

kpt. dr inż. Paweł GROMEK
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie

Integracja działań ratowniczych polskiego systemu ratownictwa

The Rescue System of the Republic of Poland – Essence and Integration Guidelines

Omówienie

W artykule przedstawiono autorskie ujęcie ratownictwa i sposobów jego systemowej integracji w Polsce. Skupiono się na zdefiniowaniu Polskiego Systemu Ratownictwa (PSR), który szczerze wypełnia domenę działań ratowniczych w stosunku do ludzi, mienia i środowiska.

Dokonano ogólnego opisu elementów omawianego systemu, relacji zachodzących między nimi oraz celu wyodrębnienia PSR z systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

Artykuł wzbogacono o treść wytycznych integracji PSR, uwzględniających jego sieciowy charakter oraz aktualne trendy transformacyjne systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

Słowa kluczowe: ratownictwo, działania ratownicze, system, ochrona ludności, sieć

Summary

Nowadays, there is a lack of a coherent and holistic approach to all rescue types in Poland. Functioning, formalized rescue systems (National Firefighting and Rescue System – KSRG, the State Medical Rescue system) do not cover the whole domain of rescue operations carried in Poland, abroad and directed at people, property and environment.

Considering the holistic approach to the rescue, there is a need to think about the system categories. As far as the Rescue System of the Republic of Poland (PSR) is concerned, the previous identification of the system elements, relevant relations and the reason of the system existence is necessary.

The research results point out quantitative and qualitative complexity of the rescue subjects. The preliminary analysis of the relations between the subjects leads

to justification of the PSR net structure. It is justified by the PSR domain – rescuing not only people, but also property and the environment.

The PSR integration key is to build the system that hermetically fills the rescue domain, as well as the structure corresponding to the Polish rescue practices. Due to this assumption, the PSR net structure should allow to build hierarchy of the PSR subsystems, based on the trade rescue typology. The subjects performing rescue services should be able to participate in more than one PSR subsystems.

Furthermore, the present transformation trends of the national security system of the Republic of Poland determine the necessity of integration the following PSR aspects as: notification, warning, organization and coordination of rescue operations, proceeding procedures, communication, equipment, documentation, data and information exchange, as well as rescue operations effectiveness.

Keywords: rescue, rescue operations, system, people protection, net.

Wprowadzenie

„Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, lecz bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym”¹. Za R. Kuźniarem, „Jest ono pierwotną, egzystencjalną potrzebą jednostek, grup społecznych, wreszcie państw”². Pozostaje w bezpośredniej relacji z pożądanymi społecznie wartościami, spośród których do najistotniejszych należy zaliczyć ludzkie życie i zdrowie. Nadmienia się, że zakłócenia w urzeczywistnianiu tychże wartości mogą być traktowane jako zagrożenia, zaś stan bezpośredniego zagrożenia ludzkiego życia bądź zdrowia to przesłanka za podejmowaniem niezwłocznych, zdecydowanych i, co kluczowe, sprawnych działań w domenie ratownictwa.

Analizując liczne doniesienia medialne z całego świata, można dojść do wniosku, że ratownictwo odgrywa bardzo istotną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa powszechnego w XXI wieku. Mnogość podmiotów ratowniczych, coraz bardziej nowoczesny sprzęt na ich wyposażeniu, jak również stale rosnąca partycypacja społeczna w działaniach ratowniczych, zdecydowanie sprzyjają budowaniu poczucia sprawstwa i zakotwiczenia wśród obywateli, kształtując w ten sposób ich poczucie bezpieczeństwa³. Równocześnie czynią problematykę ratownictwa bardziej szeroką i złożoną. Wraz z rozwojem ratownictwa zaczęto więc dostrzegać potrzebę integracji działań ratowniczych i podmiotów związanych z tymi działaniami, celem właściwych podnoszenia sprawności i zwiększania efektu synergicznego.

¹ B. Ferenz: O bezpieczeństwie w Europie, *Mysł Wojskowa* 1996, nr 2, s. 149 [za:] K. Neumann, Die Bundeswehr in einer Welt im Ubruch, Wolf Jobst Verlag GmbH, Berlin 1994.

² R. Kuźniar: Po pierwsze bezpieczeństwo, *Rzeczpospolita*, 9 stycznia 1996 r.

³ Szerzej, E.M. Marciniak: Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.): *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 58–59.

Biorąc pod uwagę dokumenty strategiczne traktujące o bezpieczeństwie narodowym RP, już w 2007 roku mówiono o trwającym procesie przekształcania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) w Zintegrowany System Ratowniczy (ZSR)⁴. Mimo iż rzeczywiste prace nad owym przedsięwzięciem rozpoczęto jeszcze wcześniej⁵, to nawet współcześnie owa integracja jest sprowadzana nierzadko wyłącznie do wspólnego traktowania domeny działania KSRG i systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM)⁶. Już wyniki analizy właściwych aktów prawnych utwierdzają w przekonaniu, że KSRG i system PRM niecałkowicie wypełniają zakres działań ratowniczych, w obliczu średnich zagrożeń zdrowia i życia ludzkiego, tym bardziej zagrożeń mienia i środowiska⁷. Nie uwzględnia się w nich bowiem m. in. ratownictwa górniczego, ratownictwa górskiego, ratownictwa zwierząt, a także ratownictwa wodnego (w zakresie działalności organizacji pozarządowych). Nawiązują do nich, co prawda, inne dokumenty prawne⁸, brakuje jednak spójnego i holistycznego ujęcia wszystkich rodzajów ratownictwa w Polsce.

Pewne wskazówki odnośnie kierunków integracji polskiego ratownictwa zostały zawarte w dokumentach wieńczących strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego RP. Ratownictwo wpisano w system bezpieczeństwa narodowego RP.

Jednocześnie zdarzenia związane z kryzysem ukraińskim pozwalają uzmysłowić fakt, że działania ratownicze nie są podejmowane wyłącznie w czasie normalnym funkcjonowania państwa (czasie permanentnego czuwania i doraźnego reagowania). Nierzadko realizuje się je równocześnie i/lub w rezultacie działań *vel directo* militarnych.

Powyższe rozważania stanowią wprowadzenie do eksploracji problematyki ratownictwa. Za jej cel autor przyjął uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. *Jakie są istota i rodzaje ratownictwa?*
2. *W jaki sposób można przedstawić ratownictwo w świetle jego systemowego ujęcia?*
3. *W jakich kierunkach powinna przebiegać integracja Polskiego Systemu Ratownictwa (PSR)?*

Podjęty wysiłek badawczy skutkował określeniem wspomnianych kierunków integracji, przy uwzględnieniu aktualnych trendów transformacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Jego rezultat należy traktować jako punkt wyj-

⁴ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, s. 27.

⁵ Ustawa o krajowym systemie ratowniczym, projekt z 27.05.2003 r.

⁶ A. Ferenc: Zintegrowany system ratowniczy w Polsce, Promotor, Warszawa 2006.

⁷ Por., rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 2011 nr 46 poz. 239), ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 757, 1245 i 1635, z późn. zm.).

⁸ Zob., ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj. Dz.U. z 2013 r. 743, 984, z późn. zm.), art. 29 ust. 1 pkt. 7.

ścia do zgłębionej analizy szczegółowych podsystemów PSR, na dalszych etapach pracy naukowej.

1. Ratownictwo – istota i typologia

Według internetowego Słownika Języka Polskiego PWN, termin *ratować* jest definiowany przez takie określenia, jak⁹:

- udzielać pomocy w niebezpieczeństwie lub w trudnej sytuacji,
- ochraniać kogoś od nieszczęścia, kłopotów,
- podejmować starania celem ocalenia, zachowania czegoś,
- polepszać czyjąś trudną sytuację.

Rozumienie słownikowe nie precyzuje zagrożeń, przed którymi należy ratować. To dość ogólne ujęcie znajduje swoje odzwierciedlenie w definicjach samego ratownictwa. Przykładowo, zgodnie ze słowackim stanem prawnym, ratownictwo górskie jest utożsamiane z działaniami polegającymi na odszukaniu osób znajdujących się w stanie zagrożenia, udzieleniu im pierwszej pomocy oraz przetransportowaniu do punktu pomocy medycznej (lekarskiej)¹⁰. Podobnie ratownictwo (w ujęciu ogólnym) zostało zdefiniowane w dokumentach Departamentu Obrony USA¹¹. Można więc mówić o bliskiej relacji działań ratowniczych z działaniami ewakuacyjnymi. Znajduje to swoje potwierdzenie w słowackim dokumencie prawnym traktującym o ochronie ludności. W niniejszym kontekście przez działania ratownicze rozumie się ratowanie ludzi i mienia, w tym przemieszczanie ich ze strefy zagrożenia do miejsc charakteryzujących się niższym poziomem ryzyka¹². Ewakuacja zdaje się więc wpisywać w działania ratownicze, których domena jest jednak zdecydowanie bardziej rozbudowana.

Jeszcze ogólniej o ratownictwie traktuje literatura chińska, w której sprowadzane jest ono do sposobu ratowania ludzkiego życia i ograniczania szeroko rozumianych strat (ludzkich, materialnych)¹³. Z tym rozumieniem koresponduje definicja ratownictwa zawarta w dokumentach Straży Granicznej USA (USCG), mówiąca o wsparciu ludności i mienia w obliczu niebezpieczeństwa¹⁴.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej definicje, można dojść do przekonania o zamiennym używaniu terminów *ratownictwo* i *działania ratownicze (ratowanie)*. Pewnego uporządkowania dokonała w tej kwestii A. Skrabacz, nazywając *ratowaniem* „pomoc w trudnej, nagłej sytuacji, która grozi śmiercią tak ofiar, jak i ratowników oraz zniszczeniem ważnych elementów dorobku materialnego i kulturalnego oraz środowiska”, przez *ratownictwo* rozumiejąc natomiast dzie-

⁹ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/ratowa%C4%87.html> (dostęp 13.01.2015 r., 15:35).

¹⁰ Zakon c. 544/2002 Z.z. o Horskey zachrannej službe v zneni neskorsich predpisov, §2 ust. 1.

¹¹ US Department of Defense Directive 3003.01, September 26, 2011.

¹² Zakon NR SR c. 42/1994 Z.z. o civilnej ochrane obyvatelstva v zneni neskorsich predpisov, §3.6

¹³ Xiaoge Wei, Wei Lv, Weiguo Song: Rescue route reselection model and algorithm for the unexpected accident, *Procedia Engineering* 2013, nr 62, s. 532

¹⁴ <http://www.uscg.mil/international/affairs/publications/mmscode/english/Chap9.htm> (dostęp 13.01.2015 r., 16:24).

dzinę bezpieczeństwa powszechnego, która oznacza ogół działań prowadzonych na wszystkich szczeblach organizacji państwa (centralnym, wojewódzkim, powiatowym, gminnym i lokalnym) we wszystkich stanach jego funkcjonowania przy wykorzystaniu zróżnicowanych metod, zasobów i środków, celem ratowania zdrowia i życia ludzkiego i/lub dóbr materialnych¹⁵.

Zdaniem autora, ostatnie ujęcie najtrafniej charakteryzuje ratownictwo, jakiego mogą aktualnie doświadczać Polacy. Wskazuje na jego strukturalny charakter, egzemplifikowany przez funkcjonowanie w ramach zróżnicowanych, hierarchicznie zrelatywizowanych poziomów organizacyjnych, odpowiadających strukturze terytorialnej państwa. Uwypuklono aspekt dywersyfikacji i złożoności metod, zasobów i środków wykorzystywanych do realizacji celów ratownictwa. Warto zaznaczyć, że nawiązano także do wszystkich stanów funkcjonowania państwa: stanu normalnego, stanu kryzysu (doświadczanego aktualnie za południowo-wschodnią granicą) oraz wojny. Odniesienie ratownictwa do bezpieczeństwa powszechnego niejako przybliża je do problematyki bezpieczeństwa narodowego RP, którego, zgodnie z ostatnim rozumieniem, jest integralną częścią.

Uwzględniając wyniki analizy literatury przedmiotu, podział ratownictwa można przedstawić następująco¹⁶:

- 1) kryterium rodzaju działań ratowniczych (tzw. *typologia branżowa* lub *resortowa*):
 - ratownictwo związane z działaniami gaśniczymi,
 - ratownictwo techniczne,
 - ratownictwo chemiczne,
 - ratownictwo ekologiczne,
 - ratownictwo medyczne,
 - ratownictwo górnicze,
 - ratownictwo górskie,
 - ratownictwo wodne,
 - ratownictwo kolejowe,
 - ratownictwo radiacyjne,
 - ratownictwo lotnicze,
 - ratownictwo powodziowe;
- 2) kryterium zasięgu działań:
 - ratownictwo międzynarodowe,
 - ratownictwo krajowe,
 - ratownictwo wojewódzkie,
 - ratownictwo powiatowe,

¹⁵ A. Skrabacz: Ratownictwo [w:] Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny, W. Kitler, A. Skrabacz (red.): Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 89–90.

¹⁶ Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad organizacji..., A. Skrabacz: Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004, s. 11–14, J. Andrzejewski: Ratownictwo zwierząt, FIREX 2009, s. 13, ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 856, z późn. zm.), art. 1 pkt 1, Ustawa o krajowym systemie ratowniczym, dz. cyt., art. 1.

- ratownictwo gminne,
 - ratownictwo lokalne;
- 3) kryterium finansowania działań ratowniczych:
- ratownictwo państwowe,
 - ratownictwo społeczne,
 - ratownictwo komercyjne;
- 4) kryterium celu działań ratowniczych:
- ratownictwo życia i zdrowia,
 - ratownictwo dóbr materialnych i kulturalnych,
 - ratownictwo środowiska.

Dokonanie podziału branżowego ratownictwa pozwala uzyskać najbardziej rozbudowaną grupę przedmiotowych rodzajów. Działania ratownicze należą do zakresu zadań różnych podmiotów ratowniczych, funkcjonujących w ramach różnych organizacji (instytucji) i/lub systemów. Charakter tychże organizacji i systemów może determinować lub jest wręcz determinowany przez charakter działań ratowniczych. Dlatego ratownictwo górskie kojarzone jest przede wszystkim z Górkim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym (GOPR), ratownictwo wodne z Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym (WOPR), ratownictwo lotnicze z lotniczymi strażami pożarnymi, zaś ratownictwo medyczne z podmiotami systemu PRM. Niemniej jednak pewne przedmiotowe rodzaje są „obsługiwane” przez podmioty charakteryzujące się znacznie wyższym poziomem uniwersalizmu. Mowa tu o podmiotach KSRG, w tym Państwowej Straży Pożarnej (PSP).

Z kolejnego podziału ratownictwa wynika, że może być ono realizowane na różnych szczeblach struktury administracyjnej kraju. Ogólnie przyjętą zasadą jest wspieranie działań prowadzonych na poziomie niższym przez zasoby poziomu wyższego, o ile te pierwsze okażą się niewystarczające do realizacji swoich zadań. Powyższa zależność jest szczególnie widoczna w kontekście analizy państwowych podmiotów ratowniczych o hierarchicznych strukturach organizacyjnych (np. PSP). Ponadto, celem pośrednim przywołania kryterium zasięgu działań było uzmysłowienie faktu umiędzynarodowienia ratownictwa. Polscy ratownicy działają nie tylko na terytorium kraju. W ramach realizacji umów międzynarodowych nierzadko udają się w odległe części świata służyć przedstawicielom innych narodowości. Za przykład niech posłużą akcje grup poszukiwawczo-ratowniczych PSP w Albanii (1999), Turcji (1999), Indiach (2001), Iranie (2004), Pakistanie (2005) i Haiti (2010)¹⁷.

Truizmem jest stwierdzenie, że sprawność działań prowadzonych przez podmioty ratownicze zależy w znacznej mierze od właściwego finansowania. Zasoby finansowe bowiem są niezbędne do zapewnienia i utrzymania odpowiedniej liczby ratowników, sprzętu, poziomu wyszkolenia i morale. Stopień owego wpływu

¹⁷ <http://www.psp-nowysacz.pl/mgpr.php?body=article&name=akcje&lang=pl>
(dostęp 14.01.2015 r., 07:41).

zależy od rodzaju finansowania. W tej kwestii podmioty ratownicze mogą liczyć na budżet państwa, własną działalność zarobkową bądź środki pieniężne przekazywane w drodze darowizn, sponsoringu, datków, zbiórek itp.

Ostatni podział opiera się na celu działań ratowniczych. Wysiłki ratowników mogą się skupiać na ochronie ludzi, mienia i/lub środowiska. Z doświadczenia własnego autora wynika, że nierzadko można mówić o więcej niż jednym przedmiocie ochrony w ramach konkretnych działań ratowniczych. Należy podkreślić, że ratownictwo mienia obejmuje dobra kulturalne, elementy dziedzictwa narodowego i cenną aparaturę. Pod pojęciem środowiska kryją się natomiast wszystkie elementy przyrody ożywionej i nieożywionej. Nawiązując do niniejszego podziału, bezsprzecznym jest pierwszeństwo w ratowaniu ludzi (życia, zdrowia) przed środowiskiem i/lub mieniem.

Warto zauważyć, że elementy przedstawionej powyżej typologii nawiązują do siebie, nierzadko pokrywając się znaczeniowo. Różne kryteria podziału odpowiadają różnym podejściom do analizy omawianej problematyki. Uwypuklona w ten sposób złożoność przedmiotu badań zdecydowanie utrudnia całościowe spojrzenie na ratownictwo w Polsce. Chcąc bowiem potraktować je jako pewnego rodzaju całość, należy przede wszystkim określić jej elementy składowe i relacje zachodzące między nimi. W świetle dotychczasowych rozważań, określenie tak rozumianej struktury może być co najmniej problematyczne.

Jednocześnie wyróżnienie tak wielu rodzajów ratownictwa, w optyce właściwych definicji, utwierdza w przekonaniu, że domena ratownictwa, więcej, domena zintegrowanego systemu ratowniczego, na kartach niniejszej pracy zwanego PSR, zdecydowanie wykracza poza zakres działalności KSRG i systemu PRM. Obydwa te systemy mogą być fundamentem budowania PSR. Współcześnie nie są jednak w stanie kompleksowo pełnić jego roli.

2. Systemowe ujęcie ratownictwa w Polsce

Podobnie jak w przypadku ratownictwa, opracowano wiele definicji systemu. W literaturze przedmiotu można napotkać następujące określenia:

- „celowo określony zbiór elementów i zbiór sprzężeń między nimi, które wspólnie określają właściwości całości” (J. Habr, J. Veprek)¹⁸,
- złożona całość, rozpatrywana jako struktura, która wyodrębnia się pod jakimś względem z innej całości, charakteryzowana jest natomiast przez pewne uporządkowanie jej elementów konstytutywnych (J. Zieleniewski)¹⁹,
- część otaczającej rzeczywistości, wyodrębniona i mająca pewną wewnętrzną strukturę (W. Kieżun)²⁰,

¹⁸ J. Habr, J. Veprek: Systemowa analiza i synteza, Nowoczesne podejście do zarządzania i podejmowania decyzji, A. Kusto (przeł.), PWE, Warszawa 1976, s. 32.

¹⁹ Zob., J. Zieleniewski: O problemach organizacji, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1970, s. 31.

²⁰ Zob., W. Kieżun: Podstawy organizacji i zarządzania, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 30.

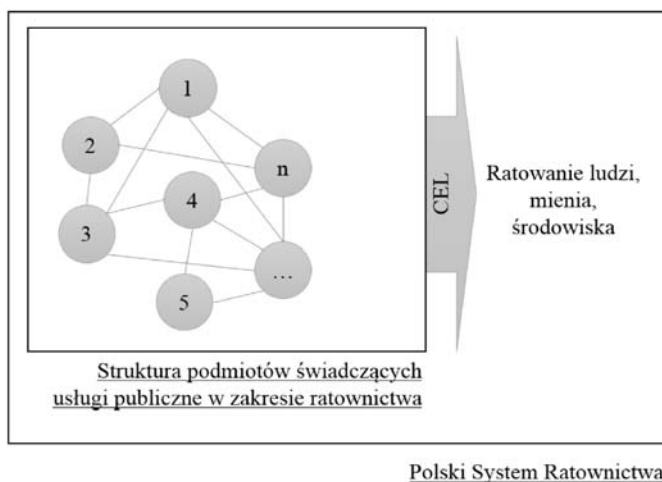
- zestaw składników i zachodzących między nimi interakcji, gdzie każdy składnik połączony jest z każdym innym bezpośrednio lub pośrednio (A.K. Koźmiński i W. Piotrowski za R.L. Ackhoffem)²¹,
- każdy obiekt złożony, wyróżniony z analizowanej rzeczywistości i przedstawiony jako pewna całość, utworzony przez zbiór elementów i relacji między nimi (P. Sienkiewicz)²².

Z treści powyższych definicji wynika olbrzymi potencjał implementacyjny myślenia systemowego, niejako scalającego działania ludzkie w systemy. Znalazło one swoje zastosowanie również w naukach o bezpieczeństwie. Stąd to właściwi badacze poruszają problematykę systemów bezpieczeństwa narodowego, powszechnego, militarnego i publicznego, a także systemu zarządzania kryzysowego, systemu ochrony ludności czy wreszcie KSRG i systemu PRM. Wspomniane we wstępie dokumenty strategiczne również traktują o systemie – systemie ratowniczym, więcej, o jego zintegrowanym odpowiedniku.

Konkludując, aby mówić o systemie działań ludzkich, należy:

- zidentyfikować elementy tego systemu,
- opisać relacje zachodzące między tymi elementami,
- określić powód, dla którego elementy te, o takich właśnie relacjach, zostały wyodrębnione z otaczającej rzeczywistości i stanowią całość.

Podobne kroki należy poczynić w przypadku PSR. Właściwy schemat ideowy został zobrazowany na rys. 1.



Rys. 1. Schemat ideowy Polskiego Systemu Ratowniczego

Źródło: opracowanie własne.

²¹ Zob., A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (pod red.): Zarządzanie. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 761.

²² Zob., M. Paszynin: System ratownictwa medycznego, [w:] Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego, G. Sobolewski, D. Majchrzak (pod red.): Wydawnictwo AON, Warszawa 2012, s. 88 [za:] P. Sienkiewicz: Teoria efektywności systemów kierowania, t. 1 – Wstęp do systematologii, rozprawa habilitacyjna, Warszawa 1979, s. 82.

Katalog podmiotów świadczących usługi publiczne w zakresie ratownictwa ludzi, mienia i/lub środowiska w Polsce jest niezwykle rozbudowany. W pierwszej kolejności należy wyszczególnić te właściwe ratowaniu ludzi. Wymienia się tu przede wszystkim: PSP, ochotnicze straże pożarne (OSP), GOPR, TOPR, WOPR, Wojskową Ochronę Przeciwpożarową, zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, gminne zawodowe straże pożarne, powiatowe (miejskie) straże pożarne, terenowe służby ratownicze, związki ochotniczych straży pożarnych, jednostki organizacyjne systemu PRM, Polski Czerwony Krzyż, Pomorskie Towarzystwo Ratownicze, Centralną Stację Ratownictwa Górniczego, chemiczne i radiacyjne zespoły awaryjne Sił Zbrojnych RP. Nie jest to oczywiście katalog zamknięty. Należy go dodatkowo rozbudować o podmioty właściwe ratowaniu zagrożonych mienia i/lub środowiska, z podkreśleniem, że pewne przedmiotowe zadania zostały wpisane w zakresy zadań podmiotów ratowniczych już wymienionych powyżej. Nie sposób pominąć w tym miejscu organów administracji publicznej wszystkich szczebli organizacji państwa, realnie odpowiedzialnych za nadzór, koordynację i sprawność działań ratowniczych.

Olbrzymie zróżnicowanie podmiotów ratowniczych wpisujących się w PSR utrudnia jednoznaczne zdefiniowanie relacji zachodzących między nimi. Relacje te są konstytuowane przez obowiązujące akty prawne, dokumenty normatywne nieposiadające statusu aktów prawnych (np. rozkazy Komendanta Głównego PSP), umowy obustronne i/lub wielostronne, w tym umowy międzynarodowe. O pewnej klarowności relacji można mówić w kontekście podmiotów KSRG i systemu PRM. Wynika to z faktu postępującej integracji obu systemów²³. Drugi powód stanowią formalne uregulowania obu systemów oraz budowana na tej podstawie polska praktyka ratownicza. Jak jednak wspomiano, nie pokrywa się w ten sposób pełnej domeny ratownictwa w Polsce. Wiele obszarów współpracy podmiotów ratowniczych pozostaje obecnie wciąż nieopisanych, zaś wyniki analizy literatury przedmiotu oraz operacyjne doświadczenia własne autora skłaniają ku przekonaniu, że o wspomnianej klarowności nie będzie można mówić w optyce pozostałych rodzajów ratownictwa.

Brak uporządkowania sfery relacji między podmiotami świadczącymi usługi w zakresie ratownictwa determinuje sieciowość strukturalną PSR, odmienną w porównaniu do hierarchicznych struktur, przykładowo, systemu zarządzania kryzysowego lub KSRG. Analiza tak rozumianej struktury sieciowej może budzić wątpliwości z uwagi na fakt traktowania w niniejszym kontekście organów administracji publicznej na równi z podmiotami względem nich wykonawczymi. Jednakże, organy administracji publicznej są właściwe sprawom ratownictwa w różnych zakresach w różnych sytuacjach. W konsekwencji poszczególne ich odpowiedniki będą wpisywały się w człon kierowniczy PSR również w różnych zakresach. Podmiotom tym będą podporządkowane ich wykonawcze odpowiedniki, dynamiczne dobierane, w zależności od aktualnych uwarunkowań sytuacji

²³ A. Ferenc, dz. cyt.

skutkującej koniecznością ratowania ludzi, mienia i środowiska. Struktura sieciowa PSR będzie więc „pulsowała”, zgodnie z tym, które aktualnie podmioty analizowanego systemu będą aktywowane.

PSR, na najwyższym poziomie abstrakcji, można więc zdefiniować jako podsystem szczegółowy systemu bezpieczeństwa narodowego RP, wyodrębniony z płaszczyzny bezpieczeństwa powszechnego z uwagi na realizowany cel – ratowanie zagrożonych ludzi, zwierząt i mienia, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, obejmujący sieciowo ustrukturyzowane, celowo wybrane podmioty wszystkich szczebli organizacyjnych państwa.

W oparciu o treści *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP*, PSR można zaliczyć do jednego ze szczegółowych, ochronnych podsystemów systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

3. Polski System Ratownictwa – wytyczne integracji

Na wstępie niniejszego etapu rozważań warto zadać pytanie o to, w jakich kierunkach należy integrować PSR. Opierając się na analizie rozwiązań krajowych i zagranicznych, można dążyć do częściowej bądź całościowej integracji ratownictwa.

W pierwszym przypadku uwaga skupia się na systemowym usprawnianiu współdziałania podmiotów świadczących najbardziej istotne, ratownicze usługi publiczne – ratowanie ludzkiego życia i/lub zdrowia. Takie podejście do integracji jest zauważalne przykładowo w Polsce²⁴ i Czechach (w czeski system ratownictwa wpisana jest także policja)²⁵. Słowacki system ratownictwa obejmuje ponadto podmioty ratownictwa górskiego²⁶. Z drugiej strony, integracja działań ratowniczych może zostać sprowadzona do integracji wyłącznie podmiotów kierowniczych. Takie podejście jest odzwierciedlane w strukturze systemu zarządzania zdarzeniami (ang. Incident Command System – ICS) – rozwiązania obecnego w strukturach kierowania bezpieczeństwem USA, Wielkiej Brytanii i Kanady²⁷. Tak rozumiana integracja nie charakteryzuje się jednak atrybutem kompleksowości w stosunku do jej przedmiotu traktowania. Nie obejmuje bowiem pełnej domeny działań ratowniczych lub pełnego katalogu podmiotów świadczących usługi publiczne w zakresie ratownictwa.

Zdaniem autora, warto podjąć trud budowy systemu szczelnie wypełniającego domenę ratownictwa, a jednocześnie nawiązującego strukturalnie do polskiej praktyki ratowniczej. Tę ostatnią trafnie wyraził D. Marczyński – dyrektor Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności:

²⁴ D. Marczyński: Droga do nadsystemu, *Przegląd Pożarniczy* 2012, nr 11, s. 16–18.

²⁵ <http://www.hzscr.cz/hasicien/article/about-us-scope-of-activities-integrated-rescue-system.aspx> (dostęp 15.01.2015 r., 07:53).

²⁶ http://www.eena.org/ressource/static/files/2012_08_13_slovakia.pdf

(dostęp 15.01.2015 r., 07:58).

²⁷ Szerzej, National Incident Management System, U.S. Department of Homeland Security, grudzień 2008.

„Obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie ratownictwa nadal sankcjonują jego resortowy charakter. Stąd każdy podmiot ratowniczy, mimo że ma na celu ratowanie życia i zdrowia i działa w ramach prawa, faktycznie funkcjonuje w wyizolowanej strukturze organizacyjnej (...)”²⁸.

Z praktycznego punktu widzenia zasadnym jest więc oparcie integracji PSR na zmodyfikowanej branżowej typologii ratownictwa. Wspominana modyfikacja powinna dotyczyć ujednoczenia katalogu rodzajów działań ratowniczych (należy uwzględnić tu także działania z zakresu ratowania mienia i środowiska), a także zbudowaniu na tej podstawie spójnych podsystemów szczegółowych PSR. Podsystemy szczegółowe powinny być rozłączne z punktu widzenia ich domen. Należy jednak zapewnić możliwość włączania podmiotów ratowniczych w więcej niż jeden podsystem szczegółowy PSR. Pozwoli to zachować elastyczność ich działań, przy jednoczesnym, szczegółowym opisie praw i obowiązków. Tak rozumiana integracja zdaje się wychodzić naprzeciw wieloaspektowości działań ratowniczych, które mogą ewaluować już w trakcie ich prowadzenia. Przykładowo, ewakuacja ogrodu zoologicznego to działalność z zakresu ratownictwa zwierząt. W trakcie ewakuacji istnieje ryzyko wydostania się na wolność zwierząt niebezpiecznych, stwarzających potencjalne, a w skrajnie niekorzystnej sytuacji, bezpośrednie zagrożenie zdrowia i/lub życia ludzkiego. Zmaterializowanie się tego zagrożenia zmieni charakter działań ratowniczych z ratownictwa zwierząt w ratownictwo ludzi i zwierząt. Uogólniając, struktura PSR musi być na tyle elastyczna, by dostosowywać się do dynamizmu zagrożeń współczesności.

Pożądanym jest, by omawiana integracja umożliwiała opis podsystemów szczegółowych PSR z zastosowaniem struktur hierarchicznych, z jednoznacznym wyodrębnieniem w nich członów kierowniczych i wykonawczych. Pozwoli to na wykorzystanie zalet układów hierarchicznych (jednoznacznego podziału praw i obowiązków, zasad podległości funkcyjnej, obiegu informacji, klarowności kierowania itp.), jak ma to współcześnie miejsce w przypadku, przykładowo, KSRG.

Przedstawione powyżej wytyczne o charakterze organizacyjnym należy uzupełnić o ich szczegółowe odpowiedniki. Cennym ich źródłem jest *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*²⁹. W zawartej w niej strategii preparacyjnej sugeruje się ujednoczenie zasad dotyczących:

- systemu powiadamiania,
- systemu alarmowania,
- organizacji i koordynacji akcji ratowniczych,
- procedur postępowania ratowniczego,
- systemu szkolenia na potrzeby ratownictwa,
- systemów łączności,
- unifikacji sprzętu i wyposażenia podmiotów ratowniczych,
- dokumentowania zdarzeń,

²⁸ D. Marczyński, dz. cyt., s. 17.

²⁹ Zob., BBN, Warszawa 2013, s. 220–221.

- systemu wymiany informacji i baz danych,
- kryteriów efektywności działań ratowniczych.

Z treści wspomnianego dokumentu wynika, że ratownictwo prowadzone jest tam do celu ratowania ludzi. Niemniej jednak ogólność i trafność wymienionych wytycznych zdają się przemawiać za zasadnością odniesienia ich do całego PSR, w tym do ratowania mienia i środowiska.

Podsumowanie

Współczesne brakuje spójnego i holistycznego ujęcia wszystkich rodzajów ratownictwa w Polsce. Funkcjonujące, sformalizowane systemy ratownicze (KSRG, system RM) nie pokrywają pełnej domeny działań ratowniczych prowadzonych na terytorium kraju i za jego granicami.

Dążąc do uzyskania całościowego obrazu ratownictwa, zasadnym jest posiłkować się myśleniem w kategoriach systemowych. Do scharakteryzowaniażądanego systemu (Polskiego Systemu Ratownictwa – PSR) niezbędne jest uprzednie zidentyfikowanie jego elementów, relacji zachodzących między tymi elementami, a także celu wyodrębnienia analizowanego systemu z otaczającej rzeczywistości (np. z systemu bezpieczeństwa narodowego RP).

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na niezwykłą złożoność ilościową i jakościową podmiotów świadczących usługi na rzecz ratownictwa. Wstępna analiza łączących je relacji prowadzi do uzasadnienia sieciowej struktury PSR. Kolejnym z właściwych powodów takiej strukturyzacji jest domena PSR – ratowanie nie tylko ludzi, lecz także mienia i środowiska.

Myślą przewodnią integracji PSR jest utworzenie systemu szczerlnie wypełniającego domenę ratownictwa, a jednocześnie nawiązującego strukturalnie do polskiej praktyki ratowniczej. Z tego to powodu struktura sieciowa całego PSR powinna umożliwiać budowanie struktur hierarchicznych jego podsystemów szczegółowych w oparciu o branżowy podział ratownictwa. Podmioty świadczące usługi w zakresie ratownictwa powinny mieć możliwość wpisania w więcej niż jeden podsystem szczegółowy.

Ponadto, aktualne trendy transformacyjne systemu bezpieczeństwa narodowego RP determinują konieczność integracji takich aspektów PSR, jak powiadamianie, alarmowanie, organizacja i koordynacja działań, procedury postępowania, łączność, wyposażenie, dokumentacja, wymiana informacji i baz danych, a także efektywność działań ratowniczych.

Literatura

- [1] Andrzejewski J.: Ratownictwo zwierząt, FIREX, Warszawa 2009.
- [2] Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, BBN, Warszawa 2013.
- [3] Ferenc A.: Zintegrowany system ratowniczy w Polsce, Promotor, Warszawa 2006.
- [4] Ferenc B.: O bezpieczeństwie w Europie, *Myśl Wojskowa* 1996, nr 2.

- [5] Habr J., Veprek J.: Systemowa analiza i synteza, Nowoczesne podejście do zarządzania i podejmowania decyzji, A. Kusto (przeł.), PWE, Warszawa 1976.
- [6] Kieżun W.: Podstawy organizacji i zarządzania, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.
- [7] Kuźniar R.: Po pierwsze bezpieczeństwo, *Rzeczpospolita*, 9 stycznia 1996 r.
- [8] Marciniak E.M.: Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.): Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
- [9] Marczyński D.: Droga do nadsystemu, *Przegląd Pożarniczy* 2012, nr 11.
- [10] National Incident Management System, U.S. Department of Homeland Security, grudzień 2008.
- [11] Paszynin M.: System ratownictwa medycznego, [w:] Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego, G. Sobolewski, D. Majchrzak (pod red.), Wydawnictwo AON, Warszawa 2012.
- [12] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 2011 nr 46 poz. 239).
- [13] sjp.pwn.pl.
- [14] Skrabacz A., Ratownictwo [w:] Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny, W. Kitler, A. Skrabacz (red.): Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- [15] Skrabacz A.: Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004.
- [16] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.
- [17] US Department of Defense Directive 3003.01, September 26, 2011.
- [18] Ustawa o krajowym systemie ratowniczym, projekt z dnia 27.05.2003 r.
- [19] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 856, z późn. zm.).
- [20] Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 743, 984, z późn. zm.).
- [21] Ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 757, 1245 i 1635, z późn. zm.).
- [22] www.eena.org.
- [23] www.hzscr.cz.
- [24] www.psp-nowysacz.pl.
- [25] www.uscg.mil.
- [26] Xiaoge Wei, Wei Lv, Weiguo Song: Rescue route reselection model and algorithm for the unexpected accident, *Procedia Engineering* 2013, nr 62.
- [27] Zakon c. 544/2002 Z.z. o Horskey zachrannej službe v zneni neskorsich predpisov.
- [28] Zakon NR SR c. 42/1994 Z.z. o civilnej ochrane obyvatelstva v zneni neskorsich predpisov.
- [29] Zarządzanie. Teoria i praktyka, A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (pod red.): Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- [30] Zieleniewski J.: O problemach organizacji, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1970.