

Dr Bogdan Jaworski

Adiunkt w Katedrze Prawa Policyjnego

Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego

## **Wpływ organizacji pozarządowych na kształtowanie bezpieczeństwa**

### **Streszczenie**

Bezpieczeństwo rozumiane jak określony stan pewności i braku zagrożeń jest jedną z podstawowych wartości, którą człowiek stara się chronić i dbać o nie. We współczesnym świecie jednostka nie jest w stanie sprostać i przeciwdziałać występującym licznym zagrożeniom, dlatego rolą państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa w skali globalnej oraz lokalnej. W tym celu powołano szereg podmiotów, których głównym lub jednym z wielu zadań jest czuwanie nad bezpieczeństwem. Do grona szeroko rozumianej administracji bezpieczeństwa generalnie zaliczane są podmioty administracji publicznej, jednak w tym obszarze ważną rolę zaczynają odgrywać podmioty prywatne i organizacje pozarządowe. Z tego powodu rozważania zostały skoncentrowane na działalności fundacji i stowarzyszeń, które podejmują się działalności społecznie użytecznej w zakresie bezpieczeństwa. Na przykładzie Polskiego Czerwonego Krzyża, Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, a także Ochotniczej Straży Pożarnej, w opracowaniu dokonano analizy roli organizacji pozarządowych w kształtowaniu różnych rodzajów bezpieczeństwa.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, zadania publiczne, organizacje pozarządowe

## **The impact of non-governmental organizations on shaping the security system**

### **Abstract**

Security is understood as a certain state of certainty and the absence of threats is one of the fundamental values that a person tries to protect and care for. In today's world the individual is unable to meet and counteract the numerous threats, which is why it is the role of the state to ensure security on a global and local scale. That is why a number of entities were established. Their main or one of many tasks is watching over security. Public administration entities are among the broadly understood security administration, however private entities

and non-governmental organizations start to play an important role in this area. For this reason, the considerations have been focused on the activities of foundations and associations that undertake socially useful activities in the field of security. For example, the Polish Red Cross, Water Volunteer Ambulance Service, Mountain Volunteer Rescue Service, as well as the Volunteer Fire Brigade. This study analyzes the role of non-governmental organizations in shaping different types of security.

**Keywords:** security, public tasks, non-governmental organizations

## **I. Wstęp**

Administracja publiczna realizuje szereg zadań o charakterze publicznym wśród, których znaczącą rolę odgrywa kształtowanie i zapewnienie różnych rodzajów bezpieczeństwa. Rozwój społeczno-gospodarczy oraz przemiany w funkcjonowaniu administracji publicznej spowodowały, że część zadań publicznych przekazanych zostało do kompetencji podmiotów administrujących, do których zaliczane są również organizacje pozarządowe. Organizacje te, określane jako społeczne, w coraz większym stopniu wspierają podmioty administracji publicznej w kształtowaniu stanu bezpieczeństwa ale również samodzielnie podejmują się działalności społecznie użytecznej. Wzajemne relacje organizacji pozarządowych i administracji publicznej polegają na powierzaniu tym pierwszym określonych zadań publicznych oraz wspieraniu ich w realizacji przez podmioty publiczne. Istotnym aspektem badawczym niniejszego opracowania jest ustalenie obszarów aktywności organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania powstającym zagrożeniom oraz kształtowania stanu bezpieczeństwa. Na przykładzie wybranych organizacji społecznych możliwym jest wskazanie na różnorodność tematyki będącej w zainteresowaniu tych podmiotów ze szczególnym uwzględnieniem problematyki bezpieczeństwa. Analizy wymaga również postawiona teza, że współcześnie organizacje pozarządowe stanowią istotny element systemu podmiotów w państwie odpowiedzialnych za bezpieczeństwo z uwzględnieniem jego rodzajowości.

## **II. Fundacje i stowarzyszenia jako podmioty realizujące zadania publiczne**

Podjęmując się analizy dotyczącej oddziaływania organizacji pozarządowych na stan bezpieczeństwa w wybranych specjalistycznych obszarach, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na legalną definicję tej grupy podmiotów. W ustawie z dnia z dnia 24 kwietnia

2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>1</sup> ustawodawca wskazał na organizacje pozarządowe, które podejmują się działalności w sferze zadań publicznych. Wprawdzie dotyczy to zadań określonych w ustawie lecz na potrzeby niniejszych rozważań stanowi wystarczający wyznacznik. Zgodnie z art. 3 ust. 2 cytowanej ustawy, „organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Z uwagi jednak na rozległość analizowanej problematyki oraz mnogość podmiotów zasadnym wydaje się ograniczenie dociekań do fundacji i stowarzyszeń.

Przepisy prawa stanowią, że organizacje pozarządowe koncentrują swoją aktywność w wybranych obszarach zadań publicznych oraz wskazują co obejmuje sfera zadań publicznych. Wśród wielu zadań publicznych wymienić należy przede wszystkim te, które dotyczą: porządku i bezpieczeństwa publicznego, obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ratownictwa i ochrony ludności, pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą, upowszechniania i ochrony praw konsumentów<sup>2</sup>. Wskazane zadania związane są z zapewnieniem różnych pozytywnych stanów określanych zbiorczo jako bezpieczeństwo.

Nie bez znaczenia jest również, że organy administracji publicznej prowadząc działalność w sferze zadań publicznych, zgodnie z terytorialnym zakresem ich działania, współpracują z organizacjami pozarządowymi w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca odbywa się w szczególności w formach: zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie; wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego; tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej; umowy

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.

<sup>2</sup> Szerzej, art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie czy umowy partnerskiej<sup>3</sup>. Podejmując się kooperacji podmioty stosują zasadę pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, które dodatkowo zapewniają autonomię stron ale jednocześnie wyznaczają pewne standardy działalności.

Zlecenie zadań publicznych przybiera formę: powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Zlecenie realizacji zadania publicznego organizacjom pozarządowym następuje w drodze otwartego konkursu, po którego rozstrzygnięciu organ administracji publicznej, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi. W razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, w kraju lub poza jego granicami organ administracji publicznej, w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Podobne uprawnienia posiada Prezes Rady Ministrów, który jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, może zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert<sup>4</sup>. Z kolei ustawa w art. 11c wskazuje, że minister właściwy do spraw wewnętrznych, w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa, może zlecać podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa wodnego, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, jednostkom ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej oraz Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert.

Biorąc pod uwagę przedmiot ochrony jakim jest w głównej mierze bezpieczeństwo na określonym terenie i w określonych sytuacjach analizie poddać należy organizacje

<sup>3</sup> Szerzej, art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

<sup>4</sup> Art. 11a i 11b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

pozarządowe, które podejmują się działań związanych z ratownictwem górskim, wodnym, przeciwpożarowym, a także funkcjonowanie Polskiego Czerwonego Krzyża. Pośród stowarzyszeń zajmujących się ochroną bezpieczeństwa oprócz wspomnianego powyżej Polskiego Czerwonego Krzyża wymienić należy również Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, a także Ochotniczą Straż Pożarną. Wskazane podmioty jako wybrane organizacje pozarządowe posiadają również status stowarzyszenia.

Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup> oraz ustawy zapewniają prawo wszystkim obywatelom polskim do zrzeszania się w stowarzyszeniach na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach<sup>6</sup>. Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych<sup>7</sup>, które podejmuje się zadań publicznych i społecznie użytecznych nierzadko związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa czy przeciwdziałania skutkom określonych zagrożeń. Jeżeli chodzi o cele stowarzyszenia to wynikają one bezpośrednio ze statutu, który uwzględnia również sposoby ich realizacji, a także teren działania. Stowarzyszenia mają prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych, niekiedy przepisy prawa nakazują również konsultacje określonych działań podejmowanych przez organy administracji publicznej. Dotyczy to np. rocznego lub wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi jednostek samorządu terytorialnego czy organów administracji rządowej.

Mówiąc o organizacjach pozarządowych, zwrócić należy uwagę na fundacje, które podobnie jak stowarzyszenia podejmują się realizacji zadań społecznie użytecznych o charakterze publicznym. Fundacje działają w oparciu o ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach<sup>8</sup> oraz na podstawie statutu uchwalonego przez fundatora. Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami<sup>9</sup>. W statucie fundacji oprócz nazwy, siedziby i majątku wskazane są również m.in. cele, zasady, formy i zakres działalności fundacji.

<sup>5</sup> Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 210 ze zm.

<sup>7</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1941.

<sup>9</sup> Art. 1 ustawy o fundacjach.

Organizacje te gromadząc określone środki kapitałowe mogą je przeznaczać na realizację celów statutowych i oddziaływać na kształtowanie stanu bezpieczeństwa. Analizując rolę fundacji w kształtowaniu stanów bezpieczeństwa wspomnieć należy, że z uregulowań ustawowych wyłania się sfera w jakiej podejmowana jest aktywność. Widać tutaj, że w szczególności działania zmierzają w obszar bezpieczeństwa zdrowia, bezpieczeństwa socjalnego, czy bezpieczeństwa środowiska naturalnego oraz zabytków. Pamiętać należy, że działalność stowarzyszeń i fundacji przybiera postać generalnie form niewładczych, co nie stoi na przeszkodzie w spieraniu działalności administracji władczej. Nie ulega wątpliwości, że organizacje pozarządowe kierują swoje działania w stronę przeciwdziałania zagrożeniom, co wiąże się z umacnianiem bezpieczeństwa.

### III. Bezpieczeństwo i jego rodzajowość

Zanim zostanie omówiona działalność w zakresie ochrony bezpieczeństwa przez wybrane organizacje pozarządowe, z kronikarskiego obowiązku, odnieść się należy do samego pojęcia bezpieczeństwa i jego podziałów. Z uwagi na zróżnicowanie interpretacyjne i wielość pojęć związanych z bezpieczeństwem i jego rodzajowością, w celu systematyzacji, w pierwszej kolejności należy wskazać na definicje mające swoje źródło w prawodawstwie i literaturze przedmiotu. Większość autorów opracowań na temat bezpieczeństwa utożsamia go ze słownikowym rozumieniem określającym bezpieczeństwo jako stan pewności, spokoju i braku zagrożeń. Bezpieczeństwo odnoszone jest z reguły do jakiegoś układu, na który składają się ludzie, a także rzeczy i inne wartości, których bezpieczeństwo jest ważne z punktu widzenia człowieka<sup>10</sup>. Jednak o bezpieczeństwie można również myśleć jako o procesie, czyli o czymś co się zmienia i staje się wraz z upływem czasu i (lub) zmianą miejsca w przestrzeni<sup>11</sup>. Jest ono często związane z określoną działalnością człowieka lub brakiem reakcji na zagrożenia, a także działaniami sił przyrody. Bezpieczeństwo to stan człowieka, grupy społecznej czy też państwa, kiedy nie odczuwa się zagrożenia swego istnienia lub podstawowych interesów<sup>12</sup>.

Najczęściej dostrzegalne są zagrożenia ściśle związane z bezpieczeństwem publicznym, dlatego zasygnalizować należy czym ono jest. Bezpieczeństwo publiczne to ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnopaństwowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu

<sup>10</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014, s. 10.

<sup>11</sup> M. Cieślarczyk, *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. B. Wiśniewski, Szczytno 2011, s. 17-18.

<sup>12</sup> B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2011, s. 140.

prawnego<sup>13</sup>. Ochrona bezpieczeństwa publicznego należy do państwa, które określa granice bezpieczeństwa i wypowiada się co jest niezgodne z bezpieczeństwem i co zakłóca lub może utrudnić normalne funkcjonowanie państwa<sup>14</sup>. Celem państwa i jego organów jest zapewnienie bezpieczeństwa jednak współczesne uwarunkowania społeczno-prawne dają możliwość partycypowania w nim innych podmiotów spoza administracji publicznej takich jak podmioty prywatne czy organizacje pozarządowe. Współadministracja bezpieczeństwem odbywa się jednak w określonych i wybranych jego rodzajach.

Bezpieczeństwo analizowane jako dobro chronione zostaje zazwyczaj w przepisach prawnych dookreślone przymiotnikiem lub rzeczownikiem, przy czym dookreślenie to podkreśla znaczenie danego dobra chronionego, np. bezpieczeństwo życia, bezpieczeństwo zdrowia obywateli, bezpieczeństwo pacjenta, bezpieczeństwo Narodu Polskiego<sup>15</sup>. Tworzenie rodzajów bezpieczeństwa zależy od przyjętych kryteriów oraz użytego dookreślenia<sup>16</sup>. Dokonując analizy przepisów prawa wymienić można: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo ludzi, bezpieczeństwo osób, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo i porządek publiczny, bezpieczeństwo na wodach, bezpieczeństwo osób przebywających w górach, bezpieczeństwo pożarowe, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo sanitarne, czy bezpieczeństwo zdrowia ludzi. Są to wybrane przykłady rodzajowości bezpieczeństwa, którego w przepisach i literaturze przedmiotu jest o wiele więcej.

Dla przykładu zwrócić należy uwagę na rodzajowość bezpieczeństwa, która występuje w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której jest mowa o bezpieczeństwie obywateli (art. 5), bezpieczeństwie i porządku publicznym (art. 31 ust. 3), bezpieczeństwie państwa (art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5), bezpieczeństwie ekologicznym (art. 74 ust. 1), bezpieczeństwie zewnętrznym i wewnętrznym państwa (art. 146 ust. 4) oraz o samym bezpieczeństwie (art. 61 ust. 3). Wspomniana rodzajowość bezpieczeństwa wynika również z ustaw, dla przykładu wskazać należy: bezpieczeństwo żywności - art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>17</sup>, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, bezpieczeństwo pracy sieci elektroenergetycznej - art. 3 pkt 16,

<sup>13</sup> M. Enerlich, R. Kubiński, I. Nowicka, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] *Leksykon policyjny*, red. W. Pływaczewski, G. Kędzierska, Szczytno 2001, s. 32.

<sup>14</sup> J. Kowalski, M. Jurgilewicz, *Znaczenie bezpieczeństwa w kontekście imprezy masowej – wybrane aspekty*, [w:] *Bezpieczeństwo imprez masowych*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 94.

<sup>15</sup> S. Pieprzny, *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, s. 20.

<sup>16</sup> S. Pieprzny, *Rodzajowość bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, s. 20.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1541 ze zm.

16a, 16b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>18</sup>, bezpieczeństwo jądrowe - art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe<sup>19</sup>. Przedstawione przykłady obrazują w jak różnorodnych dziedzinach życia kształtowane jest pojęcie bezpieczeństwa i wskazują również na potrzebę jego zapewnienia przez określone podmioty.

#### **IV. Rola i cele wybranych organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa**

Analizę organizacji pozarządowych podejmujących aktywność w sferze bezpieczeństwa zacząć należy od Polskiego Czerwonego Krzyża, który jako stowarzyszenie o zasięgu ogólnokrajowym podejmuje się licznych inicjatyw mających również wpływ na bezpieczeństwo ludzi. Ma on uprawnienia do świadczenia pomocy na terenie kraju, a także poza jego granicami, w ramach działalności określonej w umowach międzynarodowych i w ramach innych akcji objętych działalnością, może również przyjmować pomoc zagraniczną. Jest on członkiem Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy,

Polski Czerwony Krzyż ma na celu organizowanie i prowadzenie działalności humanitarnej i wychowawczej, zmierzającej do utrwalenia pokoju między narodami, poprzez szerzenie zasad humanitaryzmu, rozwijanie poszanowania czci i godności ludzkiej, ochronę zdrowia i życia ludzkiego oraz niesienie pomocy we wszystkich okolicznościach, gdy dobra te są zagrożone<sup>20</sup>. Jednym z głównych celów tej organizacji jest służenie na zasadach dobrowolności pomocą społecznej służbie zdrowia i służbie zdrowia Sił Zbrojnych, czyli podejmowanie się aktywności w zakresie bezpieczeństwa zdrowia. Ustawa o Polskim Czerwonym Krzyżu w art. 3 wskazuje na podstawowe zadania jakie realizuje to stowarzyszenie. Do jego zadań należy w szczególności:

- 1) prowadzenie działalności w zakresie szkolenia sanitarnego, podnoszenia kultury sanitarnej i zdrowia społeczeństwa oraz pomocy społecznej, a zwłaszcza organizowanie i prowadzenie społecznych akcji pomocy dla ludności w przypadkach epidemii i klęsk o charakterze masowym;
- 2) prowadzenie działalności humanitarnej na rzecz osób chronionych międzynarodowymi konwencjami, a w szczególności konwencjami genewskimi o ochronie ofiar wojny;

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 792 ze zm.

<sup>20</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 1964 roku o Polskim Czerwonym Krzyżu (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 179).



3) prowadzenie Krajowego Biura Informacji, przewidzianego w konwencjach międzynarodowych o traktowaniu jeńców wojennych oraz o ochronie osób cywilnych podczas wojny<sup>21</sup>.

Celem statutowym Polskiego Czerwonego Krzyża jest zapobieganie cierpieniom ludzkim i ich łagodzenie we wszelkich okolicznościach i w każdym czasie, przy zachowaniu bezstronności oraz bez jakiegokolwiek dyskryminacji, a zwłaszcza z powodu narodowości, przynależności do grupy etnicznej, pochodzenia społecznego, rasy, płci, religii, języka lub poglądów politycznych<sup>22</sup>. Dążąc do osiągnięcia postawionych celów Polski Czerwony Krzyż w szczególności: wspomaga w czasie konfliktu zbrojnego wojskową i cywilną służbę zdrowia, zgodnie z postanowieniami Konwencji Genewskich z 1949 r., Protokołów dodatkowych z 1977 r. i 2005 r. oraz prowadzi działalność humanitarną na rzecz ofiar konfliktów zbrojnych; prowadzi działania na rzecz rozwoju krwiodawstwa i krwiolecznictwa oraz pozyskiwania honorowych dawców krwi; niesie pomoc ofiarom i poszkodowanym w klęskach żywiołowych i katastrofach w kraju, a także za granicą, oraz przygotowuje społeczeństwo do właściwych zachowań w przypadku ich wystąpienia; działa na rzecz ratownictwa i ochrony ludności; prowadzi działalność w dziedzinie ochrony i promocji zdrowia, przeciwdziałania uzależnieniom, patologiom społecznym oraz prowadzi działania w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego z uwzględnieniem pomocy i działań na rzecz osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych i upowszechniania zasad bezpiecznych zachowań<sup>23</sup>.

Z przedstawionych celów, zadań i sposobów działania wynika jednoznacznie, że Polski Czerwony Krzyż podejmuje się działalności o charakterze publicznym, której celem jest ochrona ludzi przed zagrożeniami oraz przeciwdziałanie skutkom ich powstania. Jest to organizacja społeczna, która trwale wpisała się w system podmiotów pozarządowych działających w sferze kształtowania bezpieczeństwa jednostki oraz określonych grup ludzi. O randze organizacji świadczy chociażby fakt, że nadzór nad działalnością Polskiego Czerwonego Krzyża sprawuje Prezes Rady Ministrów, który może swoje uprawnienia w tym zakresie przekazać w całości lub w części właściwym ministrom. Zaznaczyć trzeba, że nie ogranicza się on do działań na wąskim terenie lecz jego inicjatywa niekiedy wykracza poza terytorium państwa i dotyczy rozległych zagadnień.

<sup>21</sup> Art. 3 ustawy o Polskim Czerwonym Krzyżu.

<sup>22</sup> § 8 statutu będącego załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 września 2011 roku w sprawie zatwierdzenia statutu Polskiego Czerwonego Krzyża (Dz. U. z 2011 r., nr 217, poz. 1284).

<sup>23</sup> Szarzej § 9 statutu Polskiego Czerwonego Krzyża.

Kolejną organizacją pozarządową, która cechuje się aktywnością na terenie całego kraju jest ochotnicza straż pożarna, która podobnie jak Polski Czerwony Krzyż posiada status stowarzyszenia. Podstawą funkcjonowania ochotniczej straży pożarnej i związku ochotniczych straży pożarnych są przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej<sup>24</sup>, a także jej statut. Z definicji ustawowej wynika, że „ochotnicza straż pożarna jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami”<sup>25</sup>.

Ustawodawstwo nie precyzuje celów i zadań, wynikają one ze statutu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród wielu zróżnicowanych celów zwrócić należy w szczególności uwagę na następujące: działanie na rzecz ochrony życia, zdrowia i mienia przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami; działanie na rzecz ochrony środowiska; wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej, ratownictwa i bezpieczeństwa powszechnego zleconych przez organy administracji publicznej; upowszechnianie wiedzy i umiejętności na rzecz bezpieczeństwa państwa; niesienie pomocy humanitarnej ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju oraz za granicą<sup>26</sup>.

Ochotnicza straż pożarna skupia się na ochronie przeciwpożarowej, która polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; prowadzenie działań ratowniczych<sup>27</sup>. Podejmuje się działań ratowniczych przez które należy rozumieć każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia<sup>28</sup>, jest ona również ważnym podmiotem systemu ratowniczo-gaśniczego.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 620.

<sup>25</sup> Art. 19 ust. 1a ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

<sup>26</sup> Szerzej, § 8 Statutu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.zosprp.pl/files/prawo/ZOSP.Statut2016.scan.pdf> (dostęp 27.12.2018 r.).

<sup>27</sup> Art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

<sup>28</sup> Tamże, art. 2 pkt 2.

Specyfika działalności OSP, związana z ochroną przeciwpożarową i ratownictwem świadczonymi okolicznej ludności, decyduje o tym, że podejmują one głównie działania na rzecz zewnętrznych celów<sup>29</sup>. Dostrzec należy szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy wartości chronionych przez to stowarzyszenie, bo dotyczy bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi w stanach klęski żywiołowej i katastrof, a także konfliktów zbrojnych. W dzisiejszych uwarunkowaniach funkcjonowanie ochotniczej straży pożarnej jako jednostki działającej na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych wpisało się na trwałe w pewien system ochrony bezpieczeństwa pożarowego.

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe działa na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych<sup>30</sup>, ustawy z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>31</sup> oraz jego statutu. Nałożone zadania wykonuje ono na terenie całego kraju w strukturach zgodnych z podziałem administracyjnym, a władze stowarzyszenia znajdują się na szczeblu centralnym, wojewódzkim i terenowym. Celem WOPR jest prowadzenie działań ratowniczych, polegających w szczególności na organizowaniu i udzielaniu pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub narażone są na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarze wodnym<sup>32</sup>.

Teren działania Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego ogranicza się do obszaru wodnego, czyli w odróżnieniu od powyżej przedstawionych organizacji pomimo ogólnokrajowego charakteru posiada ono zdecydowanie węższą specjalizację. Dla porządku wskazać należy, co ustawodawca rozumie pod pojęciem obszaru wodnego, na którym podejmowana jest aktywność tego stowarzyszenia. Obszar wodny to wody śródlądowe w rozumieniu art. 19 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne oraz wody przybrzeżne w rozumieniu art. 26 tej ustawy, w pasie nieprzekraczającym jednej mili morskiej od linii brzegu, a także kąpielisko, miejsce okazjonalnie wykorzystywane do kąpieli, pływalnię oraz inne obiekty dysponujące nieckami basenowymi o łącznej powierzchni powyżej 100 m<sup>2</sup> i głębokości powyżej 0,4 m w najgłębszym miejscu lub głębokości powyżej 1,2 m<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> P. Adamiak, *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce. Raport z badania*, Warszawa 2013, s. 19.

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1482.

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2195 ze zm.

<sup>32</sup> § 8 Statutu Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego [http://www.wopr.pl/typography/cat\\_view/47-prawo/150-statut](http://www.wopr.pl/typography/cat_view/47-prawo/150-statut) (dostęp 27.12.2018 r.).

<sup>33</sup> Art. 2 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych.

Analizowana organizacja pozarządowa aby zrealizować główne cele w szczególności: organizuje, kieruje, koordynuje i bezpośrednio prowadzi działania ratownicze; współdziała z administracją publiczną i innymi podmiotami zainteresowanymi obronnością państwa, bezpieczeństwem powszechnym i porządkiem publicznym oraz ochroną cywilną i środowiska wodnego; bierze udział lub prowadzi akcje ratownicze podczas zagrożeń powszechnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych, w tym powodzi i pożarów na wodach; inicjuje i prowadzi prace badawcze w zakresie bezpieczeństwa na wodach; może prowadzić przedsięwzięcia prewencyjne, profilaktyczne i edukacyjne z zakresu bezpieczeństwa na obszarach wodnych oraz przeciwdziała alkoholizmowi; ujawnia zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa osób przebywających na obszarach wodnych, w tym pływających i kąpiących się oraz uprawiających rekreację i sporty wodne<sup>34</sup>.

Domeną Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego jest czuwanie nad bezpieczeństwem osób przebywających na obszarach wodnych. Jego działania dostrzegalne są w innych rodzajach bezpieczeństwa takich jak bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo środowiska czy bezpieczeństwo ludzi w czasie zagrożeń powszechnych. Najbardziej jednak dostrzegalna jest działalność tej organizacji w sytuacjach powstających zagrożeń dla osób kąpiących się lub przebywających na terenach kąpielisk wodnych. Wypełnia ono ważną rolę w realizacji zadań publicznych związanych z przedstawionymi rodzajami bezpieczeństwa.

Dopełnieniem rozważań dotyczących organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa jest analiza pozycji Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego. Jest to stowarzyszenie działające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, które posiada oddziały terenowe określane jako grupy regionalne, takie jak beskidzka, bieszczadzka, jurajska, karkonoska, krynicka, podhalańska, wałbrzysko-klodzka. Podstawą działalności jest wspomniana wcześniej ustawa o stowarzyszeniach, ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich<sup>35</sup> oraz statut stowarzyszenia.

Do głównych celów działania Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego zaliczyć należy: 1) niesienie pomocy w górach ludziom, których zdrowie lub życie jest zagrożone, 2) zapobieganie wypadkom w górach, 3) ochrona środowiska górskiego. Podejmuje się ono ratownictwa górskiego, które w rozumieniu ustawy oznacza „organizowanie i udzielanie pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub są narażone na

<sup>34</sup> Szerzej, § 9 Statutu Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2011 r., nr 208, poz. 1241 ze zm.

niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach oraz transportowanie zwłok z gór”<sup>36</sup>. Zajmuje się także ratownictwem narciarskim rozumianym jako „organizowanie i udzielanie pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na zorganizowanych terenach narciarskich”<sup>37</sup>. Cele Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego realizowane są przez: wykonywanie działalności ratowniczej; pomoc przy likwidacji skutków klęsk żywiołowych i katastrof; doskonalenie i rozwijanie ratownictwa górskiego; prowadzenie działalności zapobiegawczej; programowanie i prowadzenie działalności profilaktycznej w zakresie bezpieczeństwa osób przebywających w górach; ogłaszanie alarmów lawinowych i innych stanów zagrożenia, ochronę naturalnego środowiska górskiego<sup>38</sup>.

Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, podobnie zresztą jak Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe realizuje działania na wybranym obszarze kraju zapewniając bezpieczeństwo o określonym charakterze. W przypadku tej organizacji pozarządowej dostrzegalne są działania dotyczące bezpieczeństwa osób przebywających w górach oraz na zorganizowanych terenach narciarskich. Dodatkowo jego aktywność związana jest z bezpieczeństwem ludzi w stanie klęski żywiołowej i katastrofy, a także szeroko rozumianym bezpieczeństwem środowiska naturalnego. Dodać należy, że chyba nikt nie wyobraża sobie bezpiecznej egzystencji na terenach górskich bez istnienia Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, jako gwaranta niesienia sprawnej pomocy w przypadku zagrożeń dla życia i zdrowia człowieka.

## V. Uwagi końcowe

Wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa ma wiele podmiotów funkcjonujących w strukturach administracji publicznej oraz poza nią. Ze względu na duże znaczenie dla każdego człowieka niezależnie od jego miejsca zamieszkania i sytuacji, w której w danym czasie się znajduje, bezpieczeństwo stanowi kryterium jego spokojnego bytu i egzystencji. Z tego powodu wszyscy ludzie dążą do funkcjonowania w stanie braku zagrożeń i starają się niwelować skutki ich występowania. Za takowe działanie odpowiedzialność ponoszą również licznie występujące organizacje społeczne, które stawiają sobie za cel kształtowanie różnych form bezpieczeństwa.

<sup>36</sup> Art. 2 pkt 7 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich.

<sup>37</sup> Tamże, art. 2 pkt 7.

<sup>38</sup> Szerzej, § 8 statutu Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, <http://www.gopr.pl/gopr/statut-gopr> (dostęp 27.12.2018 r.).

Na przykładzie poddanych analizie organizacji pozarządowych wysnuć należy wniosek, że generalnie podejmują się one kształtowanie bezpieczeństwa ludzi w wymiarze globalnym oraz w stosunku do indywidualnych osób i w określonych sytuacjach. Cechuje je generalnie wąska specjalizacja dlatego pozostaje wiele miejsca dla innych podmiotów właściwych w sprawach bezpieczeństwa. Istnienie tych organizacji sprawia, że ludzie mogą czuć się bezpiecznie i mogą liczyć na pomoc w stanach zagrożenia. Kwestią, która nie do końca została w polskim prawodawstwie uregulowana jest otwarty katalog podmiotów mogących podejmować się zadań publicznych, co z jednej strony wpływa pozytywnie na powstawanie organizacji zajmujących się bezpieczeństwem, ale z drugiej strony tworzy pewien nieład organizacyjny. Nie podlega jednak żadnej wątpliwości teza, że organizacje pozarządowe stanowią ważny i istotny komponent w systemie podmiotów mających wpływ na bezpieczeństwo i jego kształtowanie w Polsce.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak P., *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce. Raport z badania*, Warszawa 2013.
- Cieślarczyk M., *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. B. Wiśniewski, Szczytno 2011.
- Hołyst B., *Policja na świecie*, Warszawa 2011.
- Enerlich M., Kupiński R., Nowicka I., *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] *Leksykon policyjny*, red. W. Pływaczewski, G. Kędzierska, Szczytno 2001.
- Kowalski J., Jurgilewicz M., *Znaczenie bezpieczeństwa w kontekście imprezy masowej – wybrane aspekty*, [w:] *Bezpieczeństwo imprez masowych*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014.
- Pieprzny S., *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015.
- Pieprzny S., *Rodzajowość bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015.

### Wykaz aktów normatywnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 1964 roku o Polskim Czerwonym Krzyżu (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 179).

---

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1941).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 210 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 620).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 792 ze zm.).

Ustawa z dnia z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1541 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2195 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. z 2011 r., nr 208, poz. 1241 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1482).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2011 roku w sprawie zatwierdzenia statutu Polskiego Czerwonego Krzyża (Dz. U. z 2011 r., nr 217, poz. 1284).