

JÓZEF JANCZAK¹

WYBRANE PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA CYWILNEGO W POLSCE

Wprowadzenie

Współczesny świat staje się zróżnicowany pod wieloma względami. Złożona rzeczywistość XXI w. nacechowana jest niewyobrażalnymi zmianami, jakie zaszły w krótkim czasie. Pojawiły się nowe problemy do niedawna nieostrzegalne lub nieistniejące. Ludzkość zdaje sobie sprawę z tego, że stoi w obliczu rosnących zagrożeń zarówno o charakterze militarnym, jak i niemilitarnym. W obecnej sytuacji międzynarodowej i regionalnej najwięcej uwagi poświęca się zagrożeniom niemilitarnym. Zapobieganie wszelkiego rodzaju zagrożeniom niemilitarnym realizowane jest w ramach bezpieczeństwa cywilnego. Bezpieczeństwo cywilne ma więc zapewnić bezpieczeństwo osób, grup, wspólnot oraz organizacji cywilnych w każdych warunkach, wobec wszelkich zagrożeń. Dla realizacji zadań w ramach bezpieczeństwa cywilnego organizuje się odpowiednio zorganizowany system. System bezpieczeństwa cywilnego (ang. *Civil Security System*) obejmuje mechanizmy, politykę publiczną i struktury wykonawcze tworzone przez region lub kraj dla ochrony danego terytorium przed nagłymi niemilitarnymi zagrożeniami bezpieczeństwa ludzi i/lub funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Ma on ochraniać więc przede wszystkim bezpieczeństwo obywateli. Systemy bezpieczeństwa cywilnego powstały w państwach europejskich². W zależności od uwarunkowań administracyjnych, obowiązujących unormowań

¹ Prof. dr hab. inż. Józef Janczak — kierownik Katedry Zastosowań Metod Ilościowych w Wydziale Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej. Zainteresowania autora obejmują zagadnienia innowacyjności i wykorzystania technologii informacyjnych w zarządzaniu i dowodzeniu oraz systemy informatyczne wspomagające procesy decyzyjne we współczesnych organizacjach. Autor specjalizuje się także w dziedzinie zarządzania systemami informacyjnymi oraz bezpieczeństwa i ochrony informacji.

Adres do korespondencji: <j.janczak@akademia.mil.pl>.

² P. Matczak, M. Sadlo, *Bezpieczeństwo cywilne w krajach Europy*, <<http://www.ppoz.pl/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/697-bezpieczenstwo-cywilne-w-krajach-europy>>, 7 lipca 2017 r.

prawnych, a także narodowych tradycji systemy bezpieczeństwa cywilnego mają odmienny kształt i odmiennie nazwy jako: systemy zarządzania kryzysowego (ang. *Emergency Management Systems, Crisis Management Systems, Disaster Management Systems*), systemy ochrony ludności (ang. *Civil Protection Systems*), systemy obrony cywilnej (ang. *Civil Defence Systems*) i.in. Rządy poszczególnych państw dysponują więc odpowiednimi procedurami i zasobami, by zapewnić ochronę obywatelom przed potencjalnymi zagrożeniami, a w razie wystąpienia zdarzenia kryzysowego — szybko przywrócić stabilność.

Warto podkreślić, że celem tworzonych systemów bezpieczeństwa cywilnego jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, ochrona ich mienia, a także ochrona środowiska od zagrożeń powodowanych przez zagrożenia niemilitarne, czyli nagłe zdarzenia, takie jak: powódzie, pożary, awarie chemiczno-ekologiczne, katastrofy infrastruktury technicznej, wypadki i katastrofy drogowe, kolejowe oraz lotnicze, wypadki na wodzie, poszukiwanie osób i przedmiotów zatopionych i inne klęski żywiołowe (w okresie pokoju, podczas kryzysu i w czasie wojny).

Z powyższego wynika, że do najważniejszych zadań systemu bezpieczeństwa cywilnego w Polsce można zaliczyć:

- monitorowanie zagrożeń niemilitarnych;
- identyfikację i przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa obywateli;
- skuteczne kierowanie reagowaniem kryzysowym i działaniami ratowniczymi.

O skuteczności realizacji zadań w ramach systemu bezpieczeństwa cywilnego w naszym kraju decydują więc systemy zarządzania kryzysowego oraz systemy ratownicze.

Zadania systemu zarządzania kryzysowego w bezpieczeństwie cywilnym

Zarządzanie kryzysowe³ realizowane jest przez organy administracji publicznej. Polega ono na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich

³ Podstawy prawne: ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2017 r., poz. 209); ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (DzU z 2014 r., poz. 915); ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU z 2016 r., poz. 886); ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2016 r., poz. 851, 1954); ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2016 r., poz. 1534, 2138; z 2017 r., poz. 60); dyrektywa Rady 2008/114/WE z 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dz. Urz. Unii Europejskiej L 345/75).

skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Jest ono też elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Sprawowanie zarządzania kryzysowego jest ogółem władczych działań decyzyjnych, organizacyjnych, planistycznych, nadzorczych i kontrolnych zmierzających do realizacji celów stawianych w tym zakresie. Zarządzanie kryzysowe jest więc procesem informacyjno-decyzyjnym, który obejmuje kompleksowe działanie. Proces informacyjno-decyzyjny w zarządzaniu kryzysowym obejmuje cztery wzajemnie uzupełniające się fazy, które zilustrowano na rysunku 1.

Rysunek 1



Źródło: opracowanie własne

W fazie zapobiegania realizowane są działania uprzedzające w zakresie eliminacji lub redukcji możliwości zaistnienia sytuacji kryzysowej⁴. Faza ta odnosi się do działań, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy, albo ograniczają jej skutki i obejmuje następujące przedsięwzięcia:

- analizę zagrożeń i ocenę wrażliwości;
- wspieranie badań stosowanych i transfer technologii;
- uświadamianie społeczeństwa i powszechna edukacja w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom;
- stworzenie systemu zachęt i restrykcji finansowych oraz właściwe wykorzystanie zasobów;
- zapewnienie przywództwa i koordynacji.

W fazie przygotowania opracowuje się plany zarządzania kryzysowego (krajowy, wojewódzkie, powiatowe oraz miejskie i gminne). W fazie tej wydziela się zasoby specjalistycznych sił i środków reagowania, takich jak: stanowisko kierowania, system łączności kryzysowej, system alarmowania

⁴ Przez sytuację kryzysową rozumieć należy sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska. Wywołuje ona znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków; ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2017 r., poz. 209), art. 3 pkt 1.

oraz personel reagowania kryzysowego, a także dokonuje się ewidencji zasobów sił oraz środków przydatnych do reagowania kryzysowego.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym⁵ w skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi następujące elementy:

1. Plan główny, który zawiera:

- a) charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń;
- b) zadania oraz obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego (w formie siatki bezpieczeństwa);
- c) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w zidentyfikowanych sytuacjach kryzysowych.

2. Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, zawierający:

- a) zadania dotyczące organizacji monitorowania zagrożeń;
- b) sposoby wykorzystania niezbędnych sił i środków przewidzianych do realizacji przedsięwzięć na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej;
- c) procedury reagowania kryzysowego zawierające sposoby postępowania w sytuacjach kryzysowych;
- d) problemy organizacji współdziałania między siłami wydzielonymi do reagowania kryzysowego.

W ustawie określono, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji nie rzadziej niż co dwa lata. W praktyce plany zarządzania kryzysowego uzupełnia się załącznikami. Przykładowo w krajowym planie zarządzania kryzysowego zawarto następujące załączniki⁶:

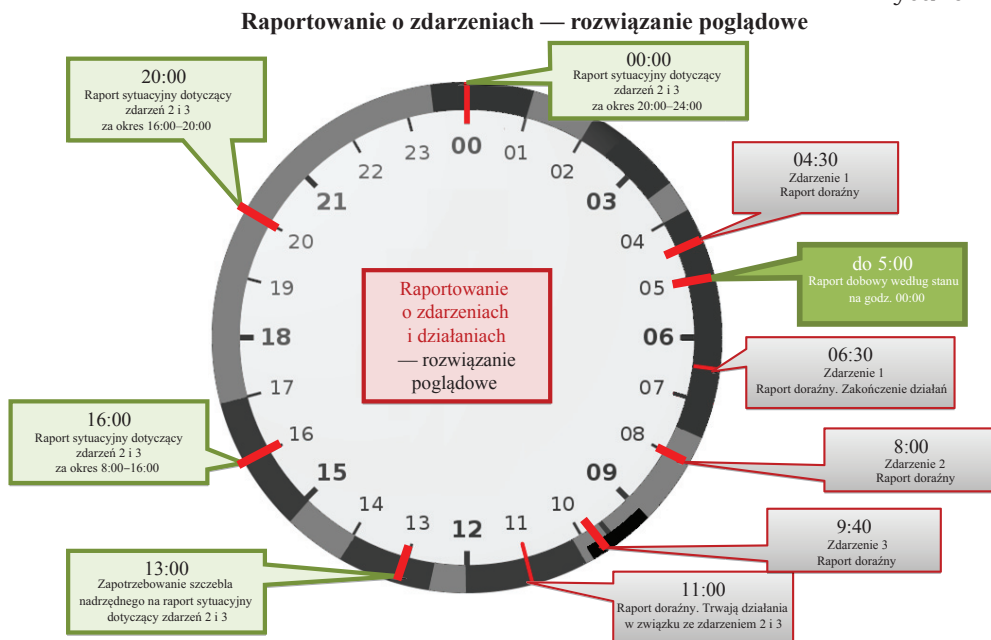
- procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej;
- organizacje łączności;
- organizacje systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania;
- zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń;
- organizacje ewakuacji z obszarów zagrożonych;
- organizacje ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej;
- organizacje ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru;
- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego;
- zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód;
- procedury uruchamiania rezerw strategicznych;
- wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania krytycznego;
- priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

⁵ Tamże, art. 5, ust. 2.

⁶ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy plan zarządzania kryzysowego*, <<http://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>>, 7 lipca 2017 r.

Warto podkreślić, że na potrzeby krajowego planu zarządzania kryzysowego, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Za koordynację przygotowania raportu odpowiada dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Natomiast w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, które mogą doprowadzić do sytuacji kryzysowej, odpowiedzialność ponosi szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Harmonogram raportowania o zdarzeniach przedstawiono na rysunku nr 2.

Rysunek 2



Źródło: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy plan zarządzania kryzysowego*, <<http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/KPZK-2013-2015.tj...pdf>>, 7 lipca 2017 r., s. 538

W fazie reagowania podejmuje się określone działania po wystąpieniu realnego zagrożenia lub zdarzenia. Celem tej fazy jest uruchomienie działań prewencyjnych, które mają zapobiegać lub minimalizować skutki zniszczeń po ich wystąpieniu.

Podejmuje się też akcje ratownicze w zakresie dostarczenia pomocy poszkodowanym oraz ograniczenia wtórnych szkód i strat. Zadania realizowane w ramach fazy reagowania wymagają ścisłej koordynacji działań w zakresie:

- przestrzegania dyscypliny obiegu informacji,
- gromadzenia informacji i dokumentowania działań,
- unikania działań nieprzemysłanych,

- profesjonalnej informacji (dostarczanej przez rzecznika),
- prognozowania rozwoju wydarzeń,
- przewidywania skutków podejmowanych decyzji,
- uwzględniania implikacji prawnych decyzji,
- zagwarantowania funkcjonowania instytucji publicznych.

Faza odbudowy jest ostatnią fazą cyklu zarządzania kryzysowego. W praktyce wyróżnia się odbudowę krótkoterminową oraz długoterminową. Odbudowa krótkoterminowa polega na przywróceniu systemów niezbędnych do życia w zakresie minimalnych standardów operacyjnych. Natomiast odbudowa długoterminowa może trwać dłużej, nawet kilka lat, aż do kompletnej odbudowy całego obszaru dotkniętego katastrofą. Odbudowa taka powinna być realizowana w taki sposób, aby rejon dotknięty katastrofą był po odbudowie mniej wrażliwy na kolejną katastrofę. Zadania w tej fazie realizowane mogą być zatem po zakończeniu kryzys. Kontynuuje się je aż wszystkie systemy wrócą do stanu poprzedniego albo lepszego niż poprzedni.

Wykaz organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania określa ustawa o zarządzaniu kryzysowym⁷. Organy te tworzą wielopoziomową strukturę. Składa się ona z następujących komponentów: organów zarządzania kryzysowego, organów opiniodawczo-doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego, centrów zarządzania kryzysowego, które utrzymują 24-godzinną gotowość do podjęcia działań. Aktualna struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce obejmuje następujące poziomy: krajowy, resortowy, wojewódzki, powiatowy oraz gminny, co zilustrowano w tabeli 1.

Z analizy danych zamieszczonych w tabeli wynikają następujące spostrzeżenia:

- na poziomie rządowym w obszarze zarządzania kryzysowego dominuje perspektywa resortowa;
- działania organów systemu zarządzania kryzysowego są ograniczone do akceptowania programów formułowanych na poziomie poszczególnych ministerstw oraz sterowania realizacją ich koncepcji;
- nazwa komórki Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wydaje się nieprecyzyjna, realizuje ona bowiem zadania związane przede wszystkim z zarządzaniem kryzysowym;
- z uwagi na organiczną liczbę zadań realizowanych z obszaru bezpieczeństwa narodowego bardziej adekwatna byłaby, zdaniem autora, nazwa Rządowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

⁷ DzU z 2017 r., poz. 209.

Tabela 1

Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

Poziom administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego
krajowy	Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
resortowy	minister kierujący działem administracji rządowej, Kierownik organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)
wojewódzki	wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
powiatowy	starosta powiatu	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
gminny	wójt, burmistrz, prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Mogą być tworzone gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego

Źródło: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Zarządzanie kryzysowe*, <<http://rcb.gov.pl/zarządzanie-kryzysowe/>>, 7 lipca 2017 r.

Wiele środowisk w zakresie systemu bezpieczeństwa wysuwa następujące postulaty:

- zintegrowania w możliwym zakresie oddzielnych dziś procesów planowania kryzysowego oraz planowania operacyjnego funkcjonowania podmiotów bezpieczeństwa państwa i zarządzania kryzysowego w czasie zagrożenia i wojny⁸;
- zapewnienia jednolitego kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym zarządzaniem kryzysowym — w ramach jednej ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym — na wszystkich poziomach administracji publicznej⁹;
- dokonania zmian w funkcjonowaniu systemu rezerw strategicznych¹⁰;
- uściślenia zadań zarządzania kryzysowego, a zwłaszcza Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) w zwalczaniu terroryzmu, w kontekście wydanej ustawy antyterrorystycznej¹¹.

⁸ BBN, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 44, <<https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>>, 7 lipca 2017 r.

⁹ Tamże, zmiany legislacyjne, s. 44.

¹⁰ krakauer, *Rezerwy strategiczne państwa — czy dla wszystkich wystarczy?*, <<https://obserwatorpolityczny.pl/?p=18069>>, 7 lipca 2017 r.

¹¹ Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (DzU z 2016 r. poz. 904).

Wobec powyższych rozważań w tabeli 2 zaproponowana została struktura zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym i zarządzaniem kryzysowym w Polsce.

Tabela 2

Możliwa struktura zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym i zarządzaniem kryzysowym w Polsce

Poziom administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego
krajowy	Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania BN (BP)	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (BP)
resortowy(?)	minister kierujący działem administracji rządowej, kierownik organu centralnego(?)	Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)(?)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)(?)
wojewódzki	wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania BN (BT)	Wojewódzkie Centrum Zarządzania BN (BT)
powiatowy	starosta powiatu	Powiatowy Zespół Zarządzania BN (BT)	Powiatowe Centrum Zarządzania BN (BT)
gminny	wójt, burmistrz, prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania BN (BT)	Mogą być tworzone gminne (miejskie) centra zarządzania BN (BT)

Źródło: opracowanie własne

Systemy ratownicze w bezpieczeństwie cywilnym

Systemy ratownicze prowadzą działania likwidujące skutki zagrożeń pochodzenia naturalnego, cywilizacyjnego, działalności terrorystycznej, niepokoju społecznych. Są używane do niesienia pomocy poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych, podczas katastrof budowlanych, chemicznych, ekologicznych, radiologicznych oraz związanych z uszkodzeniami infrastruktury komunalnej.

Dla optymalizacji działań ratowniczych, lepszej ich koordynacji oraz osiągnięcia większej skuteczności niesienia pomocy poszkodowanym, utworzono w Polsce:

- Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (dalej jako KSRG);
- system Państwowe Ratownictwo Medyczne (dalej jako PRM);
- system powiadamiania ratunkowego (opierający się na centrach powiadamiania ratunkowego — dalej jako CPR);
- inne systemy ratownicze (GOPR, TOPR, WOPR, PCK).

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy¹² został utworzony na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Funkcjonuje w Polsce od 1995 r. Podstawowym jego zadaniem jest ujednoczenie działań o charakterze ratowniczym, podejmowanych w sytuacjach zagrożeń życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Działania te realizują formacje Państwowej Straży Pożarnej (dalej jako PSP) i inne podmioty ratownicze, w tym Ochotniczej Straży Pożarnej. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy realizuje następujące zadania:

- walka z pożarami i skutkami innych klęsk żywiołowych,
- ratownictwo techniczne,
- ratownictwo chemiczne,
- ratownictwo ekologiczne i medyczne.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest integralnym elementem systemu bezpieczeństwa państwa. Funkcjonuje na trzech poziomach administracji publicznej:

- powiatowym;
- wojewódzkim;
- krajowym.

Struktura KSRG na poziomie powiatowym uzależniona jest od rodzaju zagrożeń oraz istniejącej sieci jednostek ratowniczych w powiecie. Dysponowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających w powiecie odbywa się poprzez powiatowe stanowisko kierowania PSP, które współdziała ze stanowiskiem dyżurnego centrum zarządzania kryzysowego (dalej jako CZK) starosty oraz pozostałymi CZK administracji samorządowej na tym poziomie, czyli wójtów¹³ (burmistrzów, prezydentów miast). Przewiduje się w sytuacji kryzysowej, gdy siły i środki systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu są niewystarczające lub zdarzenia swym zasięgiem wykraczają poza obszar powiatu, uruchomienie wyższego poziomu systemu ratowniczo-gaśniczego, czyli wojewódzkiego.

Poziom wojewódzki spełnia rolę wspomagającą i koordynacyjną w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza powiatu, w którym ma miejsce określone zdarzenie kryzysowe. Siły i środki KSRG poziomu wojewódzkiego stanowią też wojewódzki odwód operacyjny, dysponujący grupami specjalistycznymi (wydzielonymi siłami i środkami z poziomów powiatowych) oraz krajową bazą sprzętu specjalistycznego. Dysponowanie jednostek systemu poziomu wojewódzkiego do działań ratowniczych

¹² Ustawa z 24 sierpnia 1991 o ochronie przeciwpożarowej (DzU z 2009 r., nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).

¹³ Wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie KSRG na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku OSP.

oraz alarmowanie podmiotów współdziałających realizowane jest poprzez wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa PSP, które współdziała z centrami zarządzania kryzysowego wojewodów. W sytuacji kryzysowej, gdy siły i środki KSRG na poziomie województwa okażą się niewystarczające lub zdarzenia kryzysowe przekroczą obszar województwa, uruchamia się system ratowniczo-gaśniczy poziomu krajowego.

Poziom krajowy wspomaga oraz koordynuje użycie sił i środków spoza województwa w sytuacjach kryzysowych, w których ma miejsce zdarzenie wykraczające poza obszar województwa. Do podstawowych sił i środków KSRG na poziomie krajowym należy centralny odwód operacyjny z grupami specjalistycznymi (wydzielonymi siłami i środkami z poziomów wojewódzkich) wraz z krajowymi bazami sprzętu specjalistycznego oraz siły i środki szkół PSP. Dysponowanie jednostek systemu krajowego do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających realizowane jest poprzez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Centrum to pełni również funkcje międzyresortowego centrum zarządzania kryzysowego.

Realizacja zadań przez KSRG 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 PRM, oraz CPR. Skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego przedstawiono na rysunku 3.

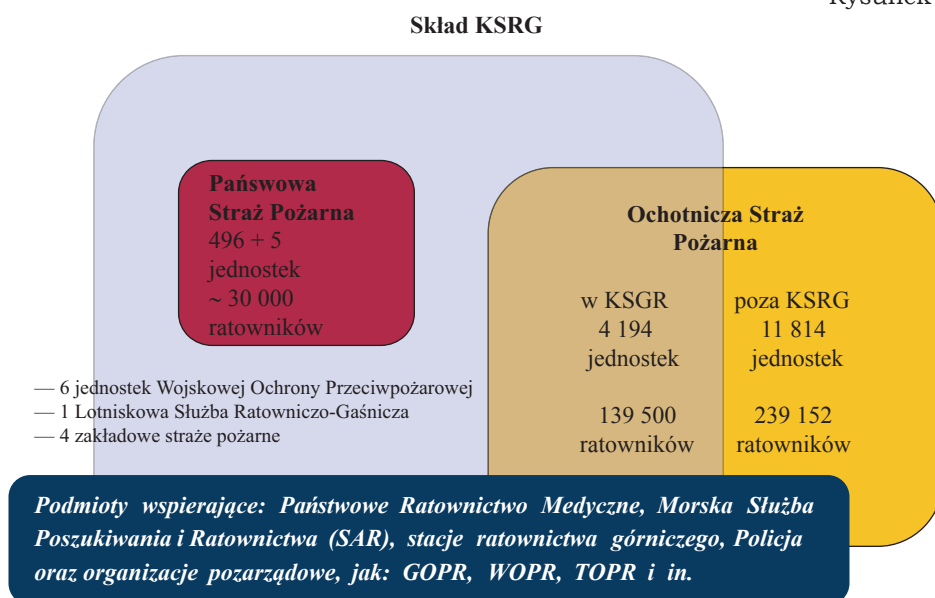
Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy funkcjonuje w Polsce ponad 20 lat. W dniach 23–24 maja 2017 r. odbyło się XXII Ogólnopolskie Forum Ratownictwa¹⁴. Tematem debaty naukowej były: „Systemy wspomaganie dowodzenia, robotyzacja, symulatory dydaktyczne i logistyka w ratownictwie oraz w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznym” oraz „Choroby układu sercowo-naczyniowego jako wyzwanie dla medycyny ratunkowej”. Przyjęto następujące cele tego forum:

- „przedstawienie doświadczeń z działań sektorowych i integracyjnych (uwagi, wnioski, rekomendacje, dobre praktyki) wdrażania systemu wspomaganie dowodzenia w Państwowym Ratownictwie Medycznym, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Obronie Cywilnej, Ratownictwie Górniczym, Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa, Tatrzańskiego i Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego oraz jednostek wojskowych współpracujących z systemami ratownictwa i ochrony ludności;
- wskazanie możliwości wykorzystania zaawansowania technologii bezzałogowych statków powietrznych (BSP), teledetekcji, systemu informacji geograficznej, technik satelitarnych w gromadzeniu i udostępnianiu

¹⁴ XXIII Ogólnopolskie Forum Ratownictwa, Inowrocław, 15–16 maja 2018 r. <<http://www.forumrat.inowroclaw.pl/>>, 7 lipca 2017 r.

- danych o zagrożeniach, obrazowaniu środowiska bezpieczeństwa oraz działaniach ratowniczych;
- prezentacja aktualnych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych dydaktyki symulacyjnej w procesie kształcenia ratowników oraz funkcjonariuszy służb, inspekcji i straży;
 - określenie współczesnych kierunków rozwoju logistyki w realizacji mobilności jednostek ratowniczych oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
 - przedstawienie: ratownikom medycznym, pielęgniarkom i lekarzom aktualnych problemów: kardiologicznych, neurologicznych i neuropsychologicznych w przebiegu chorób układu sercowo-naczyniowego”¹⁵.

Rysunek 3



Źródło: <http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy>, 7 lipca 2017 r.

Państwowe Ratownictwo Medyczne

Państwowe Ratownictwo Medyczne w Polsce zostało powołane stosowną ustawą¹⁶. Jego głównym zadaniem jest ratowanie życia i zdrowia ludzkiego przez niesienie pierwszej pomocy. Jest ono wyposażone w system telefoniczny zapewniający przekierowanie z numeru 999 do CPR.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU z 2006 r., nr 191, poz. 1410 z późn zm.).

Przyjmuje on wezwania zarówno z telefonu komórkowego, jak i stacjonarnego. W strukturze systemu wyróżnia się:

1. Organy administracji rządowej (województwie) właściwe w zakresie wykonywania zadań systemu. Ich zadaniem jest: organizowanie, planowanie, koordynowanie oraz nadzór realizacji zadań systemu i częściowe finansowanie jednostek systemu.
2. Jednostki systemu:
 - szpitalne oddziały ratunkowe (SOR),
 - zespoły ratownictwa medycznego (ZRM),
 - karetki typu S (specjalistyczne) i P (podstawowe),
 - lotnicze pogotowie ratunkowe (LPR).
3. Jednostki współpracujące z PRM:
 - jednostki PSP,
 - jednostki OSP włączone do KSRG,
 - podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego i górskiego,
 - inne jednostki podległe lub nadzorowane przez MSWiA i MON,
 - społeczne organizacje ratownicze, społeczne stowarzyszenia, w szczególności GOPR, TOPR, WOPR, PCK, jeżeli są one wpisane do rejestru jednostek współpracujących z systemem.
4. Jednostki współdziałające z PRM:

— centra urazowe,
— jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, które zostały ujęte w wojewódzkim planie działania systemu.

Ważną rolę w systemie CPR spełniają centra urazowe, gdyż w Polsce każdego roku około 3 milionów osób ulega obrażeniom ciała, a śmiertelność po urazach wynosi 75 na 100 tys. mieszkańców i jest o półtora razy wyższa niż np. w USA czy w Europie Zachodniej. Aktualnie funkcjonuje w naszym kraju 14 centrów urazowych dla dorosłych oraz centrum urazowe dla dzieci¹⁷, których docelowo ma być 12¹⁸.

Pomimo krytycznych uwag obywateli PRM zapewnia:

- skrócenie czasu dotarcia jednostek ratunkowych do miejsca zdarzenia,
- daje ofiarom wypadków większe szanse przeżycia, dzięki dotarciu do nich i udzieleniu pomocy w ciągu tzw. złotej godziny.

Nie brakuje też opinii, że centra urazowe zajmują się nie tym czym powinny¹⁹.

¹⁷ Rozporządzenie ministra zdrowia z 25 stycznia 2016 r. w sprawie centrum urazowego dla dzieci (DzU z 2016 r., poz. 145).

¹⁸ *Centra urazowe dla dzieci w zawieszeniu?*, <<http://www.rynekzdrowia.pl/Uslugi-medyczne/Centra-urazowe-dla-dzieci-w-zawieszeniu,169344,8.html>>, 7 lipca 2017 r.

¹⁹ S. Augustynowicz, *Centra urazowe: potrzebne, bo SOR-y zajmują się nie tym, czym powinny?*, <<http://www.rynekzdrowia.pl/Uslugi-medyczne/Centra-urazowe-potrzebne-bo-SOR-y-zajmuja-sie-nie-tym-czym-powinny,11348,8.html>>, 2 kwietnia 2016 r.

System powiadamiania ratunkowego

System powiadamiania ratunkowego został uruchomiony na podstawie stosownej ustawy²⁰. System ten składa się z centrów powiadamiania ratunkowego (CPR) tworzących jednolity system PSAP (ang. *Public-Safety Answering Point*).

Centrum obsługuje zgłoszenia alarmowe kierowane do numerów alarmowych 112, 997, 998 i 999 oraz umożliwia przekazanie zgłoszenia alarmowego w celu zaangażowania właściwych służb ratowniczych. W ramach systemu mogą być obsługiwane numery 991 (energia), 992 (gaz), 993 (ciepło), 994 (woda) i 987 (przemoc) oraz inne numery alarmowe podmiotów, do których zadań należy ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa, porządku publicznego, mienia lub środowiska. Przewidziano także kierowanie zgłoszeń alarmowych za pośrednictwem nowych sposobów komunikacji, takich jak SMS i eCall w ramach europejskiego samochodowego systemu informującego o wypadku samochodowym.

Operatorzy numerów alarmowych odbierają połączenia, następnie przeprowadzają rozmowę w celu uzyskania odpowiednich informacji i drogą elektroniczną przekazują zgłoszenie do służb ratunkowych. Operator otrzymuje automatycznie informacje na temat lokalizacji dzwoniącego. W wypadku zgłoszeń z telefonów komórkowych są to współrzędne geograficzne, numer dzwoniącego oraz imię i nazwisko osoby, na którą telefon jest zarejestrowany (również w przypadku zarejestrowanego numeru na kartę), w wypadku zgłoszeń z telefonów stacjonarnych operator otrzymuje dokładny adres, czyli imię i nazwisko osoby, na którą telefon jest zarejestrowany. System powiadamiania ratunkowego umożliwia także identyfikację numerów zastrzeżonych.

Centra powiadamiania ratunkowego znajdują się w strukturach urzędów wojewódzkich. Aktualnie w Polsce istnieje 17 centrów powiadamiania ratunkowego, m.st. Warszawa ma swój własny CPR, pozostałe są zlokalizowane po jednym w każdym województwie i swoim zasięgiem obejmują cały kraj.

Główne zadanie CPR, czyli procedura obsługi zgłoszeń, jest ściśle określona i obejmuje:

- odebranie zgłoszenia przez dyspozytora;
- powiązanie zgłoszenia alarmowego z danymi teleadresowymi miejsca zgłoszenia oraz jego pozycji geograficznej;
- automatyczne generowanie mapy, na której zaznaczone jest miejsce zdarzenia, udzielenie pomocy jest więc ułatwione w sytuacji, gdy osoba potrzebująca pomocy nie wie, gdzie się znajduje;
- zlokalizowanie zdarzenia;
- wybór przez operator CPR odpowiedniej grupy podmiotów, do których zostanie skierowane zgłoszenie alarmowe (tj. Policja, PSP lub PRM).

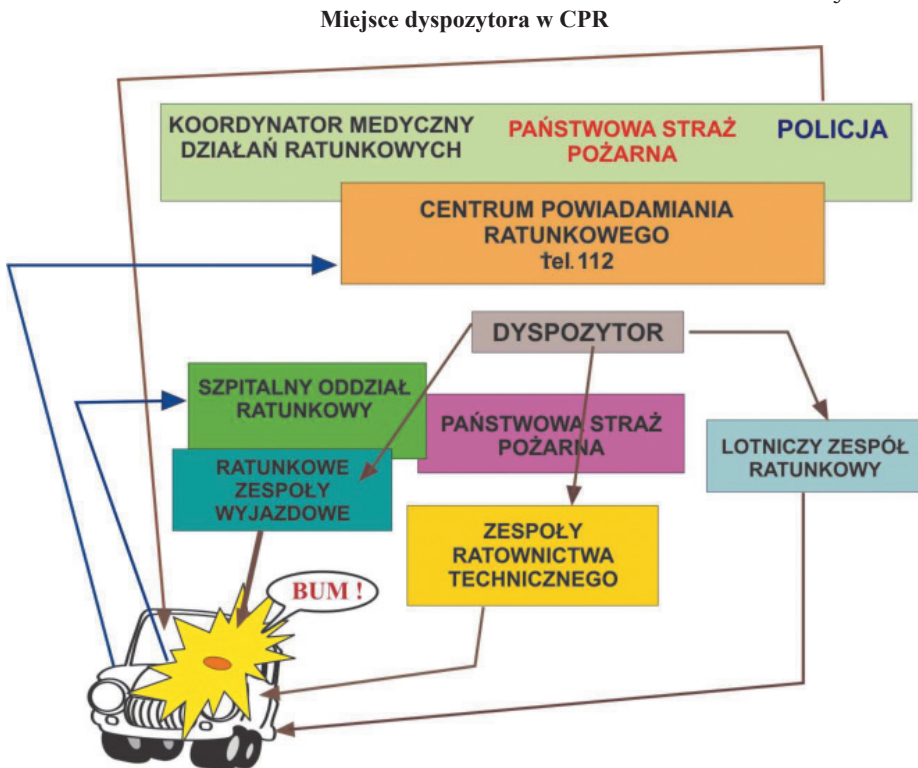
²⁰ Podstawa: ustawa z 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (DzU z 2013 r., poz. 1635), która zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2014 r. i określa zadania i zasady działania CPR w Polsce.

Bardzo ważną rolę w systemie spełnia dyspozytor CPR, który, zgodnie z ustawą, powinien posiadać szczególne kwalifikacje fachowe i zdrowotne zapewniające sprawne funkcjonowanie w dużym stresie. Miejsce dyspozytora w CPR przedstawiono na rysunku 4.

W mediach można spotkać skrajne opinie o funkcjonowaniu CPR w Polsce. Zwolennicy oceniają, że dzięki CPR nastąpiło trzykrotne skrócenie średniego czasu oczekiwania na odebranie zgłoszenia: centra odbierają połączenia średnio w ciągu 10 sekund, wcześniej średni czas wynosił 28 sekund, chociaż 65–70% stanowią fałszywe alarmy a niekiedy i dowcipy²¹.

Przeciwnicy z kolei twierdzą, że „tworzenie CPR-ów jest zgoła dublowaniem funkcji i obowiązków np. Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Więc albo jedno, albo drugie — raczej nie ma na tyle kasy by dublować urzędników”²².

Rysunek 4



Źródło: Służby ratownicze i inne instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo, <http://kultbezp.ciop.pl/P_O_Z_I_O_M_2/pdf/4-6_m1_L02.pdf>, 7 lipca 2017 r.

²¹ Po pizzę, po taksówkę czy też ponarzekać. Większość telefonów na 112 jest bezzasadnych, <<http://www.lublin112.pl/pizze-taksowke-tez-ponarzekac-wiekszosc-telefonow-112-bezzasadnych/>>, 7 lipca 2017 r.

²² cepeerek, CPR, <<http://forum.gazeta.pl/forum/w,329,37699958,37699958,CPR.html>>, 7 lipca 2017 r.

Podsumowanie i wnioski

- Współczesny system bezpieczeństwa cywilnego jest złożony, oparty na wielu współzależnościach, zarówno w wymiarze wewnątrzpaństwowym, jak i międzynarodowym.
- Diagnoza społecznych i gospodarczych źródeł bezpieczeństwa i stabilności państwa, a także wskazanie najważniejszych legislacyjnych kierunków zmian prowadzących do jego optymalizacji, stają się ważnym problemem.
- Należy mieć nadzieję, że dyskusje naukowe i prace podjęte w tym obszarze problemowym dają podstawy do postulowanego doskonalenia systemu bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa cywilnego, zwłaszcza w zakresie poprawy skuteczności i efektywności jego funkcjonowania.
- Obecne zagrożenia wymagają interdyscyplinarnego podejścia, a tym samym współpracy wielu podmiotów.
- O ile praca jednej formacji jest poprawna, o tyle wspólne działanie pozostawia jeszcze wiele do życzenia i staje się problemem samo w sobie.
- Rozwiązaniem nie zawsze jest zmiana prawa, bo sam zapis ustawy niczego nie zmienia.
- Potrzebna jest zmiana świadomości, dopracowanie systemu wzajemnego powiadamiania się tych podmiotów oraz ich relacje już na miejscu działań.
- Potrzebne jest doskonalenie, w tym wspólne ćwiczenia i szkolenia, zwłaszcza w zakresie współdziałania komórek administracyjnych z obszaru zarządzania kryzysowego z jednostkami KSRG, PRM i CPR.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo cywilne, system zarządzania bezpieczeństwem cywilnym, zarządzanie kryzysowe, system zarządzania kryzysowego

Keywords: national security, civil security, system management civil security, crisis management, crisis management system

Streszczenie: W referacie przedstawiono cele i zadania bezpieczeństwa cywilnego w Polsce oraz możliwości wybranych systemów dedykowanych do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, ochrony ich mienia i środowiska od zagrożeń powodowanych przez nagłe zdarzenia niemilitarne.

Summary: The paper has presented the objectives and tasks of civil security in Poland and the possibilities of selected systems dedicated to ensuring the security of citizens, protecting their property and the environment from threats caused by sudden non-military events.