



Iwona Michniewicz

dr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu

Ratownictwo wodne w Polsce – wstęp do analizy krytycznej

Środowisko wodne, mimo iż stanowi środowisko pierwotne, wraz z przyjściem na świat staje się dla człowieka śmiertelnym zagrożeniem. Każdego roku na świecie śmierć wskutek utonięcia – na wszystkich akwenach – ponosi ok. 400 tys. osób¹ (liczba ta nie zawiera ofiar kataklizmów, np. powodzi czy tsunami). Światowa Organizacja Zdrowia apeluje o zdecydowane zwiększenie zaangażowania krajowych i międzynarodowych organów odpowiadających za bezpieczeństwo w tej sferze. Straty ponoszone w związku z ogromną liczbą wypadków śmiertelnych (z których wielu można było zapobiec) są boleśnie odczuwane zarówno przez najbliższych, jak i całą społeczność, a także w wymiarze gospodarczym.

Proces tonięcia to zawarta w czasie 3–5 minut sytuacja, bardzo często prowadząca do nieodwracalnego rozstroju zdrowotnego lub śmierci. Na każdą ofiarę śmiertelną przypadają cztery przypadki tzw. *near drowning*² („prawie utonięcia”). Jeśli osoba odratowana po przybyciu na oddział ratunkowy nadal wymaga resuscytacji krążeniowo-oddechowej, to jej rokowania są bardzo złe. Ponad połowa takich pacjentów będzie do końca życia cierpiała z powodu upośledzenia neurologicznego³. Stąd też pomoc w sytuacji zagrożenia musi pojawić się niezwłocznie. Ratownicy wodni nie mają bowiem szans – jak to ma miejsce w ratownictwie górskim, straży czy wojsku – na przygotowanie/zaplanowanie akcji ratunkowej. Reakcja wymagana jest w trybie „tu i teraz”, gdyż dla tonącego liczy się każda sekunda. Polska należy do tych krajów europejskich, w których wskaźnik utonięć utrzymuje się od wielu lat na bardzo wy-

¹ Global Report On Drowning, Preventing a Leading Killer, WHO 2014.

² R.E. Moon, R.J. Long, *Drowning and near drowning*, „Emergency Medicine” 2002, Vol. 14, No. 4, s. 337–386.

³ D.N. Kyriacou, E.L. Arcinue, C. Peek, J.F. Kraus, *Effect of immediate resuscitation on children with submersion injury*, „Pediatrics” 1994, Vol. 94 (2 Pt 1), s. 137–42.

sokim poziomie. Ze statystyk policyjnych wynika, że każdego roku śmierć w wodzie ponosi ok. 500–700 naszych rodaków⁴.

W niniejszym artykule sformułowano refleksję nad prawidłowością rozkładu zobowiązań wobec obywateli w zakresie zapewnienia bezpiecznego korzystania z infrastruktury wodnej, rozumianej jako kąpieliska, pływalnie, miejsca okazjonalnie wykorzystywane do kąpieli i inne obiekty. Warto zwrócić już w tym miejscu uwagę, że problematyka ta jest niezwykle trudna, dotyczy bowiem zawitego problemu, regulowanego ponadto przez prawodawstwo pełne sprzeczności i niekonsekwencji.

Wprowadzenie

Na potrzeby niniejszego wywodu autorka wyszła z ogólnej tezy, że zdrowie i życie ludzkie podlega w naszym kręgu kulturowym i politycznym szeroko pojętej ochronie. Z tego punktu widzenia zwraca więc uwagę środowisko wodne, będące dla człowieka bezsprzecznie niebezpiecznym żywiołem. Jednocześnie wszyscy obywatele, bez względu na płeć, wiek, status społeczny czy zawodowy, w różny sposób korzystają z miejsc publicznych, w których woda stanowi podstawową atrakcję. Naturalnym w związku z tym wydaje się oczekiwanie obywateli, by państwo ustanowiło prewencyjny system, mający chronić ich podstawowe dobra (zdrowie i życie). Ten system miałby, jak w we wszystkich innych dziedzinach życia, ustalić normy prawne, powołać specjalistyczne służby lub wskazać podmioty mające zrealizować to zadanie, a także wspierać finansowo lub w całości pokrywać koszty utrzymania owych służb jako gwarantów bezpieczeństwa.

Podstawowe pytanie o obowiązki państwa (odnoszące się do podejmowanego zagadnienia) brzmi: czy w związku z prawem do życia państwo ma obowiązek życie to zabezpieczać? Co do zasady niewątpliwie tak, choć zapewne i na tym etapie pojawiłaby się wątpliwość na gruncie skrajnego leseferyzmu. Założmy zatem, a będzie to zgodne ze współczesną doktryną i praktyką demokracji, że państwo ma obowiązek ratowania życia obywateli, bo nie tylko mają oni prawo do życia, ale też i życie jest podstawową wartością demokracji.

W każdej publicznej przestrzeni ludność ma zapewnioną opiekę czy też ochronę, na którą składają się działania wielu różnych służb, instytucji czy osób. Stąd też, niezależnie od miejsca, w którym obywatele doznają uszczerbku (zdrowia, mienia, godności etc.), mogą oni liczyć na mechanizmy naprawcze, mające uczynić zadość zaistniałym szkodom. Aby wiedzieć, od kogo wymagać likwidacji krzywd, państwo poprzez regulacje prawne nakłada szereg zobowiązań na organizatorów, realizatorów, zarządzających, a także wykonawców z jednej i korzystających, użytkowników – z drugiej strony.

Gdy przydarzy się nam wypadek komunikacyjny, dzwoniemy na policję. Automatycznie, gdy zachodzi taka potrzeba, na miejsce zdarzenia zadysponowana zostanie także straż pożarna i służby medyczne. Koszty związane z tym zajściem poniesie ten, któremu zostanie przypisana wina za spowodowanie wypadku. Uwzględniając ograniczoną zdolność osób fizycznych do pokrywania kosztownych napraw czy koniecznych

⁴ <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/utonięcia> [dostęp: 1.04.2018].

świadczeń medycznych – państwo wymusza posiadanie stosownego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.

Z kolei woda – w szerokim rozumieniu – to środowisko przyciągające, gwarantujące wachlarz korzyści dla człowieka, jednak z drugiej strony zawsze będzie pochłaniało ofiary. W okolicznościach, jakie panują na wyznaczonych obszarach wodnych – bo one są podstawą analizy w ramach artykułu – zapewnieniem bezpieczeństwa obywatelom mają się zająć w pierwszej kolejności: zarządzający tymi obszarami oraz podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa. Obywatele zaś, po spełnieniu wszystkich żądań i zaleceń przedstawianych im w formie regulaminów, informacji, znaków etc., mają prawo oczekiwać, że będą bezpieczni w czasie korzystania z obiektów użyteczności publicznej nad wodą.

Użytkownicy wyznaczonych obszarów wodnych, nie stosując się do ustalonych zasad, rezygnują z należytej im ochrony. Z drugiej strony oczywistym jest, że ratownicy udzielą pomocy każdemu, kto jej potrzebuje. Jednakże wszyscy wypluwający poza kąpielisko, skaczący do wody w miejscu zabronionym etc., muszą liczyć się z tym, że ratownik zgodnie z prawem ma obowiązek (w pierwszej kolejności) zapewnić bezpieczeństwo tym osobom, które znajdują się na strzeżonym przez niego obszarze. W ślad za tym udzielenie pomocy poza oznaczoną, tj. zorganizowaną strefą wymaga podjęcia szeregu czynności (ewakuacji osób przebywających w strefie strzeżonej, zawieszenia czerwonej flagi lub użycia sygnalizatora/gwizdka, pobranie stosownego sprzętu ratowniczego czy wreszcie dotarcie na miejsce wypadku). Wszystko to z pewnością opóźni akcję ratunkową poza miejscem wskazanym przepisami do kąpieli.

Ratownictwo wodne w Polsce – stan prawny i stan faktyczny

Zaspokajanie potrzeb w obszarze bezpieczeństwa rozumiane jest najogólniej jako ochrona życia i zdrowia oraz ponadczasowych wartości etycznych, a także mienia i środowiska oraz instytucji państwowych przed zagrożeniami ze strony sił przyrody i działalności człowieka⁵.

Bezpieczeństwo obywateli, stanowiące jedną z podstawowych potrzeb człowieka, jest wdzięcznym tematem dla badaczy i praktyków z każdej dziedziny życia i nauki. Skoro zaś „jest ono najwyższą, egzystencjalną wartością i potrzebą narodu oraz priorytetowym celem działań jego organizacji państwowej”⁶, nie może dziwić, że państwo poświęca wiele uwagi i środków, by jak najpełniej realizować ten obowiązek. W związku z tym, począwszy od pierwszego rozdziału konstytucji (państwo „zapewnia [...] bezpieczeństwo obywateli”⁷, co odbija się w niezliczonych regulacjach następczych), na wykładniach i wyjaśnieniach czy regulaminach poszczególnych re-sortów (np. obiektów rekreacji wodnej) kończąc (w konsekwencji i na ustnym instru-

⁵ M. Kopczewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane elementy*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2013, nr 10, s. 103–122.

⁶ *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006, s. 23.

⁷ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

owaniu przez ratowników), zauważa się wysiłek wkładany w poszukiwanie rozwiązań służących ochronie dobrostanu społeczeństwa.

Jednym ze sposobów zapewnienia bezpieczeństwa w wodzie, na wodzie i nad wodą (poza zachowaniem ostrożności i rozsądkiem poszczególnych osób) jest stworzenie mechanizmów ochronnych w postaci „dedykowanych”, resortowych reguł prawnych. Stąd też w Polsce w tej przestrzeni życia społecznego obowiązują dwie podstawowe ustawy, tj. prawo wodne⁸ oraz ustawa o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych⁹, wraz z wieloma aktami wykonawczymi. W ten sposób państwo gwarantuje ramy prawne zabezpieczające obywateli przed utratą życia i zdrowia w miejscach, gdzie zagrożeniem jest środowisko wodne.

Przepisy wymagają od zarządzających wyznaczonymi obszarami wodnymi, by wykonali szereg czynności mających zapewnić bezpieczeństwo wszystkim korzystającym. Należą do nich: zapewnienie właściwej jakości wody i oznakowania, wyposażenie w sprzęt specjalistyczny i medyczny, zatrudnienie wykwalifikowanych ratowników wodnych, dokonywanie analizy zagrożeń, określenie lokalnych zasad użytkowania akwenów, finansowanie i organizowanie działań ratowniczych.

Przywołana ustawa o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, która weszła w życie 1 stycznia 2012 roku, jest, zgodnie z tytułem, podstawowym aktem prawnym chroniącym zdrowie, życie i mienie Polaków, odpoczywających lub uprawiających sport nad wodą. Ustawa, uzupełniona (doprecyzowana) aktami wykonawczymi różnych resortów, określa szereg zasad, norm i minimalnych wymogów, które muszą być spełnione, by dopuścić obiekt do użytkowania.

W żadnym akapicie ustawy nie ma zapisu o tym, że państwo, rozumiane jako system administracji centralnej, powołuje czy dedykuje publiczny ośrodek lub instytucję mającą w jakikolwiek sposób odpowiadać za tę dziedzinę życia. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa „wodnego” obywatelom scedowano na barki niższych szczebli samorządowych, bez skierowania ustalonego budżetu na jego realizację. Już teraz należy zwrócić uwagę na ten brzemienny w skutki fakt, ponieważ brak precyzyjnej regulacji w zakresie finansowania zadań, które państwo ustala jako swój obowiązek, prowadzić może do negatywnych konsekwencji.

Wychodząc od definicji ratownictwa wodnego rozumianego jako „prowadzenie działań ratowniczych, polegających w szczególności na organizowaniu i udzielaniu pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarze wodnym”¹⁰, należy zauważyć, że państwo przyjęło na siebie odpowiedzialność w bardzo ograniczonym zakresie. Ratownictwem wodnym zajmują się wyspecjalizowane służby, m.in. straż pożarna i wojsko, będące skądinąd filarami krajowego systemu bezpieczeństwa, jednak robią to przede wszystkim w sytuacjach zagrożeń globalnych: powodzi, katastrof i innych klęsk, i to poza wyznaczonymi obszarami wodnymi.

Schodząc po kolejnych szczeblach hierarchii, zauważamy, że poszczególne poziomy administracji mają przypisane ustawowo zadania, dotyczące obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa (szeroko rozumianego), jednakże brak jest precyzyjnego

⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).

⁹ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. Nr 208, poz. 1240 z późn. zm.).

¹⁰ *Ibidem*.

odniesienia do ratownictwa wodnego, realizowanego na wyznaczonych obszarach wodnych:

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie (...) bezpieczeństwa publicznego¹¹.

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie (...) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli¹².

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (...)¹³.

Ustawodawca¹⁴ uznał zatem, że organizowanie i finansowanie działań ratowniczych na wyznaczonym akwenie jest obowiązkiem nim zarządzającego. W tym samym artykule ustawy znajduje się również przyzwolenie na zaangażowanie w drodze umowy podmiotów uprawnionych do organizowania, kierowania i koordynowania działań ratowniczych. Zgodnie ze stanem na dzień 1 kwietnia 2018 roku zgodę na wykonywanie ratownictwa wodnego posiada 119 podmiotów¹⁵. Mają one bardzo różne formy prawne, począwszy od stowarzyszeń i fundacji, poprzez Ochotnicze Straże Pożarne, jednoosobowe działalności gospodarcze, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki cywilne – na przychodni sportowo-lekarskiej kończąc.

Ratownictwo wodne, będące jednocześnie częścią Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG), ma być gwarantem bezpieczeństwa w wąskim spektrum, odnoszącym się do obszarów wodnych określonych jako¹⁶:

wody śródlądowe w rozumieniu art. 19 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. (Prawo wodne, Dz.U. poz. 1566¹⁷) 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 kąpeli, pływalnia oraz inne obiekty dysponujące niekiedy basenowymi o łącznej powierzchni powyżej 100 m² i głębokości powyżej 0,4 m w najgłębszym miejscu lub głębokości powyżej 1,2 m¹⁸.

Mimo że „organizowanie i finansowanie działań ratowniczych” należy do zarządzających, to „wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa wodnego” oraz organizacja i prowadzenie szkolenia ratowników wodnych zastrzeżone do wyłącznych kompetencji podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa. Finansowanie tych

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób..., *op. cit.*

¹⁵ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/nadzor-nad-ratownictwem> [dostęp: 1.04.2018].

¹⁶ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób..., *op. cit.*

¹⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).

¹⁸ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób..., *op. cit.*

zadań powinno się odbywać w drodze zlecenia realizacji zadań publicznych, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 239 i 395). Jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których wykonywane jest ratownictwo wodne, mogą także udzielać dotacji celowych na realizację zadań podmiotom uprawnionym, nawet z pominięciem otwartego konkursu ofert. Dotację można wykorzystać na utrzymanie gotowości ratowniczej, prowadzenie działań ratowniczych, organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników wodnych oraz psów ratowniczych i ich przewodników, utrzymanie gotowości operacyjnej sprzętu ratowniczego i prowadzenie dokumentacji wypadków. Minister właściwy do spraw wewnętrznych może dofinansować jedynie szkolenia.

Otwarty katalog działań ratowniczych znajduje się w art. 13 ustawy. Wymienionych siedem punktów stanowi w zasadzie opis realizacji akcji ratowniczej. Pojęcie „działań ratowniczych” zamknięto w następujących czynnościach: przyjęcie zgłoszenia o wypadku lub zagrożeniu, dotarcie na miejsce wypadku z odpowiednim sprzętem ratunkowym, udzielenie kwalifikowanej pierwszej pomocy, zabezpieczenie miejsca wypadku lub zagrożenia, ewakuacja osób z miejsca stanowiącego zagrożenie dla życia lub zdrowia, transport do miejsca bezpiecznego i przekazanie profesjonalnym służbom medycznym. Ponadto za działanie ratownicze uznaje się także poszukiwanie osób zaginionych na obszarze wodnym.

Ratownictwo wodne, zgodnie z brzmieniem ustawowym, „wykonywać może Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (jedynie przez pierwsze dwa lata od wejścia w życie ustawy) oraz inne podmioty, jeżeli uzyskały zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zwane dalej «podmiotami uprawnionymi do wykonywania ratownictwa wodnego»”. Ustawodawca nie przewidział okresu przejściowego dla wprowadzenia zmian, rewolucyjnie modyfikujących przestrzeń ratownictwa wodnego. Stąd też WOPR, jako wcześniej funkcjonująca struktura o zasięgu ogólnokrajowym, miała zapewnioną kontynuację działalności przez dwa pełne lata, bez konieczności uzyskania zgody wymaganej wprowadzaną ustawą.

Omawiana przestrzeń życia społecznego wymaga zatem uzyskania swoistej koncesji, ta z kolei narzuca szereg warunków. Aby wydać stosowne postanowienie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), jako organ administracji centralnej ustawowo sprawujący kontrolę nad ratownictwem wodnym, żąda dostarczenia dokumentów potwierdzających, że dany podmiot zapewnia stan gotowości do wykonywania ratownictwa wodnego (poprzez utrzymywanie stałych dyżurów ratowników wodnych), dysponuje kadram w pełni wykwalifikowanych ratowników wodnych w liczbie niezbędnej do zapewnienia stanu gotowości, posiada siedzibę, niezbędny do pełnienia obowiązków sprzęt specjalistyczny oraz środki transportu i łączności. Już we wniosku ubiegający się o koncesję podmiot musi określić obszar działania, na którym chce wykonywać ratownictwo wodne, a także źródła finansowania i zakres planowanych szkoleń ratowników wodnych i instruktorów. Minister właściwy do spraw wewnętrznych ma prawo taką zgodę udzielić lub cofnąć (jeśli podmiot przestaje spełniać wymienione warunki).

Ustawodawca uznał, że ratownictwo wodne jest kwestią związaną z bezpieczeństwem wewnętrznym, stąd też to MSWiA ma przypisany obowiązek opracowania szeregu aktów wykonawczych. Należy do nich określenie:

- 1) minimalnych wymagań dotyczących liczby ratowników wodnych zapewniających stałą kontrolę wyznaczonego obszaru wodnego;
- 2) wymagań dotyczących wyposażenia wyznaczonych obszarów wodnych w sprzęt ratunkowy i pomocniczy, urządzenia sygnalizacyjne i ostrzegawcze oraz sprzęt medyczny, leki i artykuły sanitarne;
- 3) minimalnych wymagań dotyczących liczby ratowników wodnych zapewniających stałą kontrolę wyznaczonego obszaru wodnego,
- 4) zasad szkoleń w ratownictwie wodnym.

Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, prócz nadzoru nad ratownictwem wodnym – zawężonym do nadzoru nad podmiotami uprawnionymi do wykonywania ratownictwa wodnego – innych uprawnień w odniesieniu do ratownictwa wodnego nie posiada.

Negatywne oceny ministerstwa, a w ślad za nimi procedury zmierzające do pozabawienia podmiotu możliwości dalszego wykonywania ratownictwa wodnego, dotyczą zarówno nowopowstałe firmy (podmioty gospodarcze), jak i kilkudziesięcioletnie struktury stowarzyszeniowe. Przykładem fragment protokołu pokontrolnego dotyczącego WOPR Województwa Wielkopolskiego:

Na podstawie ustaleń znajdujących się w protokole kontroli negatywnie oceniono stan posiadania sprzętu specjalistycznego, środków transportu i łączności, dla których udokumentowano prawo do dysponowania bez ograniczeń w stosunku do obszaru wykonywania ratownictwa wodnego (...), brak dostatecznej organizacji dyżurów stałych w szczególności dotyczącej dyżuru telefonicznego „domowego” i obniżenie skuteczności pozostawiania ratowników wodnych w tej formie, gotowości do wykonywania działań ratowniczych¹⁹.

Podobne brzmienie mają protokoły kierowane do Ratownictwa Wodnego Asekuracja Sp. z o.o.²⁰, Spółki Cywilnej Arto Tomasz Sułkowski, Artur Tokarski²¹, Stołecznego WOPR²², WOPR Województwa Pomorskiego²³ czy Ratownictwa Wodnego Rzeczpospolitej²⁴. Zatem wszelkie działania ratownicze scedowane zostały na podmioty posiadające stosowną zgodę czy raczej – wyłącznie te podmioty mogą to zadanie wykonywać. Im to bowiem zostało przypisane bezpośrednio prowadzenie działań ratowniczych (jako ustawowego obowiązku) w brzmieniu: „Podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego organizują, kierują, koordynują i bezpośrednio prowadzą działania ratownicze w ramach ratownictwa wodnego”. Zaznaczyć należy,

¹⁹ Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, Protokół kontroli WOPR Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 listopada 2016 r., DRLiZK-NRWG-5503-/2016.

²⁰ Departament Kontroli Skarg i Wniosków MSW, Protokół kontroli Ratownictwa Wodnego Asekuracja Sp. z o.o. z dnia 5 czerwca 2013 r., DKSiW-K-II-093-3/2014.

²¹ Departament Kontroli Skarg i Wniosków MSW, Protokół kontroli Spółki Cywilnej Arto Tomasz Sułkowski, Artur Tokarski z dnia 19 stycznia 2015 r., DKSiW-K-II-093-5-1/2014.

²² Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, Protokół kontroli Stołecznego WOPR z dnia 7 listopada 2016 r., DRLiZK-NRWG-5503-126/2016.

²³ Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, Protokół kontroli WOPR Województwa Pomorskiego z dnia 14 listopada 2016 r., DRLiZK-NRWG-5503-95-1/2016.

²⁴ Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, Protokół kontroli Ratownictwa Wodnego Rzeczpospolitej z dnia 30 stycznia 2018 r., DRLiZK-NRWG-5503-54-3/2017.

że ustawa nie zobowiązuje owych podmiotów, by partycypowały w finansowaniu tychże działań.

Ocena funkcjonowania systemu ratownictwa wodnego w Polsce – najważniejsze aspekty

System ratownictwa wodnego w Polsce, rozumiany jako całokształt zabezpieczenia obywateli w tym obszarze, można uznać za dalece niedoskonały. Realiów tu panujących z pewnością nie można określić jako przemyślaną, odpowiedzialną politykę, zapewniającą skuteczne narzędzia do realizacji działań ratowniczych, bowiem działania te stanowią zbiór czynności/obowiązków przypisanych różnym podmiotom (osobom prawnym i fizycznym) w wysoce nieczytelny sposób. Prowadzi to do sytuacji, w której poszczególne ogniwa systemu nie do końca rozumieją przydzielone role i zadania, a także nie zawsze są w stanie z nich się wywiązać.

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo na wyznaczonych obszarach wodnych przeniesiono na nimi zarządzających. Ta delegacja wydaje się odpowiednia, gdy dotyczy obiektów zawiadywanych przez samorządy lub podmioty gospodarcze, prowadzące w ten sposób działalność zarobkową. W pełni uzasadnione wydaje się, by to gmina lub hotel zapewniły swoim mieszkańcom/klientom ochronę na pływalni czy kąpielisku, zgodnie z obowiązującymi wymogami prawnymi. Jednak sprzeciw musi budzić fakt, że szereg wygórowanych warunków (podobnych do państwowych i finansowanych z budżetu służb należących do KSRRG i PRM²⁵) narzuca się podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa wodnego, bowiem większość z nich to organizacje non-profit, bazujące na zaangażowaniu społecznym i pasji swych członków. Stawianie ich na tym samym poziomie dyspozycyjności (czas, sprzęt, kadry), co służby centralne – np. straż pożarna, bez jednoczesnego zagwarantowania źródeł utrzymania tej gotowości, jest z gruntu nie do zaakceptowania ani udźwignięcia.

Państwo, pozbawiając ów segment dedykowanego finansowania, uniemożliwia jego prawidłowe funkcjonowanie. A ponieważ państwo traktuje wszystkie podmioty jak społeczne organizacje pozarządowe, ich działalność ujmowana jest jako wspierająca dla służb publicznych. Konsekwencje tego błędnie przyjętego rozumienia możliwości i ograniczeń, misji, priorytetów oraz celów działania podmiotów uprawnionych, są brzemiennie w skutkach. Najważniejszą z nich jest fakt, że państwo w żadnym stopniu nie gwarantuje nawet częściowego przejścia obowiązków związanych z wodnymi działaniami ratowniczymi. Zatem nie może być mowy o opieraniu się na zaangażowaniu społecznym organizacji non-profit jako dodatkowym, a przy tym realizowanym systemowo – w Polsce nigdy nie było i nadal nie ma krajowego systemu ratownictwa wodnego.

W dalszej kolejności – w ślad za niesłusznie pojmowaną rolą podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa – pojawia się kwestia środków publicznych,

²⁵ Państwowe Ratownictwo Medyczne. W chwili obecnej następuje kolejne zaostrzenie wymogów stawianych przed podmiotami uprawnionymi do wykonywania ratownictwa wodnego. W piątek 13 kwietnia 2018 r. Sejm RP ma głosować zmiany w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym, wymagając obowiązkowej przynależności do tego systemu od każdego podmiotu wykonującego ratownictwo wodne.

mających zabezpieczać realizację działań ratowniczych, a które mogą być przyznawane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. To mylne podejście, gdyż część z nich to były działające jako firmy, oparte na zasadach gospodarki rynkowej. Nie wszystkie zatem są w stanie sięgnąć po publiczne środki na realizację swych zadań. Z drugiej strony, wymaga się od wszystkich podmiotów, by w całości ponosiły koszty podejmowanych działań. A zatem, powtórzmy, cała przestrzeń, w której wykonywane są działania ratownicze, spoczywa na zarządzających i podmiotach uprawnionych.

Frustrujące i wywołujące negatywny odzew jest także zaostrenie wymogów stawianych podmiotom ubiegającym się o zgodę na wykonywanie ratownictwa wodnego. O ile w początkowej fazie działania systemu wyrażano pogląd, że realizacja stałych dyżurów ratowników wodnych może się odbywać w wybranym okresie roku (np. w sezonie kąpielowym) i nie wymagano całodobowego systemu ich dyspozycyjności, to z czasem podejście to ewoluowało w stronę konieczności całorocznego i całodobowego zapewnienia tychże dyżurów. Jak wynika z wyjaśnień MSWiA, poprawność w tym zakresie jest daleka od spodziewanej, określanej jako:

pełnienie obowiązków zawodowych lub społecznych przez ratowników wodnych w określonym czasie, według ustalonego trybu, bez przerwy, czyli nie dopuszczając do okresów, w których dyżur nie zachodzi – czyli 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, 12 miesięcy w roku, a więc całodobowo i całorocznie²⁶.

Mimo iż to zarządzający wyznaczonymi obszarami wodnymi mają ustawowy obowiązek finansowania działań ratowniczych²⁷, MSWiA wymaga od podmiotów uprawnionych, aby posiadały kompletne wyposażenie do wykonywania działań ratowniczych, argumentując to w sposób następujący:

W świetle przepisów ustawy, sprzęt specjalistyczny niezbędny do wykonywania ratownictwa wodnego, a także środki transportu i łączności umożliwiają wykonywanie ratownictwa wodnego na obszarze wodnym (...). Stąd też podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa wodnego powinien dysponować każdym rodzajem sprzętu specjalistycznego określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie wymagań dotyczących wyposażenia wyznaczonych obszarów wodnych w sprzęt ratunkowy i pomocniczy, urządzenia sygnalizacyjne i ostrzegawcze oraz sprzęt medyczny, leki i artykuły sanitarne²⁸.

Poza wieloma innymi zobowiązaniami, jakie ustawa nakłada na podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego, realizacja tak rozumianych stałych

²⁶ Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, Wyjaśnienia w zakresie wykonywania ratownictwa wodnego, DOLiZK-NRGW-5503-8-11/2017, s. 3.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących liczby ratowników wodnych zapewniających stałą kontrolę wyznaczonego obszaru wodnego (Dz.U. z 2012 r. poz. 108) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie wymagań dotyczących wyposażenia wyznaczonych obszarów wodnych w sprzęt ratunkowy i pomocniczy, urządzenia sygnalizacyjne i ostrzegawcze oraz sprzęt medyczny, leki i artykuły sanitarne (Dz.U. z 2012 r., poz. 261).

²⁸ Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, Wyjaśnienia w zakresie wykonywania ratownictwa wodnego, DOLiZK-NRGW-5503-8-11/2017, s. 10–11.

dyżurów ratowników wodnych oraz posiadanie kompletnego sprzętu do prowadzenia działań ratowniczych (w tym środków transportu, łączności, łodzi etc.) sprawia ogromną trudność. Można nawet przyjąć, że znakomita część podmiotów nie realizuje w pełni tego zobowiązania. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w treści protokołów sporządzanych przez MSWiA po zrealizowanych kontrolach oraz – w konsekwencji – cofnięciu wielu zgód na wykonywanie ratownictwa.

Dlaczego utrzymanie stałych dyżurów jest postrzegane jako wymóg absurdalny, a ich brak lub niedostateczna organizacja są wytykane niemal każdemu kontrolowanemu podmiotowi? Przyczyną są z pewnością finanse. Obowiązek zapewnienia całodobowej i całorocznej gotowości wykwalifikowanych ratowników wodnych wymaga od podmiotów uprawnionych:

1. Posiadania bazy, w której będą realizowane dyżury – oczywiście w bezpośrednim sąsiedztwie właściwego zbiornika wodnego. Wniosek taki nasuwa się na podstawie czynionych przez MSWiA zarzutów w odniesieniu do sugerowanego przez niektóre podmioty czasu reakcji na zgłoszone zagrożenie (minimum godzina). Baza taka, by być całodobowym i całorocznym miejscem pełnienia dyżurów, musi posiadać własne ogrzewanie, węzeł sanitarny i energię elektryczną.
2. Posiadania całodobowego, dedykowanego wyłącznie do połączeń alarmowych telefonu oraz innych środków łączności pomiędzy ratownikami a służbami zgłaszającymi zagrożenie.
3. Posiadania środków transportu i kompletnego zestawu specjalistycznego sprzętu (w tym pływającego) – adekwatnego do zasięgu działania.
4. Posiadania odpowiedniej liczby ratowników wodnych z pełnymi uprawnieniami do wykonywania działań ratowniczych, tj. przeszkolonych (posiadających potwierdzenie ukończenia szkolenia) w zakresie ratownictwa wodnego, mających dodatkowe kwalifikacje przydatne w ratownictwie wodnym (np. tytuł ratownika Kwalifikowanej Pierwszej Pomocy) oraz będących członkiem lub pracownikiem podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa wodnego.

Tak określone wymogi postawione w całości jako wyłączne i bezwzględne zobowiązanie na barkach osób prawnych – firm i organizacji pozarządowych, bez jednoczesnej gwarancji wsparcia finansowego ze strony państwa, budzi wiele emocji w środowisku ratowniczym.

Oczywistym jest, że uprawnione podmioty mogą pozyskiwać środki w różny sposób, wykorzystując mechanizmy działalności gospodarczej, sponsorów, darowizny oraz składki członkowskie lub uczestnicząc w konkursach ogłaszanych np. przez jednostki samorządu terytorialnego (te, które mają prawną formę organizacji pozarządowych). Przystępując do przetargów na wykonywanie ratownictwa wodnego (zgodnie z art. 21.3 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych), każdy ubiegający się musi pamiętać o sporej konkurencji. Wyprzedzenie rywali nie zawsze jest realnym zwycięstwem, o czym przekonało się wiele podmiotów. Podstawowym kryterium wyboru oferty jest zazwyczaj najniższa cena. Ratownicy wodni, znając ciążącą na nich odpowiedzialność i inne niekorzystne aspekty tego zawodu, nie chcą pracować za niespełna 14 zł brutto za godzinę²⁹. Uzyskanie

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. (Dz.U. 2017 poz. 1747).

kompletnych uprawnień zawodowych wymaga od nich nie tylko ponadprzeciętnych umiejętności pływackich, ale także przejścia wymagającego szkolenia. Niezbędne jest także zdobycie szeregu dodatkowych kwalifikacji, które wiążą się z czasem, wysiłkiem i nakładami finansowymi. Niejednokrotnie więc podmiot, który wygrywa przetarg na zapewnienie obsługi ratowniczej, ma problem ze skompletowaniem zespołu do pracy na obiekcie. Ratownictwo wodne jako środowisko zawodowe cechuje ogromna fluktuacja kadry. Bywa, że w ciągu roku zmieni się cały początkowy skład zespołu. Nie ma mowy, by ratownicy chcieli pełnić (w formie wolontariatu, poza godzinami pracy) całodobowe dyżury ratownicze. Z kolei płacenie im choćby najniższej stawki w skali wymogu 24-godzinnej gotowości do podjęcia działań ratowniczych, jest dla większości podmiotów zbyt wielkim ciężarem finansowym do udźwignięcia. Zysk z wygranego przetargu i przyjmowanego zlecenia często nie pokrywa ogromnych kosztów codziennego funkcjonowania. Zazwyczaj zlecający zadanie (zarządzający) uwzględnia wyłącznie kwotę stawki za godzinę pracy ratownika. Podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa muszą jednak znaleźć środki na pokrycie kosztów utrzymania biur i baz, księgowości oraz kadr, a także zakupu i naprawy sprzętu (w tym środków transportu), ubezpieczenia, całodobowych dyżurów etc.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji może, zgodnie z zapisami ustawowymi, dofinansować w drodze konkursu ofert (czyli tylko wobec podmiotów trzeciego sektora) szkolenia ratowników wodnych. Wiele podmiotów nie widzi w tym jednak żadnej formy wsparcia, gdyż uzyskanie dotacji wymaga:

- 1) wkładu własnego (większe zaangażowanie środków własnych podnosi szanse na uzyskania dofinansowania);
- 2) całkowitego niepobierania opłat od uczestników szkolenia;
- 3) deklaracji uczestników, że przez okres 5 lat od zakończenia szkolenia będą wykonywać działania ratownicze na rzecz podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego – nikt (zwłaszcza mając lat 18–20) nie jest w stanie przewidzieć, jak będzie funkcjonował w tak długim okresie, w związku z czym wiele potencjalnie zainteresowanych osób rezygnuje z udziału w owym szkoleniu;
- 4) dokładnego, terminowego sprawozdania z realizacji zadania, co jednocześnie zwiększa prawdopodobieństwo kontroli całej działalności podmiotu.

Zatem zamiast pełnić rolę dodatkowego źródła dochodu, szkolenia stały się w tak określonej formule sposobem na generowanie strat lub wymuszanie dodatkowego wysiłku społecznego działaczy. Stąd też każdego roku udział w konkursie na dofinansowanie szkoleń bierze co najwyżej kilka podmiotów, z których dotacje przyznawane są 2–3 instytucjom. Początkowo zakładano, że generatorem wpływów będą odpłatne szkolenia ratowników i instruktorów. Jednak ogromne rozdrobnienie rynku (obecnie funkcjonuje ponad sto podmiotów), przy jednoczesnym obniżeniu poziomu zainteresowania młodzieży zawodem ratownika wodnego – spowodowało przebudowanie dotychczasowego trendu, związanego z podażą i popytem. Jest niemal pewne, że obniżył się poziom szkolenia, a mimo to coraz trudniej zebrać grupę zainteresowanych zdobyciem uprawnień ratownika wodnego. Zauważa się także (podobnie jak w innych dziedzinach) napływ kadry zza wschodniej granicy, szczególnie z Ukrainy, co dodatkowo zaniża poziom płacy na rynku, powodując dalszy odpływ polskich pracowników z tej branży.

Innym mankamentem ustawy jest brak konsekwencji w odniesieniu do zbierania i przetwarzania danych o działaniach ratowniczych. Jako jedyne przywilej taki (i zobowiązanie) mają podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego. Ustawa wymaga, aby prowadziły one dokumentację w formie rejestru działań ratowniczych, zawierającą ściśle określone informacje – w tym dane tzw. wrażliwe, np. data i miejsce urodzenia, adres zamieszkania, rodzaj doznanego urazu lub zachorowania, rodzaj udzielonej pomocy. Dokumentacja ta ma być przechowywana co najmniej przez 10 lat. Co ważne, prowadzenie rejestru działań ratowniczych nie dotyczy zarządzających wyznaczonymi obszarami wodnymi – ustawowy obowiązek dokumentowania, mają jednak ratownicy (osoby fizyczne). Ustawa nie reguluje w tym przypadku umieszczonej w raporcie ani sposobu jej przechowywania, przetwarzania i udostępniania. Kto zatem ma dane pozyskiwać, przechowywać i wykorzystywać, jeśli pomiędzy zarządzającym a ratownikiem nie ma podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa wodnego?

Niezwykłe i nieuzasadnione wydaje się także wpisanie wszystkich punktów składających się na katalog działań ratowniczych do obowiązków ratownika wodnego (jako osoby fizycznej). Wątpliwość budzi przede wszystkim fakt, że ratownicy zostali przypisani do wyznaczonych obszarów wodnych (kąpielisk, miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli, pływalni i innych obiektów), a nie do znacznie szerszej rozumianych obszarów wodnych. Zapewnienie stałej kontroli wyznaczonego obszaru wodnego przez ratowników wodnych jest obowiązkiem zarządzającego obiektem, a nie podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa. Skoro zatem ratownik ma zabezpieczać wyłącznie wyznaczony obszar (np. kąpielisko), to kto i na jakiej podstawie miałby zadysponować go do poszukiwania osób zaginionych na rozległym obszarze wodnym? Należy również pamiętać, że ratownicy, jako osoby fizyczne, nie mają żadnych możliwości, by transportować osoby poszkodowane. Polemika w tej materii (odnosząca się do kwalifikacji przydatnych w ratownictwie wodnym) trwa nieustannie pomiędzy tzw. środowiskiem ratowniczym a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁰. W kwestii transportu (w ramach działań ratowniczych oraz obowiązków ratowników wodnych) należy stwierdzić, że:

(...) ratownik nie może nigdy realizować transportu poszkodowanego. Co najwyżej wolno mu ewakuować poszkodowanego z miejsca wypadku. Transport osób jest bowiem czynnością prawnie zastrzeżoną do odpowiednich służb (przede wszystkim medycznych)³¹.

Już tylko na podstawie wymienionych punktów ustawy widać, jak niespójne zapisy zawiera rzeczony akt prawny.

³⁰ Pismo Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, nr DOLIŻK-
-NRGW-5503-88/2017 z dnia 21 września 2017 r.

³¹ I. Michniewicz, R. Michniewicz, *Kwalifikacje przydatne w ratownictwie wodnym – konfrontacja poglądów*, „Life and Movement” 2017, No. 3 (13), s. 15–30.

Podsumowanie

Ratownictwo wodne na wyznaczonych obszarach, będąc składową Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego (tj. ogólnie rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego), w obecnie funkcjonującej przestrzeni prawnej jest w całości realizowane przez podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa, w zdecydowanej większości działające jako organizacje pozarządowe. Żadna jednostka państwowa nie ma nałożonego prawem obowiązku wspierania działających na swoim terenie podmiotów prowadzących tę działalność. Zapis w ustawie jest jedynie dopuszczeniem takiej możliwości.

Ogromna liczba, zakres i koszty zadań, jakie mają realizować podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa, powodują, że niemal żaden z nich nie wywiązuje się w pełni z nałożonych zobowiązań, co potwierdzają protokoły kontrolne MSWiA.

W skali jest to jedyna chyba przestrzeń życia publicznego, w której obowiązek państwa, zapisany zarówno w Konstytucji, jak i w innych ustawach, mają realizować sami obywatele – jako podmioty gospodarcze i organizacje pozarządowe, bez żadnego systemowego zapewnienia środków finansowych.

Nie mogą zatem dziwić niedostatki omawianych podmiotów, ich niska ocena podczas kontroli MSWiA, a także coraz niższe zainteresowanie młodzieży ratownictwem wodnym jako przyszłym zawodem.

Ratownicy wodni mają realizować działania ratownicze, z których części – np. transportu — nie wolno im realizować z powodu braku uprawnień. MSWiA nie uznaje szeregu kwalifikacji (wymaganych w definicji ratownika wodnego), w tym m.in. prawa jazdy kat. B. Wymagane jest jednak utrzymanie stałych dyżurów ratowników wodnych, przez 24 godziny na dobę. Zatem

(...) jak ma dotrzeć ratownik zadysponowany do powodzi, czy do załamania lodu – z miejsca, w którym pełni dyżur, jeśli miejsce to jest oddalone, i niezbędne jest skorzystanie z samochodu? Jak dostarczyć do miejsca wypadku na lodzie np. sanie lodowe lub łódź – do pomocy powodziarzom? Nie mając uprawnień choćby kategorii B – nie jest w stanie dotrzeć i udzielić właściwej pomocy w miejscu zagrożenia. Zatem – nie może wykonać działań ratowniczych³².

Ratownicy wodni mają obowiązek prowadzenia dokumentacji działań ratowniczych, ale nie wiadomo, jakie dane wolno im zbierać ani jak je przetwarzać i przechowywać. Pracodawcy (zarządzający) nie mają bowiem uprawnień do dysponowania tzw. wrażliwymi danymi swoich klientów.

Podsumowując, można zatem zaryzykować tezę, że jeśli nie zostanie dokonana korekta przepisów, wiele obecnie uprawnionych podmiotów z własnej woli zrezygnuje z wykonywania ratownictwa wodnego. Zauważalne i dotkliwie odczuwalne jest także, że ratownictwo wodne to obszar, z którym niewielka tylko liczba osób łączy swoje długoterminowe plany zawodowe. Taka sytuacja w żaden sposób nie przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa obywateli.

³² *Ibidem*.

Ratownictwo wodne w Polsce – wstęp do analizy krytycznej *Streszczenie*

Ratownictwo wodne w Polsce jest jednym z obowiązków państwa, który nie ma zapewnionego czytelnego schematu finansowania. Organizowanie i finansowanie działań ratowniczych scedowane zostało na zarządzających i podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa. Jednakże mnogość zadań w połączeniu z ich kosztami, powodują sytuację, w której każda ze stron odgrywa swoisty spektakl – pozorne wypełnianie ról. Państwo imituje zapewnianie bezpieczeństwa obywatelom, podmioty uprawnione i zarządzający symulują realizację wskazanych zobowiązań, a ratownicy markują prowadzenie działań. Dzieje się tak dlatego, że obowiązujące przepisy są dalekie od doskonałości, a brak kompleksowego nadzoru nad tą dziedziną życia oraz należytego (adekwatnego do nakładanych zadań) finansowania, z każdym dniem pogłębia niewydolność całego systemu.

Słowa kluczowe: ratownictwo wodne, prawo, finansowanie

Water Rescue in Poland – An Introduction to Critical Analysis *Abstract*

Water rescue in Poland is one of our country's obligations without a clear financing scheme. The organization and financing of rescue operations have been assigned to managers and entities authorized to perform rescue operations. However the range of tasks combined with the cost associated with these tasks result in a situation in which each party plays its own show — the illusorily fulfillment of roles. The state imitates providing security to citizens, the authorized entities and managers simulate that they fulfill all obligations, and the rescuers pretend to act. This is because the current regulations are far from perfect and the lack of comprehensive supervision over this area of life as well as due funding (adequate to the imposed tasks) deepens the inefficiency of the entire system every day.

Key words: water rescue, law, financing

Служба спасения на водах в Польше – *введение в критический анализ* *Резюме*

Спасение на водах в Польше – обязанность государства, которая не имеет четкой схемы финансирования. Организация и финансирование спасательных операций находится в ведении организаций, уполномоченных проводить аварийно-спасательные работы на воде. Однако, широкий спектр задач и их недостаточное финансирование приводит к ситуации, когда каждая с ответственных сторон не выполняет надлежащим образом свои обязанности. Государство – имитирует обеспечение безопасности граждан, уполномоченные органы и организации – имитируют выполнение возложенных обязанностей, а спасатели – имитируют действия. Такое состояние вещей связано с тем, что существующая законодательная база по чрезвычайным ситуациям нуждается в совершенствовании, а отсутствие контроля и надлежащего (адекватного поставленным задачам) финансирования постоянно снижает эффективность всей системы.

Ключевые слова: служба спасения на водах, законодательство, финансирование