

**dr n. pr. Agnieszka Sikorska**  
Uczelnia Państwowa im. Jana Grodka w Sanoku  
e-mail: sikorska3@op.pl

# NORMATYWNA ANALIZA ZAGROZEŃ JAKO DETERMINANTÓW BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO I ICH WPŁYWU NA SYSTEM RATOWNICZY

## Abstrakt

Zagrożenie, które jest kompatybilne z niebezpieczeństwem, niezależnie czy w postaci zmaterializowanej jako zdarzenie, czy też to, które może nastąpić, jest desygнатem pojęcia systemu ratownictwa. Skoro bowiem zagrożenia są czynnikiem, który może powodować bądź powoduje wystąpienie niebezpiecznych zdarzeń, które mogą godzić lub godzą w poszczególne wartości i dobra, to konsekwencją zawsze będzie dążenie do zachowania tychże wartości i dóbr oraz ich ratowanie. W dążeniu tym istotne jest z kolei prognozowanie, identyfikacja, monitorowanie zagrożeń w zależności od ich źródła, zasięgu czy skali, jak również działania *stricte* ratownicze rozumiane jako każda czynność, której celem jest ochrona wartości i dóbr oraz likwidacja i usuwanie skutków zdarzeń. W obszarze systemu ratowniczego wymaga to niewątpliwie systemowych rozwiązań prawnych. Ponieważ zagrożenia determinują bezpieczeństwo i porządek publiczny, a poprzez to nieustanny rozwój systemu, który ma zapewnić i chronić te wartości przed zagrożeniami, w pierwszej kolejności dokonano normatywnej ich identyfikacji, by w efekcie odnieść się do owych działań zapewnienia i ochrony podejmowanych przez kompetentne organy w każdym czasie.

**Słowa kluczowe:** prawne regulacje zagrożeń, zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, system ratowniczy

## NORMATIVE ANALYSIS OF THREATS AS DETERMINANTS OF STATE SECURITY AND PUBLIC ORDER AND THEIR IMPACT ON THE RESCUE SYSTEM

### Abstract

A hazard that is compatible with danger, whether in its materialised form as an event or that which may occur, is the designator of the concept of an emergency system. Since hazards are a factor, which may or does cause the occurrence of dangerous events that may harm or compromise particular values and assets, the consequence will always be to seek to preserve those values and assets and their saving. This, in turn, involves forecasting, identifying and monitoring risks depending on their source, scope or scale, as well as strictly rescue activities, understood as any action aimed at protecting values and goods and eliminating and removing the consequences of incidents. This requires systemic legal solutions in the area of the rescue system. Since threats determine security and public order and, through this, the continuous development of a system to ensure and protect these values against threats, a normative identification of them has been made in the first place, in order to refer, in effect, to these actions of ensuring and protecting taken by competent authorities at all times.

**Keywords:** legal regulations of threats, ensuring and protecting security and public order, rescue system

### 1. Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu, głównie zarządzania bezpieczeństwem, podział zagrożeń dokonywany jest w bardzo szerokim kontekście, zależnym od wielu kryteriów. Z prawnego punktu widzenia klasyfikowanie zagrożeń poprzez wskazanie na źródła, zasięg czy skalę, jako zjawisk zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, stanowi podstawę określenia przedmiotu i podmiotu ochrony. Jak się zauważa, daje również możliwość wyznaczenia prawnych form i metod działania [1, s. 54] szeroko rozumianych organów władzy publicznej. Niezależnie natomiast od podziału zagrożeń, który poniekąd ma charakter uniwersalny, ponieważ warunkowany jest metodologią lub zakresem badań, zagrożenia zawsze stanowią potrzebę zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, a zarazem innych dóbr prawnie chronionych, życia, zdrowia, środowiska, mienia, realizowaną w ramach systemu ratowniczego. Owo zapewnienie i ochrona polegają zaś na przeciwdziałaniu zagrożeniom, ich minimalizowaniu oraz likwidacji ich skutków.

W kontekście zapewnienia bezpieczeństwa państwa słusznie się zauważa, iż nie może ono ograniczać się jedynie do zwalczania zagrożeń już zaktualizowanych, ale wymaga podejmowania działań prospektywnych przygotowujących państwo na ich wystąpienie lub pozwalających na ich uniknięcie [2, s. 14]. Uwzględniając, że trwałe zabezpieczenie przed zagrożeniami jest nieosiągalne, rozpoznanie w ramach systemu ratowniczego źródeł potencjalnych zagrożeń (przewidywanie ich zaistnienia) niewątpliwie ma na celu zapobiec ich zmaterializowaniu się w przyszłości, a tym samym zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny, inne dobra

prawnie chronione. Znaczenia systemu ratowniczego nie należy jednak zawężać wyłącznie do działań ukierunkowanych na identyfikowanie zagrożeń, ale rozumieć go również w kategorii działań ochronnych. Te polegają na ratowaniu, czyli udzielaniu przy wykorzystaniu dostatecznych sił i środków, sposobów i metod działania, bezpośredniej pomocy w sytuacji wystąpienia zagrożenia oraz będącego jego następstwem zdarzenia. W obu przypadkach wiąże się to z tworzeniem odpowiednich gwarancji, które służą wyeliminowaniu przyczyn potencjalnych zagrożeń, wówczas gdy nie stanowią one jeszcze podstawy naruszenia określonych wartości i dóbr (mają więc ich naruszeniu zapobiec), ale również które są reakcją na już dokonane ich naruszenia (w sytuacji dokonywania ich naruszenia mają je ratować – chronić). Określone przy pomocy aktów normatywnych gwarancje bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz innych dóbr wymagają więc nie tylko samej ich proklamacji w akcie, ale stworzenia odpowiednich form (systemu) ich zapewnienia i ochrony. Inaczej wymagają systemu, którego efektem powinno być, zgodnie z przyjętym podziałem [3, s. 18–21], bezpośrednio lub pośrednio (reprezyjne lub prewencyjne) oddziaływanie na ich naruszenia.

Mając powyższe na uwadze, obowiązujące prawodawstwo, uwzględniając skalę i stopień zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, przewiduje trzy rodzaje naruszeń tych wartości. W reakcji na powstałe zagrożenie działania organów władzy publicznej podejmowane są bowiem w ramach systemu ratowniczego i bieżącego reagowania, wówczas gdy stopień zagrożenia nie narusza normalnego funkcjonowania państwa bądź w ramach zarządzania kryzysowego, gdy skutek zagrożenia ograniczone zostaje prawidłowe jego funkcjonowanie. Co ważne, działania te nie wymagają jednak sięgania po środki nadzwyczajne, w przeciwieństwie do działań wymagających zastosowania takich środków w stanach nadzwyczajnych, gdy zagrożenia powodują destabilizację funkcjonowania państwa [4, s. 106]. Oczywiście jest z kolei, iż w zależności od ziszczenia się przesłanek wprowadzenia stanów nadzwyczajnych bądź zarządzania kryzysowego, szczególnie skali i rozpiętości zagrożeń uzasadniających ich wprowadzenie, podejmowane w ramach systemu ratowniczego działania (czynności) ratownicze wymagają zastosowania różnych sił, metod i środków ochrony. Dlatego też dokonana z perspektywy prawnej identyfikacja wybranych zagrożeń jako determinantów bezpieczeństwa i porządku publicznego i ich rozgraniczenie pod względem ich źródeł, skali lub zasięgu umożliwiają ocenę systemu ratowniczego w reakcji na nie w sytuacji działań ratowniczych, zarządzania kryzysowego czy stanów nadzwyczajnych. Warto zauważyć, że interpretacja przepisów w przedmiocie definiowania zagrożeń i będących ich następstwem zdarzeń bywa niejednoznaczna, podobnie jak kompetencje i zadania organów realizowane w ramach wskazanych instytucji nie zawsze są ze sobą kompatybilne. Te ostatnie nie są co prawda przedmiotem szczegółowych rozważań, jednak trafne jest spostrzeżenie, iż wobec uczestniczących w działaniach ratowniczych podmiotów regulacje prawne nie zawierają szczegółowych rozstrzy-

gnięć dotyczących zakresu współpracy oraz wzajemnych relacji z podmiotami współdziałającymi [5, s. 157]. Niemniej wymaga podkreślenia, iż dokonane na przestrzeni ostatnich lat nowelizacje przepisów w omawianym w artykule zakresie wprowadzają także szereg pozytywnych rozwiązań.

## **2. Zagrożenia jako determinanty bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego**

Zagrożenia ze swej istoty mają negatywny wpływ na każdy aspekt życia jednostki, grup społecznych, w tym całej organizacji państwowej. Przywołując leksykalną definicję, powodują brak poczucia pewności, oparcia w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym, jak też oznaczają sytuację niebezpieczną dla życia lub zdrowia [6, s. 605]. Określa się je także jako potencjalne lub istniejące zjawiska, sytuacje bądź działania godzące w wartości i interesy narodowe, stwarzające niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia, warunków bytu, mienia i środowiska oraz destrukcji (destabilizacji) organizacji życia społecznego i państwowego, a także zniweczenia (osłabienia) możliwości rozwoju [7, s. 98]. Można więc w tym sensie uznać, iż zagrożenia determinują bezpieczeństwo i porządek publiczny. Jako czynniki destabilizujące sferę współżycia w społeczeństwie, rozwój i funkcjonowanie jednostek, podmiotów zbiorowych mogą powodować bądź powodują niebezpieczeństwo wystąpienia negatywnych zdarzeń godzących w podstawowe dla tych jednostek i podmiotów wartości i dobra.

Warto zauważyć, iż jednym z głównych elementów potwierdzających zależności między zagrożeniem a bezpieczeństwem jest aspekt podmiotowości bezpieczeństwa. Istota zagrożeń w tym kontekście jest adekwatna do obiektywnego i/lub subiektywnego elementu definiowania bezpieczeństwa. Słuszne jest założenie, iż świadomość zagrożenia jest odczuciem subiektywnym, ponieważ wynika ono z indywidualnej oceny sytuacji, w jakiej podmiot się znajduje, i która dokonywana jest w oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenia w odbiorze otaczających go zjawisk [8, s. 149]. Wyraża się zatem w sytuacji uświadomienia przez dany podmiot istniejących lub potencjalnych zagrożeń wówczas, gdy powstaje obawa utraty wartości i dóbr, w przeciwieństwie do sytuacji obiektywnie istniejących, lecz przez podmiot nieuświadomianych. W tym ujęciu zagrożenie przejawia się w obiektywnym postrzeganiu zjawisk, które oceniane jako niekorzystne i niebezpieczne powodują utratę lub naruszenie wartości i dóbr, przy czym obejmują zagrożenia realne. W kontekście subiektywnym dotyczy sfery psychologicznej odbioru, zatem postrzegania zjawisk niekorzystnych i niebezpiecznych z punktu widzenia podmiotu, niekiedy jednak nierealnych [9, s. 20]. W rezultacie obiektywna i subiektywna natura zagrożeń jako źródła niebezpieczeństwa może pozostawać w związku z ich zmiennością, wpływać na niemożność ich rozpoznania i zapobiegania im.

Wobec takiego rozumienia istoty zagrożenia, podobnie jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, cechuje je również pewna dynamika. Niestalość procesów środowiskowych, rozwój cywilizacyjny, techniczny, gospodarczy, społeczeństwa informacyjnego i związana z nim świadomość społeczna wpływają na ewolucyjny charakter zagrożeń, niekiedy też na niemożność rozpoznania ich źródeł. Tym samym powodują pewną nieprzewidywalność pod względem czasu, miejsca, intensywności lub zakresu i skutków ich występowania, w efekcie niemożność zapobiegania im. Niewątpliwie źródła zagrożeń upatrywać należy w działaniach sił przyrody mających charakter naturalny, samoistny, jak pożary, powodzie, susze, trzęsienia ziemi itd. Człowiek nie jest w stanie ich przewidzieć, co więcej, mogą przybrać postać zdarzeń lokalnych bądź katastrof na skalę globalną i tym samym stanowić zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, zdrowotnego, ekologicznego. Z drugiej strony zagrożenia powodowane są także działalnością człowieka, która może mieć charakter umyślny (celowy) bądź nieumyślny. Mając na uwadze ich społeczny wymiar, związane będą z przestępczym działaniem penalizowanym jako wszelkie czyny zabronione pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie ich popełnienia. Zatem cyberprzestępstwa, handel ludźmi, przestępstwa narkotykowe, terrorystyczne mogą naruszyć bądź naruszają bezpieczeństwo zdrowotne, w komunikacji, środowiska, obrotu gospodarczego (interesu majątkowego), porządek publiczny oraz inne dobra, jak życie, zdrowie, mienie, środowisko. Co więcej, zagrożenia te mogą niekiedy się przenikać, gdy nie można wykluczyć przyczynienia się człowieka do wystąpienia pożaru, powodzi, zawalenia budowli, których skutkiem jest katastrofa, awaria, i które mogą narażać na niebezpieczeństwo utraty lub powodować utratę tych wartości i dóbr. To także zagrożenia związane z migracją ludności, która wskutek globalnych chorób zakaźnych, epidemii może stwarzać niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia członków danej społeczności, a uwzględniając aktualną sytuację pandemii – również całego świata. Samo zaś wywołanie epidemii może być podyktowane umyślnym lub nieumyślnym działaniem człowieka bądź wytworem natury.

Mając na uwadze wspomnianą dynamikę zagrożeń, które determinują bezpieczeństwo państwa, elementem niewątpliwie istotnym jest ich wewnętrzne i zewnętrzne źródło pochodzenia, niekiedy wspólne dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Związane z zagrożeniami kryterium skali i zasięgu, dzieląc je na lokalne, regionalne, krajowe, międzynarodowe, ma bowiem znaczenie w kwestii zaangażowania podmiotów odpowiedzialnych za ich zapewnienie i ochronę. Należy przyjąć, iż w aspekcie ochrony integralności i suwerenności państwa kryterium siły i skali zagrożeń wiąże się z bezpieczeństwem zewnętrznym, zaś ochrony porządku konstytucyjnego, życia, zdrowia obywateli, majątku publicznego, przed bezprawnym działaniem, skutkami klęsk naturalnych czy katastrof technicznych stanowi konsekwencję bezpieczeństwa wewnętrznego [10, s. 44]. Z uwagi na internacjonalizację wielu zagrożeń mogą jednak nawzajem się prze-

nikać. Istnieją takie zjawiska czy procesy, których zasięg jest trudny do rozgraniczenia, wówczas gdy usytuowane na poziomie globalnym, państwowym, regionalnym czy lokalnym przenikają się w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego [11, s. 265]. Mając za podstawę treść i główne czynniki sprawcze zagrożeń, dopuszcza się ścisły związek obu aspektów bezpieczeństwa państwa [12, s. 28], a równocześnie wskazuje na nadrzędność bezpieczeństwa wewnętrznego nad zewnętrznym, gdzie potrzeby, wartości, cele wewnętrzne determinują cele i działania zewnętrzne [13, s. 83–107]. Uwagę zwraca natomiast fakt, że globalne katastrofy w postaci powodzi, pożarów, ekologiczne, zagrożenie terrorystyczne, cyberprzestępstwa stanowią niebezpieczeństwo dla państwa, ale ich źródła mogą mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny. Z kolei w obszarze stanów nadzwyczajnych wprowadzenie stanu wojennego ma charakter wewnętrzny, ale to zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa stanowi warunek do jego wprowadzenia [14, s. 192].

Podstawowym wobec powyższego elementem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa będzie w ramach organizacji państwowej, w oparciu o system ratowniczy, zapewnienie i ochrona tych wartości i dóbr bliskich jednostce i istotnych dla państwa, przed realnymi lub potencjalnymi zagrożeniami, niezależnie od źródła ich pochodzenia. Owo zapewnienie i ochrona wynikają zapewne z założenia, iż troska o bezpieczeństwo i poczucie zagrożenia powodowane przestępczością, katastrofami, awariami sprowadza się do tworzenia takich metod, które zagwarantują likwidację lub minimum ograniczenie negatywnych zjawisk [15, s. 11]. Zagrożenia stanowią wielką niewiadomą, na których rozpoznanie, zwalczanie i zapobieganie system ochrony bezpieczeństwa państwa powinien być szczególnie nakierowany, uwzględniając jednocześnie odrębności w funkcjonowaniu i tworzeniu podmiotów o zróżnicowanych kompetencjach w systemie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa [16, s. 41]. Cechą szczególną bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, które w wewnętrznym porządku prawnym obejmuje wszystkie kategorie bezpieczeństwa, jest natomiast lokalność zagrożeń. Oznacza to, iż niebezpieczeństwo bez względu na zasięg terytorialny powodowany źródłem zagrożeń praktycznie zawsze ma charakter miejscowy. Okoliczność ta ma znaczenie w sferze uruchomienia ochrony, ponieważ prawo stanowiące podstawę podejmowanych przez organy władzy publicznej wszelkich działań tak powinno być skonstruowane, by terytorialnie uruchamiane działania w granicach miejscowej właściwości organów nie stanowiły jakiegokolwiek przeszkody w szybkości i jakości uruchamianych środków oraz były spójne z celem ewentualnie później uruchamianej w szerszym zakresie działalności koordynacyjnej [17, s. 24]. Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oznacza wobec tego pewną relację występującą pomiędzy podejmowaną w oparciu o prawo ochroną tej wartości a zasięgiem terytorialnym (miejscem) występowania zagrożeń. Ochrona, niezależnie od źródła zagrożeń, powinna być więc zapewniona na każdym etapie (poziomie) działań podejmowanych przez organy właściwe ze względu na miejsce zaistnienia zdarzenia.

### 3. Normatywna identyfikacja zagrożeń bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w kontekście systemu ratowniczego

Zmienność zagrożeń stanowi przyczynę, dla której ustawodawca słusznie nie podejmuje ich normatywnych definicji, posługując się ogólnymi pojęciami i klauzulami generalnymi. Z tego też względu nie jest możliwe do zrealizowania enumeratywne ich wyliczenie, aczkolwiek wobec sfery stosunków społecznych związanej z ratownictwem, w przepisach prawa identyfikacji podlegają niektóre z nich.

Z analizy zagrożeń wynika, iż w obszarze krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (krajowy system) jako elementu szeroko rozumianego systemu ratowniczego i organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w ramach ustawy o ochronie przeciwpożarowej [18], ustawodawca w art. 1 wskazuje na działanie pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia i środowiska. Wobec pojęcia pożaru nie podejmuje w ustawie co prawda definicji legalnej, jednak jak wskazuje potoczne rozumienie poparte orzecznictwem [19] i doktryną [20, s. 412, s. 50], za pożar uznać należy niekontrolowane, z siłą żywiołową rozprzestrzenianie się ognia na kilka obiektów, np. budowle, lasy, składy materiałowe lub jeden obiekt, które wywoła szkodę, w tym w znacznych rozmiarach, zatem powoduje straty w mieniu, zagraża życiu i zdrowiu. Źródło tego zagrożenia ma wymiar naturalny, ale może być powodowane także działaniem człowieka podejmowanym umyślnie bądź nieumyślnie jako spowodowanie powszechnie niebezpiecznego zdarzenia mającego postać pożaru (art. 163 § 1 pkt 1 i § 2 k.k.) [21]. Biorąc pod uwagę system ratowniczy, w tego typu przypadkach krajowy system zakłada walkę z pożarem, w tym planowanie, organizowanie i podejmowanie działań ratowniczych siłami i środkami systemu, właściwymi ze względu na miejsce powstania pożaru, w tym siłami obwodu operacyjnego na wypadek jego wystąpienia na większym obszarze (§ 13 pkt 1 i 2 r.o.k.s.r.g.) [22]. Także w ramach Państwowego Ratownictwa Medycznego (system ratownictwa medycznego), drugiego z filarów systemu, w stanie nagłego zagrożenia życia i zdrowia spowodowanego działaniem pożaru udzielane są świadczenia opieki zdrowotnej, w tym medyczne czynności ratunkowe przez właściwe jednostki systemu (art. 32a i art. 33 u.p.r.m.) [23].

Z kolei na gruncie przedmiotowej ustawy o ochronie przeciwpożarowej brak definicji legalnej klęski żywiołowej może stanowić problem w zakwalifikowaniu pewnych stanów jako zagrożeń, które swym zakresem mieściłyby się w tym pojęciu. Jakkolwiek klęska żywiołowa odczytywana jest jako wielkie zniszczenie spowodowane działaniem żywiołu, którym są siły przyrody i jej przejawy, jak woda, energia, temperatura powietrza, także ogień w postaci pożaru dużych obszarów leśnych, pól uprawnych, to trudne jest na przykład precyzyjne rozgraniczenie, w którym momencie działanie ognia traktowane jest jeszcze jako pożar, a w którym uznać należałoby go już za klęskę żywiołową [24, s. 50] w rozumieniu powo-

lanej ustawy. Należy zatem przyjąć wielkość tego zjawiska w kategorii wielkiego zniszczenia na dużych obszarach, która stanowić będzie mogła przesłankę do zakwalifikowania pożaru jako wspomniana klęska żywiołowa. Jednakże wystąpienie na mniejszą skalę należy ocenić w kategorii wyłącznie pożaru, jako że definicja innego miejscowego zagrożenia, jako ostatnia wskazana w przepisie ustawy, ten rodzaj zdarzenia wyłącza. Adekwatnie natomiast w przypadku klęski żywiołowej także kierowane są do działań ratowniczych siły i środki podmiotów krajowego systemu, w tym obwodu operacyjnego (§ 14 pkt 1 i 2 r.o.k.s.r.g) oraz w celu ratowania życia i zdrowia jednostki systemu ratownictwa medycznego.

Trudne do zakwalifikowania w charakterze omawianej klęski żywiołowej może okazać się także zagrożenie powodzią. W ustawie Prawo wodne [25] przepis art. 16 pkt 43 definiuje powódź jako „czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych”. Mało precyzyjna definicja nie pozwala ocenić skali tego zagrożenia. Niemniej można założyć, iż może wystąpić ono zarówno w rozległej skali na obszarze kraju, kilku województw, jak i na terenie wyłącznie powiatu czy gminy w mniejszym nasileniu [26]. Oceniając powódź w kontekście definicji klęski żywiołowej, w zależności od wielkości tego zjawiska na danym terenie można będzie uznać je za ową klęskę jako wielkie zniszczenie na znacznych, dużych obszarach. Natomiast na wypadek wystąpienia powodzi na mniejszym obszarze, np. gminy, i w mniejszym nasileniu należałoby raczej zakwalifikować je w kategorii innego miejscowego zagrożenia, co stoi w sprzeczności z tymi poglądami, które zdają się powódź kwalifikować wyłącznie jako klęskę żywiołową [27, s. 146].

Niewątpliwie uzasadnione natomiast będzie oba te zdarzenia, a więc powódź i pożar, zakwalifikować jako klęskę żywiołową, ale w rozumieniu ustawy o stanie klęski żywiołowej [28] i to w zależności od zastosowanych środków ochrony. Ustawodawca definiując w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy pojęcie klęski żywiołowej jako warunku przyjęcia stanu klęski żywiołowej, klasyfikuje to zdarzenie jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, które zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, zaś pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Katastrofą naturalną w ust. 1 pkt 2 powołanego przepisu określone zostało zaś zdarzenie związane z działaniem sił natury, w tym m.in. wspomniane pożary czy powódzie.

Inaczej normatywna definicja z ustawy o ochronie przeciwpożarowej określa pojęcie innych miejscowych zagrożeń jako zdarzeń wynikających z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędących pożarem ani klęską żywioło-



wą, stanowiących zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków (art. 2 pkt 3 u.o.p.p.). Uwagę zwraca jednak fakt, iż w przypadku regulowanej tą ustawą kłęski żywiołowej (art. 1 u.o.p.p.) ustawodawca nie definiując jej, tym samym milczy co do zakresu czy charakteru niezbędnych środków celem jej zwalczania, w przeciwieństwie do innego miejscowego zagrożenia, gdzie z literalnego brzmienia przepisu wynika zakaz działań z zastosowaniem środków nadzwyczajnych. W wypadku innego miejscowego zagrożenia, podjęte siłami systemu ratowniczego działania organizacyjne i planowania mające na celu ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska, realizowane mogą być więc w ramach ratownictwa technicznego i medycznego oraz chemicznego i ekologicznego (§ 15, 16, 17 r.o.k.s.r.g.), przy współdziałaniu obwodu operacyjnego, a także systemu ratownictwa medycznego, które nie wymagają zastosowania nadzwyczajnych środków. Jak wynika z powyższego, te ostatnie są niezbędne, ale wyłącznie w przypadku kłęski żywiołowej z ustawy o stanie kłęski żywiołowej.

W kategorii innego miejscowego zagrożenia nie budzi wątpliwości zdarzenie kwalifikowane jako katastrofa budowlana. Zgodnie z art. 73 ustawy Prawo budowlane [29] oznacza niezamierzone (zatem powodowane siłami natury lub w tym wypadku wyłącznie nieumyślnym działaniem człowieka penalizowanym w przywołanym art. 163 § 2 w zw. z § 1 ust. 1 pkt 2 k.k.), gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, a także konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów urządzeń formujących, ścianek szczelnych i obudowy wykopów. Wszelkie działania ratownicze w tym obszarze muszą więc w ramach ratownictwa technicznego zmierzać do poszukiwania, dotarcia do poszkodowanych, zagrożonych osób, zwierząt, ale również udzielenia im pomocy, w tym zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia i środowiska, jak i usuwania skutków tych zagrożeń (§ 15 r.o.k.s.r.g.) przez podmioty krajowego systemu, w tym specjalistyczne grupy ratownictwa, a niekiedy przy współdziałaniu obwodu operacyjnego oraz zazwyczaj jednostek medycznych systemu ratownictwa medycznego.

Założenie wynikające z brzmienia definicji innego miejscowego zagrożenia, iż działania powyższe nie mogą być podejmowane przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, a jednocześnie muszą mieć na celu ochronę życia, zdrowia, mienia czy środowiska, pozwala odróżnić katastrofę budowlaną jako inne miejscowe zagrożenie z ustawy o ochronie przeciwpożarowej od awarii technicznej w znaczeniu przywołanej ustawy o stanie kłęski żywiołowej. Jej art. 3 ust. 1 pkt 3 w zw. z pkt 1 przewiduje bowiem gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, ale i urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości, których skutki zagrażają tym dobrom – dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach, środowisku na znacznych obszarach – a więc noszących znamiona kłęski żywiołowej wymagającej zastosowania środków nadzwyczajnych. Z tym też rozszerzeniem,

iż jak statuuje art. 3 ust. 2 tej ustawy, w przypadku awarii technicznej i katastrofy, ale naturalnej wywołanych nadto działaniem o charakterze terrorystycznym lub w cyberprzestrzeni, zatem będących efektem wspomnianych działań przestępczych.

Warto z kolei zauważyć, iż mimo braku definicji legalnej terroryzmu, w świetle przepisów ustawy Kodeks karny (art. 115 § 20 k.k.), ustawodawca podejmuje się określenia przestępstwa o takim charakterze, którym jest czyn zabroniony, popełniony w celu poważnego zastraszenia wielu osób, zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności oraz w celu wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce wskazanych podmiotów, a także groźba popełnienia takiego czynu. Zatem przestępstwa, które mają charakter celowy. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych [30] należy przez nie rozumieć działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu takim zdarzeniom, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku ich wystąpienia oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie. W obszarze reagowania na te zdarzenia i usuwania ich skutków oznaczać będzie więc także działania podmiotów krajowego systemu, które przewidują współpracę w ramach posiadanych sił i środków z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym (§ 32 ust. 2 w zw. z § 31 ust. 1 r.o.k.s.r.g).

Z uwagi więc na wielkość zagrożenia o charakterze terrorystycznym oraz w zależności od podjętych środków ochrony, wyczerpywać mogą one znamiona innego miejscowego zagrożenia lub klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy o ochronie przeciwpożarowej bądź ustawy o stanie klęski żywiołowej. Ustawa Prawo lotnicze [31] w art. 2 ust. 20 wskazuje na zagrożenia określające akt bezprawnej, celowej ingerencji, które można z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym utożsamiać, mianowicie zagrożenia bezpieczeństwa statku, lotnictwa cywilnego, osób i mienia w komunikacji czy znaczne zakłócenia ruchu lotniczego spowodowane m.in. użyciem przemocy, zniszczeniem, uszkodzeniem, podłożeniem substancji zagrażającej życiu i zdrowiu. Nadto dzieli je na wypadek oraz incydent lotniczy i poważny incydent lotniczy lub inne zdarzenie (art. 134 ust. 2, 5, 6, art. 135a u.p.l.). Sprowadzenie zaś bezpośredniego niebezpieczeństwa (zagrożenia) dla życia lub zdrowia wielu osób wskutek aktu terroryzmu polegającego na zawładnięciu statkiem powietrznym lub wodnym penalizowane jest w prawie karnym (art. 166 k.k.), podobnie jak umieszczenie na statku niebezpiecznego urządzenia lub substancji zagrażających bezpieczeństwu osób lub mienia znacznej wartości (art. 167 k.k.). W razie zaistnienia tego typu zagrożeń przepis ustawy Prawo lotnicze wskazuje na obowiązek działań poszukiwawczo-ratowniczych przez lotnicze zespoły do działań tych przygotowane (art. 140b u.p.l.).

Ustawowe regulacje nie podejmują natomiast definicji legalnych względem niektórych wypadków lub katastrof w ruchu lądowym wpisujących się w katalog innych miejscowych zagrożeń, ewentualnie klęski żywiołowej z ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Wobec katastrofy w komunikacji przepisy prawa karnego penalizują czyny, które w wyniku ich sprowadzenia lub bezpośredniego ich niebezpieczeństwa zagrażają życiu lub zdrowiu wielu osób, mieniu w wielkich rozmiarach bądź powodują obrażenia ciała w postaci ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub śmierci (art. 173 k.k. i art. 174 k.k.). Podobnie skutkiem wypadku komunikacyjnego spowodowanego nieumyślnie będą obrażenia ciała w postaci średniego, lekkiego bądź ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub śmierć (art. 177 k.k.). Ustawa karna nie definiuje natomiast tych zdarzeń. Z punktu widzenia doktryny i orzecznictwa wypadek [32, s. 19] interpretowany jest jako zdarzenie zakłócające ruch drogowy powodujące określone w powyższych przepisach skutki, zaś katastrofa [33] jako zakłócająca w sposób nagły i groźny ruch drogowy, sprowadzająca konkretne, rozległe i dotkliwe skutki, obejmujące większą liczbę ludzi lub mienie w znacznych rozmiarach oraz niosąca za sobą zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego. Zauważalna w definiowaniu różnica między wypadkiem a katastrofą sprowadza się więc do skali zdarzenia oraz wielkości skutków naruszenia dóbr ratowanych przez uprawnione podmioty krajowego systemu w ramach działań ratownictwa technicznego, z możliwością podejmowania, w zależności od skutków zdarzenia, ratownictwa chemicznego i ekologicznego, przy współdziałaniu obwodów operacyjnego oraz przez podmioty systemu ratownictwa medycznego.

Należy z kolei zauważyć, iż w obszarze innych katastrof w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym funkcjonują definicje legalne wypadku kolejowego, morskiego czy żeglugowego. Określone poszczególnymi ustawami [34] wskazują na konkretne, przypisane do danej specyfiki wypadku przesłanki ich zaistnienia oraz skutki w postaci zagrożenia lub bezpośredniego naruszenia życia, zdrowia, mienia i środowiska, które z oczywistych względów podlegają procedurom systemu ratowniczego.

Z powyższym zagadnieniem stanu klęski żywiołowej, i w tym zakresie katastrofy naturalnej, w szczególności awarii technicznej, ustawodawca łączy także zagrożenia cybernetyczne. Mianowicie ich skutkiem mogą być zdarzenia w cyberprzestrzeni rozumianej jako przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne [35], wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami (art. 3 ust. 2 u.s.k.ż.). Aspekt cyberbezpieczeństwa w wielu ważkich obszarach (ekonomicznym, gospodarczym, militarnym etc.) niewątpliwie ma wymiar państwowy, szerzej globalny, w którym szczególną rolę odgrywają organy władzy publicznej jako użytkownicy tychże systemów. W dobie cyfryzacji i społeczeństwa informacyjnego nie należy jednak tracić z pola widzenia sfery życia codziennego i związanych z nią bezpo-

średnich zagrożeń dla jednostki jako użytkownika. Dlatego w aktualnym stanie rzeczy powaga zagrożeń związanych z cyberprzestrzenią zobowiązuje państwo do szeregu działań kwalifikowanych w kategorii prewencyjnych i ochronnych działań ratowniczych, co oczywiście, realizowanych przez organy władzy publicznej. Z jednej strony można wskazać na popełnione w cyberprzestrzeni penalizowane przez ustawę karną czyny zabronione, *expressis verbis* jako przestępstwa komputerowe (art. 267, 268–268a, 269–269b k.k.), popełnione z wykorzystaniem komputera, sieci i systemów teleinformatycznych oraz nowych technologii (art. 286, 278 § 2, 287, 285, 270 § 1, 276, 303, 310, 167 § 1, 130 § 2, 190a k.k.) czy z wykorzystaniem komputera skierowane przeciwko wolności seksualnej popełnione na szkodę małoletniego (art. 200a, 202 k.k.) bądź przeciwko czci (art. 212, 216 § 2 k.k.). W zależności zaś od typu przestępstwa i jego skutku także wymagające działań podmiotów krajowego systemu ratowniczego i ratownictwa medycznego.

Z drugiej, nie tylko sankcje karne za liczne przestępstwa w cyberprzestrzeni są wynikiem działań państwa w kierunku zapobiegania i ochrony dóbr prawnie chronionych jednostki, innych podmiotów bądź szerszej ich grupy. W świetle ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa [36] definiowanego jako odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy (art. 2 pkt 4 u.k.s.c.) [37, s. 27–32], celem krajowego systemu jest zapewnienie tak rozumianego cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym. W szczególności obejmuje ono działania, których skutkiem jest odpowiedni poziom bezpieczeństwa systemów informacyjnych (inaczej teleinformatycznych w świetle powołanej ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne), które służą świadczeniu usług drogą elektroniczną [38] w zakresie internetowej platformy handlowej, przetwarzania w chmurze i wyszukiwania stron internetowych oraz usług mających kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej i gospodarczej w sektorach energetycznym, transportu, bankowości i infrastruktury rynków finansowych, ochrony zdrowia, zaopatrzenia w wodę i jej dystrybucji oraz infrastruktury cyfrowej, realizowanych przez podmioty publiczne i komercyjne, w tym osoby fizyczne. Co więcej, działania powyższe mają na celu zapewnienie obsługi incydentów będących wynikiem zagrożeń cyberbezpieczeństwa, klasyfikowanych według określonej gradacji jako incydent, incydent krytyczny, poważny, istotny oraz w podmiocie publicznym (art. 2 pkt 5–9 u.k.s.c.). To oznacza też, że incydent może dotyczyć podmiotów, które dysponują systemami i sieciami teleinformatycznymi, które wchodzi w skład infrastruktury krytycznej w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym [39]. Zatem zagrożenia cyberbezpieczeństwa mogą doprowadzić do sytuacji kryzysowej definiowanej w art. 3 pkt 1 u.z.k. Niezależnie natomiast od rodzaju incydentu ich obsługa polega na czynnościach wykrywczych, rejestrowaniu, analizie, klasyfikowaniu, priorytetyzacji, działaniach naprawczych oraz ograniczeniu ich skutków.

Normatywna identyfikacja zagrożeń wskazuje także na zjawiska związane z ochroną bezpieczeństwa środowiska, które mogą wynikać z naturalnych reakcji przyrody, jak i z działań człowieka. Ustawa Prawo ochrony środowiska [40] w art. 3 pkt 23 i 24 podejmuje się definiowania poważnej awarii jako zdarzenia, w szczególności emisji, pożaru lub eksplozji, powstałych w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, które to zgodnie z pkt 37 tego przepisu ze względu na swoje właściwości chemiczne, biologiczne lub promieniotwórcze mogą, w razie nieprawidłowego obchodzenia się z nimi, spowodować zagrożenie życia, zdrowia ludzi lub środowiska. W ramach ustawy sprecyzowano w związku z tym substancje niebezpieczne, które są skutkiem, jak wynika z powołanej definicji, poważnej awarii, głównie emisji, pożaru lub eksplozji, z punktu widzenia ustawy Kodeks karny (art. 163 § 1 k.k.) penalizowanych jako zdarzenia powszechnie niebezpieczne.

Za przykład substancji niebezpiecznej ustawodawca wskazuje surowiec, półprodukt, odpad albo substancję powstałą w wyniku awarii. Z faktu właściwości promieniotwórczych substancje powstałe w wyniku awarii wywołać mogą z kolei regulowane art. 3 pkt 55 ustawy Prawo atomowe [41] zdarzenie radiacyjne jako sytuację związaną z zagrożeniem wymagającym pilnych działań celem ochrony ludzi i pracowników. Zdarzenie radiacyjne, jak wynika z art. 82 powołanego aktu, może zaś wystąpić na trzech poziomach – jednostki organizacyjnej, na terenie której powstało, województwa lub kraju oraz wskutek nieumyślnego bądź umyślnego działania człowieka powodującego zdarzenie mające zgodnie z ustawą karną (art. 163 § 1 ust. 4 i § 2 k.k.) postać gwałtownego wyzwolenia energii jądrowej lub wyzwolenia promieniowania jonizującego. Wynika więc, iż w zależności od terytorialnego rozmiaru zdarzenia radiacyjnego różna może być także skala wymaganych środków ochrony. Spełnienie wymienionych przesłanek dla zaistnienia zdarzenia radiacyjnego pozwoli zatem zakwalifikować tę sytuację wymagającą pilnych działań ochronnych jako inne miejscowe zagrożenie bądź klęska żywiolowa regulowane ustawą o ochronie przeciwpożarowej, jak i klęska w kategorii stanu klęski żywiolowej.

W obszarze zagrożeń jako determinantów bezpieczeństwa i porządku publicznego najistotniejszą rolę odgrywają niewątpliwie zagrożenia dla bezpieczeństwa zdrowotnego, których wyeliminowanie wymaga zastosowania różnych środków zabezpieczenia i ochrony. Owszem, wskazane dotychczas zagrożenia zwykle będą zagrażać także życiu i zdrowiu ludzi, niemniej obszarem, w którym ustawodawca podejmuje się definiowania zagrożeń dla bezpieczeństwa zdrowotnego, są zagrożenia epidemiczne i ich rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie. Zagrożeniem epidemicznym, zgodnie z art. 2 pkt 31 w zw. z pkt 9 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi [42], jest zaistnienie na danym obszarze warunków lub przesłanek wskazujących na ryzyko wystąpienia epidemii, która oznacza wystąpienie zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w lic-

bie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących, chociażby obecny SARS-Cov-2. Chorobą zakaźną ustawa w art. 2 pkt 3 i 4 określa tę, która została wywołana przez biologiczny czynnik chorobotwórczy, a chorobą szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną – chorobę zakaźną łatwo rozprzestrzeniającą się, o wysokiej śmiertelności, powodującą szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego i wymagającą specjalnych metod zwalczania.

W zależności więc od obszaru, na jakim wystąpi epidemia, od liczby zakażonych lub zachorowań na choroby zakaźne oraz podjętych środków wymagających bądź też niewymagających nadzwyczajnego działania zaliczyć można będzie zagrożenia epidemiczne do innych miejscowych zagrożeń lub klęski żywiołowej niewyczerpującej bądź też wyczerpującej znamiona stanu klęski żywiołowej. Warunkiem przyjęcia katastrofy naturalnej w kategorii stanu klęski żywiołowej będzie mogło być, jak wynika z jej definicji, masowe wystąpienie chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych, a które *notabene* miało miejsce w przypadku aktualnej epidemii. Przy czym istotnym elementem oceny zagrożenia epidemicznego jest również ustalenie jego źródła. Nie musi bowiem być ono naturalne. Może też pochodzić od człowieka i być działaniem nieumyślnym albo jako wspomniany już zamach terrorystyczny – wywołany zagrożeniem czynnikiem biologicznym (art. 167 § 1 k.k. umieszczenie substancji niebezpiecznej, względnie art. 165 § 1 pkt 1 k.k. sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia wielu osób, powodując zagrożenie epidemiologiczne, szerzenie się choroby zakaźnej). Z uwagi na to właśnie źródło nieuzasadnione byłoby więc przyjęcie takiego zdarzenia jako katastrofy naturalnej powodowanej, jak statuuje przepis, siłami natury. W tym przypadku właściwa wydaje się kwalifikacja katastrofy naturalnej wywołanej działaniami o charakterze terrorystycznym. Co więcej, sam ustawodawca, aczkolwiek w rozporządzeniu (§ 2 pkt 15 r.o.k.s.r.g.), klasyfikuje zagrożenia CBRNE jako zagrożenia powodowane przez czynniki chemiczne, biologiczne, radioaktywne, nuklearne oraz wybuchowe, które ze względu na swoje właściwości zostały użyte lub mogły zostać użyte w sposób celowy do wywołania zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz środowiska naturalnego. Niezależnie natomiast od wskazanych kryteriów zwalczanie tego typu zjawisk, w tym zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, obejmuje działania jednostek krajowego systemu, w tym wyspecjalizowanych podmiotów realizujących pomoc w zabezpieczeniu terenu, przygotowaniu materiałów dezynfekujących i dekontaminacji wstępnej na miejscu prowadzenia działań (§ 32 ust. 1 i 2 r.o.k.s.r.g.), jak również jednostek systemu ratownictwa medycznego.

#### 4. Podsumowanie

W świetle powyższych uwag, porównując katalog zagrożeń statutowanych ustawą o ochronie przeciwpożarowej względem zagrożeń z ustawy o stanie klęski żywiołowej, nasuwa się spostrzeżenie odnośnie ich sklasyfikowania i zakresu, co niewątpliwie związane jest też z zakresem działania systemu ratowniczego. Definiowany w ustawie o stanie klęski żywiołowej zakres klęski żywiołowej (jako katastrofy naturalne i awarie techniczne) jest szerszy od pożaru, klęski żywiołowej i innego miejscowego zagrożenia regulowanych ustawą o ochronie przeciwpożarowej. Przy czym uzasadnione jest to nie tylko zakresem zagrożeń, ale ich rozmiarem i siłą. W doktrynie wskazuje się, że stan klęski żywiołowej nie jest stanem powodowanym przez człowieka, a wyłącznie siły wyższej, sił przyrody [43, s. 315]. Dokonana analiza normatywna zagrożeń przeczy jednak takiemu twierdzeniu. Sama definicja katastrofy naturalnej i awarii technicznej z ustawy o stanie klęski żywiołowej w związku ze zdarzeniem w cyberprzestrzeni lub działaniem o charakterze terrorystycznym wskazuje, iż mogą one taką katastrofę lub awarię wywołać. Uzasadnione będzie zatem przyjęcie katastrofy naturalnej i awarii technicznej stanowiących o stanie klęski żywiołowej z ustawy o stanie klęski żywiołowej jako zdarzeń powodowanych nie tylko działaniem sił natury, ale i człowieka. Nie można bowiem wykluczyć spowodowania tych zdarzeń umyślnym działaniem człowieka o znamionach przestępstwa o charakterze terrorystycznym bądź w cyberprzestrzeni, którego skutkiem jest powódź czy podpalenie na wielkich obszarach bądź zawalenie się budowli w wielkich rozmiarach, czy spowodowanie stanu epidemii obejmującego całe terytorium państwa. Poza tym w przypadku samej definicji awarii technicznej mowa jest o gwałtownym, nieprzewidzianym zniszczeniu lub uszkodzeniu, co należy rozumieć nie tylko jako możliwe działanie sił natury, ale także jako działanie nieumyślne człowieka, względnie umyślne, aczkolwiek z zamiarem ewentualnym. Istotne są wobec powyższego skala czy rozmiar zagrożenia dla poszczególnych dóbr, życia lub zdrowia dużej liczby osób, mienia w wielkich rozmiarach albo środowiska na znacznych obszarach.

Dla oceny katastrofy lub awarii jako uzasadniających stan klęski żywiołowej istotne jest natomiast nie tyle źródło tych zdarzeń, a fakt, iż wymagają zastosowania nadzwyczajnych środków działania. Wymaga zaznaczenia, iż nie każda katastrofa lub awaria uzasadniać będzie wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, bowiem ich znamiona muszą mieć charakter kwalifikowany jako klęska żywiołowa. Zarówno wykładnia funkcjonalna, jak i względy gwarancyjne nakazują przyjąć, że wymóg wykazania znamion klęski żywiołowej dotyczy zarówno awarii technicznej, jak i katastrofy naturalnej [44, s. 1626], które to uzasadniają wprowadzenie stanu klęski żywiołowej celem efektywnego usunięcia jej skutków. Zastosowanie więc środków nadzwyczajnych w sytuacji zagrożeń nieposiadających cech stanu klęski żywiołowej, a więc wobec pożaru, innego miejscowego zagrożenia i klęski

żywiolowej z ustawy o ochronie przeciwpożarowej, wobec dotychczasowych ustaleń, należy przyjąć za niedopuszczalne. Adekwatne zastrzeżenie wynika z ustawy o zarządzaniu kryzysowym wskazanym jako jedno z trzech form działania organów władzy publicznej w reakcji na określone wyżej zdarzenia naruszające bezpieczeństwo państwa w różnych jego wymiarach, w tym też poszczególne dobra. Jako działalność organów administracji publicznej, zgodnie z ustawą (art. 2 w zw. z art. 3 pkt 2 u.z.k.), zarządzanie kryzysowe jest elementem kierowania bezpieczeństwem państwa polegającym na zapobieganiu, przygotowaniu, reagowaniu na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtworzeniu zasobów infrastruktury krytycznej obejmującej *stricte* systemy ratownicze, ale też między innymi systemy ochrony zdrowia, sieci teleinformatycznych, transportu, zaopatrzenia w wodę, przechowywania i stosowania substancji chemicznych, promieniotwórczych, istotnych z perspektywy ratownictwa. O ile natomiast sytuacja kryzysowa wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzkiego życia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołując znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 u.z.k.), o tyle powstałe zdarzenia będą uzasadniać działania, które nie wymagają sięgania po środki nadzwyczajne przewidziane dla stanu klęski żywiołowej. Warto zauważyć, że sytuacja kryzysowa, będąc konsekwencją wielu zagrożeń bezpieczeństwa, obejmuje także katastrofy naturalne oraz awarie techniczne, z tym jednak zastrzeżeniem, iż zastosowane wówczas środki nie mogą posiadać przymiotu nadzwyczajnych, co szczególnie należałoby wiązać z kwestią możliwości w stanie klęski żywiołowej ograniczenia wolności i praw. W tym sensie słusznie się podkreśla, iż w przypadku tego stanu nadzwyczajnego decydującym kryterium jest źródło zagrożeń, które owszem uzasadnia zastosowanie środków nadzwyczajnych, to jednak z uwagi na brak lub ograniczony charakter czynnika ludzkiego w kreowaniu tych zagrożeń nie wymaga drastycznych ograniczeń celem ich zwalczania [44, s. 1625].

Przesłanką uznania sytuacji kryzysowej jest zagrożenie wewnętrzne i zewnętrzne, które prowadzić może do zakłócenia, ograniczenia, aczkolwiek podstawowych warunków funkcjonowania państwa. Także z perspektywy zarządzania bezpieczeństwem wskazuje się słusznie, iż zarządzanie kryzysowe, a dokładniej zarządzanie w sytuacji kryzysowej powinno postrzegać się jako zarządzanie w warunkach szczególnych określanych jako niestandardowe, rzadkie [45, s. 52]. Wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie uzasadnia więc katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutkiem będzie wyłącznie poważne zagrożenie lub zakłócenie funkcjonowania państwa [46, s. 111–112]. Nie jest wobec powyższego także możliwe utożsamianie w omawianym zakresie sytuacji kryzysowej w ogólnie ze stanami nadzwyczajnymi [47]. Normy konstytucyjne [48], głównie w art. 228 wprowadzając wymóg łącznego zaistnienia sytuacji szczególnego zagrożenia destabilizującego funkcjonowanie państwa [49] oraz w związku z usunięciem tego



zagrożenia zastosowania środków nadzwyczajnych, ustanawiają tym samym zakaz wprowadzenia ustawą innych niż przewidziane Konstytucją, stanów nadzwyczajnych oraz stosowania takich środków.

W powyższym kontekście należy założyć, iż działania organów władzy publicznej w reakcji na powstałe zagrożenie lub zdarzenie będą zróżnicowane. Mianowicie, instytucję ratownictwa należałoby zakwalifikować jako reakcję na zagrożenia lub zdarzenia, których skala nie narusza bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz dóbr prawnie chronionych w stopniu, który zakłócałby normalne funkcjonowanie państwa. Krajowy system w ramach systemu ratowniczego działa w tym przypadku w trybie stałego czuwania i reagowania na zagrożenia oraz zdarzenia nimi powodowane poprzez walkę z pożarami, klęskami żywiołowymi, innymi miejscowymi zagrożeniami, w tym ratownictwo techniczne, ekologiczne, chemiczne i medyczne. Jednocześnie te działania krajowego systemu mogą wymagać wsparcia obwodów operacyjnych centralnego i krajowego, gdy dotychczasowe siły i środki okazały się niewystarczające. Z kolei w ramach ratownictwa medycznego system na każdym ze wskazanych poziomów zapewnia pomoc każdej osobie w stanie nagłego zagrożenia życia i zdrowia poprzez świadczenia opieki zdrowotnej, w tym medyczne czynności ratunkowe.

W przypadku natomiast wystąpienia zagrożenia, w efekcie zdarzenia, którego skutków nie można jednak wyeliminować zwykłymi siłami ratownictwa, bowiem ograniczone czy zakłócone zostają podstawowe warunki funkcjonowania państwa wskutek wystąpienia sytuacji kryzysowej, niewymagającej jednak nadzwyczajnych środków działania, ustawodawca wskazuje na zarządzanie kryzysowe, naprzeciw stanu nadzwyczajnego – stanu klęski żywiołowej, w którym zagrożenia i zdarzenia destabilizują funkcjonowanie państwa, powodując tym samym konieczność użycia takich właśnie środków. Ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 17 u.s.k.ż. wprost statuuje o zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu przez zobowiązane tym przepisem podmioty, w tym *stricte* ratownicze, jak Państwową Straż Pożarną oraz inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym dysponentów jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz inne właściwe państwowe urzędy, inspekcje, służby. Mimo doktrynalnych sporów działania określone tym przepisem mogą oznaczać zarówno prewencyjny charakter wprowadzenia takiego stanu, zatem zamiar zapobieżenia katastrofie naturalnej lub awarii technicznej, jak i zapobieżenie ich skutkom. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której znamiona klęski żywiołowej nie wystąpiły, a wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego ma na celu umożliwienie podjęcia działań, które zmierzają do przygotowania się na nadchodzące niebezpieczeństwo. Kwestia charakteru prewencyjnego nie wydaje się być z kolei problematyczna w odniesieniu do działań podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego. Ustawa wprost określa, na czym polega działanie organów władz publicznych, a więc na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowa-

niu w drodze zaplanowanych działań oraz reagowaniu w przypadku jej wystąpienia i usuwaniu jej skutków. W tym przypadku działania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw przewidują współdziałanie organów władz publicznych (centrów zarządzania kryzysowego) z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne oraz w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w sytuacjach awaryjnych, losowych oraz zaburzeń funkcjonowania systemu (art. 13 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 5 i 8 u.z.k.). Zadania, które mają na celu zapobieganie i ochronę życia, zdrowia, mienia, środowiska, w ramach podsystemu wykonawczego w zarządzaniu kryzysowym wykonują więc głównie systemy ratownicze, wspomniany krajowy system i system ratownictwa medycznego. Jednocześnie z uwagi na rozmiar szkód i niezbędną pomoc ustawodawca wprowadza możliwość planowania użycia i uczestnictwa oddziałów Sił Zbrojnych do wykonywania zadań uwzględniających działania prewencyjne oraz ratownicze, w tym koordynację i dowodzenie tymi działaniami, tak w przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej, w tym katastrofy naturalnej czy awarii technicznej (art. 18 u.s.k.ż.), jak i zarządzania kryzysowego, w tym sytuacji kryzysowej i zagrożeń dla infrastruktury krytycznej (art. 25 u.z.k.).

W kontekście analizowanych działań ważnym elementem systemu bezpieczeństwa państwa jest wspomniane zapobieganie i ochrona przed zagrożeniami o charakterze terrorystycznym oraz w cyberprzestrzeni, podejmowane w ramach z działań ratowniczych. Kluczowa ustawa dla działań organów władzy publicznej w obszarze zagrożeń terrorystycznych – ustawa o działaniach antyterrorystycznych nie wprowadza przepisów, które wprost zobowiązywałyby do współpracy z krajowym systemem ratowniczym i systemem ratownictwa medycznego. Niemniej przepisy ustawy nakładają na zobowiązane nią organy działania prewencyjne i ochronne. W sytuacji zdarzeń o charakterze terrorystycznym ustawodawca wprowadzając stopnie alarmowe w zależności od zagrożenia działaniem terrorystycznym, daje podstawę dla realizacji przedsięwzięć i procedur zarządzania kryzysowego przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, a takim także są podmioty krajowego systemu ratowniczego i ratownictwa medycznego. Ponadto ustawa o ochronie przeciwpożarowej zobowiązuje krajowy system do współpracy w ramach posiadanych sił i środków z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych, w tym zdarzeń o charakterze terrorystycznym, poprzez udzielanie pomocy w zabezpieczeniu terenu działań i wymianę informacji o zagrożeniu czy prowadzenie dekontaminacji wstępnej pod nadzorem przedstawiciela właściwego organu. Także utworzenie w zakresie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa ram prawnych dla działania Zespołów Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego – CSIRT GOV, MON, NASK, jak również dla operatorów usług kluczowych i cyfrowych oraz podmiotów publicz-

nych, w dobie cyfryzacji i zagrożeń sieci i systemów komputerowych oraz przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, nie przewiduje literalnie współpracy z krajowym systemem ratownictwa i systemem ratownictwa medycznego. W tym zakresie organy CSIRT zobowiązane są do monitorowania zagrożeń i incydentów, szacowania ryzyk, reagowania na zgłoszone incydenty, ich klasyfikowania oraz do współpracy w zakresie koordynowania obsługi incydentów na obszarze kraju, ale także państw członkowskich Unii Europejskiej, zaś operatorzy usług i podmioty publiczne do zarządzania incydentami, zatem obsługi incyduentu, usuwania ich przyczyn poprzez wdrożenie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych oraz ich zgłaszania do właściwych organów nadzoru CSIRT. Tak więc ani ustawa, ani akty wykonawcze do ustawy nie nawiązują do przedmiotowej współpracy, co też nie oznacza, że taka nie ma miejsca. Z jednej strony są to niewątpliwie działania, które wymagają wiedzy specjalistycznej, i o innym charakterze aniżeli typowe działania ratownicze. Z drugiej można przywołać te przepisy ustawy, które wskazują na incydenty, jak krytyczny, który może spowodować zagrożenie wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, dotyczącego systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub wchodzących w skład infrastruktury krytycznej i wprowadzenie w związku z tym stopni alarmowych CRP (ALFA, BRAVO, CHARLIE, DELTA), o których mowa w ustawie o działaniach antyterrorystycznych. Zarówno wskazane tym przepisem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jak też potencjalne zagrożenia w cyberprzestrzeni, których skutkiem mogłyby być zdarzenia wypełniające znamiona pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia bądź katastrofy naturalnej czy awarii technicznej w rozumieniu stanu klęski żywiołowej, będą wymagały działań ze strony wspomnianych służb ratunkowych regulowanych właściwymi dla nich ustawami.

Niezależnie więc od analizowanych sytuacji, w jakich następuje reagowanie na zaistniałe zdarzenia spowodowane zagrożeniami, podstawą zawsze będą przedsięwzięcia, które można określić jako prewencję i działania ratownicze. Z uwagi jednak na rodzaj działań ratowniczych oraz ich zasięg, jak również na wartości i dobra podlegające ratowaniu, w pewnych przypadkach działania te będą mogły być podejmowane równocześnie. W zależności od rodzaju i skali zagrożeń, w efekcie zdarzeń, polegać mogą bowiem na ratowaniu wielu dóbr, życia, zdrowia, mienia, środowiska, a jednocześnie wymagać różnych środków i sił ratownictwa pożarowego, powodziowego, medycznego, technicznego, wodnego, ekologicznego, w tym radiacyjnego oraz na wypadek zdarzeń o charakterze terrorystycznym, w cyberprzestrzeni. Przy uwzględnieniu także zasięgu działań ratowniczych na danym terytorium, ich zakresu i wielkości określającej ich poziom organizacyjny jako akcję, działania i operację ratowniczą, realizowane będą w systemie ratowniczym bądź to w stanie zwykłego reagowania, zarządzania kryzysowego lub w stanie nadzwyczajnym – stanie klęski żywiołowej. Z kolei sposób i zakres przetwarzania informacji, w tym danych osobowych i brak kontroli nad podmiotami

przetwarzającymi oraz nad siecią i systemem teleinformatycznym sprawia, że wiele działań w cyberprzestrzeni stanowi źródło zagrożeń, w szczególności, gdy są dokonywane w niewłaściwym celu, zakresie lub przez nieuprawnione podmioty. Wymagane jest zatem, by zabezpieczenie i ochrona zasobów informacyjnych, nierozzerwalnie związanych z interesem bezpieczeństwa państwa i jego podmiotów, były w sposób dostateczny regulowane na płaszczyźnie ustawowej, zaś każde naruszenie dóbr będące wynikiem zdarzeń w cyberprzestrzeni podlegało odpowiednim działaniom ratowniczym. Te ostatnie w świetle powoływanych ustaw zdają się być wystarczające.

### Bibliografia/References

1. Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
2. Garlicki L., *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
3. Rabiega A., *Ochrona życia i zdrowia ludzkiego w działaniach podmiotów administrujących w sferze opieki zdrowotnej*, Warszawa 2009.
4. Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
5. Ziobro J., *Racjonalizacja działań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego [w:] Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, red. B. Wiśniewski, Tom I, Warszawa 2017.
6. *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, t. 2, Warszawa 1998.
7. Flis J., *Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego [w:] Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006.
8. Ziobro J., *Teoretyczne i praktyczne konteksty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Aspekty prawno-organizacyjne i geograficzno-przestrzenne*, Część 1, Warszawa 2019.
9. Hołyst B., *Na granicy życia i śmierci*, Warszawa 1997.
10. Wiśniewski B., Zalewski S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006.
11. Rydlewski G., *Decydowanie w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego [w:] Decydowanie publiczne*, red. G. Rydlewski, Warszawa 2011.
12. Kitler W., *Pojęcie bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo narodowe [w:] Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2013.
13. Rutkowski C., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Tożsamość – kierowanie – zarządzanie*, Warszawa 2010.
14. Wołpiuk W.J., *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjno-prawne [w:] Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem, Tom II. Bezpieczeństwo*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 2010.
15. Wiśniewski B., *Pojęcie oraz typologie bezpieczeństwa i zagrożeń [w:] Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. B. Wiśniewski, Szczytno 2011.

16. Pomykała M., *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów 2015.
17. Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
18. Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 869 ze zm.).
19. Wyrok SN z 13 lutego 1978 r., IV KR 18/78, OSNPG 1978, Nr 7, poz. 80.
20. Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2005; Kurzępa B., *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013.
21. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).
22. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1737).
23. Ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2053 ze zm.).
24. Kurzępa B., *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013.
25. Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.).
26. Wyroku WSA w Olsztynie z 10 września 2013 r., II SA OI 539/13, LEX nr 1373788.
27. Janku Z., *Administracyjnoprawna regulacja działań administracji publicznej w stanach nadzwyczajnego zagrożenia życia, zdrowia lub mienia* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998.
28. Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).
29. Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).
30. Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działalności antyterrorystycznej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2234 ze zm.).
31. Ustawa z 23 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 784 ze zm.).
32. Rajchel K., Wieczorek S., *Wypadki drogowe w świetle badań*, Rzeszów 2000.
33. Uchwała Pełnego Składu Izby Karnej SN z 28 lutego 1975 r., V KZP 2/74, OSNKW 1975, Nr 3–4, poz. 33; wyrok SN z 21 maja 1974 r., III KR 407/74, OSNPG 1974, Nr 10, poz. 109.
34. Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1984 ze zm.); ustawa z 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 159); ustawa z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1097).
35. Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.).
36. Ustawa z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1369 ze zm.).
37. Banasiński C., *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni* [w:] *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, red. C. Banasiński, Warszawa 2018.
38. Ustawa z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344).
39. Ustawa z 26 kwietnia 2006 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1856 ze zm.).

40. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.).
41. Ustawa z 29 listopada 2001 r. Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1941 ze zm.).
42. Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2069 ze zm.).
43. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000.
44. Steinborn S., *Art. 232 [w:] Konstytucja RP Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016.
45. Rysz S.J., *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, wyd. drugie, Warszawa 2020.
46. Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
47. Wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK ZU 2009, Nr 4, poz. 51.
48. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
49. Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98 OTK 1998, Nr 4, poz. 48.