.44
23. Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym art.48

Spis literatury:

1. A. Cudowska „ Czynić świat bezpiecznym" Siedlce 2007r. s. 106
2. W. Stańczyk: Rola administracji publicznej w sytuacji zagrożeń epidemiologicznych Lublin 2007r.
3. Ustawa z 08.09.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym.
4. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15.03.2007 w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego

Źródła internetowe:

1. <http://medicalonline.pl/al24-zalozenia-organizacyjne-szpitalnego-oddzialuratunkowego.html>
2. <http://pierwsza-pomoc.wieszjak.pl/ratownictwo-medyczne/295087,Jak-dziala-Lotnicze-Pogotowie-Ratunkowe.html>
3. <http://www.netheart.eu>
4. <http://www.sobieski.org.pl/ocena-obrony-cywilnej-kraju>

Ogólna charakterystyka mediacji i rozwiązywania konfliktów

Podstawą i przyczyną mediacji jest pojawienie się konfliktów, których ludzie nie potrafią sami rozwiązać. Konflikt ma wiele definicji, a jego zażegnanie może być realizowane na szereg sposobów. W niniejszym rozdziale pracy będę sięgał do rozważań, dotyczących sporów, które prowadzą do naruszenia postanowień prawa materialnego cywilnego. Konflikty te uruchamiają proces sądowy służący rozstrzygnięciu sporów, w którym stosowane jest prawo procesowe cywilne. Zostaną scharakteryzowane pojęcia dotyczące konfliktu, sporu i mediacji. Przedstawione zostanie znaczenie pojęć takich jak ADR (*Alternative Dispute Resolution*) i EDR (*Effective Dispute Resolution*), a na zakończenie rozdziału przybliżę cele i funkcje mediacji. Omówiono również instytucję mediacji *online* i pojęcie ODR (*Online Dispute Resolution*) w kontekście odpowiedzi na obostrzenia sanitarno-epidemiologiczne związane ze stanem pandemii wywołanej chorobą zakaźną COVID-19. Poruszono także zagadnienie e-mediacji w aspekcie e- rozprawy i projektowanych zmian prawa.

1. Znaczenie pojęcia konfliktu (sporu)

Jak wskazał A. Korybski konflikt, obok neutralności i współdziałania jest jednym z trzech uniwersalnych wzorów relacji społecznych. Według definicji zaproponowanej przez tego autora konflikt stanowi układ skierowanych przeciw sobie zachowań dwóch podmiotów społecznych (jednostek, grup, bądź ich organizacji), z których każdy dąży do realizacji własnych celów (interesów) i napotyka na przeciwdziałanie pozostałych uczestników konfliktu⁷³. Jak przytoczona w poprzednim rozdziale, etymologia terminu konflikt wywodzi się z łacińskiego czasownika *conflictio*, *conflictus* oznaczającego zderzenie się, walkę z kimś, spór⁷⁴.

⁷³ A. Korybski, *Alternatywne...*, s. 18.

⁷⁴ K. Kumaniecki, *Słownik łaciński...*, s. 96; por. S. Dziecielska-Machnikowska, *Konflikt społeczny*, [w:] S. Dziecielska-Machnikowska (red.), *Postawy i wartości w okresie konfliktu społecznego*, Łódź 1985, s. 9.

Ponieważ konflikt pomiędzy ludźmi jest stanem naturalnym, niemożliwe jest jego całkowite wykluczenie. Zdaniem A. Łazarskiej u podstaw większości spraw sądowych leżą konflikty, których podłoże jest znacznie szersze aniżeli wycinek konfliktu, o którym w toku procesu rozstrzyga sąd⁷⁵. W czasie sporu zazwyczaj po dwóch stronach stają skłócone strony oraz reprezentujący ich profesjonalni pełnomocnicy w osobach adwokatów lub radców prawnych (zarówno z wyboru jak i z urzędu). Sytuacja konfliktu nie jest korzystna dla żadnej ze stron, a spór, który nie zostanie w odpowiednim czasie opanowany, może z biegiem czasu niekorzystnie wpłynąć na jego uczestników, a ostatecznie na negatywną ocenę całego wymiaru sprawiedliwości⁷⁶. W stosunkach międzyludzkich nie jesteśmy w stanie uniknąć konfliktu, ale możemy nauczyć się go przewycięzać⁷⁷.

Konflikt, podobnie jak wiele innych kategorii teoretycznych w naukach społecznych, nie posiada jednej, zwięzłej definicji. W związku z tym w literaturze przedmiotu pojęcie konfliktu jest definiowane na wiele sposobów, w zależności od konkretnej dziedziny życia. Słownik współczesnego języka polskiego definiuje konflikt jako zetknięcie się sprzecznych, wykluczających się nawzajem dążeń, działań, poglądów⁷⁸.

Według J. Penc konflikt to ostre przeciwieństwo współpracy, dążenie do tego, by punkt widzenia jednej strony przeważał nad punktem widzenia drugiej strony, a jednocześnie, by stała się ona stroną pokonaną⁷⁹. J. Boulding określa konflikt jako formę współzawodnictwa między ludźmi lub grupami ludzi. Jest to sytuacja, w której co najmniej dwie zależne od siebie osoby spierają się o ograniczone zasoby bądź realizację interesów, które są – lub wydają się być – niemożliwe do pogodzenia⁸⁰.

Konflikt jako wyodrębniony zespół zachowań jest zjawiskiem czasowym i dynamicznym⁸¹, a w czasie jego przebiegu można wyodrębnić kilka faz, różnych wg poglądów autorów na teorie konfliktu. A. Korybski dokonuje podziału konfliktu na: ukształtowanie sytuacji konfliktowej, manifestację przeciwstawnych zachowań stron, eskalację konfliktu, poddanie konfliktu obserwacji otoczenia społecznego oraz ewentualnego oddziaływania otoczenia społecznego na uczestników konfliktu, a finalnie inicjację procesu rozwiązywania i rozstrzygania sporu⁸².

⁷⁵ A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 179.

⁷⁶ P. Nowak, B. Kornacka, *Mediacja i inne polubowne formy rozwiązywania sporów na rynku finansowym*, Warszawa 2016, s. 5.

⁷⁷ P. Nowak, B. Kornacka, *Mediacja...*, s. 5.

⁷⁸ Słownik współczesnego języka polskiego, (red.) E. Wierzbicka, t. 1, Warszawa 1998, s. 402.

⁷⁹ J. Penc, *Zachowania organizacyjne w przedsiębiorstwie. Kreowanie twórczego nastawienia i aspiracji*, Warszawa 2011, s. 176.

⁸⁰ A. Cybulko, *Konflikt*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, (red.) E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2014, s. 80.

⁸¹ M. Myślińska, *Mediator w polskim porządku prawnym*, Warszawa 20018, s. 7.

⁸² A. Korybski, *Alternatywne...*, s. 23.

A. Kmiecik dzieli etapy konfliktu na: sytuację poprzedzającą, okres prowokacji (inicjacja konfliktu), okres eskalacji i ostatecznie okres konfrontacji (prowadzenia walki o zwycięstwo)⁸³. Ujawnienie konfliktu i poddanie go obserwacji otoczenia społecznego zdaniem K. Kurczewskiego i A. Korybskiego prowadzi do przekształcenia konfliktu w spór⁸⁴, a według J. Rajskiego, konflikt może przekształcić się w spór lub go wywołać⁸⁵. Sam spór jest uznawany za kwalifikowaną postać konfliktu ujawnioną otoczeniu. Należy zgodzić się z E. Moczukiem i A. Leśniak-Moczukiem, że najtrudniejsze do rozwiązania są konflikty emocjonalne, ponieważ są one związane z napięciami emocjonalnymi, spowodowanymi negatywną postawą (np. wrogością), w interakcjach między jednostkami i mającymi charakter personalny. W tym przypadku przedmiot konfliktu zdaniem autorów jest trudny do uchwycenia ze względu na to, że dotyczy osobistych spraw ludzkich. Wydaje się, że konflikty rzeczowe, ze względu na to, że dotyczą określonych spraw w podziale dóbr i w procesie zmian, a jednocześnie mają charakter pozapersonalny powinny być łatwiejsze do rozwiązania⁸⁶. Prawo procesowe cywilne stosujemy, gdy naruszane są postanowienia prawa materialnego cywilnego, sam zaś proces służy rozstrzygnięciu sporów, konfliktów, nieporozumień. Jedna ze stron występuje najczęściej do sądu w procesie z roszczeniem – powód, a druga to kwestionuje – pozwany. Bywa, że proces sądowy nie spełnia swojej roli, gdyż nie jest w stanie sprostać wymaganiom stron⁸⁷. Związane to jest z różnymi przyczynami, m.in. z występującymi brakami kadrowymi w wymiarze sprawiedliwości, zbyt dużymi kosztami i złożonością procedury oraz przewlekłością postępowania sądowego. Nadmierny formalizm procedury cywilnej nie jest w każdym przypadku dobry. Stąd właściwym rozwiązaniem jest uzupełnienie formy sądowego rozwiązywania sporów poprzez stosowanie mediacji⁸⁸.

2. Pojęcie mediacji

Mediacja to nowoczesne i skuteczne postępowanie, w którym strony dobrowolnie i aktywnie uczestniczą w rozwiązywaniu sporu przy pomocy osoby trzeciej⁸⁹. Genezy terminu mediacji, M. Pazdan dopatruje się w greckim słowie *medos* oznaczającym pośredniczącego, neutralnego oraz

⁸³ A. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 17.

⁸⁴ K. Kurczewski, *Spór i jego rozwiązanie*, [w:] *Konflikt i przystosowanie, Prace Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1979, t. IV, s. 10-11; A. Korybski, *Alternatywne...*, s. 24.

⁸⁵ J. Rajski, *Regulamin ADR, Międzynarodowej Izby Handlowej*, PPH 2001, nr 11, s. 38.

⁸⁶ E. Moczuk, A. Leśniak-Moczuk, *Mediacja jako sposób rozwiązywania konfliktów w perspektywie socjologicznej*, ADR 2014, Nr 4, Legalis.

⁸⁷ M. Kowalczyk, *Mediacja w polskim postępowaniu cywilnym – fakty i mity*, ADR 2018, Nr 4, Legalis.

⁸⁸ A. Bieliński, *Uwagi wstępne na temat mediacji*, [w:] J. Olszewski (red.), *Sądy polubowne i mediacja*, Warszawa 2008, s. 39.

⁸⁹ P. Cioch, J. Studzińska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2012, s. 179.

nieprzynależnego do żadnej ze stron⁹⁰, natomiast inni autorzy wywodzą ten termin z łacińskich słów: *mediare* bycie w środku oraz *mediatio* oznaczające pośrednictwo⁹¹.

Jak podaje M. Białecki za definicją zamieszczoną w *A Dictionary of Law* mediacja to jedna z alternatywnych form rozwiązywania sporów, w ramach której niezależna osoba trzecia (mediator) asystuje stronom w czasie konfliktu lub negocjacji i pomaga im osiągnąć korzystne porozumienie, przy czym mediator nie ma uprawnień władczych, by zmusić strony do zawarcia tego porozumienia⁹².

Słownik terminologii prawniczych *Black's Law Dictionary* definiuje z kolei mediację, jako niewiążącą metodę rozwiązywania sporów z udziałem neutralnej osoby trzeciej, której zadaniem jest pomoc stronom zaangażowanym w spór w osiągnięciu wspólnie akceptowalnego rozwiązania⁹³. Według definicji zamieszczonej w słowniku wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych pod redakcją W. Kopalińskiego, mediacja jest formą rozwiązywania sporów opierającą się na wyspecjalizowanej, niewładczej ingerencji osoby trzeciej, bezstronnej i neutralnej wobec stron konfliktu, której głównym zadaniem jest doprowadzenie do zawarcia przez strony sporu porozumienia, które jest wzajemnie akceptowalne i uwzględnia interesy, a także potrzeby obu stron, odbudowanie pozytywnych relacji i podstaw współpracy pomiędzy stronami sporu⁹⁴.

Ch. Moore wskazuje, że mediacja jest procesem rozwiązywania konfliktu polegającym na tym, że strona trzecia, akceptowana przez uczestników sporu, lecz nieuprawniona do podejmowania wiążących decyzji w ich imieniu, interweniuje w konflikt czy spór, by móc im poprawić relacje i komunikację oraz wykorzystać skuteczne procedury rozwiązywania problemów celu osiągnięcia wzajemnego zrozumienia czy obopólnie akceptowanego, dobrowolnego porozumienia w sprawach spornych⁹⁵.

M. Białecki jest zdania, że mediacja jest rozumiana jako określone podejście do rozwiązywania konfliktów, którego celem jest osiągnięcie wzajemnie satysfakcjonującej ugody⁹⁶. A. Jakubiak-Mirończuk z kolei zauważa, że mediacja to proces dobrowolny i poufny, w którym bezstronna osoba trzecia uczestniczy w sporze celem osiągnięcia wzajemnie satysfakcjonującej ugody⁹⁷.

⁹⁰ M. Pazdan, *O mediacji...*, s. 13.

⁹¹ M. Myślińska, *Mediator...*, s. 32; E. Smoktunowicz (red.) *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa – Białystok 2000, s. 320; Wł. Kopaliński (red.) *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1970, s. 475.

⁹² M. Białecki, *Rozdział II Mediacja w ustawodawstwach innych państw [w:] Mediacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 24.

⁹³ Zob. *Black's Law Dictionary*, Abridged sixth Edition, West Publishing Company, St. Paul 2001, s. 97; cyt. za A. Zienkiewicz, *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*, Warszawa 2007, s. 31.

⁹⁴ Wł. Kopaliński (red.) *Słownik wyrazów obcych...*, s. 475.

⁹⁵ Ch. W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2016, s. 42.

⁹⁶ M. Białecki, *Mediacja...*, s. 9.

⁹⁷ A. Jakubiak-Mirończuk, *Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów*, Warszawa 2008, s. 42.

R. Morek nazywając mediację królową alternatywnych metod rozwiązywania sporów tłumaczy mediację jako fenomen społeczny i definiuje mediację jako metodę zapobiegania i rozwiązywania sporów dzięki porozumieniu ich stron, do którego dochodzi za pomocą osoby trzeciej (mediatora)⁹⁸. M. Bobrowicz natomiast definiuje mediację jako proces, w którym niezależna osoba trzecia pomaga stronom konfliktu rozwiązać spór⁹⁹. Pokojowy charakter procesu decyzyjnego mediacji podkreśla A. Kmieciak, wskazując, że podstawowym celem aktywności mediatora jest zbliżenie stanowisk stron, załagodzenie istniejących pomiędzy stronami napięć oraz wykreowanie warunków do osiągnięcia porozumienia¹⁰⁰.

Mediacja zdaniem M. Kowalczyk ma być sposobem na usprawienie wymiaru sprawiedliwości i ma wspomagać oraz uzupełniać postępowanie sądowe¹⁰¹. Według J. Rajskiego mediacja to sposób rozwiązywania konfliktów z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, stosunków prawa pracy i rodzinnego oraz karnego; ma pomagać osobom fizycznym, prawnym i jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej, a także innym podmiotom, np. sądom¹⁰².

Mediacja nawiązując do potrzeby większej harmonii w stosunkach międzyludzkich, zachęca strony sporu do innego spojrzenia na konflikt, na swoje własne potrzeby i interesy, a także do wspólnego poszukiwania wspólnych rozwiązań oraz zmiany nastawienia do drugiej strony¹⁰³. Zatem, mediacja jest próbą doprowadzenia do ugodowego i satysfakcjonującego obie strony rozwiązania konfliktu na drodze dobrowolnych negocjacji, prowadzonych przy udziale osób trzecich, neutralnych wobec stron i ich konfliktu, które wspierają przebieg negocjacji, łagodzą powstające napięcia i pomagają w wypracowaniu porozumienia, nie narzucając jednak żadnego rozwiązania¹⁰⁴. Mediacja stwarza możliwość uzyskania rozstrzygnięcia sporu bardziej dopasowanego do indywidualnych potrzeb niż tradycyjne postępowanie przed sądem, gdyż nie skupia się jedynie na kwestiach prawnych. Do tego jest metodą szybszą, tańszą i mniej sformalizowaną¹⁰⁵.

Podstawowym zadaniem mediacji jest stworzenie stronom konfliktu warunków, które umożliwią osiągnięcie porozumienia, którego strony konfliktu będą skłonne świadomie i dobrowolnie zaakceptować. Idealnym rozwiązaniem, do którego należy dążyć w procesie mediacji jest porozumienie,

⁹⁸ R. Morek, *Mediacja w sprawach cywilnych*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, (red.) E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2018, s. 291.

⁹⁹ M. Bobrowicz, *Mediacje gospodarcze- jak mediować i przekonywać?* Warszawa 2004, s. 14.

¹⁰⁰ A. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 27-28; cyt. za M. Myślińska, *Mediator...*, s. 35.

¹⁰¹ M. Kowalczyk, *Mediacja w polskim...*, ADR 2018, Nr 4 Legalis.

¹⁰² J. Rajski, *Rola mediacji przy rozwiązaniu sporów związanych ze stosunkami w obrocie gospodarczym. Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi St. Sołtysińskiemu*, Poznań 2005, s. 912.

¹⁰³ E. Gmurzyńska, *Kierunki rozwoju mediacji sądowej w sprawach cywilnych w USA i w Europie*, EPS 2006, nr 11, s. 14-22.

¹⁰⁴ E. Bieńkowska, *Mediacja w sprawach karnych*, Warszawa 2009, s. 3-4.

¹⁰⁵ A. Banaszewska, *Mediacja w sprawach cywilnych w Republice Federalnej Niemiec - charakterystyka obecnego stanu prawnego oraz projektu ustawy mediacyjnej*, ADR 2011, Nr 3(15).

które optymalnie godzi interesy zwaśnionych stron sprawiając, że każda mogłaby się czuć zwycięzcą, coś zyskując, a niczego nie tracąc¹⁰⁶. Warto podkreślić, że do podstawowych zasad mediacji zalicza się przede wszystkim: dobrowolność, poufność i bezstronność oraz neutralność mediatora¹⁰⁷.

Konkludując powyższe rozważania, zasadnym wydaje się sformułowanie wniosku, że przedstawione w literaturze przedmiotu definicje zawierają wspólne elementy decydujące o istocie mediacji. Na tę formę rozwiązywania sporów (stanowiących kwalifikowaną formę konfliktów) składa się zawsze: cel (zakończenie sporu), proces decyzyjny oraz ingerencja osoby trzeciej (mediatora) w spór¹⁰⁸. Zasadnym wydaje się spojrzenie na mediację jako metodę nie tylko rozwiązywania sporów już powstałych, ale i zapobiegania powstawaniu takich sporów w przyszłości.

Literatura:

- A. Gójska, *Mediacja w sprawach rodzinnych. Stan prawny na 1 września 2011 r.* Warszawa 2011,
- A. Banaszewska, *Mediacja w sprawach cywilnych w Republice Federalnej Niemiec - charakterystyka obecnego stanu prawnego oraz projektu ustawy mediacyjnej*, ADR 2011, Nr 3(15).
- E. Bieńkowska, *Mediacja w sprawach karnych*, Warszawa 2009
- M. Białecki, *Rozdział II Mediacja w ustawodawstwach innych państw [w:] Mediacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012

¹⁰⁶ R. Morek, [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek (red.) *Mediacje. Teoria i praktyka*, Warszawa 2009, s. 18.

¹⁰⁷ A. Gójska, *Mediacja w sprawach rodzinnych. Stan prawny na 1 września 2011 r.* Warszawa 2011, s. 10-11.

¹⁰⁸ M. Myślińska, *Mediator...*, s. 40 i n.

