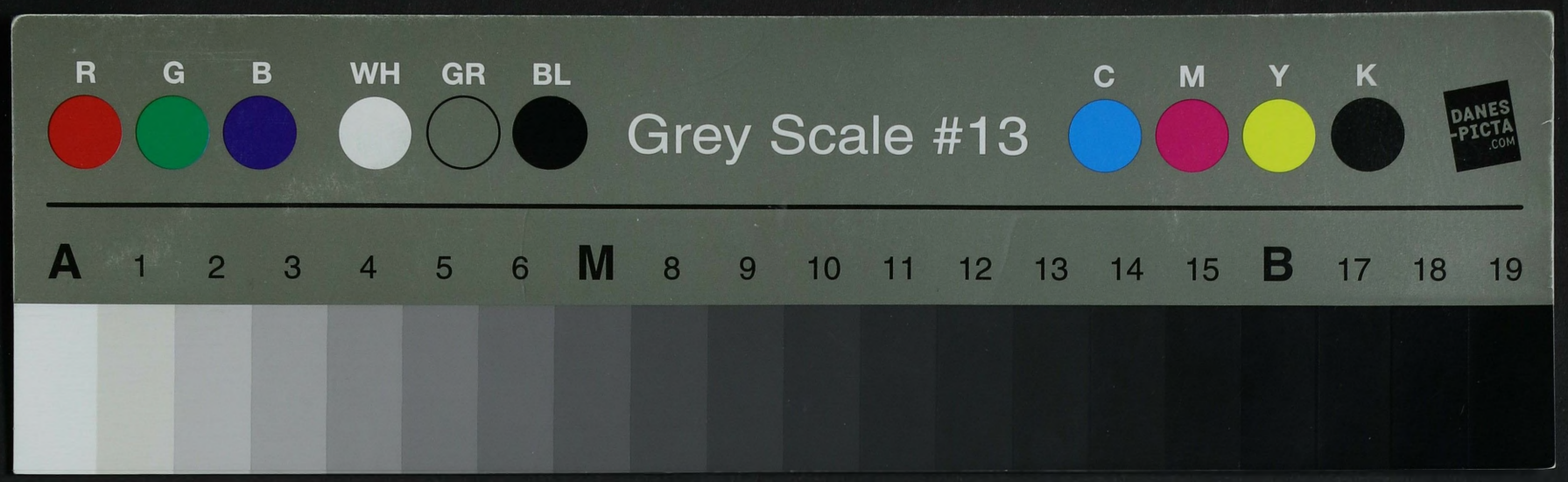


Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym

77340

Dariusz Majchrzak
Zenon Sobejko

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym



77340

Dariusz Majchrzak
Zenon Sobejko

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 77340
Akademii Obrony Narodowej

Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym

Redakcja naukowa
Grzegorz Sobolewski
Dariusz Majchrzak
Zenon Sobejko

WARSZAWA 2016

Recenzenci
prof. dr hab. Waldemar Kitler
płk dr hab. inż. Leszek Elak

Przygotowanie komputeropisu

Marta Osypowicz
Irmina Denysiuk

Projekt okładki

Genowefa Majchrowska

Zdjęcie na okładce

Sławomir Kamiński

Skład i łamanie

Dariusz Łysio

Korekta

Małgorzata Sęktas

© Copyright by Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015
ISBN 978-83-7523-469-5
Sygn. AON 6367/15

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103,
tel. 261-814-055, tel./faks 261-813-752
e-mail: wydawnictwo@aon.edu.pl

Zam. nr 1487/2015

Spis treści

Wstęp (*Grzegorz Sobolewski*) 7

1. Zarządzanie kryzysowe we współczesnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego

1.1. Współczesne systemy obronne i rola w nich podsystemu niemilitarnego (*Ryszard Jakubczak, Jan Gołębiewski*) 13
1.2. Zarządzanie kryzysowe wobec nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa (*Mirosław Banasik*) 46
1.3. Militarny wymiar zarządzania kryzysowego w Polsce (*Dariusz Majchrzak*) 94
1.4. Uwarunkowania planowania kryzysowego (*Zbigniew Ścibiorek*) 115
1.5. Zarządzanie kryzysowe a stany nadzwyczajne (*Gabriel Zmarzliński*) 129

2. Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym

2.1. Zarządzanie kryzysowe w strukturach organizacyjnych administracji publicznej (*Józef Stępniak*) 145
2.2. Aspekty prawne organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej (*Zenon Sobejko*) 180
2.3. Administracja publiczna w przeciwdziałaniu nadzwyczajnym zagrożeniom ludności i środowiska (*Sylwia Zakrzewska*) 207
2.4. Zadania i organizacja Centrum i Zespołu Zarządzania Kryzysowego (*Monika Łuszkiewicz*) 221
2.5. Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej na poziomie województwa w zakresie zarządzania kryzysowego (*Justyna Kuśmierz-Chmiel, Kamil Machaj*) 237
2.6. Organizacja bezpieczeństwa i porządku publicznego w Białymstoku (*Jacek Pietraszewski*) 250

3. Zarządzanie kryzysowe w wybranych resortach

3.1. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w systemie zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej (*Tadeusz Kęsoń*) 267
3.2. Wybrane zagadnienia planowania zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*Hanna Kanieska*) 292
3.3. Obrona cywilna w systemie zarządzania kryzysowego (*Paweł Szmitkowski*) 307

3.4. Podstawy prawne bezpieczeństwa zbiorów instytucji kultury resortu obrony narodowej a niemilitarne i militarne sytuacje kryzysowe (*Anna Popielarczyk-Pałęga*) 319

4. Działania wspierające realizację zadań zarządzania kryzysowego

4.1. Ostrzeganie i prognozowanie o zaistaniałych zagrożeniach dla ludności oraz o sposobach postępowania na każdym etapie rozwoju sytuacji kryzysowej (*Bogdan Michailuk*) 331
4.2. Ratownictwo w systemie zarządzania kryzysowego (*Jarosław Prońko*) 352
4.3. Formy doskonalenia pracowników administracji publicznej w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego (*Andrzej Pieczywok*) 375
4.4. Miejsce i rola psychologów w systemie zarządzania kryzysowego (*Elżbieta Sideris*) 397
4.5. Współpraca z miediami w zarządzaniu kryzysowym (*Katarzyna Cabaj*) 408
4.6. Przygotowanie się osób (tzw. rodzinne plany działania) do przetrwania katastrof naturalnych występujących na terenie Polski (*Marta Mironowicz*) 420
4.7. Rola i funkcja Centrum Egzekwowania Prawa dla Europy Południowo-Wschodniej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego (*Paweł Łabuz, Tomasz Safjański, Mariusz Michalski*) ... 429
4.8. Straż Graniczna i jej zadania w zarządzaniu kryzysowym (*Barbara Mróz*) 436

5. Działalność naukowo-badawcza w obszarze zarządzania kryzysowego

5.1. Kryteria oceny sytuacji kryzysowej w aspekcie bezpieczeństwa narodowego (*Piotr Sienkiewicz, Halina Świeboda*) ... 457
5.2. Informatyczne wspomaganie zarządzania kryzysowego – oprogramowanie „RISKO" (*Dariusz Wróblewski, Bartłomiej Połeć, Jerzy Maciak*) 485
5.3. E-learning jako forma nauczania – koncepcja warsztatów „analiza ryzyka w ramach planowania kryzysowego na szczeblu lokalnym" (*Tomasz Plasota, Inga Abgarowicz*) 501
5.4. Analiza danych statystycznych Państwowej Straży Pożarnej w kontekście osi czasowej pożarów krytycznych, liczby i rodzajów jednostek dysponowanych do tych zdarzeń na podstawie województwa małopolskiego (*Robert Mazur, Damian Bąk*) 521

Wstęp

Potrzeby państwa i społeczeństwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wynikają głównie z dynamicznego tempa zmian zachodzących w sferze wyzwań i zagrożeń. One też powodują konieczność posiadania systemowych rozwiązań w zakresie zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Coraz bardziej akcentuje się potrzebę posiadania uniwersalnego systemu, który zdolny byłby do obniżenia ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożeń i powstaniem sytuacji kryzysowej oraz wytworzenie sprawnych mechanizmów przejmowania nad nimi kontroli w drodze racjonalnie zaplanowanych działań. W Polsce taką rolę spełnia system zarządzania kryzysowego, którego głównym założeniem funkcjonowania jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przy gotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań i sprawnym reagowaniu w przypadku ich wystąpienia oraz na odtwarzaniu (odbudowy) i przywróceniu równowagi funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Jednym z najważniejszych zadań stojących przed organami administracji rządowej i samorządowej jest zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludności oraz równowagi (niezakłóconego) funkcjonowania. Obniżenie ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożeń i powstaniem sytuacji kryzysowej oraz wytworzenie sprawnych mechanizmów przejmowania nad nimi kontroli w drodze racjonalnie zaplanowanych działań, a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa wymaga posiadania przez państwo sprawnego systemu zarządzania kryzysowego – jako integralnej części bezpieczeństwa narodowego.

Dotychczasowe wyniki badań pozwalają stwierdzić, że problem organizacji funkcjonowania sytemu zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa jest niezwykle złożony, szeroki i trudny. O jego złożoności świadczy różnorodność definiowania, możliwości zaangażowania oraz wieloaspektowe powiązania funkcjonalno-strukturalne. Rozmiar tej problematyki dotyczy bardzo szerokiego spektrum organizacyjnego. Trudny, gdyż odnosi się do „organizmu", w którym zachodzą na bieżąco istotne zmiany (bardzo dynamicznie), będące próbami dostosowania ich do istniejących i nowopowstających zagrożeń. Sprawia to, że pojawiają się w tym zakresie potrzeby i wymagania dotyczące jednolitości kompetencji, struktur organizacyjnych i zasad oraz procedur postępowania na wszystkich poziomach funkcjonowania.

Obserwując ewolucję systemu zarządzania kryzysowego możemy stwierdzić, że przechodzi on transformację i jest nieustannie przystosowywany do panujących w danym okresie uwarunkowań politycznych, gospodarczych i społecznych. Obecnie, praktycznie nie ustają dyskusje o zakresie zadań,

struktur i przedmiocie działań systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Część zwolenników traktuje zarządzanie kryzysowe i jego system jako antidotum na zagrożenia z katalogu klęsk żywiołowych, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu znacznej liczby ludzi, mienia lub środowiska, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków. Natomiast jest też duże grono zwolenników interpretowania zarządzania kryzysowego bardzo szeroko – jako zarządzanie bezpieczeństwem narodowym (systemem bezpieczeństwa narodowego) w sytuacjach kryzysowych.

Problematyka zarządzania kryzysowego jest jednym z ważniejszych zadań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapewnienia obywatelom poczucia bezpieczeństwa, a więc podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami. Poprawnie zorganizowane społeczeństwo powinno być przygotowane do funkcjonowania w różnych ekstremalnych sytuacjach kryzysowych i sprawnego ich rozwiązywania. Możliwe to będzie wówczas, kiedy państwo przygotuje systemowe koncepcje na wypadek sytuacji kryzysowych tj. odpowiedniego prawa, sił i środków oraz planów i procedur działania, pozwalających na skuteczne zarządzanie kryzysowe.

Funkcjonujący system zarządzania kryzysowego naszego kraju powinien być interdyscyplinarnym, zintegrowanym systemem zdolnym odpowiadać aktualnym, a także przewidywanym wyzwaniom i zagrożeniom występującym w narodowym oraz międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa. Efektywność i spójność takiego systemu wyrażać się będzie synergią wysiłków poszczególnych organów, instytucji i służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. O sprawności zarządzania kryzysowego podczas prowadzonych działań we współczesnych uwarunkowaniach decydują przede wszystkim istniejące struktury organizacyjno-funkcjonalne, stosowane procedury zarządzania i wykorzystanie technicznych środków wspomagania reagowania na zaistniałe sytuacje kryzysowe.

Sprawność funkcjonowania sytemu zarządzania kryzysowego w Polsce nieustannie związana jest z potrzebą jego ciągłego rozwoju i doskonalenia. Podejmowane działania przez państwo mają na celu stworzenia jak najbardziej wszechstronnego i efektywnego systemu, który będzie w stanie zapobiegać sytuacjom kryzysowym, a w przypadku ich powstania skutecznego reagowania. Jednak należy pamiętać, że aby uzyskać taki stan należy dokonywać ciągłych modyfikacji w systemie zarządzania kryzysowego, zarówno w kwestiach, które dotyczą jego struktur organizacyjnych i ich skutecznego funkcjonowania, jak również rozwiązań prawnych zapewniających prawidłowe współdziałanie podmiotów. Należy też pamiętać, że takie przeobrażenia

powinny być wprowadzane w sposób ewolucyjny, poprzez dokonywanie ciągłych i systematycznych zmian w istniejącym stanie rzeczy.

Zarysowana sytuacja wymusza konieczność refleksji nad obszarem działań systemu zarządzania kryzysowego, jego integralnością i efektywnością – jako elementu systemu bezpieczeństwa narodowego. Prowadzone badania w obszarze bezpieczeństwa narodowego, jak też doświadczenia w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, będące wynikiem niedawno występujących w naszym kraju zagrożeń kryzysowych, typu: powódź, awarie techniczne i katastrofy komunikacyjne, pozwalają stwierdzić, iż w naszym kraju jest wielu doświadczonych praktyków w zakresie organizacji systemu zarządzania kryzysowego na różnych poziomach administracyjnych.

Wskazane problemy, choć wydają się na pozór usystematyzowane i sformalizowane w systemie prawnym naszego państwa, nie do końca są tożsame z praktycznymi rozwiązaniami. Stwarzają potrzebę nieustannej naukowej dyskusji w tej kwestii. Mnogość różnych interpretacji i rozwiązań praktycznych sprawia, że w rzeczywistości powstaje wręcz dowolność w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracyjnych naszego kraju. Taki stan stał się inspiracją do podjęcia próby usystematyzowania wiedzy w przedmiocie badań, jakim uczyniono organizację zarządzania kryzysowego RP, a głównym założeniem publikacji jest identyfikacja, analiza i ocena stanu przygotowania organów administracji publicznej, w tym resortu obrony narodowej, do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz wskazanie możliwych kierunków zmian mających na celu poprawę efektywności ich działania w sytuacjach kryzysowych. Zawarte w poszczególnych artykułach treści są wynikiem badań i przemyśleń ich autorów i stanowią ich indywidualne podejście do prezentowanych problemów.

Grzegorz Sobolewski

1

Zarządzanie kryzysowe we współczesnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego

1.1 Współczesne systemy obronne i rola w nich podsystemu niemilitarnego

Ryszard Jakubczak, Jan Gołębiewski

Wprowadzenie

System obronny tworzą dwa komplementarne podsystemy, który obszary funkcjonowania mają swoje zakresy przygotowań zarówno na okres wojny, jak czas pokoju. O ile w większości wypadków zdajemy sobie sprawę, co należy do sytemu obronnego w sferze militarnej, to już w kwestiach podsystemu pozamilitarnego spotkać można różne podejścia do problemu stosowanych przygotowań. Te kwestie są jednak na tyle ważne na poziomie strategicznym państwa polskiego, iż warto jest je przedstawić i rozważyć w kontekście potrzeb obronnych współczesnej Rzeczypospolitej.

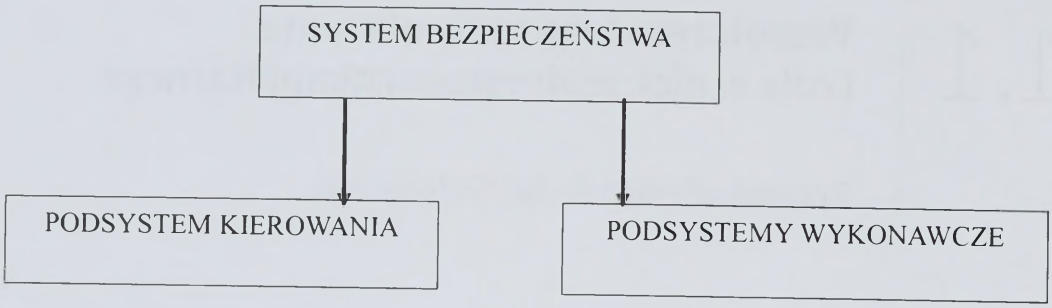
O systemie obronnym

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014 ujmuje system obronny, jako jeden z podsystemów operacyjnych systemu bezpieczeństwa. Według tego dokumentu system bezpieczeństwa[1] składa się z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych. Podsystem kierowania[2] tworzą: organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym oraz procedurami funkcjonowania i stosowną infrastrukturą[3].

1 Takiego systemu w Polsce nie ma.

2 Fundamentem podsystemu kierowania są trwałe zasady ustrojowe (nie podano, o jaki ustrój chodzi). Ta koncepcja nawiązuje do rozwiązań sprzed lat (Komitet Obrony Kraju). Według *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 roku*, pkt 16.

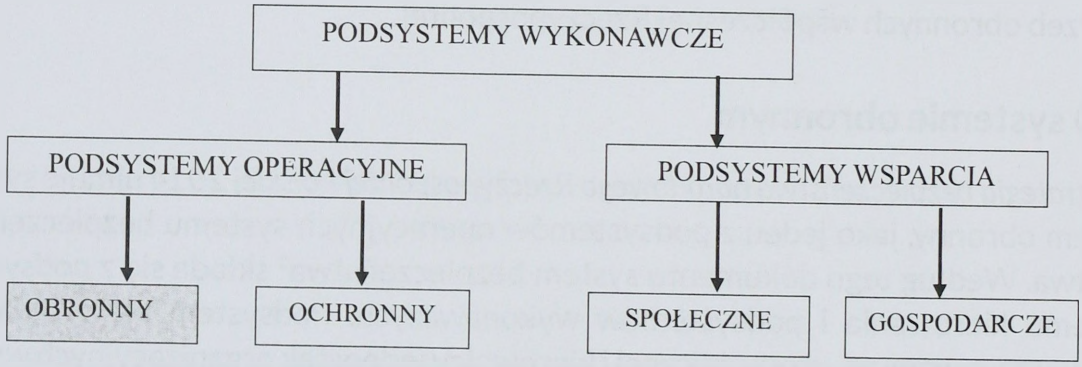
3 Jest to trudne do zrozumienia i nie ma odpowiednika u sojuszników. Trzeba dostrzec i tak postęp w stosunku do poprzednich strategii, ponieważ z tego składu „wyeliminowano" dowódców wojskowych.



Źródło: *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, 2014.

Rys. 1. Ogólny model systemu bezpieczeństwa

Podsystemy wykonawcze to wg tego samego źródła *„siły i środki"*[4] *przewidziane do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, pozostające w dyspozycji organów kierowania*[5] (nowe określenie). Obejmują one: podsystemy operacyjne (obronne i ochronne) oraz podsystemy wsparcia (społeczne i gospodarcze).



Źródło: jw.

Rys. 2. Miejsce „podsystemu obronnego" w podsystemach wykonawczych

Głównym składnikiem „podsystemu obronnego" wg aktualnej *Strategii* są „profesjonalne siły zbrojne" (pkt 18) uzupełniane przez dyplomację, wywiad i kontrwywiad oraz naukowo-przemysłowy potencjał obronny (pkt 70) Na podsystem ochronny składają się: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, państwowe służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie porządku publicznego, służby ratownictwa i ochrony ludności, **elementy zarządzania kryzysowego**[6], straż graniczna, służba celna, firmy ochrony osób i mienia

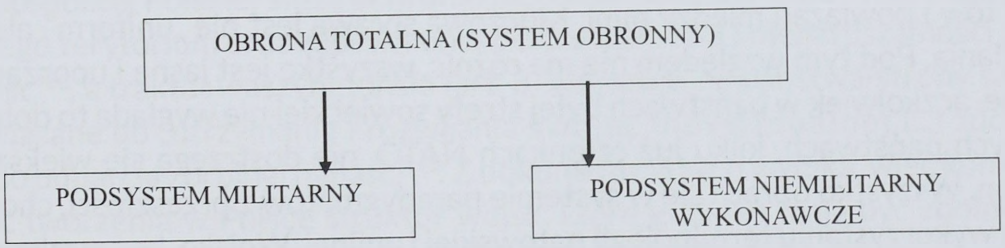
4 Sojusznicy używają określenia zasoby. Siły i środki to pozostałość tłumaczenia z ros. *силы и средства*.

5 *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2014, pkt. 17.

6 Z ustawy wynika, że chodzi o organy tylko nie wiadomo czyje lub jakie.

oraz inne odpowiedzialne za np. zwalczanie terroryzmu i ekstremizmu (pkt 19) Ten segment obejmuje tzw. potencjał resortów siłowych (z jęz. ros. *силовых ведомств*). Jest to unikatowe rozwiązanie problematyki bezpieczeństwa zarówno w NATO, jak i Unii Europejskiej. Podsystemy wsparcia (społeczne i gospodarcze) pełnią rolę usługową wobec resortów siłowych, „zasilają je odpowiednimi zdolnościami i zasobami" (pkt 17).

Inaczej wygląda to u naszych sojuszników. Nasi niektórzy sojusznicy i sąsiedzi mają tzw. systemy *obrony totalnej*. Polega to na organizacyjnym przygotowaniu działań koniecznych do przeciwstawienia się wszystkim zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym oraz rozłożeniu zadań obronnych na całe społeczeństwo, które pod tym kątem jest przygotowywane i szkolone. **System obrony totalnej obejmuje wszystkie funkcje publiczne przewidziane do działań w warunkach każdego zagrożenia, w tym wojny**[7]. Dzisiaj w procesy bezpieczeństwa włączeni są wszyscy, a nie wyłącznie ci, na których „nałożono zadania obronne". Zatem obrona totalna oznacza całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, szkoleniowych, legislacyjnych i planistycznych instytucji cywilnych i wojskowych, gwarantujących sprostanie każdemu zagrożeniu (także wojnie) w każdym czasie. Koncepcja obrony totalnej zakłada, że wojna dotyczy całego społeczeństwa, dlatego wszystkie struktury państwa i całe społeczeństwo muszą być w tym zaangażowane, ale na zasadach partnerskich. Obrona totalna jest systemem obronnym składającym się z dwóch podsystemów: **militarnego i cywilnego** (rys. 3).

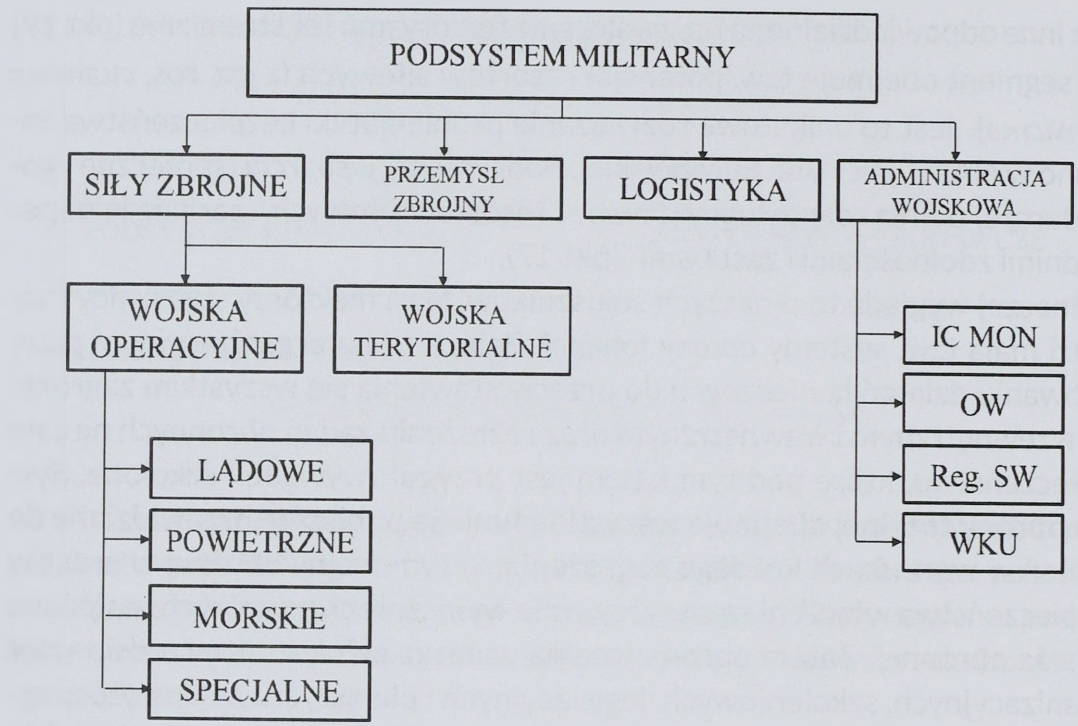


Źródło: opracowanie własne.

Rys. 3. Ogólny schemat systemu obrony totalnej

Podsystem militarny obejmuje elementy mające związek z siłami zbrojnymi, ich administrowaniem, zaopatrzeniem i wyposażeniem. Obok sił zbrojnych do podsystemu zalicza się całą administrację wojskową, logistykę i przemysł zbrojeniowy (rys. 4).

7 Obejmuje walkę zbrojną, ale również kilkanaście funkcji pozwalających sprostać wyzwaniu każdego zagrożenia.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 4. Schemat organizacyjny podsystemu militarnego

Ten podsystem obejmuje wyodrębnioną z otoczenia strukturę, stanowiącą całość z punktu widzenia potrzeb militarnych, tworzoną przez zbiór elementów i powiązań między nimi. Kluczową sprawą jest nie „uniform", ale cel i zadania. Pod tym względem nie ma różnic, wszystko jest jasne i uporządkowane, aczkolwiek w państwach byłej strefy sowieckiej nie wygląda to dobrze. W tych państwach, kilku już członkach NATO, nie dostrzega się większych zmian. Wszystko obraca się w systemie paradygmatów z przeszłości, chociaż przy wykorzystaniu terminologii natowskiej i unijnej. Wojsko, bez względu na położenie geograficzne ma swoje nawyki, wymagania i niechętnie rezygnuje z pozycji dominującej oraz nie lubi, gdy cywile zaczynają decydować o działaniach politycznych zastrzeżonych do niedawna dla sił zbrojnych.

Charakterystyczną cechą tego podsystemu jest to, że jedynym jego składnikiem umundurowanym są siły zbrojne, pozostałe są cywilne. Wszędzie tam, gdzie zadania może wykonać cywil, nie angażuje się żołnierza. U nas w instytucjach Ministerstwa Obrony Narodowej i innych – cywilnych można spotkać żołnierzy w stopniach oficerów, chorążych i podoficerów „służących" za biurkami. W części „cywilnej" MON większość stanowią wojskowi. Oficerowie starsi „dowodzą" wydawnictwami, bibliotekami, szpitalami, klubami, sanatoriami, domami wczasowymi i wielu innymi placówkami, co nie jest domeną podsystemu militarnego.

Inaczej w państwach zachodnich postrzega się również **rolę wojsk obrony terytorialnej**. To mają być przede wszystkim żołnierze do obrony własnej „chałupy", wioski, sioła, miasteczka, parafii – własnych małych *ojcowizn* – i są one zorganizowane w małe pododdziały oraz uzbrojone w lekką broń strzelecką, przeciwpancerną i przeciwlotniczą; z reguły przetrzymywaną w domu żołnierza OT lub pobliskim magazynie (na posterunkach policji, obiektach chronionych wartą przemysłową [firmą ochroniarską]). U nas wiele lat budowano wojska OT w podporządkowaniu wojsk operacyjnych (w składzie okręgów wojskowych, związków taktycznych i oddziałów) na wzór regionalnych wojsk terytorialnych[8], zbliżonych zadaniami i strukturami do radzieckich wojsk wewnętrznych. Twierdzono jednocześnie, że ma to coś wspólnego z rozwiązaniami struktur gwardyjskich niektórych państwa zachodnich. Owa polska wersja *gwardii narodowej* w postaci ówczesnych wojsk OT – z zadaniami administracyjno-dydaktyczno-wychowawczymi[9] – wynikała z niezrozumienia istoty obrony organizowanej lokalnie na własnym terytorium, gdyż przygotowywano je raczej do zagwarantowania przegrupowania sojuszniczych i własnych wojsk operacyjnych – tyle, że tym razem na Wschód – a niej do działań prowadzonych na potrzeby lokalnie organizowanej obrony terytorium Rzeczypospolitej. Tym samym naruszano zarówno postanowienia *Konstytucji RP* z 1997 r., jak i zobowiązania Sojuszu Północnoatlantyckiego, którego Polska jest sygnatariuszem.

W *Konstytucji* (art. 26, p. 1) bowiem przyjmuje się, że „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic"[10], a traktat waszyngtoński (art. 3) wskazuje, że państwa-strony są zobowiązane do „utrzymania i rozwijania swojej indywidualnej (...) zdolności do odparcia zbrojnej napaści"[11]. Z dokumentów tych wynika, więc konieczność tworzenia w Polsce struktur wojsk, które głównie mają być zdolne do

8 Regionalne wojska terytorialne to wojska terytorialne, mobilizowane w skali regionalnej. Są one przeznaczone do realizacji zadań w skali taktyczno-operacyjnej (regionu) na zasadach działań wojsk operacyjnych i przy pomocy sprzętu od nich pozyskanego. W uzasadnionych wypadkach mogą być wykorzystywane także poza ich stałym regionem. Przy czym, same wojska terytorialne to część sił zbrojnych przewidziana do realizacji zadań w poszczególnych jego regionach (okręgach, województwach) wspólnie z niemilitarnymi terytorialnymi strukturami państwa, tworzona na zasadach terytorialnego do nich poboru, szkolenia i uzupełniania. Mogą mieć charakter wojsk regionalnych, lokalnych i rezerwowych. R. Jakubczak, *Współczesne Wojsko Obrony Terytorialnej*, Wyd. „Bellona", Warszawa 2014, s. 110–111.

9 J. Komański, *Przyszłość Obrony Terytorialnej*, „Wojsko i Wychowanie", Wyd. „Czasopisma Wojskowe", Warszawa 1999.

10 *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej*, art. 26, p. 1.

11 *Traktat Północnoatlantycki*, Waszyngton, 4.04.1949 r., art. 3.

skutecznej obrony terytorium narodowego. Na tę okoliczność, w tejże Konstytucji **suweren** – czyli naród – zobowiązuje wszystkich obywateli polskich do świadczenia na rzecz obronności, na co wskazuje art. 85, p. 1, w którym odnotowano, że „obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny"[12].

Tymczasem, z dniem 01.01.2014 r. wprowadzono reformę systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, pod patronatem obecnego prezydenta RP Bronisława Komorowskiego (jako zwierzchnika sił zbrojnych), w której została naruszona zasada jednoosobowego dowodzenia typowa dla innych armii. Zlikwidowano wszystkie dowództwa rodzajów wojsk, a szefowi sztabu generalnego wyznaczono funkcję planistyczną i doradczą (niepraktykowaną w tradycji polskiej), zaś Ministrowi Obrony Narodowej (nieposiadającemu żadnego przygotowania wojskowego) funkcję dowodzenia. W czerwcu 2015 r., doradca Ministra Obrony Narodowej zaproponował koncepcję z której wynika, że pośród 120-tysiecznej armii, gdzie 117,5 tysiąca to wojska operacyjne, będzie wkrótce 2,5 tysiąca Wojsk OT. A w perspektywie kilku lat ich liczba wzrośnie do 12,5 tysiąca żołnierzy usytuowanych w NSR. Czyli w dalszym ciągu utrzymywać będziemy głownie strukturę wojsk przygotowywanych do interwencji zewnętrznej (typową do działań zaczepnych) – bo będzie ona w stosunku do sił typowych do obrony terytorium (tj. Wojsk OT) jak 9,4:1. Trzeba mieć świadomość tego, że tylko w oparciu o liczne, bo powszechne i obywatelskie, struktury Wojsk OT można optymalnie wykorzystywać działania wojsk operacyjnych w skutecznej obronie Polski, w dodatku z masowym wykorzystaniem działań nieregularnych przygotowywanych i prowadzonych przez nie.

Zatem, zarówno nie stawiamy na skuteczną obronę terytorium państwa polskiego, mając na względzie wymogi sojusznicze, ani też nie bierzemy poważnie pod uwagę postanowień aktualnej *Konstytucji* (z dnia 2 kwietnia 1997 r.), stąd też w ostatniej wersji (podobnie jak w poprzednich) *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* (2014 r.) nie zawarto zapisów będących podstawą prawną do tworzenia warunków na rzecz posiadania właściwej struktury wojskowej do skutecznej obrony państwa – nie ma tam wystarczających liczebnością wojsk obrony terytorialnej i wskazań do prowadzenia koniecznych dla Polski powszechnych działań nieregularnych.

Wciąż przygotowujemy armię polską do przeszłej wojny i na warunkach typowych dla okresu „zimnej wojny". To wciąż nieporozumieniem wynikającym z chęci implementacji rozwiązań z przeszłości na grunt reformowanego państwa i jego współczesnych sił zbrojnych.

12 *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej*, art. 85, p. 1.

Przemiany...

Od 25 lat mamy nieustanny okres restrukturyzacji sił zbrojnych w Polsce. I to jest proces, który jest uważany za coś najgorszego, co może przytrafić się armii, która zamiast się doskonalić w sztuce walki ciągłe stoi administracyjnymi przeobrażeniami niedającymi kadrze oraz pracownikom cywilnym wojska stabilizacji w rozwoju zawodowym i uzyskania stałego miejsc pobytu dla ich rodzin. Tymczasem czas mija bezpłodnie dla wzrostu morale wojska i potencjału obronnego państwa. Przyjęto błędnie, że zadania administracyjne, dydaktyczne i wychowawcze wykona lepiej i profesjonalnie **administracja publiczna**, szkoła, kościół, rodzina i inne instytucje do tego powołane.

We współczesnym systemie obronnym równorzędną rolę do spełnienia ma obronny podsystem niemilitarny (cywilny), który w wielu państwach został zmieniony po okresie zimnej wojny i wdrożeniu tendencji pacyfistycznych (rozbrajania) zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach. W wyniku poważnych redukcji armii (i wciąż postępujący) – nawet o połowę w niektórych państwach – i wymaganiach utrzymania wysokich zdolności obronnych sił zbrojnych, wiele przedsięwzięć z zakresu obrony musiał przejąć sektor cywilny. Cechą charakterystyczną nowoczesnych systemów jest to, że oba komponenty, militarny i cywilny, są autonomiczne i równie ważne, współpracują na zasadzie wzajemności i obustronnie się uzupełniają. Ważne jest i to, że o ile podsystem militarny przygotowuje się przede wszystkim do wypełniania zadań do przeciwstawienia się agresji zbrojnej i interwencji zbrojnych w misjach pokojowych, to podsystem niemilitarny ma do spełnienia liczne zadania zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.

Podsystemy cywilne w obecnym kształcie powstawały po rozpadzie Związku Sowieckiego i w wielu państwach były już kilkakrotnie modernizowane, doskonalone. Według aktualnych koncepcji obejmują one wszystkie segmenty struktur państwa (publiczne, prywatne i pozarządowe) z wyłączeniem części składowych podsystemu militarnego. Państwa takie jak Stany Zjednoczone i Zjednoczone Królestwo zakładają, że nawet podczas wojny niektóre dziedziny funkcjonowania państwa nie wymagają ujęcia w rygory systemu wojennego, inne jak Szwecja czy Kanada uważają, że przygotowaniem systemowym należy objąć więcej dziedzin. Przygotowanie tego podsystemu w NATO realizuje się w ramach **cywilnego planowania kryzysowego**, które jest wyłącznie w kompetencjach.

Cywilne planowanie kryzysowe

Cywilne planowanie kryzysowe, termin natowski – *Civil Emergency Planning* (CEP), oznacza „planowanie przedsięwzięć awaryjnych zabezpieczających przed skutkami incydentów, katastrof, kryzysów i innych zdarzeń niekorzystnych w czasie pokoju i podczas działań zbrojnych w okresie wojny"[13]. W NATO odnosi się je do „doskonalenia planów w zakresie **efektywnego wykorzystania zasobów cywilnych** na szczeblu narodowym i wspierania strategii sojuszu"[14]. Zatem CEP jest koncepcją realizacji zadań obronnych w obszarze cywilnym i oznacza całokształt działalności planistycznej, organizacyjnej, szkoleniowej i logistycznej wszystkich instytucji publicznych i podmiotów gospodarczych, ukierunkowanej na zagwarantowanie skutecznego i efektywnego zapobiegania zagrożeniom i kryzysom oraz sprostanie skutkom tych zdarzeń, których nie da się uniknąć, a także udzielenie terminowej, adekwatnej i skutecznej pomocy poszkodowanej ludności. Cywilne planowanie kryzysowe w całości jest inicjowane i realizowane przez cywilną administrację wszystkich szczebli. Siły zbrojne uczestniczą w nim na zasadzie partnera, a nie dominanta.

Planowaniem tym objęte są wszystkie instytucje życia administracyjnego, gospodarczego i społecznego celem:

– uświadomienia społeczeństwu wyzwań i zagrożeń współczesnego świata;

– opracowania i wdrożenia programów ograniczających ryzyko zagrożeń i samych zagrożeń;

– przygotowania społeczeństwa do sprostania ich skutkom;

– zapewnienia adekwatnego, skutecznego i efektywnego reagowania w przypadku wystąpienia każdego zagrożenia;

– racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami zgodnie z aktualnym rankingiem priorytetów;

– dostarczenia skutecznej i terminowej pomocy poszkodowanej ludności;

– zapewnienia dostaw dla sił zbrojnych również w zakresie misji pokojowych;

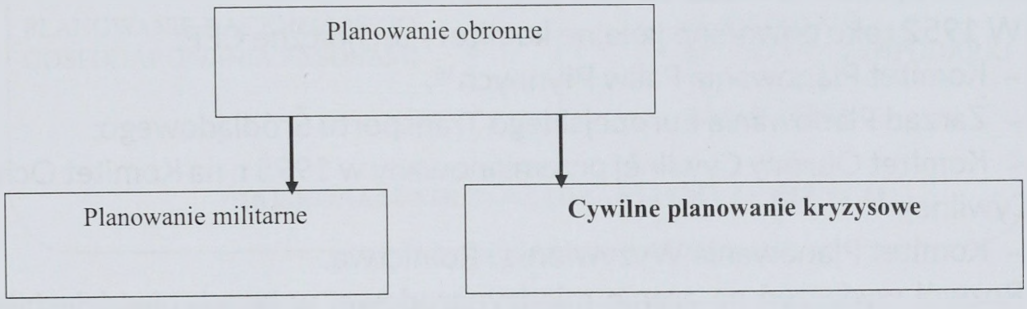
– zapewnienia racjonalnej odbudowy po katastrofie, odpornej na zagrożenia i gwarantującej minimalizowanie strat w przypadku wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości.

Cywilne planowanie kryzysowe nie ma nic wspólnego z określonym ustawą *o zarządzaniu kryzysowym* **planowaniem cywilnym** (art. 3, pkt 4), nie ma także nic wspólnego z zadaniami „planowania cywilnego" (art. 4). Wprawdzie

13 *NATO Civil Emergency Planning*, Dyrektoriat CEP, 1997.

14 *NATO Handbook*, 50 Edycja 1998.

kilkakrotnie usiłowano te „zadania" „przerabiać", ale nie o to tu chodzi[15]. Cywilne planowanie kryzysowe jest integralną częścią planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i jedną z dwóch części planowania obronnego (rys. 5).



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 5. Struktura planowania obronnego

Cywilne planowanie kryzysowe jest „dzieckiem" zimnej wojny. Jego początki sięgają roku 1948 i tzn. rozmów w sprawie zawarcia Traktatu Północnoatlantyckiego. Z inicjatywą kontynuowania współpracy przyszłego Sojuszu w zakresie żeglugi oceanicznej z wykorzystaniem doświadczeń II wojny światowej[16] wystąpił minister spraw zagranicznych Norwegii. W konsekwencji już w 1950 roku powołano do życia Zarząd Planowania Żeglugi Oceanicznej (*Planning Board for Ocean Shipping* – PBOS). Pierwsze spotkanie tego zarządu uznaje się za początek CEP i jego włączenie do strategii **planowania obronnego**.

Pomimo tak obiecującego startu cywilne planowanie kryzysowe długo nie było równorzędnym partnerem dla planowania militarnego (u nas w ogóle nie kładzie się nacisku na jego właściwe funkcjonowanie – zaniechanie w tym względzie jest wręcz zastawiające). W tym okresie lansowano strategię *Zmasowanego Odwetu*[17]. Konfrontacja jądrowa wydawała się nieunikniona, i dlatego prawie całą uwagę skupiano na planowaniu i przygotowaniu militarnym. Gross wysiłków CEP skoncentrowano na wspieraniu sił zbrojnych, a ponieważ planowaniem obronnym zajmowali się w tym okresie prawie wyłącznie wojskowi, cywilnemu planowaniu kryzysowemu przeznaczono rolę przygoto-

15 Wystarczy zacytować pkt 1 z art. 4, „przygotowanie planów zarządzania kryzysowego". Jest to nie wykonalne z uwagi na to, że przygotowuje się (powinno się przygotowywać) **plany kryzysowe** (zapobiegania, reagowania i odbudowy). Zarządzanie kryzysowe to metoda budowania bezpieczeństwa, a metod się nie planuje, to zdroworozsądkowe postępowanie w życiu codziennym, a rozsądek się ma albo nie. Tego też się nie planuje.

16 Norwegia w tym czasie prowadziła trudne rozmowy ze Związkiem Sowieckim aspirującym do kontroli całej Północy, w tym Wysp Svalbard.

17 Była pierwszą strategią przyjętą w USA w 1950 roku a zaadaptowaną przez Sojusz w 1957 roku.

wania procedur i zasad wspierania sektora militarnego (rola usługowa). Doświadczenia wojny koreańskiej zweryfikowały teorię i praktykę w tym zakresie i przyspieszyły prace w zakresie CEP i poszerzenia jego kompetencji przede wszystkim w obszarze ochrony ludności.

W 1952 roku powołano kolejne komitety techniczne CEP:

- Komitet Planowania Paliw Płynnych[18];
- Zarząd Planowania Europejskiego Transportu Śródlądowego;
- Komitet Obrony Cywilnej przemianowany w 1995 r. na Komitet Ochrony Cywilnej;
- Komitet Planowania Wyżywienia i Rolnictwa.

Rozwój wydarzeń na arenie międzynarodowej w latach pięćdziesiątych spowodował powołanie kolejnych komitetów cywilnego planowania kryzysowego:

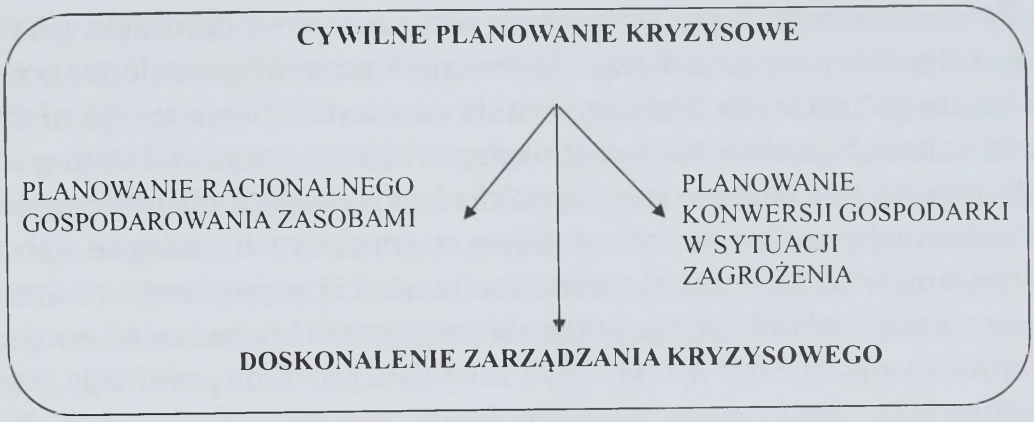
- Komitet Planowania Lotnictwa Cywilnego w 1956 r.;
- Komitet Planowania Łączności Cywilnej w 1957 r.;
- Komitet Planowania Przemysłu w 1958 r.

Po kryzysie kubańskim z roku 1962 zanegowano moralną akceptację strategii „zbiorowego samobójstwa". Alternatywą była długotrwała wojna wyniszczająca, zatem należało zweryfikować standardy ochrony ludności oraz zracjonalizować wykorzystanie zasobów, które są ograniczone na jakimś poziomie nawet w najbogatszym kraju. Nowa *Strategia elastycznego reagowania* przyjęta w 1967 r. zdynamizowała cywilne planowanie kryzysowe, przy czym bardzo ważną rolę w tym procesie odegrał Raport Harmela[19]. Według *Raportu*[20] Sojusz Północnoatlantycki spełniał wówczas dwie zasadnicze funkcje: (1) siły militarnej i (2) siły politycznej. Według raportu ostatecznym celem politycznym Sojuszu było osiągnięcie sprawiedliwego i trwałego porządku pokojowego w Europie, zabezpieczonego stosownymi gwarancjami bezpieczeństwa. **Jedną z głównych gwarancji bezpieczeństwa miało być cywilne planowanie kryzysowe.**

18 W marcu 2008 zmieniono nazwę i po zmianach w strukturach komitetów NATO podporządkowano go Komitetowi Logistyki, jako główne ciało doradcze w NATO w zakresie wsparcia logistycznego sił NATO w sprawach dotyczących zaopatrzenia w paliwa płynne oraz systemu rurociągów, innych instalacji paliw płynnych i utrzymania wyposażenia.

19 Pierre Charles José Marie Harmel (ur. 16.03.1911 r. w Ukkel, zm. 15.11.2009 r. – Profesor prawa. W latach 1965–1966 Premier Belgii, później do 1973 r. minister spraw zagranicznych, a w latach 1974–1977 Przewodniczący Senatu. *Pierre Harmel*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Pierre_Harmel (12.05.2015).

20 *Raport Harmela* zapisał się w historii NATO, jako głos mniejszych państw apelujących o to, by *détente* na równi z obroną były w najbliższej przyszłości podstawowymi funkcjami Sojuszu. *40 rocznica Raportu Harmela*, http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/polish/history.html (23.04.2015).



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 6. Struktura zadaniowa planowania cywilnego

Wyjątkowe znaczenie dla CEP miała *Doktryna powstrzymywania*. Cywilnemu planowaniu kryzysowemu postawiono dwa zadania: 1) mobilizowanie społeczeństwa do przetrwania i 2) wspieranie wysiłków militarnych w długotrwałej wojnie konwencjonalnej. Komitety i zarządy techniczne CEP zmieniały profil działania ze zwróceniem uwagi na przygotowanie cywilnych zespołów okresu wojennego. Kwatera Główna NATO została wzmocniona personalnie i sprzętowo, doskonalono koncepcje organizacyjne i merytoryczne.

Przyjęcie *strategii elastycznego reagowania* przyczyniło się do rozwoju cywilnego planowania kryzysowego, które już w 1978 r. otrzymało bardzo odpowiedzialne zadanie zapewnienia realizacji *koncepcji szybkiego wzmocnienia*. Dla wszystkich zainteresowanych stało się oczywiste, że realizacja tej koncepcji bez zaangażowania sektora cywilnego jest niemożliwa do urzeczywistnienia. Planiści z poszczególnych komitetów zabrali się do pracy, ale gdy przyszło do zabezpieczenia wojny w Zatoce Perskiej (wyparcie wojsk Iraku z Kuwejtu), z całą ostrością wypłynęły wtedy niedopracowania tego planowania.

W 1989 roku Europa obudziła się w bardzo zmienionej rzeczywistości i na dobrą sprawę wszyscy wydawali się tym zaskoczeni. Początkowo improwizowano, ponieważ nie wszyscy byli przekonani, co do trwałości rozwoju sytuacji. Zmiany trwałe, na miarę już zachodzących w Europie Centralnej w zakresie bezpieczeństwa, wprowadzono dopiero podczas szczytu NATO w Rzymie (7.11.1991 r.) *Deklaracją rzymską w sprawie pokoju i współpracy* oraz nową strategią pt. *Dialog, współpraca i utrzymanie wspólnych zdolności obronnych*. W art. 6 owej strategii stwierdza się, że „zanikła możliwość nagłego i zmasowanego ataku – zmory całego czterdziestolecia", a w art. 8 z kolei, że „nie powinno się już skupiać strategicznej uwagi Sojuszu na zagrożeniach konfliktem globalnym".

Tymczasem historia pokazała, że nie wszystko tak się potoczyło, jak przewidywali politycy i rola cywilnego planowania kryzysowego nabierała ponownie istotnego znaczenia. Zagrożenia stały się nawet trudniejsze do zdefiniowania. I chociaż „zanikła możliwość nagłego i zmasowanego ataku", to w art. 9 podkreśla się, że „aktualne zagrożenia dla bezpieczeństwa Sojuszu są wielorakie w samej naturze i wielokierunkowe, a tym samym trudniejsze do oceny i prognozowania". CEP stanęło przed koniecznością wyjątkowego zaakcentowania szczególnej roli rozwijającego się zarządzania kryzysowego w nowych uwarunkowaniach. Stąd w roku 1991 zaistniała potrzeba powołania jeszcze jednego ciała – **Połączonego Komitetu Medycznego**[21].

Brzemienne w skutki dla CEP miała dekada lat siedemdziesiątych, a szczególnie jej druga połowa. Wyścig zbrojeń osiągnął apogeum W maju 1977 r. na szczycie NATO w Londynie przyjęto koncepcję przygotowania nowego programu obronnego Sojuszu. Zaczęto rozbudowywać systemy wczesnego ostrzegania i łączności kosmicznej. W 1978 r. na szczycie NATO w Waszyngtonie przyjęto długofalowy program obronny, który dał podstawy dla **Koncepcji szybkiego wzmocnienia** z cywilnym planowaniem kryzysowym w roli głównej[22]. Uznano, że bez udziału cywilnego lotnictwa, cywilnego transportu oceanicznego i śródlądowego, cywilnej łączności, zdolności przemysłu i rolnictwa, zadanie to jest niewykonalne. Realizacja tego zadania wymagała zgromadzenia wielkiej ilości paliw i ogromnej pracy planistycznej. Wszystkie komitety i zarządy techniczne CEP przystąpiły do prac z dużym zaangażowaniem.

Działania Sojuszu w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku, pomimo poważnej redukcji sił zbrojnych i zmniejszonych narodowych budżetach obronnych, nadal były skuteczne i stały się bardziej elastyczne. Cywilne planowanie kryzysowe, chociaż było spuścizną zimnej wojny, jednak **miłą spuścizną** (ang. *nice legacy of the Cold War*)[23], najszybciej adaptowało się do nowych warunków otoczenia bezpieczeństwa. Dobrze odnajdowało się w odwróconym porządku priorytetów, gdzie główny akcent położono na środki polityczne i gospodarcze a nie militarne oraz poszerzano zakres współpracy z państwami niebędącymi członkami NATO. „Rewolucja kopernikańska" (odwrócenie priorytetów) zmieniła istotę podejścia w dziedzinie przygotowań obronnych kładąc nacisk na przygotowania w zakresie sprostania zagrożeniom czasu pokoju.

21 Jest to jedyny komitet cywilno-wojskowy (połączony) w strukturach CEP. Pozostałe są wyłącznie cywilne.

22 Zakładała ona przerzut z USA i Kanady do Europy miliona żołnierzy i 11 milionów ton wyposażenia w ciągu 90 dni. *NATO Civil Emergency Planning 1997* r.

23 Określenie pana F. Palmeriego ze spotkania NATO + 3, przeprowadzonego w Budapeszcie w lutym 1998 r.

W grudniu 1993 roku, decyzją ministrów spraw zagranicznych NACC (Rada Współpracy Północnoatlantyckiej)[24], CEP włączono do rodzącej się koncepcji programu „Partnerstwo dla Pokoju" (PdP, ang. *PfP*). Od uruchomienia tego programu w styczniu 1994 roku stało się najbardziej dynamicznie rozwijającym się obszarem współpracy. Cywilne planowanie kryzysowe rodziło nadzieję na pomoc w trudnych sytuacjach i pozbawione było podtekstów politycznych, ideologicznych i nienajlepszych doświadczeń historycznych. Początkowo jednak wszystkie spotkania z nowymi partnerami były „rozmowami głuchych".

Koncepcja funkcjonowania cywilnego planowania kryzysowego w ramach PfP aktywizowała wiele krajów szczególnie w obliczu ćwiczeń i większych katastrof. Współpraca pozostawiała dużo do życzenia, ponieważ brakowało uzgodnionych standardów, a w państwach – byłych członkach Układu Warszawskiego (UW) – specjaliści nie mogli oderwać się od palety paradygmatów wschodnich. W Polsce np. cywilne planowanie kryzysowe z uporem godnym lepszej sprawy tłumaczono, jako „planowanie obrony cywilnej"[25]. Przyszli sojusznicy z cierpliwością realizowali program szkoleń, ćwiczeń, treningów i spotkań w ramach PfP, który angażował setki specjalistów z różnych dziedzin z państw NACC.

Bodźcem aktywizującym tych działań był fakt, że cywilne planowanie kryzysowe nie podlega integracji na żadnym poziomie międzynarodowym. Jest ono wyłącznie w kompetencjach narodowych. Na szczeblu NATO dyskutuje się, opracowuje i akceptuje standardy cywilnego planowania kryzysowego i ogłasza w *Wytycznych Ministerialnych* w cyklu dwuletnim. Dokument ten akceptowany przez Radę Sojuszu w składzie ministrów spraw zagranicznych nie jest obligatoryjny, ale określa standardy umożliwiające współpracę międzynarodową w przypadku większej katastrofy, w tym wojny.

Początkowo nie tylko paradygmaty i terminologia odbijały się piętnem na planowaniu obronnym. Najważniejsze dla sojuszników było uświadomienie partnerom (w tym nam) znaczenia i zakresu zainteresowania CEP. Kraje byłej dominacji sowieckiej nie mogły zrozumieć np. **cywilnych aspektów** tej działalności i różnicy między cywilnym planowaniem kryzysowym i planowaniem obrony cywilnej.

Początkowo wytyczono cele polityczne i merytoryczne oraz priorytety CEP[26].

24 NACC powołano w grudniu 1991 r. (25 państw), dzień po rozpadzie ZSRR. Obecnie EAPC (50 państw).

25 Takiej nazwy używano w pismach oficjalnych i w *Indywidualnych Planach Partnerstwa* (pomimo zwracanych uwag na niestosowność tej nazwy).

26 *Cooperation Activities in CEP*, 1996.

Cele polityczne miały treść następującą:

– budowanie partnerskiej współpracy w zakresie spektrum działalności Sojuszu;

– koncentrowanie praktycznej współpracy na istotnych sprawach krajów partnerskich;

– skupienie uwagi na demokratycznych zasadach rozwiązywania problemów;

– ogniskowanie współpracy NATO z krajami partnerskimi na takich obszarach jak misje pokojowe, misje humanitarne oraz poszukiwanie i ratownictwo.

Cele merytoryczne odnosiły się do:

– promowania rozwoju struktur CEP pod cywilną kontrolą;

– wzmocnienia efektywności i zdolności cywilnego planowania kryzysowego;

– racjonalne wykorzystanie zasobów w drodze standaryzacji i interoperacyjności planów CEP, programów, procedur, służb i wyposażenia;

– promowania regionalnej „samowystarczalności", oraz rozwoju porozumień dwu i wielostronnych w zakresie CEP, dotyczących pomocy wzajemnej.

Priorytetami, w powyższym kontekście, zaś były:

– prace legislacyjne i **cywilne aspekty zarządzania kryzysowego**.

– zapobieganie katastrofom, **zarządzanie kryzysowe** i pomoc humanitarna.

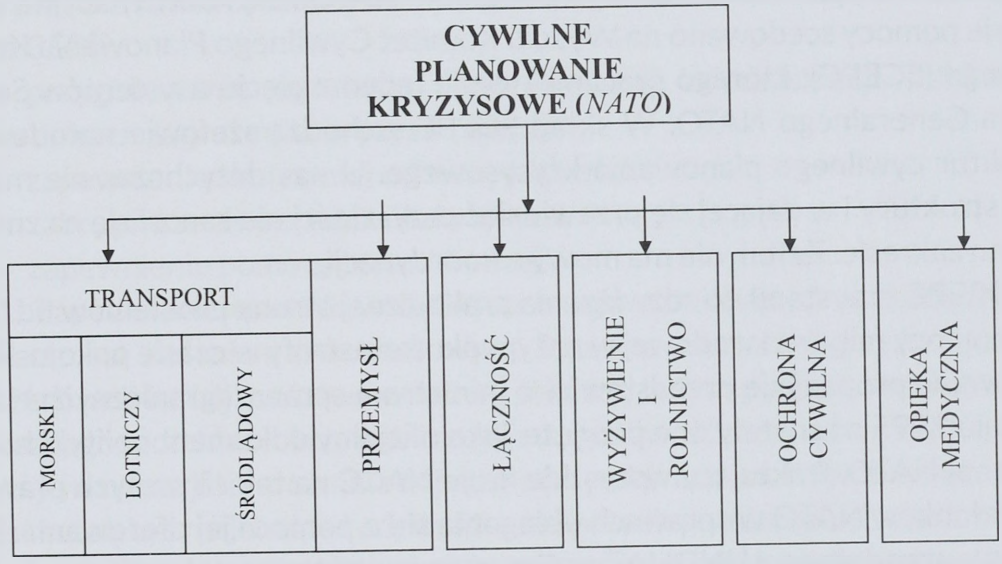
– współpraca cywilno-wojskowa.

Współpraca w zakresie cywilnego planowania kryzysowego

Szkolenia z cywilnego planowania kryzysowego w ramach programu PfP, pomimo różnych ułomności, zaczęły przynosić pozytywne skutki. W pracach komitetów, zarządów i *ad hoc* organizowanych zespołów problemowych zaczęli brać udział liczni specjaliści cywilni i wojskowi (ci ostatni pochodzili z krajów byłego UW) różnych dziedzin, w tym pracownicy administracji wszystkich szczebli. Bardzo ważną sprawą było włączenie do szkoleń polityków i przedstawicieli mediów. CEP stało się unikalną platformą budowania fundamentów dialogu i zaufania państw demokratycznych i demokratyzujących się, także z Rosją i Ukrainą.

Program współpracy rozrastał się, prowadzono coraz więcej przedsięwzięć szkoleniowych angażując coraz szerszy krąg uczestników. Bardzo istotne dla doskonalenia struktur i działalności CEP było włączenie się do współpracy krajów neutralnych (Szwecja, Szwajcaria, Austria, Finlandia). Ich doświadczenie wzbogaciło treść cywilnego planowania kryzysowego. Spektrum uczestników programu CEP tworzył obiecujący klimat dla współpracy w Europie, a szczególnie po włączeniu się do tego procesu krajów Dialogu Śródziemnomorskiego.

Jednym z priorytetów CEP było określenie standardów prawa kryzysowego. Dla Polski i innych państw Europy Centralnej i Wschodniej było to wyjątkowo ważne, ponieważ w tej części Kontynentu ta dziedzina aktywności była nieznana i nadal, pomimo przyjęcia standardów tego prawa podczas warsztatów poświęconych legislacji kryzysowej w Sztokholmie w 1996 r. jest tabula rasa. Cywilne planowanie kryzysowe mylono z planowaniem obrony cywilnej a niekiedy z planowaniem mobilizacji gospodarczej. Najtrudniejsze okazało się przemodelowanie mentalności posttotalitarnej ludzi zajmujących się tą tematyką. Trzeba podkreślić, że obrona cywilna, a od 1995 r. ochrona cywilna, jest tylko jedną z ośmiu dziedzin zainteresowania CEP (na szczeblu NATO).



Źródło: *NATO Handbook*.

Rys. 7. Zestawienie dziedzin CEP NATO

Podczas spotkań i szkoleń bardzo dużo miejsca poświęcono zarządzaniu kryzysowemu. Było to znaczące forum wymiany poglądów w zakresie roli wszystkich ogniw władzy i administracji w CEP z uwypukleniem kompetencji cywilów. Szczególnie trudno było przekonać reprezentantów krajów partnerskich (w tym przedstawicieli z Polski) o konieczności zmian prawa w tym zakresie i koncepcji funkcjonowania służb cywilnych, wojska, polityków i mediów w nowych uwarunkowaniach bezpieczeństwa. Prawu kryzysowemu poświęcono cztery warsztaty: w 1995 r. w Budapeszcie i Warszawie oraz w Sztokholmie w latach 1996 i 1998. Szczególnie owocne były oba warsztaty sztokholmskie; w 1996 r. wypracowano standardy prawa kryzysowego ogłoszone w ramach tzw. *Propozycji Sztokholmskich*, a w 1998 r. całe warsztaty poświęcono zapobieganiu jako najtańszej i najbardziej efektywnej formie zarządzania kryzysowego.

Kolejną sprawą, trudną dla zrozumienia byłych członków UW, było uświadomienie tego, że CEP pozostaje wyłącznie w kompetencjach cywilów. Na szkolenia do szkoły SHAPE w Oberammergau i na różne formy dokształcania wysyłano przede wszystkim żołnierzy zawodowych, których w krótkich odstępach czasu odsyłano na emeryturę bez względu na to, czy osiągnęli wiek, czy nie. Cywile, o ile wyjeżdżali na różne formy szkolenia CEP, nic z tym nie mieli wspólnego przed wyjazdem, jak i po powrocie.

W programie szkolenia CEP przewidziano spotkania, seminaria i warsztaty poświęcane tematyce wzajemnej pomocy w przypadku katastrofy. W tym obszarze też napotkano trudności, ponieważ pomoc wymagała koordynacji, a u nas „królowało" kierowanie. Na szczeblu NATO rolę koordynacyjną w zakresie pomocy scedowano na Wysoki Komitet Cywilnego Planowania Kryzysowego (SCEPC), którego pracami kieruje jeden z pięciu asystentów Sekretarza Generalnego NATO. W skład SCEPC wchodzą szefowie narodowych struktur cywilnego planowania kryzysowego. U nas dotychczas nie ma takiej struktury i w dającej się przewidzieć przyszłości nie zanosi się na zmiany w tym zakresie. Zatem nie ma mowy o koordynacji.

SCEPC przystąpił do rozwiązania praktycznej strony problemów udzielania pomocy międzynarodowej w przypadku katastrofy w czasie pokoju. Przygotowane propozycje przedstawiono ministrom spraw zagranicznych NACC w maju 1995 r. i zostały one przyjęte, jako oficjalny dokument polityki humanitarnej NATO, traktujący wszystkie kraje NACC na takich samych prawach jak członków NATO w sprawach ubiegania się o pomoc i jej oferowania. Procedury uzgodniono z UNDHA[27] w Genewie i wkrótce zostały one sprawdzone w działaniu podczas powodzi na Ukrainie i trzęsień ziemi w Turcji, Grecji, Włoszech i innych krajach[28]. Przyjęta polityka zdała egzamin i wykazała dużą aktywność wielu krajów w zakresie uczestniczenia nie tylko w roli petenta, ale także w „dawaniu". Gotowość i wolę do bliskiej współpracy w zakresie pomocy humanitarnej potwierdziły i inne zdarzenia jak powódź 1997 r. w Europie Centralnej i kolejne trzęsienia ziemi w Afganistanie (luty 1988) i Turcji (sierpień i listopad 1999 r.) Praktycznie wszystkie kraje były zainteresowane doskonaleniem procedur współdziałania, chociaż pojmowały je na swój sposób. Podsystem niemilitarny systemów obronnych zdawał egzamin wielokrotnie doskonaląc swoje możliwości również na wypadek wojny.

Program PfP obejmował także wiele przedsięwzięć z zakresu doskonalenia narodowych struktur CEP, zapobiegania katastrofom i przygotowania się pod każdym względem na wypadek ich wystąpienia. Dużo uwagi przywiązy-

27 Departament Spraw Humanitarnych ONZ, obecnie UNOCHA.

28 W ramach tych procedur otrzymywaliśmy znaczną pomoc w 1997 r.

wano do wyszkolenia ekspertów[29], przygotowania administracji oraz wdrożenia systemów monitoringu, wykrywania, ostrzegania, analizowania i ocen. Przedyskutowane, przyjęte i wdrażane procedury, zasady, formy i zakres współpracy sprawdzano podczas ćwiczeń INTEX (monitoringu i wykrywania) oraz CMX (zarządzania kryzysowego). Tajemnicą pozostaje jednak, jak to sprawdzano u nas przy braku instytucjonalnych rozwiązań na wzór natowski.

Mając sprecyzowane cele i priorytety, cywilne planowanie kryzysowe musiało mieć określone również zadania, w których ramach te cele będą osiągane. Zmieniające się otoczenie bezpieczeństwa wymuszało korygowanie zadań tak, aby były one dostosowane do realiów i percepcji partnerów. Materiały NATO z końca ostatniej dekady ubiegłego wieku wskazują na cztery zadania CEP[30]:

– **przygotowanie sprawnie funkcjonującej administracji publicznej w warunkach zagrożenia, kryzysu i wojny**[31],
– zapewnienie skutecznej ochrony ludności,
– zabezpieczenie potrzeb sił zbrojnych,
– zapewnienie pomocy humanitarnej.

1. Zapewnienie warunków funkcjonowania administracji **w każdych warunkach** jest zadaniem priorytetowym. Sprawna administracja jest gwarantem realizacji funkcji państwa w każdej sytuacji, w tym podczas wojny. Ważna dla każdego szczebla władzy publicznej jest możliwość utrzymania kontroli nad rozwojem sytuacji i sterowania najważniejszymi procesami. Podejmowane decyzje muszą być racjonalne i adekwatne do przebiegu zdarzeń. Zadanie to jest jednak możliwe do realizacji tylko wówczas, gdy w kraju funkcjonuje nowoczesny system zarządzania kryzysowego, czego u nas brakuje. W ramach tego zadania w NATO organizuje się forum wymiany myśli w zakresie rozwiązań narodowych przyjętych w obszarze CEP, a szczególnie – zarządzania kryzysowego.

2. Ochrona ludności w każdych warunkach jest zadaniem, które przy braku systemu (a taki przypadek występuje u nas), jest praktycznie niewykonalne. Rozdęte w okresie zimnej wojny struktury „obrony cywilnej", pomimo zmiany definicji obrony cywilnej w *Protokole Dodatkowym I do Konwencji Genewskich* z 1949 r., stanowią nadal swego rodzaju *perpetuum mobile* wśród specjalistów z nawykami i mentalnością z przeszłości. Cywilne planowanie kryzysowe, uwzględniając potrzeby obrony cywilnej, realizuje to zadanie w dużo szerszym kontekście w każdych warunkach. Dzisiaj ochrona ludności polega przede wszystkim na przygotowaniu podsystemów zarządzania ryzykiem, za-

29 Zagadnieniu temu mało uwagi poświęca się u nas.

30 *Priorities and Allocations Systems within the Alliance.*

31 Podkreślenie wynika z tematu opracowania.

pobiegania katastrofom, prognozowania zagrożeń, ostrzegania, zaopatrzenia, opieki socjalnej i prawnej, wszechstronnej pomocy, odbudowy doraźnej i długofalowej, a także programów i algorytmów postępowania w różnych sytuacjach po to, aby ograniczyć do minimum skutki tych zdarzeń dla ich ofiar. Podsystemy te tworzone są na bazie funkcjonującej struktury administracji[32].

Realizacja tego zadania podczas katastrofy i każdego innego niekorzystnego zdarzenia w czasie pokoju, będzie zbliżona do tego, które będzie realizowane podczas wojny. Różnica polega tylko na skali zjawiska i statusie prawnym zaangażowanych służb, którym w okresie wojny nadaje się status „cywilnej organizacji obrony cywilnej" celem zapewnienia im specjalnej ochrony przede wszystkim pod okupacją, co nie pozwala ingerować okupantowi w ich strukturę, skład personalny i materiały. Organizacja ta jednak musi być cywilna i nie wykonywać zadań na rzecz sił zbrojnych. W przypadku wojny funkcjonariusze (pracownicy) służb takich jak ratownicze, komunalne, zaopatrzeniowe i inne mające wpływ na zapewnienie warunków przetrwania ludności otrzymują karty tożsamości i znaki rozpoznawcze, i wzmocnieni zapleczem mobilizowanym na okres wojny, stanowią cywilną organizację obrony cywilnej, ale to musi być przygotowane od strony prawnej w czasie pokoju. Niestety, u nas takich rozwiązań nie ma.

3. Zabezpieczenie potrzeb sił zbrojnych było zasadniczą przyczyną wyjścia z koncepcją cywilnego planowania kryzysowego. O ile na początku stawiało się tylko na wykorzystanie zasobów cywilnych podczas prowadzenia dowolnych operacji wojskowych, to w aktualnych uwarunkowaniach w większym stopniu polega się na wykorzystaniu ekspertów cywilnych, a dopiero na drugim miejscu są zasoby. Złożone operacje są prowadzone przez wojsko jak i cywilów. Cywile muszą wchodzić do działań, jeżeli tylko warunki na to pozwalają lub, gdy cywilne organizacje osiągną odpowiednią gotowość. Ważne jest przy tym to, że te organizacje cywilne nie są militaryzowane, **tego robić nie wolno**.

„W sytuacjach kryzysu, gdy NATO jest tylko jednym z elementów wysiłków społeczności międzynarodowej dla osiągnięcia rozwiązań politycznych, Sojusz może być zmuszony do przeprowadzenia akcji militarnych prawdopodobnie wspólnie z partnerami. Te operacje reagowania kryzysowego wymagają użycia zarówno sił zbrojnych jak i wkładu cywilnego planowania kryzysowego. Jeżeli w takich przypadkach zadania cywilne są realizowane przez siły zbrojne, pomoc cywilna musi polegać na zastąpieniu sił zbrojnych tak szybko jak to będzie możliwe"[33].

32 Należy wykluczyć jakiekolwiek formy powoływania sztabów, organów, ciał itd. w takich sytuacjach.

33 *Wytyczne Ministerialne na lata 2001–2002* (aneks, akapit 2).

4. Koordynacja pomocy humanitarnej występuje w dwóch aspektach: charytatywnej zapewniającej minimum przetrwania ludności doświadczonej przez katastrofę i humanitarnej, obejmującej całokształt racjonalnych działań społeczności międzynarodowej na rzecz ofiar, przywracających w miarę normalne warunki życia na konkretnych obszarach. Pomoc humanitarna jest integralną częścią rozwoju społeczno-gospodarczego.

Udzielenie pomocy zniszczonemu przez katastrofę regionowi, czy krajowi jest nie tyle spełnieniem dobrego uczynku, co zapewnieniem zrównoważonego rozwoju kraju, regionu. Pomoc zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej powinna być domeną zarówno profesjonalistów sektora publicznego oraz prywatnego, jak i pozarządowego w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Jako dziedzina polityki gospodarczej musi być dobrze zorganizowana i skoordynowana. Celem tej koordynacji jest[34]:

- Przyspieszenie procesu dostarczenia adekwatnej do potrzeb pomocy.
- Unikanie dublowania wysiłków różnych instytucji.
- Racjonalizacja wykorzystania będących w dyspozycji zasobów.
- Unikanie (maksymalne ograniczanie) marnotrawstwa.

Po zmianach z ostatniej dekady ubiegłego wieku, gdy obniżono próg zagrożeń środkami zagłady nuklearnej, większą uwagę zwrócono na budowę nowego lepszego świata. Ludzie są w większym stopniu zainteresowani warunkami pracy, odpoczynkiem, odżywianiem, ochroną zdrowia, zagrożeniami intencjonalnymi, bezpieczeństwem, globalizacją. Niektórzy specjaliści nazywają to szokiem przyszłości[35]. Najbardziej ludzie zainteresowani są swoim bezpieczeństwem i osób bliskich. Dużo uwagi absorbują różnego rodzaju katastrofy naturalne i powodowane przez człowieka i jego coraz bardziej wymagającą technologię.

Nowe technologie pozwalają lepiej przewidywać zagrożenia, skuteczniej i bezpieczniej reagować w przypadku ich wystąpienia oraz wznosić konstrukcje bardziej odporne na katastrofy, ale w sytuacji, gdy trafią w niepowołane ręce, mogą stanowić zagrożenie większe niż niejedna katastrofa. Jest to problem do rozwiązania w ramach ogólnych działań w zakresie bezpieczeństwa, w czym niebagatelna jest rola systemu obronnego, w tym jego części cywilnej, odpowiednio zorganizowanej i wyposażonej we właściwe narzędzia prawne.

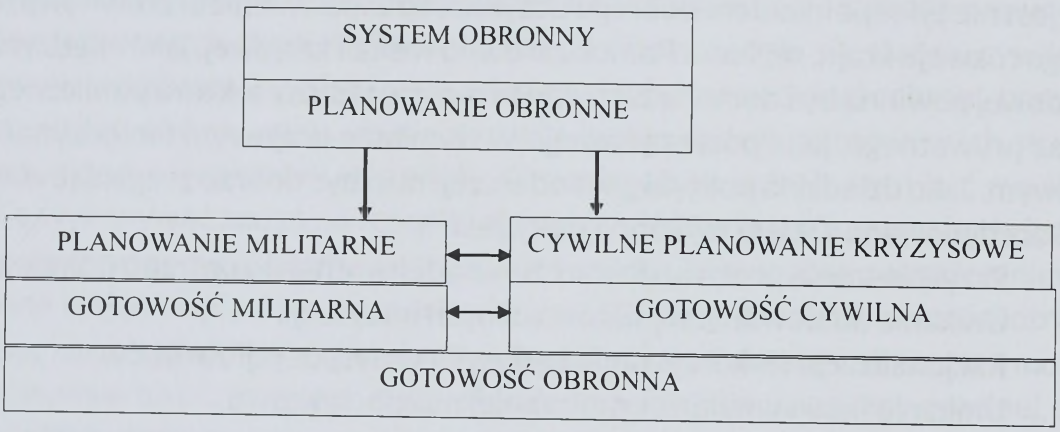
Cywilne planowanie kryzysowe od samego początku „ewoluowało w kierunku innym niż militarny"[36]. Zmiany i modyfikacje podążały za wysiłkami odprężeniowymi, chociaż nie brak było wielu zawirowań w tym obszarze. Rewo-

34 F. Palmeri, *A Euro Atlantic disaster response capability*, NATO review, Jesień 1998.

35 Wprost, 21 stycznia 2001 r.

36 F. Palmeri, Z wystąpienia na spotkaniu NATO + 3, luty 1998 r., Budapeszt.

lucyjne zmiany nastąpiły dopiero w dwa lata po rozpoczęciu zmian w Europie Centralnej (także w Polsce) przyjęciu Nowej *Strategii* Sojuszu w listopadzie 1991 r. Obecnie cywilne planowanie kryzysowe jest ważną częścią działalności administracji cywilnej, wzmacniającej strategiczne cele Sojuszu. Cywilne planowanie kryzysowe, jako integralną część planowania obronnego, jest fundamentem gotowości cywilnej, a wspólnie z gotowością militarną kształtują gotowość obronną państwa.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 8. Kształtowanie gotowości obronnej państwa

Doświadczenia z ćwiczeń ostatniej dekady ubiegłego wieku wykazały, że *70–80% aktywności Sojuszu jest związana z katastrofami innymi niż militarne*[37]. Podczas wielu spotkań z szefostwem CEP Sojuszu podkreślano, że nie ma różnic natury technicznej między skutkami katastrof czasu pokoju i wojny, różnice są natury prawnej i skali. **Dlatego zadania realizowane w ramach cywilnego planowania kryzysowego mają charakter uniwersalny, zarówno w czasie pokoju, jak i okresu wojny**. Po atakach terrorystycznych, wojnie w Iraku i w Afganistanie oraz interwencji na Bałkanach zadań CEP przybyło. Aktualnie są następujące[38]:

– zapobieganie kryzysom i doskonalenie systemów zarządzania kryzysowego;

– współpraca z siłami zbrojnymi i ich wspieranie w czasie pokoju i wojny;

– zapewnienie warunków funkcjonowania administracji publicznej w każdych warunkach;

– zapewnienie akceptowanego poziomu życia społecznego i gospodarczego;

37 Obecnie ten wskaźnik może być nawet wyższy. Tamże.

38 *Wytyczne Ministerialne do CEP na lata 1997–1998*, dwukrotnie przedłużane na lata 1999 i 2000.

- wspieranie ochrony ludności cywilnej podczas kryzysów i wojny;
- pomoc w sprawach **gotowości cywilnej** instytucjom jej potrzebującym;
- współpraca z krajami partnerskimi i organizacjami ponadnarodowymi.

Gotowość cywilna

Gotowość w potocznym rozumieniu oznacza określony stan woli i możliwości zrobienia czegoś, często identyfikowana ze zwykłym chciejstwem. Same **chęci** nie stanowią o gotowości, potrzebna jest **wiedza, umiejętności** jej spożytkowania, **zasoby, możliwości i wymogi**. Zatem, posługując się jednostkowym przykładem odbycia podróży własnym samochodem, możemy zdefiniować czynniki mające wpływ na poziom gotowości.

1. Chęć (wola) prowadzenia pojazdu nie stanowi o gotowości kierowcy. Należy spełnić jeszcze wiele innych warunków.

2. Wiedza dotyczy wielu spraw związanych z trasą, samopoczuciem, celem podróży, warunkach, znajomością kodeksu o ruchu drogowym, udzielaniem pierwszej pomocy itd.

3. Umiejętności dotyczą wykorzystania wiedzy w praktyce. Ukończony kurs i posiadanie odpowiedniego dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdu to nie wszystko. To nie zapewnia komfortu panowania nad maszyną w każdej sytuacji. Umiejętności rosną wraz z doświadczeniem.

4. Zasoby w omawianym przypadku to pojazd, paliwo, części zamienne wymagane przepisami i wyposażenie dodatkowe. W życiu zasobami nazywa się informacje, personel, urządzenia (wyposażenie), przestrzeń z zabudową, pieniądze i w aspekcie personalnym – umiejętności.

5. Możliwości, oznacza to, że kierowca musi być wypoczęty, wyspany, trzeźwy i zdrowy.

6. Wymogi otoczenia, to dotyczy każdej aktywności. Inne będą wymogi podczas powrotów z wakacji podczas deszczu, a inne, gdy podróż odbywa się w dowolnym czasie turystycznie.

Zaprezentowane powyżej czynniki gotowości nie wyczerpują całości zagadnienia, ale dają pewien uproszczony obraz podejścia do problemu. Nikt nie jest w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności i sytuacji, z jakimi przyjdzie się zmagać, ratownik rzucający się w odmęty rzeki na ratunek tonącej osobie nie wie wszystkiego o sytuacji, w której przyjdzie mu walczyć o życie swoje i osoby tonącej. Zatem mówiąc o gotowości musimy uwzględniać elementy improwizacji, według prof. Kotarbińskiego – *improwizacji dobrze przygotowa-*

nej[39]. Improwizacja nie może jednak dominować w gotowości cywilnej. Gotowość cywilna, jako składnik gotowości obronnej musi być budowana na trwałych fundamentach.

Gotowość cywilna jest szczególnym rodzajem gotowości i w NATO (*Civil Preparedness*) służy do określenia stanu zdolności sektora cywilnego (niemilitarnego) do sprostania warunkom zagrożeń zarówno czasu pokoju i wojny. Powszechnie wiadomo, że „dla kogoś, kto jest przemarznięty, przemoknięty lub głodny, to nie ma dla niego znaczenia czy te trudności zostały spowodowane wrogim atakiem, przez powódź, czy w rezultacie zamachu lub katastrofy"[40]. Gotowość cywilna obok gotowości militarnej (*Military Preparedness*) jest zasadniczym gwarantem rozwiązywania problemów wykraczających poza normy standardu zagrożeń w czasie pokoju i wojny. Obie te gotowości (cywilna w wydaniu narodowym i militarna – rezultat integracji sojuszniczej) wydatnie wspierają polityczne wysiłki w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa światowego.

Gotowość cywilna została w latach dziewięćdziesiątych adaptowana przez prawo krajowe członków NATO. Duńska ustawa *o gotowości* definiuje **gotowość cywilną**, jako „działania planistyczne oraz przedsięwzięcia aktywizujące społeczeństwo i wspierające ogólne zdolności obronne kraju podczas kryzysu i wojny"[41]. W Kanadzie mianem tym określa się dziedzinę działalności publicznej mającej na celu wszechstronne przygotowanie kraju na wypadek każdego zagrożenia, w tym wojny. Nazwy tej „dziedziny" działalności w różnych krajach są różne i zależą od tradycji, kultury, zwyczajów i innych czynników regionalnych, ale nigdzie nie nazywa się jej „obroną cywilną".

W Polsce prace nad „gotowością cywilną" rozpoczęto w 1997 r. jesienią prezentując zakres przedmiotowy tego pojęcia podczas rocznej odprawy z szefami WIOC, co nie spotkało się z większym zainteresowaniem. W sierpniu 1998 r. powołano zespół do opracowania projektu ustawy mającej regulować kompleksowo sprawy bezpieczeństwa w obszarze cywilnym. Zaproponowano tytuł ustawy: *o gotowości cywilnej*. Początkowo pracy nad projektem ustawy i „Systemem Bezpieczeństwa Powszechnego w Obszarze Cywilnym" przebiegały sprawnie i wszystko zaczęło się komplikować, gdy gotowe dokumenty trafiły w tryby konsultacji międzyresortowych. Wtedy pod naciskiem różnych ośrodków prace nad projektem ustawy poszły w kierunku „doskonalenia" rozwiązań obrony cywilnej z kosmetyczną zmianą terminologii.

39 *Traktat o dobrej robocie*, rozdział – „Preparacja działań".

40 Materiały z warsztatów przeprowadzonych w Sztokholmie w 1996 r. (w zbiorze autora).

41 Część 1 ust. 2 ustawy.

Gotowości cywilnej poświęcono także kilka artykułów w niektórych periodykach, co faktycznie nie miało wiele wspólnego z rozważaną tematyką. Usiłowano „wkomponować **gotowość cywilną** w znane stereotypy rozwiązań z czasów UW, co było wewnętrznie sprzeczne. „Gotowość cywilna oznacza stan zorganizowania społeczeństwa (państwa), jego determinację (wolę) i możliwości (środki i umiejętności), pozwalające na podjęcie w określonym czasie, miejscu i zakresie, zorganizowanego, adekwatnego do sytuacji i efektywnego działania zgodnie z przygotowanymi planami lub improwizacji stosownie do zadań wynikających z rzeczywistego zagrożenia"[42].

Celem gotowości cywilnej jest zapewnienie zrównoważonego i spokojnego rozwoju społeczeństwa na akceptowanym poziomie bezpieczeństwa poprzez przygotowanie i utrzymanie wiarygodnych i adekwatnych do zagrożeń zdolności reagowania w przypadku wystąpienia katastrofy i każdego innego zdarzenia powodującego lub mogącego spowodować zagrożenie.

Działania powinny mieć charakter zorganizowany w układzie funkcjonalnym i terytorialnym wszystkich szczebli władzy odpowiednio do zaistniałej sytuacji. Gotowość cywilna jest budowana w ramach realizacji priorytetów cywilnego planowania kryzysowego wyłącznie dla sprostania sytuacjom wykraczającym ponad akceptowaną normę. Sprawami rutynowymi zajmują się służby dyżurne. Gotowość cywilna powinna zabezpieczyć podczas kryzysu realizację następujących **zadań**:

1) skuteczną realizację powinności wszystkich szczebli administracji publicznej;

2) przygotowanie, wdrożenie, utrzymanie i w razie konieczności uruchomienie adekwatnych do sytuacji zdolności reagowania;

3) zapewnienie realizacji procesów społecznych i gospodarczych na akceptowanym poziomie;

4) zabezpieczenie racjonalnej i terminowej pomocy ofiarom incydentów i katastrof;

5) zapewnienie wsparcia sektora cywilnego dla wysiłków militarnych i obrony cywilnej podczas działań zbrojnych;

6) zabezpieczenie potrzeb misji pokojowych sił zbrojnych w czasie pokoju;

7) racjonalne wykorzystanie zasobów ludzkich, materiałowych, sprzętowych, przestrzennych i finansowych w czasie pokoju i wojny.

Gotowość cywilną powinny cechować zasady umożliwiające skuteczność realizacji zadań w każdych warunkach i w każdej sytuacji. Gotowość cywilna jest działalnością kosztowną i nie przynosi natychmiast widocznych rezultatów. Jest ona jednak dużo tańsza niż organizowane ad hoc działania w przy-

42 J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa*, Wydawnictwo SAPSP, Kraków 2011, s. 339.

4. **Pieniądze** są niezbędne dla realizacji każdego przedsięwzięcia. Muszą one być jednak racjonalnie wykorzystywane. Brak wyobraźni i stosownej prewencji kosztuje kilkakrotnie a nawet kilkadziesiąt razy drożej oraz życie i cierpienia ludzi.

5. **Przestrzeń z zabudową** stanowią bazę systemu zarządzania kryzysowego we wszystkich fazach, ale najważniejszą rolę mają do spełnienia podczas reagowania i odbudowy doraźnej.

6. **Programy** stanowią podstawę racjonalnej gotowości cywilnej. Dotyczą one: badań, szkoleń, ćwiczeń, współpracy, pomocy, ubezpieczeń specjalnych dla ludności mieszkającej w regionach podwyższonego ryzyka, standardów budowlanych, pożyczek, podatków, obrony cywilnej itd.

W sytuacji większej katastrofy, czy kryzysu należy się liczyć z brakiem niektórych asortymentów sprzętu, wyposażenia i techniki oraz brakiem niektórych ekspertów i służb. Realizacja zadań gotowości cywilnej wymaga wzajemności i zabezpieczenia warunków realizacji przyjętych zobowiązań. To z kolei wymaga uwzględnienia w prawie przyjętych w skali międzynarodowej standardów i procedur. Ocena poziomu realizacji współpracy międzynarodowej była jednym z głównych rozdziałów *Kwestionariusza Cywilnego Planowania Kryzysowego NATO* z 1998 r.

W gotowości cywilnej ważne jest określenie odpowiedzialności **personalnej, funkcyjnej i terytorialnej,** ponieważ bezpieczeństwo jest w gestii wszystkich obywateli odpowiednio do ich kompetencji w strukturze organizacji społeczeństwa. Zatem każdy ponosi jakąś część odpowiedzialności za siebie, za rodzinę, wspólnotę, w ramach pełnionej funkcję i zajmowanego stanowiska. **Stąd:**

– **Każda osoba**, w tym obywatele innych państw przebywający na terytorium Polski, powinna ponosić odpowiedzialność **personalną** za skutki swego postępowania, również zaniechania i zaniedbania.

– **Każdy** powinien odpowiadać za niedbalstwo, niekompetencje, brak wyobraźni.

– **Każdy minister, dyrektor** departamentu, wydziału, naczelnik referatu i każda osoba, której powierzono zadania administracyjne lub inne w zakresie odpowiedzialności za innych ludzi, powinien ponosić odpowiedzialność **funkcyjną** za zdefiniowanie możliwych zagrożeń, które są związane lub wynikają z jego (jej) działalności. Należy pamiętać, że każda decyzja administracyjna, każda uchwała, rezolucja, zarządzenie, wpływa na bezpieczeństwo ludzi.

– **Każdy organ władzy wykonawczej** od szczebla gminy do Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność **terytorialną** za wszystkie sprawy przewidziane prawem dla tego szczebla, także w zakresie bezpieczeństwa. Odpowiedzialność terytorialną ponoszą również władze stanowiące i Sejm RP na

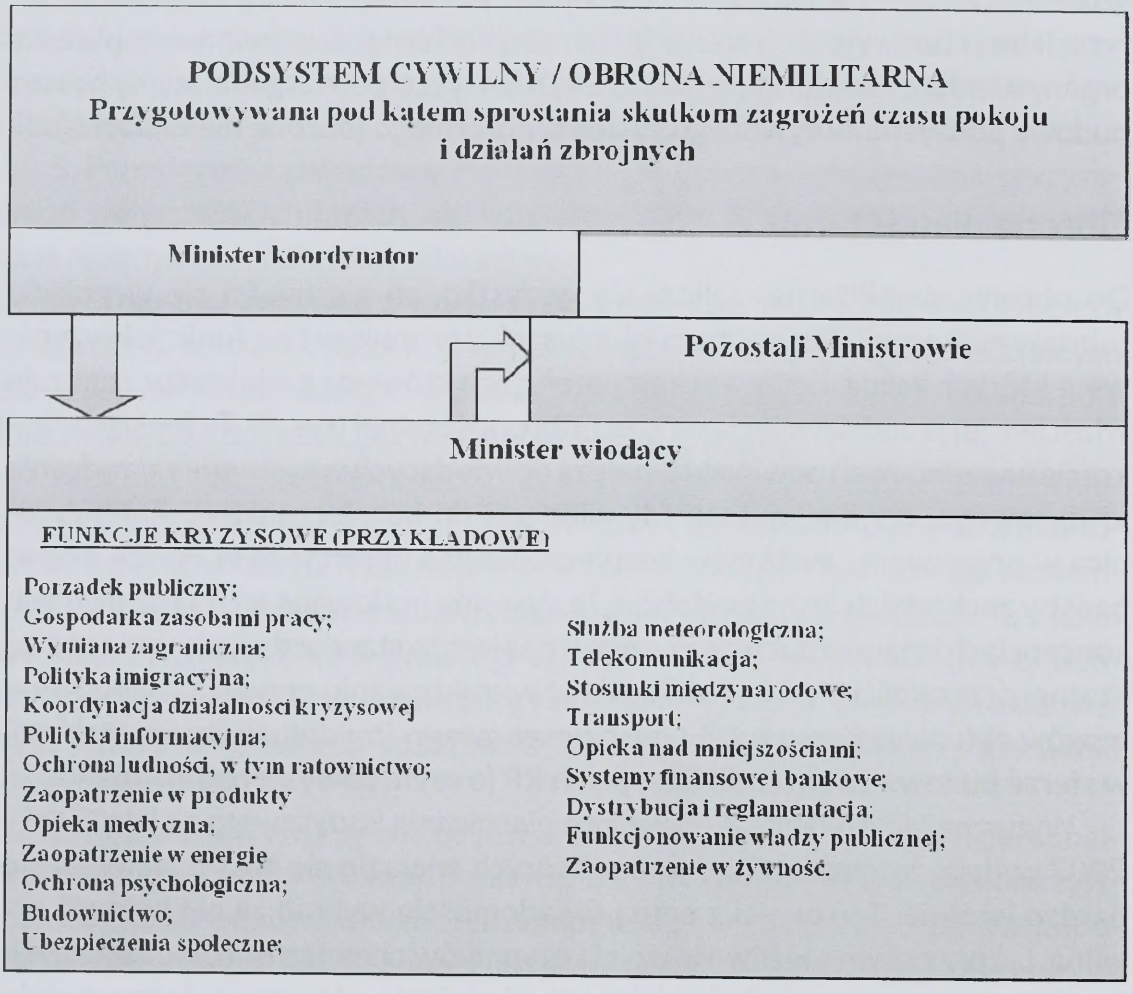
szczeblu centralnym oraz sądy i trybunały. W ramach odpowiedzialności terytorialnej i funkcyjnej na wszystkich szczeblach władzy powinno się określić organy wiodące i wspierające, co w zasadzie wyczerpuje organizacyjny proces budowy podsystemu cywilnego systemu obronnego (obronę niemilitarną).

Obrona niemilitarna

Do **obrony niemilitarnej** zalicza się wszystko, co nie mieści się w pojęciu „obrony militarnej". Ten obszar nasi sojusznicy grupują w tzw. funkcje kryzysowe, z których każda, będąca w kompetencjach któregoś z ministrów, realizuje właściwe jej przedsięwzięcia na rzecz obrony totalnej (rys. 9). Te funkcje w zakresie wypełnianych powinności należą do wiodących w systemie zarządzania kryzysowego, cywilnej autostrady wiodącej do bezpieczeństwa. Zatem różnica w pojmowaniu systemów bezpieczeństwa i obronnego w Polsce wobec państw zachodnich jest zasadnicza. Te systemy budowane są na rozbieżnych koncepcjach i standardach, przy czym u nas jest to standard wyniesiony z totalitarnej przeszłości – co wyraźnie widać w traktowaniu prawa polskiego (wymogów aktualnej *Konstytucji*) i międzynawowego (*traktatu waszyngtońskiego*) w sferze budowy struktur Sił Zbrojnych RP (o czym powyżej nadmieniano).

Wytyczne Ministerialne do cywilnego planowania kryzysowego na lata 2005–2007 podają, że „zagrożenia, wobec których znalazło się NATO zmieniły się bardzo istotnie. Terroryści z pełną świadomością wybrali za cel ludność cywilną, (...) przy czym możliwość użycia czynników chemicznych, biologicznych i radiologicznych przeciw ludności cywilnej nie jest wykluczona. Jednocześnie ludność cywilna jest narażona na skutki możliwych ataków terrorystycznych wykonywanych na infrastrukturę krytyczną, (...) żeby móc sprostać tym wyzwaniom, cywilne planowanie kryzysowe NATO musi kontynuować adaptacje struktur i metod pracy". Zatem cywilne planowanie kryzysowe stanowi fundament gotowości cywilnej i tym samym gotowości obronnej.

Wytyczne są dokumentem fakultatywnym (drogowskazem), dobrze to czy źle? Gdyby były obligatoryjne zmusiłyby do poważanych zmian w naszym pojmowaniu systemów: bezpieczeństwa i obronnego. Skoro nie są obligatoryjne a cywilne planowanie kryzysowe (w tym zarządzanie kryzysowe) pozostaje wyłącznie w gestii narodowej, mamy taki stan, jaki mamy. Współczesne wymogi w sprawach bezpieczeństwa chcemy zapewnić za pomocą prostackich rozwiązań z okresu totalitarnej omnipotencji państwa. Aktualnie nie jesteśmy do tego przygotowani zarówno organizacyjnie, jak i koncepcyjnie. W rezultacie nie mamy systemu, a bezpieczeństwo jest iluzją opartą bardziej na pijarze niż faktach.



Źródło: J. Gołębiewski, *Anatomia bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2015, s. 116.

Rys. 9. Współczesny podsystem cywilny systemu obronnego

Zastanawiające jest również, jak można by realizować wskazania ministrów spraw zagranicznych NATO nie mając żadnych struktur cywilnych cywilnego planowania kryzysowego, ani wystarczającego pojęcia w tym zakresie. Ustalenia zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (z późniejszymi zmianami) w art. 4. dotyczą: sporządzenia planu, przygotowania struktur, zasobów, baz danych, rozwiązań na wypadek zniszczenia infrastruktury krytycznej i spójności między planami. Te „ustalenia" nie uwzględniają w żadnym stopniu potrzeb cywilnego planowania kryzysowego. **Planowanie cywilne** z ustawy nie ma nic wspólnego z **cywilnym planowaniem kryzysowym** w wydaniu natowskim.

W dokumentach natowskich, a także sojuszników, nie znajdziemy „pozamilitarnych ogniw obronnych" i prawdopodobnie byłyby trudności z wytłumaczeniem naszym sojusznikom zakresu znaczeniowego tego określenia

oraz wyjaśnieniem paradygmatów tego sformułowania. Cywilne planowanie kryzysowe jest kolejnym standardem natowskim, którego u nas nie ma, chociaż na posiedzenia Wysokiego Komitetu Cywilnego Planowania Kryzysowego i różnych komitetów technicznych oraz grup roboczych wyjeżdżają jacyś ludzie uprawiając niejako przy okazji jakby *turystykę kryzysową*. Z pełną odpowiedzialnością można stwierdzić, że w posiedzeniach Wysokiego Komitetu Cywilnego Planowania Kryzysowego, w których nasi ludzie uczestniczą od 1994 r, ani raz nie brał udziału nikt kompetentny reprezentujący właściwy urząd, ponieważ u nas nie ma takiego urzędu (!!!), agencji, której szef mógłby uczestniczyć merytorycznie i odpowiedzialnie w pracach tego komitetu.

Podsystem cywilny systemu obronnego jest przeznaczony do wykorzystania zarówno w czasie pokoju, jak i w okresie wojny. Wojna niczym się nie różni w skutkach i tragedii z nich wynikających, od katastrofy naturalnej, czy spowodowanej przez człowieka – poza skalą tych skutków i uwarunkowań prawnych. Dlatego nie buduje się odrębnego systemu dla czasu pokoju i wojny. W okresie wojny podsystem wzmacnia się o dodatkową funkcję zwaną „obroną cywilną".

Podsystem realizuje przygotowane, wdrożone i zweryfikowane programy we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Te programy można pogrupować według faz (zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy) lub na kilkanaście działów według treści merytorycznej. Praktyka państw zachodnich wskazuje na to, że można je pogrupować następująco:

– Ubezpieczenia specjalne (np. powodziowe, pożarowe, płodów rolnych i inne) na obszarach o podwyższonym ryzyku zagrożeń.

– Zagospodarowanie obszarów o podwyższonym ryzyku.

– Wykorzystanie odpowiedniej techniki, technologii i materiałów w budownictwie.

– Edukacja społeczeństwa w zakresie potencjalnych zagrożeń i postępowania w typowych sytuacjach.

– Awaryjne systemy łączności, zaopatrzenia w wodę i energię.

– Reglamentacja artykułów pierwszej potrzeby.

– Pomoc ogólna państwa dla samorządów.

– Pomoc szczególna (samorządów) dla poszkodowanej ludności (osób i rodzin).

– Uruchomienie małego biznesu.

– Odbudowa, naprawa lub zastąpienie urządzeń użyteczności publicznej.

– Uruchomienie budownictwa czasowego zamieszkania.

– Ewakuacja i problemy zakwaterowania oraz wyżywienia itd.

– Nagromadzenie, urzutowanie i zasady wykorzystania zapasów i rezerw.

– Pomoc humanitarna, techniczna i ekspercka.
– Pomoc osobom pozbawionym pracy.
– Ochrona cywilna, (podczas wojny – obrona cywilna).

Władze powinny wykazać się wyobraźnią i przygotować wystarczającą liczbę programów i algorytmów postępowania w zakresie całego procesu zarządzania kryzysowego. Doświadczenia z powodzi zarówno 1997 r., jak 2010 (uzupełnione z ostatnich lat) prowadzą jednoznacznie do wniosku, że programy i algorytmy (te bieżące dla konkretnych służb) są konieczne, ponieważ przy ich braku muszą zbierać się rożne gremia (w tym niekonstytucyjne), żeby nadać działaniu pozory legalności.

Gotowość cywilna w okresie wojny funkcjonować będzie w nieco innych uwarunkowaniach prawnych. Prawo międzynarodowe w trosce o szczególną ochronę ludności stwarza możliwości i obliguje strony ewentualnego konfliktu do przygotowania szczególnej formy realizacji zadań humanitarnych (obrony cywilnej), zapewniając ochronę tym działaniom również pod okupacją przy spełnieniu określonych warunków. Prawo to zobowiązuje władze krajowe (*Protokół Dodatkowy I* art. 80 ust. 2) do wydania aktów prawa wewnętrznego zapewniającego możliwość wypełniania zadań obrony cywilnej, które stanowią tylko część zadań gotowości cywilnej. Z doświadczeń innych państw wynika, że zadania obrony cywilnej będą prawie wyłącznie spoczywać na samorządzie, który organizując określone służby na potrzeby gotowości cywilnej w czasie pokoju, musi uwzględnić specyfikę działań zbrojnych i pod tym kątem również prowadzić przygotowania (w formie specjalnego programu). Problemem najważniejszym do uregulowania pozostaje określenie służb, personelu i materiałów gotowości cywilnej, które w razie wojny stanowić będą organizację obrony cywilnej i z tego tytułu podlegać będą szczególnej ochronie. Konieczne będzie określenie procesu mobilizacyjnego rozwinięcia tej struktury w razie wojny i to musi określić ustawa *o obronie cywilnej*. Do uregulowania tego zagadnienia w ostatnim ćwierćwieczu podchodzono kilka razy, bezskutecznie. Zawsze były kontrpropozycje, ale dotychczas te obszary funkcjonowania państwa w okresie wojny są nierozwiązane. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014* nie zawiera w tym względzie żadnych postanowień, ani nawet wskazówek, ponieważ poświecona jest ona głownie wdrożeniu *strategicznego przeglądu* wysoce nieaktualnego już w obecnej sytuacji geopolitycznej i strategicznej Rzeczypospolitej – co należy uznać za wysoce niedopowiedziane postępowanie w sferze bezpieczeństwa współczesnego państwa polskiego.

Unormowanie prawne obrony cywilnej powinno być dokonane ustawą, która powinna zawierać[43]:

- Cele zadania i środki.
- Zorganizowanie cywilnej organizacji obrony cywilnej.
- Przygotowanie obrony cywilnej (planowanie, szkolenie, finansowanie, informowanie, mobilizacyjne rozwinięcie organizacji OC itd.).
- Prawa i obowiązki organizacji OC.
- Prawa i obowiązki personelu i osób trzecich.
- Program budownictwa schronowego (obowiązki władz i mieszkańców, założenia i wymogi konstrukcyjne, rekompensaty, nadzór itd.).
- Szczególne obowiązki właścicieli.
- Ewakuacja i zakwaterowanie (obowiązki, ograniczenia, zakazy, nakazy itd.).
- Identyfikacja personelu i materiałów organizacji obrony cywilnej.
- Procedury odwoławcze.
- Regulacje dyscyplinarne i karne.

Aktualnie, bazując na dokonaniach *Białej księgi bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2014), ostatnio nowelizowanych ustawach dotyczących *obowiązku powszechnego* i innych uregulowaniach, trzeba przyjąć, że w dającej się przewidzieć perspektywie nie zanosi się na zmiany. Wręcz przemy (!) do unicestwienia państwowości polskiej, jak miało to miejsce w okresie tuż przed rozbiorami kolonialnymi na ziemiach Rzeczypospolitej, ponieważ podobnie, jak wówczas przywództwo polskie i zgromadzone wokół niego środowisko wciąż zasługuje na określenie, że: „**ich nikczemne obyczaje państwowe i niezamierzona lekkomyślność szły ręka w rękę i w ten sposób pędzili w przepaść**"[44] – czyniąc z Rzeczypospolitej „bezbronny step"[45].

Elementarnym przykładem na takie postępowanie i przez to dla takiego wniosku może być treść 106 punktu *Strategii*, gdzie czytamy: „Priorytetem polskiej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest **ograniczenie** nadmiernego, chaotycznego rozprzestrzeniania się miast określone, jako suburbanizacja. Pożądane jest tworzenie podsystemów społeczno-gospodarczych o strukturach otwartych, dużej samowystarczalności i komplementarności. Istotne jest tworzenie warunków dla skutecznej realizacji działań obronnych oraz uwzględnienie potrzeb obronnych kraju (w tym lokalizacji obiektów woj-

43 Propozycje są oparte na ustaleniach ustaw o obronie cywilnej Szwecji i Szwajcarii – obie z 1994 r.

44 C. Clausewitz, *O wojnie*, Wydawnictwo TEST, Lublin 1995, s. 449.

45 Tamże, s. 450.

skowych) w planach zagospodarowania przestrzennego oraz przy podejmowaniu decyzji przestrzennych"[46].

Priorytetem i istotą tego zapisu **nie jest *tworzenie***, czyli organizowanie czegoś, co do tej pory nie istniało (i to jest prawdą), lecz **ograniczanie**. Nie ma natomiast nic o tym, jak to ma być realizowane (osiagane), co jest immamentne dla strategii, jako metody osiągania celu. Jest to zapis, (jakich wiele w aktualnej *Strategii*) bez wyrazu i treści – po to jedynie, aby było coś napisane i ma charakter *carskiego ukazu* (gdzie przed wszystkim zakazywano), a nie meritum strategicznego. Dlatego nie można wiele oczekiwać w najbliższej przyszłości w kontekście tej *Strategii* pod kątem dobrych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa, bo już tradycyjną dla współczesnej Polski istotą funkcjonowania ponad dwudziestu pięciu lat nowej rzeczywistości politycznej (mimo incydentalnych sukcesów, ale okupionych ogromnym zadurzaniem społeczeństwa[47] powodowanym przez rządzących) jest głownie **ograniczanie** rozwoju państwa w każdym niemal ważnym dla jego egzystencji obszarze, tj. głównie w (1) rozwoju demograficznym państwa (z 40 do 37,7 mln obywateli zamieszkujących RP), (2) potencjale zatrudnionych w polskim przemyśle (wyprzedano ponad 10 000 zakładów produkcyjnych lub ograniczono znacznie produkcję przemysłową – w tym zbrojeniową), (3) własności zasobów środków trwałych w rękach polskich, (4) polskim potencjale bankowym (ponad 70% zasobów bankowych jest w obcych rękach), (6) rynku pracy (szczególnie dla młodzieży – około 1/3 po wyższym wykształceniu nie ma zatrudnienia), (7) warunkach socjalnych rozwoju rodziny, (8) sile nabywczej wynagrodzenia za pracę wobec kosztów nabycie mieszkania (7,4% społeczeństwa nie ma dochodów zapewniających im minimum egzystencji[48]), (9) zakresie usług medycznych powszechnej służby zdrowia, (10) świadczeniach socjalnych dla coraz uboższego społeczeństwa, itd. Trudno znaleźć dziedzinę działalności nadzorowanej przez państwo, gdzie otaczało by ono wystarczającą troską – w ramach funkcji wewnętrznej i zewnętrznej – własne społeczeństwo.

46 *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, dz. cyt., s. 106.

47 Ponad 87 000 na każdego obywatela.

48 *Gdzie w Polsce jest bieda?*, „Gazeta Wyborcza" z dnia 10.06.2015 r.

Bibliografia

40 rocznica Raportu Harmela, http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/polish/ history. html.
Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2013.
Clausewitz C., *O wojnie*, Lublin 1995.
Cooperation Activities in CEP, 1996.
Gdzie w Polsce jest bieda?, „Gazeta Wyborcza" z dnia 10.06.2015 r.
Gołębiewski J., *Anatomia bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2015.
Jakubczak R., *Współczesne Wojsko Obrony Terytorialnej*, Wyd. Bellona, Warszawa 2014.
Kamański J., *Przyszłość Obrony Terytorialnej*, „Wojsko i Wychowanie", Wyd. „Czasopisma Wojskowe", Warszawa 1999.
NATO Civil Emergency Planning, 1997.
NATO Civil Emergency Planning, Dyrektoriat CEP, 1997.
NATO Handbook, 50 Edycja, 1998.
Palmeri F., *A Euro Atlantic disaster response capability*, NATO review, 1998.
Palmeri F., *Z wystąpienia na spotkaniu NATO + 3*, luty 1998 r., Budapeszt.
Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2014.
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590.
Wytyczne Ministerialne do CEP na lata 1997–1998, dwukrotnie przedłużane na lata 1999 i 2000.
Wytyczne Ministerialne na lata 2001–2002.

1.2 Zarządzanie kryzysowe wobec nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa

Mirosław Banasik

Wprowadzenie

Dynamiczne zmiany zachodzące w ostatnim czasie w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego w bliższym i dalszym sąsiedztwie Polski, stanowią dla zarządzania kryzysowego nowe wyzwania. Konflikt na Ukrainie, powstanie Państwa Islamskiego oraz seria zamachów terrorystycznych jakie wydarzyły się w bieżącym roku we Francji, Tunezji i Belgii świadczą o powstawaniu nowych ryzyk i zagrożeń[1] dla środowiska bezpieczeństwa[2] w Europie, a tym samym dla RP. Narastająca fala uchodźców z Afryki do Europy, propagowanie ekstremistycznych idei dżihadu wśród społeczności muzułmańskich w Europie Zachodniej, konfrontacyjny z Zachodem kierunek polityki zagranicznej oraz próba odbudowywania strefy wpływów przez Federację Rosyjską, to tylko niektóre ze zjawisk wymagających stałego monitorowania pod względem ich ewentualnego wpływu na bezpieczeństwo RP. W odpowiedzi na nie, na szczycie w Newport przyjęto Plan Działań na Rzecz Gotowości (ang. *Readines Action Plan*). Celem tego planu jest umacnianie zdolności w obszarze zarządzania kryzysowego, a w konsekwencji dokonanie zmian w systemie reagowania kryzysowego NATO. Elementy planu obejmują środki odnoszące się zarówno do nieustannej potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa sojusznikom (ang. *assurance measures*[3]), jak i strategicznej adaptacji (ang. *adaptation measu-*

1 Wyzwania bezpieczeństwa to „sytuacje problemowe generujące dylematy decyzyjne, przed jakimi stoi podmiot w rozstrzyganiu spraw bezpieczeństwa. Niewłaściwie zaadresowane lub niepodjęte wyzwania bezpieczeństwa mogą w efekcie przekształcić się w realne zagrożenia bezpieczeństwa. Ryzyka bezpieczeństwa to możliwości negatywnych dla danego podmiotu skutków własnego działania w sferze bezpieczeństwa". Zagrożenia bezpieczeństwa to „pośrednie lub bezpośrednie destrukcyjne oddziaływania na podmiot", Tamże, s. 248.

2 Środowiskiem bezpieczeństwa nazywamy „zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne (cywilne) warunki bezpieczeństwa, charakteryzowane przy pomocy czterech podstawowych kategorii, jakimi są: szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia", Tamże, s. 247.

3 Pod pojęciem środków gwarantujących bezpieczeństwo (*ang. assurance measures*) NATO rozumie przedsięwzięcia zmierzające do podniesienia poziomu bezpieczeństwa Sojuszu i podejmowanie działań odstraszających. W ich skład wchodzą między innymi: 1) wzmocnienie misji nadzoru przestrzeni powietrznej Baltic Air Policing; 2) rozmieszczenie dodatkowych sił powietrznych w Bułgarii, Polsce i Rumunii w celach szkoleniowych; 3) wykony-

res[4]) Sojuszu do nowych wyzwań w obszarze bezpieczeństwa.

Aktualnie największe wyzwanie dla Polski stanowi reorientacja rosyjskiej polityki wobec Zachodu w związku z sytuacją kryzysową na Ukrainie. Hybrydowy konflikt zbrojny we wschodnich obwodach tego kraju, z bezpośrednim udziałem w nim sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej zmienił postrzeganie kwestii bezpieczeństwa przez opinię publiczną. Okazało się, że po okresie ustabilizowanego poziomu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego RP, w jej bezpośrednim otoczeniu wystąpiła sytuacja kryzysowa o charakterze polityczno-militarnym, której skutki mogą wymagać zaangażowania całego potencjału państwa, w tym sił zbrojnych. Wydarzenia na Ukrainie świadczą, że zachodzi potrzeba dostosowania krajowego i resortowego systemu zarządzania kryzysowego do reagowania na nowego typu hybrydowe zagrożenia, które mogą wystąpić w czasie pokoju. W aspekcie powyższego, siły zbrojne mogą być angażowane do realizacji zadań daleko wykraczających poza tradycyjne, określone ustawą *o zarządzaniu kryzysowym*, np. do ewakuacji obywateli RP z zagrożonych rejonów lub wsparcia administracji państwowej w przypadku masowego napływu uchodźców.

Pomimo dużej liczby aktów normatywnych odnoszących się do przewidywanego zaangażowania sił zbrojnych w czasie pokoju, to brak jest uregulowań pozwalających na wykorzystanie ich całego potencjału do rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Zjawiska zachodzące w środowisku bezpieczeństwa, w pobliżu granic RP wskazują na potrzebę dokonania zmian w systemie zarządzania kryzysowego, celem dostosowania się do nowych wyzwań i zagrożeń. Tak zarysowana sytuacja skłania do rozwiązania problemu wyrażonego w pytaniu: w jaki sposób dostosować zarządzanie kryzysowe RP do nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa? W artykule przedstawiono rezulta-

wanie lotów AWACS w przestrzeni powietrznej państw wschodniej flanki; 4) wykonywanie patroli nad akwenami morskimi wschodniej flanki; 5) wzmocnienie obecności morskiej w basenach morza Czarnego, Bałtyckiego i Śródziemnego; 6) utrzymywanie ciągłej, rotacyjnej obecności wojsk poprzez szkolenia i ćwiczenia na wschodniej flance; 7) ćwiczenia na podstawie umów bilateralnych; 8) przeprowadzenie ponad 200 ćwiczeń sojuszniczych i narodowych. *NATO's Readiness Action Plan*, Fact Sheet, February 2015, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150205_1502-Factsheet-RAP-en.pdf, (26.03.2015).

4 Pod pojęciem środków adaptacyjnych (ang. *adaptation measures*) NATO rozumie zwiększenie zdolności do stawienia czoła nowym wyzwaniom i przeciwstawienia się zagrożeniom. Planuje się podjęcie następujących działań: 1) podniesienie zdolności i gotowości Sił Odpowiedzi NATO do reagowania; 2) utworzenie elementów struktur dowodzenia NATO i baz logistycznych na terytorium państw wschodniej flanki; 3) podniesienie gotowości Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północ – Wschód; 4) podniesienie zdolności stałych sił morskich; 5) rozbudowa infrastruktury do przyjęcia wojsk sojuszniczych w państwach wschodniej flanki; 6) zwiększenie ilości ćwiczeń ukierunkowanych na zarządzanie kryzysowe i obronę kolektywną. Tamże.

ty badań powstałe w konsekwencji rozwiązania następujących problemów szczegółowych: 1) Jakie wyzwania i zagrożenia dla zarządzania kryzysowego wynikają ze zmian we współczesnym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego? 2) Jakie są konsekwencje związane z przyjęciem przez NATO Planu na Rzecz Gotowości (RAP)? 3) Jakich zmian należy dokonać w zarządzaniu kryzysowym RP, aby dostosować się do nowych wyzwań i zagrożeń?

Zmiany w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego i jego konsekwencje

W ostatnim czasie nastąpiły gwałtowne zmiany w strategicznym środowisku bezpieczeństwa. Federacja Rosyjska w wyniku konfliktu na Ukrainie przyjęła strategię konfrontacji z Zachodem. Dąży do podważania politycznej spójności NATO i UE, w celu ograniczenia reakcji tych organizacji na rosyjskie działania wobec Ukrainy. Rosja wywiera presję ekonomiczną, polityczno-militarną, przejawiającą się budowaniem atmosfery zagrożenia agresją, poprzez prowadzenie ćwiczeń konwencjonalnych sił zbrojnych, a także wojsk rakietowych wyposażonych w głowice jądrowe, zastrasza rozmieszczeniem sprzętu wojskowego w pobliżu granic, realizuje przeloty bombowców strategicznych w międzynarodowej przestrzeni powietrznej, a przedstawiciele władz posługują się retoryką „wojenną".

Sojusz Północnoatlantycki w reakcji na rosyjską agresję wobec Ukrainy podjął kroki wzmacniające poczucie bezpieczeństwa państw wschodniej flanki. Zintensyfikowano ćwiczenia i obecność sił NATO w Polsce, państwach bałtyckich i basenie Morza Czarnego. Pomimo tych działań Rosyjska agresja przeciwko Ukrainie stanowi wyzwanie dla NATO w zakresie reagowania na tzw. „sytuacje trudnokonsensusowe"[5]. Konieczność politycznej zgody wszystkich członków Sojuszu do podejmowania działań, może być wykorzystana przez potencjalnego agresora przeciwko NATO do stwarzania sytuacji niejednoznacznych, trudnych do zakwalifikowania jako agresja zbrojna, oddziaływania za pomocą środków cywilnych, wykorzystania dezinformacji i nacisków dyplomatycznych w celu uniemożliwienia lub ograniczenia skutecznej reakcji.

Na przyjętą przez Rosję strategię odbudowywania strefy wpływów i uprzywilejowanej pozycji w stosunkach międzynarodowych, negatywnie nakłada się reorientacja zaangażowania polityczno-militarnego USA z obszaru

5 S. Koziej, *Główne założenia Strategii bezpieczeństwa narodowego*, prezentacja ppt, http://isp.policja.pl/download/12/4832/2014-11-05ZalozenianowejSBNRP.pdf (26.03.2015).

euroatlantyckiego na obszar Azji Wschodniej i Pacyfiku[6]. Spowodowane jest to m.in. zamiarem przeciwstawienia się wzrastającej roli Chin jako drugiej, a przy zachowaniu obecnego tempa wzrostu, w nieodległej przyszłości pierwszej gospodarki świata. USA pomimo niespotykanej gdzie indziej innowacyjności gospodarki i potencjału militarnego, nie są już zdolne, ani też nie okazują politycznej woli do dalszego wypełniania roli „światowego żandarma". Z wypowiedzi amerykańskich polityków wynika, że światowe przywództwo USA nie musi wiązać się z militarnym zaangażowaniem, a przyszłe decyzje o operacjach zbrojnych będą dostosowane do przyjętych przez administrację priorytetów[7]. Układ bipolarny, polegający na rywalizacji państw Zachodu pod przywództwem USA z Rosją i wspierającymi ją partnerami jest zastępowany środowiskiem multipolarnym. Transformacja układu bipolarnego w układ wielu centrów i ośrodków wpływów, skutkuje nasileniem rywalizacji o pozycje regionalne. W Europie rywalizacja ta przejawia się próbami odbudowania strefy wpływów przez Rosję poprzez blokowanie procesów integracji z Zachodem państw w jej bezpośrednim otoczeniu oraz umacnianie wojskowej obecności w strefie arktycznej. Nie można wykluczyć, że w ramach tych procesów Rosja może podjąć agresywne działania wobec Polski, przy czym aby uniknąć odpowiedzi NATO, mogą to być działania bez bezpośredniego użycia siły zbrojnej, działania hybrydowe, z wykorzystaniem środków cywilnych, presji dyplomatycznej lub ataku w cyberprzestrzeni.

Gwałtownie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa w Europie i konflikt we wschodniej części kontynentu, kontrastują z wieloletnim procesem ograniczania wydatków obronnych przez państwa europejskie. Jakkolwiek przywódcy najsilniejszych państw nawołują do powołania europejskich sił zbrojnych[8], procesy integracji, w tym wspólne programy zbrojeniowe (np. *pooling and sharing*) znajdują się w impasie. Polityczne deklaracje nie przekładają się na podejmowanie stosownych decyzji[9]. Z oceny obecnej roli Unii Europejskiej, której działanie w polityce międzynarodowej jest ograniczone, wynika że jako podmiot „niestrategiczny"[10], z wewnętrznie blokowaną aktywnością,

6 *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 110–111.

7 Por. *Munich Security Report 2015*, Raport z konferencji bezpieczeństwa w Monachium, 2015, s. 12.

8 Wg wypowiedzi minister obrony RFN U. von der Leyen z dn. 31.01.2014: „Odnosi się wrażenie, że już straciliśmy czas koncentrując się na naszych „narodowych podwórkach", zamiast skupić się na całości europejskich sił. Jeżeli jako Europa chcemy być wiarygodnym graczem w polityce bezpieczeństwa, musimy planować i działać razem", Tamże, s. 14.

9 Tamże, s. 14.

10 S. Koziej, dz. cyt.

nie gwarantuje wsparcia dla państw znajdujących się w zagrożeniu. Potwierdza to zarówno sytuacja państw południowej flanki, pozostawionych bez znaczącego wsparcia, w sytuacji masowej imigracji z Afryki, jak i państw wschodniej części kontynentu, zagrożonych co najmniej polityczną presją Rosji.

Masowa imigracja do Grecji i Włoch[11] oprócz kosztów utrzymania obozów uchodźców i pomocy humanitarnej niesie ze sobą zagrożenie powstawania bazy dla islamskich ekstremistów w Europie. Fala imigracji z państw islamskich do Europy Zachodniej w drugiej połowie XX wieku spowodowała powstanie licznej diaspory muzułmanów, rozrastającej się dzięki dużemu przyrostowi naturalnego i pozostającej na marginesie społeczeństw z powodu braku woli do przyjmowania innych wzorców kulturowych a także niskiemu poziomowi wykształcenia. Zamachy w br. we Francji i w Belgii potwierdzają, że zagrożenie terrorystyczne ze strony ekstremistycznie nastawionej części ludności muzułmańskiej w Europie będzie narastać.

Na zagrożenia wynikające z konfrontacyjnej polityki Federacji Rosyjskiej oraz imigracji do Europy ludności muzułmańskiej negatywnie nakłada się zjawisko globalizacji[12]. Polega ono na zastępowaniu autonomiczności podmiotów państwowych ich integracją oraz zacieśnianiem wzajemnych, wielostronnych (politycznych, ekonomicznych, finansowych, kulturowych, informacyjnych, wojskowych itp.) powiązań i uzależnień[13]. Zależność państw od siebie wymusza m.in. podział kosztów zapewnienia bezpieczeństwa. W Europie, ze względu na wspólny budżet Unii Europejskiej, ochronę rynków pracy i niechęci do zwiększania wydatków na obronność, często dochodzi do braku zgody w ocenie zagrożeń. Dla państw południowych zagrożenia ze strony Rosji są minimalizowane, z kolei państwa wschodniej części kontynentu marginalizują niebezpieczeństwa wynikające z ISIL i masowej imigracji z Afryki.

Globalizacja sprzyja integracji środowisk o podobnej tożsamości kulturowej, ale jest również przyczyną powstawania napięć między obszarami różniącymi się kulturowo lub religijnie. Zapisy *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* wskazują na „narastająca współzależność państw, społeczności lub regionów wzmaga nieprzewidywalność zjawisk, których zasięg nie jest już ograniczony barierami geograficznymi, systemami politycznymi i gospodarczymi"[14]. Zbliżanie się do siebie różnych kultur i religii, z których niektóre, jak

11 Do Grecji w 2014 roku dotarło ok. 300 tys., a do Włoch 170 tys. nielegalnych imigrantów z Afryki. O. Domino, *Trwa masakra chrześcijan w Libii*, Najwyższy czas, 16/03/2015, http://nczas.com/% 20publicysty,ka%20/trwa-masakra-chrzescijan-w-libii/ (26.03.2015).

12 *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, dz. cyt., s. 11.

13 S. Koziej, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym* – skrypt internetowy, www.koziej.pl (25.02.2015).

14 *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2014, s. 17.

np. ekstremistyczne nurty islamu, dogmatycznie dążą do zniszczenia innych wyznań, jest powodem stałego napięcia, przeradzającego się w otwarte starcia zbrojne lub wieloletnie kampanie terrorystyczne. Prawdopodobieństwo zamachów terrorystycznych w Europie z powodów religijnych prawdopodobnie będzie narastać.

We współczesnym środowisku bezpieczeństwa coraz większego znaczenia będą nabierały zagrożenia związane z manipulacją informacją, szantażem i naciskami w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, terroryzmem, procesami demograficznymi, zagrożenia gospodarcze i finansowe oraz wynikające z przestępczego wykorzystania cyberprzestrzeni[15]. Cyberprzestrzeń jest również wykorzystywana do propagowania terroryzmu, nielegalnego obrotu materiałami zabronionymi prawem i walki informacyjnej. Dzięki globalnej sieci internetowej sprawcy zagrożeń poszerzają strefy wpływów i uzyskują większe możliwości uzyskiwania wsparcia, dzięki czemu podmioty niepaństwowe, prywatne organizacje lub nawet indywidulane osoby, mają możliwości propagowania i osiągania swoich celów. Internet umożliwia m.in. rekrutowanie bojowników i donatorów dżihadu wśród społeczności muzułmańskich państw Europy, wyszukiwanie i zamawianie składników materiałów wybuchowych do przeprowadzania zamachów, a także prowadzenie szkoleń i instruktaży do działalności terrorystycznej. Zmiany zachodzą również w środowisku operacyjnym. Współczesne konflikty zbrojne zmieniają swój charakter, a ich otoczenie staje się coraz bardziej złożone. Obecnie o zwycięstwie w walce zbrojnej w równym stopniu co walka zbrojna decydują działania w sferze cywilnej, dyplomatyczne i medialnej. Coraz częściej obserwujemy zagrożenia o charakterze hybrydowym. Zasadniczą cechą działań hybrydowych jest brak jasno określonych reguł oraz ciągłe ewoluowanie sposobów działania i zakresu stosowanych przedsięwzięć, stosownie do rozwoju danej sytuacji operacyjnej. Konflikt ukraińsko-rosyjski jest oznaką pojawienia się kolejnej odmiany hybrydowego sposobu prowadzenia zbrojnej agresji oraz odzwierciedla złożoność współczesnego otoczenia walki zbrojnej, to jest obecność w tym otoczeniu międzynarodowych mediów, polityki, dyplomacji, powiązań gospodarczych, otwartej przestrzeni informacyjnej portali społecznościowych itd.

Opłacane pododdziały separatystów z rosyjskiego punktu widzenia są „optymalnym" narzędziem do prowadzenia agresji zbrojnej, ponieważ wymagają mniejszych nakładów w stosunku do regularnych formacji wojskowych. Wspieranie separatystów nie wymaga politycznego zaangażowania i pozwala na oficjalne zaprzeczanie zaangażowania FR w konflikcie. Separatyści, w ro-

15 L. Bełza, *Główne zagrożenia w obecnym i przyszłym środowisku bezpieczeństwa pozamilitarnego*, Warszawa, s. 123.

syjskich mediach określani jako „ochotnicy" lub „pospolite ruszenie", są zdolni do działania wyłącznie dzięki zaopatrzeniu w rosyjski sprzęt wojskowy, wsparciu rosyjskiej dyplomacji, wywiadu, rozpoznania oraz dzięki środkom masowego przekazu.

Charakterystyczną cechą konfliktu na Ukrainie były skoordynowane działania wielu podmiotów w różnych obszarów funkcjonowania państwa, zarówno militarnych jaki i cywilnych. Do osiągania celów wojny strona rosyjska, w równym stopniu co siły zbrojne, zaangażowała dyplomację, służby specjalne, media oraz gospodarkę. Wojna nie tylko nie została formalnie wypowiedziana, ale Rosja, pomimo przedstawianych dowodów, oficjalnie zaprzecza swojego zaangażowania. Podważanie przez przedstawicieli władz i dyplomacji FR wiarygodności informacji o zaangażowaniu SZ FR w konflikcie utrudnia państwom Zachodu określenie efektywnej strategii działań dyplomatycznych wobec Rosji.

Hybrydowy charakter rosyjskich działań charakteryzuje się także brakiem dokładnego terminu rozpoczęcia wojny. Zakładać jednak należy, że rosyjskie scenariusze działania i przygotowania logistyczne musiały być opracowane dużo wcześniej niż nastąpiło apogeum wewnętrznej sytuacji kryzysowej na Ukrainie i rezygnacja W. Janukowycza ze stanowiska prezydenta. Cytując S. Metza i R. Millena, konflikt na Ukrainie można określić jako „niekonwencjonalną wojnę pomiędzy państwami, z jednoczesnym konfliktem wewnętrznym, w który zaangażowani są aktorzy niepaństwowi, rebelianci, zorganizowana przestępczość, społeczności zamiejscowe oraz najemnicy"[16].

Doświadczenia z konfliktu ukraińsko-rosyjskiego zostały zawarte w rosyjskiej doktrynie wojskowej wydanej w grudniu 2014 r. Wynika z niej, że w przyszłych konfliktach zbrojnych Federacja Rosyjska spodziewa się jednoczesnego stosowania siły zbrojnej i środków niemilitarnych, intensywnych działań informacyjnych, skrócenia czasu osiągania gotowości do działań bojowych, automatyzacji, sieciowości i globalnego zasięgu systemów dowodzenia wojskami i systemami rażenia, ograniczonej strefy starć zbrojnych przy nieograniczonej przestrzeni działań psychologicznych i informacyjnych. Z zapisów doktrynalnych wynika, że współczesne konflikty zbrojne charakteryzować się będą nieprzewidywalnością ich wybuchu, trudnym do określenia terminem rozpoczęcia i zakończenia, zastosowaniem przedsięwzięć walki informacyjnej w celu osiągania celów politycznych bez użycia siły zbrojnej lub w celu stworzenia przychylnej opinii publicznej do jej zastosowania, udziałem prywat-

16 M. Manwaring, *The complexity of modern asymetric warefare*, University of Oklahoma Press 2012, s. 143.

nych i ochotniczych formacji wojskowych[17], wykorzystaniem sytuacji konfliktogennych w celu oddziaływania na wewnętrzne stosunki polityczne strony przeciwnej i dyskredytacji jej w międzynarodowej opinii publicznej. Operacje zbrojne będą precyzyjnie zsynchronizowane z przedsięwzięciami informacyjnymi, dyplomatycznymi, politycznymi, humanitarnymi, etc .

Działania zbrojne nie są już wystarczającym środkiem do osiągania celów politycznych, które mogą być skutecznie osiągane środkami niemilitarnymi. Najbardziej efektywnym sposobem prowadzenia działań na współczesnym polu walki jest kompilacja wszelkich dostępnych metod i form oddziaływań militarnych i niemilitarnych. Na przykład, pomimo posiadania przez Rosję potencjału umożliwiającego szybkie zajęcia terytorium Ukrainy do realizacji celów politycznych zaadaptowano działania hybrydowe, synchronizując środki cywilne i wojskowe. Aktualizacja doktryny wojskowej w 2014 r. oraz sformowanie Narodowych centrów obrony FR[18] świadczą, że strona rosyjska pozytywnie ocenia efekty działań, polegających na zsynchronizowanym łączeniu ataków zbrojnych, demonstracji siły, działań dyplomatycznych, presji politycznej, szantażu ekonomicznego, działań informacyjnych, pomocy humanitarnej oraz destabilizacji wewnętrznej na terytorium przeciwnika przez służby specjalne, itd. Przebieg konfliktu na Ukrainie zmienia dotychczasowe postrzeganie działań hybrydowych jako taktyki przypisywanej nieregularnym, źle wyposażonym ugrupowaniom rebelianckim. W konflikcie Ukrainy z Rosją działania hybrydowe z powodzeniem zostały zastosowane przez państwo silniejsze wobec słabszego.

Konsekwencją zmian w środowisku bezpieczeństwa oraz sposobach prowadzenia i osiągania celów działań zbrojnych powinno być nowe podejście do wyzwań i zagrożeń przez instytucje odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe i zapewnienie bezpieczeństwa państwa, w tym przez siły zbrojne. Jakkolwiek możliwość zastosowania scenariusza konfliktu na Ukrainie, jako paradygma-

17 Por. *Wojennaja doktrina Rossijskoj Federacji*, s. 4–5.

18 Z dniem 1 grudnia 2014 r. zostało utworzone Narodowe Centrum Kierowania Obroną FR w celu zintegrowania systemu zarządzania wojennymi strukturami administracji państwa i gospodarki oraz przygotowania do obrony kraju. Na wszystkich poziomach dowodzenia rozpoczęły pracę etatowe dyżurne zmiany operacyjne (o strukturze jednakowej dla czasu „P" i „W"). Do ich zadań będzie należał monitoring wszystkich obszarów działalności wewnątrz SZ jak i całego wojennego systemu dowodzenia w odniesieniu do przedsięwzięć określonych w planie obrony państwa. W ocenie szefa sztabu generalnego SZ FR we współczesnych warunkach wielokrotnie wzrosła ilość informacji, cykl jej wymiany skrócił się z tygodni i dób do godzin i minut, co powoduje potrzebę stałego monitoringu procesów zachodzących w świecie, w kraju i w siłach zbrojnych oraz prowadzenia stałej, kompleksowej analizy sytuacji, a także wypracowywania wariantów reagowania na jej zmiany. Nowa struktura ma zapewnić skrócenie cyklu przekazywania informacji oraz realizację procesu kierowania w czasie rzeczywistym, siłami zmian dyżurnych.

tu[19] przyszłych zagrożeń i w konsekwencji sytuacji kryzysowej, powinna być ograniczona, tym niemniej wnioski z jej przebiegu mogą z pewnością być wykorzystane w określeniu kierunków zmian wykorzystania sił zbrojnych w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych o podobnym charakterze.

Siły Zbrojne RP realizują programy modernizacyjne ukierunkowane na uzyskanie nowych zdolności, podlegają procesowi ciągłej transformacji struktur oraz realizują reformę systemu kierowania i dowodzenia. Niezależnie od konieczności kontynuacji rozpoczętych wieloletnich programów, dynamicznie zmieniająca się sytuacja bezpieczeństwa i pojawienie się nowych zagrożeń o charakterze hybrydowym powoduje konieczność dostosowania możliwości użycia sił zbrojnych w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego oraz odpowiedzi na zagrożenia hybrydowe.

Wystąpienie w bezpośrednim sąsiedztwie Polski sytuacji kryzysowej o charakterze polityczno-militarnym wymaga nowego, kompleksowego podejścia do zadań Sił Zbrojnych RP. Konieczne jest integrowanie wysiłków politycznych, dyplomatycznych, militarnych, ekonomicznych i informacyjnych. Zachodzi potrzeba budowania zdolności do reagowania na szersze niż określone obecnymi uregulowaniami prawnymi spektrum zagrożeń w kraju oraz za granicą. Należy więc dążyć do jednoczenia wysiłków cywilnych i wojskowych, gdyż we współczesnych uwarunkowaniach rozwiązywania sytuacji kryzysowej siły zbrojne samodzielnie nie są zdolne do osiągania celów politycznych.

Jak pokazuje konflikt na Ukrainie, regularne działania zbrojne toczyły się bez formalnego ogłoszenia wojny, ani nawet stanu wojennego. Wobec pojawienia się zagrożeń militarnych, które mogą wystąpić już w czasie pokoju, zasadne jest przesunięcie punktu ciężkości pomiędzy siłami zbrojnymi, a sferą cywilną w systemie zarządzania kryzysowego. Dotychczas siły zbrojne angażowały cały swój potencjał i przejmowały odpowiedzialność za prowadzone działania dopiero po ogłoszeniu stanu wojny. W nowych uwarunkowaniach na siłach zbrojnych, które jako jedyne posiadają potencjał do odstraszania militarnego, powinien spoczywać główny ciężar działań od chwili wystąpienia pierwszych symptomów sytuacji kryzysowej o charakterze polityczno-militarnym. W związku z powyższym należy dokonać zmian w uregulowaniach prawnych, tak aby po wystąpieniu oznak pojawienia się sytuacji kryzysowej, możliwe było wykorzystanie całego potencjału sił zbrojnych już w czasie pokoju. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest coraz trudniejsze rozgraniczenie stanów pokoju, kryzysu i wojny. Przeciw-

19 Konflikt wciąż trwa i nie można wykluczyć zmiany jego charakteru, np. przekształcenia się w otwartą wojnę konwencjonalną. Przyszła sytuacja kryzysowa może być uwarunkowana zupełnie innymi czynnikami czasu, miejsca, zaangażowanych stron, skali, otoczenia medialnego itd.

nik może podjąć działania, które będą trudne do zakwalifikowania jako agresja zbrojna. Ponadto, może zaprzeczać na forum międzynarodowym swojego udziału w operacji aby utrudnić, opóźnić lub udaremnić uruchomienie procedur reagowania strony przeciwnej. Z dużym prawdopodobieństwem można zakładać, że przyszły konflikt lub sytuacja kryzysowa nie rozpocznie się wręczeniem noty ambasadora państwa agresora. Państwo dokonujące agresji będzie starało się ukryć swoje zamiary tak długo jak to będzie możliwe.

W odpowiedzi na potencjalne operacje informacyjne celowym jest uzyskanie przez siły zbrojne skutecznych narzędzi do prowadzenia kampanii informacyjnych oraz obrony przed dezinformacją. Zdolności takie mogłyby być osiągnięte poprzez włączenie w skład podmiotu integrującego zarządzanie bezpieczeństwem państwa, obok przedstawicieli sił zbrojnych, profesjonalnych komórek komunikacji społecznej wyspecjalizowanych w informacyjnej i medialnej działalności w czasie sytuacji kryzysowej lub konfliktu .

Za celowe wydaje się podniesienia zdolności sił zbrojnych do działania w tym obszarze cyberprzestrzeni, zarówno do obrony przed cyberatakami jak i do działań ofensywnych. Coraz większa liczba systemów ważnych dla bezpieczeństwa obywateli jest uzależniona od sprawnego działania sieci internetowej. Nieograniczony zasięg propagandowy informacji rozsyłanych w sieci internetowej i jednoczesna podatność cyberprzestrzeni na inwigilację, monitorowanie przepływu informacji są przyczyną jej szybkiego adaptowania jako nowego obszaru działań wojennych. Z racji coraz większej liczby użytkowników Internetu, cyberprzestrzeń staje się również coraz ważniejszym obszarem operacji informacyjnych i psychologicznych. Konieczne jest rozwijanie zdolności sił zbrojnych do działań informacyjnych i obrony przed dezinformacją.

Konsekwencje przyjęcia przez NATO planu na rzecz gotowości

Sytuacja kryzysowa na Ukrainie i doświadczenia z niej płynące skłoniła Sojusz nie tylko do podjęcia działań na rzecz podniesienia gotowości do obrony kolektywnej, ale wymusiła poważne zmiany w systemie zarządzania kryzysowego. Okazało się, że muszą one być o wiele głębsze, niż pierwotnie się wydawało. Pojawienie się nowych zagrożeń o charakterze hybrydowym stanowiących agresję poniżej progu otwartej wojny, a także udział w niej nieokreślonych organizacji tzw. zielonych ludzików, stanowiło duży problem w zidentyfikowaniu przez gremia polityczne NATO rzeczywistego zagrożenia. Różna percepcja postrzegania tych zagrożeń nie sprzyjała jedności Sojuszu i szybkiemu podejmowania decyzji politycznych. W świetle zapisów traktatu waszyngtońskiego działania hybrydowe trudno zakwalifikować do zagrożeń wy-

magających przeciwdziałania w ramach obrony kolektywnej. Obecnie brak jest mechanizmów przeciwstawienia się agresji na kraje członkowskie NATO, a obowiązujący system zarządzania kryzysowego nie sprzyja szybkiemu podejmowaniu decyzji i zdecydowanemu reagowaniu na rzeczywiste zagrożenia. W świetle obowiązujących zapisów Planu Działania na Rzecz Gotowości (RAP) oraz doświadczeń z przebiegu konfliktów na Ukrainie, za celowym należy uznać dokonanie poważnych zmian w obowiązującym systemie zarzadzania kryzysowego NATO. Zmiany nie powinny dotyczyć jedynie procedur zarządzania kryzysowego, ale powinny być na tyle głębokie, aby z jednej strony decyzje polityczne były podejmowane szybko, stosownie do dynamicznych zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa, a z drugiej strony pozwalały na rzeczywiste podejmowanie działań przez komponent militarny. Sojusz nie może być reaktywny i podejmować opóźnionych działań. Sprawny mechanizm podejmowania decyzji i użycia sił zbrojnych może sprzyjać odstraszaniu potencjalnego przeciwnika, a w razie konieczności ułatwiać szybkie przyjmowanie ugrupowania bojowego i prowadzenia działań wyprzedzających. Za słuszne zatem wydaje się dokonanie weryfikacji stałych i wariantowych planów obronnych NATO, opracowanych na potrzeby obrony kolektywnej. Celowym też wydaje się ich implementowanie poprzez zweryfikowane mechanizmy systemu zarządzania kryzysowego NATO.

Elementem inicjującym proces zarządzania kryzysowego jest system monitorowania i ostrzegania NATO (ang. *NATO Intelligence and Warning System* – NIWS). System ten powinien zapewniać terminową i wiarygodną informację dla gremiów decyzyjnych Sojuszu oraz wymianę informacji, na różnych poziomach z uwzględnieniem instytucji i organizacji cywilnych. W kontekście reagowania NATO na sytuację kryzysową na Ukrainie należy ocenić, że przywódcy Sojuszu wielokrotnie byli zaskakiwani działaniami Rosji, a system NIWS nie wypracował terminowej i wiarygodnej informacji. Wynikało to głównie ze słabej wymiany informacji pomiędzy państwami a strukturami NATO. Obecnie system NIWS opiera się o źródła przekazywane przez służby wywiadowcze krajów członkowskich. Ocenia się, że niektóre państwa NATO prowadząc własną politykę wobec agresora mogą opóźniać lub wstrzymywać przekazywanie do NIWS informacji wywiadowczych, co czyni system mało efektywnym. Należy zatem opracować nowe zasady funkcjonowania systemu NIWS na wszystkich poziomach. Zasadne wydaje się wprowadzenie bezpośrednich kontaktów pomiędzy elementami systemu zarządzania kryzysowego NATO i ich odpowiednikami w krajach członkowskich. Za słuszne wydaje się włączenie w system NIWS krajów partnerskich, takich jak Szwecja czy Finlandia, które po agresji Rosji na Gruzję (2008) oraz Ukrainę (2014) odczuwają coraz większe zagrożenie. Kraje te posiadają dobry system rozpoznania w basenie

Morza Bałtyckiego, który jest kluczowy również dla bezpieczeństwa naszego kraju. W interesie Polski konieczne jest utrzymywanie ciągłej wymiany informacji wywiadowczych i rozpoznawczych z NATO i państwami partnerskimi, szczególnie znajdującymi się w bliskim sąsiedztwie.

Jak wykazały działania na Krymie oraz w Donbasie, proces podejmowania decyzji przez niektóre państwa sojusznicze znajdujące się na granicy wschodniej zdecydowanie wyprzedza proces decyzyjny NATO, wymagający konsensusu 28 państw członkowskich. Istnieje obawa, że reakcja NATO na działania Rosji będzie spóźniona, zwłaszcza w obliczu stosowania taktyki działań hybrydowych, kiedy nie ma otwartej agresji militarnej, a zaatakowany kraj nie prowadzi typowych działań zbrojnych. W takiej sytuacji koniecznością jest posiadanie przez NATO mechanizmów szybkiego podejmowania decyzji politycznych i uruchamiania działań wojskowych.

Przygotowanie terminowej i wiarygodnej informacji ma szczególne znaczenie w kontekście nowej, stosowanej przez FR, skrytej agresji z wykorzystaniem mniejszości do destabilizacji struktur państwowych. W hipotetycznej sytuacji kiedy nie będzie wyraźnych sygnałów otwartej agresji na jeden z krajów NATO, brak zgodności w ocenie tego co się dzieje, będzie powodował trudności w osiągnięciu konsensusu co do oceny sytuacji i identyfikacji zagrożenia, a w konsekwencji do szybkiego wprowadzania środków reagowania kryzysowego. Brak decyzji o przejściu do kolejnych faz procesu opóźni reagowanie Sojuszu w stosunku do potrzeb i bardzo prawdopodobnie w stosunku do działań podejmowanych przez zagrożone państwo członkowskie Sojuszu. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że państwa będą zmuszone do rozpoczęcia samodzielnych działań obronnych, bez wsparcia NATO, przynajmniej w początkowym stadium agresji. Mając na uwadze konieczność reagowania na zagrożenia i agresję poniżej poziomu wojny wobec państw NATO niezbędnym staje się przekazanie dla Naczelnego Dowódcy Wojsk Sojuszniczych (ang. *SACEUR*)[20] uprawnień do rozpoczęcia działań co najmniej w ramach wcześniej zatwierdzonych przez Radę Północnoatlantycką środków reagowania kryzysowego. Oczywiście środki te muszą być poszerzone o doświadczenia minionego roku. W tym celu należy ustalić w NATO mechanizmy działania na zagrożenia poniżej poziomu formalnej agresji militarnej. Przy zagrożeniach o takim charakterze, SACEUR powinien mieć swobodę decydowania co do rodzaju i sposobów podejmowanych działań wojskowych.

Konflikt rosyjsko-ukraiński potwierdził, że globalny terroryzm nie wyparł całkowicie zagrożeń wynikających z możliwości agresji z wykorzystaniem kla-

20 SACEUR, Supreme Allied Commander Europe – Naczelny Dowódca Wojsk Sojuszniczych w Europe.

sycznych działań militarnych. Sojusz nie zapomina o rozwijaniu zdolności do obrony suwerenności i integralności terytorialnej państw członkowskich. Jedną z najważniejszych decyzji w tym zakresie podjętą podczas Szczytu w Newport jest dostosowanie struktur i zdolności Sił Odpowiedzi NATO do działań w ramach obrony kolektywnej. Planowane jest między innymi wprowadzenie jednostek ciężkich i przeciwlotniczych. Pierwszorzutowym elementem SON będą siły o bardzo wysokiej gotowości do podjęcia działań. Ich głównym zadaniem we wczesnym stadium sytuacji kryzysowej powinno być zademonstrowanie spójności i determinacji Sojuszu do szybkiego reagowania na zagrożenia nienaruszalności terytorium traktatowego.

Projekt reformy SON, w tym utworzenie sił VJTF, ma realne szanse odniesienia sukcesu, ale tylko przy spełnieniu określonych warunków[21]. Kluczowym wydaje się stworzenie mechanizmu wspólnego finansowania operacji, na wzór stosowanego w Unii Europejskiej mechanizmu Athena[22]. Ocenia się, że przyjęcie takiego rozwiązania podniesie ogólne koszty funkcjonowania Sojuszu, ale jednocześnie pozwoli wszystkim sojusznikom na aktywniejszy udział w Siłach Odpowiedzi NATO. Drugim warunkiem stworzenia efektywnych sił szybkiego reagowania jest dokonanie zmiany zasad aktywacji i użycia tych sił. Obecnie na ich użycie wymagana jest zgoda Rady Północnoatlantyckiej. Formalny proces planowania użycia Sił Odpowiedzi NATO może być rozpoczęty po przyjęciu przez Radę Północnoatlantycką Dyrektywy Inicjującej (ang. *NATO Initiating Directictive* – NID). Tak więc, pomimo przyjętej w Planie RAP bardzo wysokiej gotowości do użycia wydzielonych sił NATO, wynoszącej od 2 do 5 dni dla VJTF, proces opracowywania dokumentów oraz ich uzgadniania będzie nadal czynnikiem opóźniającym rzeczywisty czas użycia VJTF na teatrze działań operacyjnych. Rozwiązaniem tego problemu może być wcześniejsze przygotowanie stosownych planów i ich aktywacja przez Radę Północnoatlantycką. W tym przypadku można zastanowić się nad rozdzieleniem decyzji Rady na dwa etapy. W pierwszym wynoszącym do kilku godzin, na podstawie wcześniej przygotowanych dokumentów planistycznych, Rada mogłaby podjąć decyzję o przemieszczeniu sił bardzo wysokiej gotowości. Natomiast w drugim etapie, mając do dyspozycji więcej czasu, odpo-

21 J. Abts, *NATO`s Very High Readiness Joint Task Force, Can the VJTF Give New Elan to the NATO Response* Force?, Research Paper nr 109, Rzym, 26.02.2015 r., s. 7, http://www.ndc.nato.int/news/current_news.php ?icode=771 (04.03.2015).

22 Mechanizm ATHENA – pozwala na częściowe finansowanie kosztów operacji UE ze wspólnego budżetu, który pokrywa wydatki związane z przygotowaniem i osiągnięciem gotowości stanowisk dowodzenia, pozyskiwaniem informacji, transportem strategicznym oraz zabezpieczeniem medycznym, www.consilium.europa.eu/pl/policies/athena/ (26.03.2015).

wiadającemu rozmieszczaniu sił na teatrze działań operacyjnych, Rada zatwierdzałaby plan operacji, co byłoby równoznaczne z wyrażeniem zgody do rozpoczęcia działań operacyjnych. Ponadto za celowe uważa się zaplanowanie użycia VJTF w ramach planów ewentualnościowych, co wiązałoby się z odstraszaniem i przygotowaniem do przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium zagrożonego państwa. Przedsięwzięcia te powinny być skoordynowane z działaniami sił narodowych prowadzonych w ramach wspólnej operacji obronnej.

W konstatacji należy stwierdzić, że NATO nie może poprzestać na deklaracjach politycznych. W interesie wszystkich członków jest pragmatyzm wyrażający się skutecznością w zapewnieniu bezpieczeństwa. W aspekcie nowych zagrożeń celowym jest dokonanie zmian w obecnym systemie zarządzania kryzysowego. Celem podwyższenia efektywności jego funkcjonowania postuluje się wprowadzenie następujących przedsięwzięć:

1. Umożliwić podejmowanie działania w ramach obrony kolektywnej w sytuacjach zagrożeń o charakterze hybrydowym oraz cybernetycznym;
2. Skrócić czas podejmowania decyzji i umożliwić przechodzenie do kolejnych faz zarządzania kryzysowego na podstawie ocen wywiadowczych i militarnych;
3. Dostosować system zarządzania kryzysowego do zapisów planu RAP, tak, aby umożliwić szybkie uruchamianie posiadanych zdolności obronnych, stosownie do narastających zagrożeń;
4. W ramach opcji zapobiegania wprowadzić mechanizmy skutecznego odstraszania poprzez podnoszenie gotowości bojowej sił zbrojnych i szybkiego użycia na zagrożonych kierunkach sił bardzo wysokiej gotowości VJTF;
5. Przekazać dla dowódcy strategicznego NATO upoważnienia do aktywacji i przemieszczania na zagrożone kierunki sił bardzo wysokiej gotowości VJTF, co w konsekwencji da więcej czasu na podejmowanie decyzji politycznych o ich użyciu;
6. Zwiększyć ilość środków reagowania kryzysowego, które dowódca strategiczny będzie mógł samodzielnie implementować (tzw. środki *pre-autorized*) w przypadku zagrożeń o charakterze hybrydowym i cybernetycznym;
7. Wprowadzić mechanizm szybkiej ścieżki decyzyjnej zatwierdzania planu użycia VJTF i rozpoczęcia operacji;
8. Opracować ewentualnościowe plany użycia VJTF w ramach obrony kolektywnej i zsynchronizować je z planami narodowymi;
9. W krajach flanki wschodniej i południowej utworzyć stanowiska dowodzenia, bazy sprzętu i środków materiałowych oraz infrastrukturę ułatwiającą sprawne i szybkie przyjęcie sił wzmocnienia NATO w sytuacji zagrożeń ze strony Federacji Rosyjskiej;

10. Opracować i wdrożyć mechanizm wspólnego finansowania sił bardzo wysokiej gotowości, co zachęci państwa członkowskie do większego zaangażowania się i deklarowanie zdolności do VJTF.

Propozycje zmian w zarządzaniu kryzysowym RP

Uwarunkowania teoretyczne i praktyczne

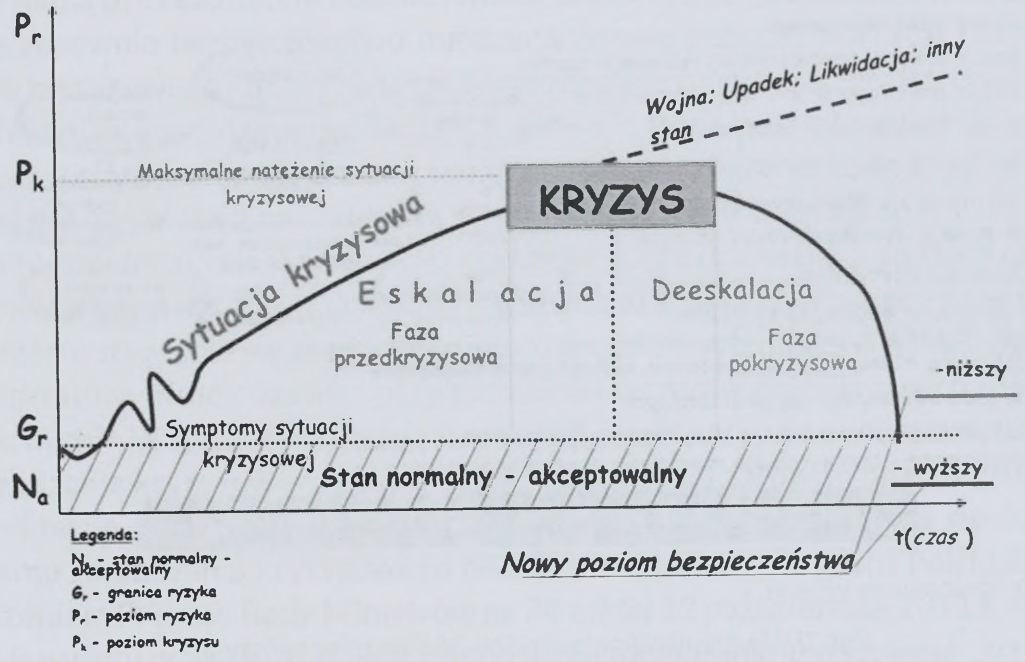
Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa pozwalają na wyodrębnienie trzech wzajemnie zależnych pojęć: system bezpieczeństwa narodowego, system obronny i system zarządzania kryzysowego. Praktycznie jednak, nie ustają dyskusje nad przedmiotem zarządzania kryzysowego, realizowanymi zadaniami oraz rolą jaką pełni zarządzanie kryzysowe w systemie obronnym i systemie bezpieczeństwa narodowego. W uporządkowaniu terminologii wyżej wymienionych pojęć nie pomaga obowiązująca *Strategia bezpieczeństwa narodowego*[23], która wyróżnia w podsystemie wykonawczym podsystem operacyjny oraz podsystem wsparcia, natomiast zarządzanie kryzysowe usytuowuje w działaniach ochronnych. W. Kitler w projekcie koordynowanym przez MON o nazwie *Strategia rozwoju SBN RP*[24], proponuje, aby podsystem wykonawczy bezpieczeństwa narodowego składał się z systemu obronnego państwa i systemu zarządzania kryzysowego. Czy zatem należy rozumieć, że w hipotetycznie prowadzonej operacji obronnej na terytorium kraju nie będziemy mieć do czynienia z sytuacjami kryzysowymi o charakterze niemilitarnym? Trudno też zgodzić się ze zwolennikami, traktującymi zarządzanie kryzysowe jako swoiste antidotum na zagrożenia z katalogu klęsk żywiołowych, rozumianych jako katastrofy naturalne lub awarie techniczne, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dla znacznej liczby ludzi, mienia i środowiska. Osobiście jestem zwolennikiem interpretowania zarządzania kryzysowego bardzo szeroko, jako zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Podobnie w publikacji TWO, W. Kitler uważa za uzasadnione podejście szersze, wskazując, że „na gruncie szerokiego podejścia możemy uznać, że w każdym obszarze bezpieczeństwa, w tym narodowego i międzynarodowego, realizowane jest zarządzanie kryzysowe jako specyficzny i szczególny charakter procesu zarządzania bezpieczeństwem w ogóle"[25]. Również J. Pawłowski nie zgadza

23 *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, http://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf (14.04.2015).

24 Projekt finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju na podstawie umowy NR DOBR/0076/R/ID1/2012/03.

25 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyty Problemowe TWO" 2010, nr 1(61), s. 72.

się z wąskim rozumieniem zarządzania kryzysowego i uważa, że „zarządzanie kryzysowe to działanie przy pomocy różnych środków i zasobów podejmowane w przewidywaniu lub w razie wystąpienia sytuacji trudnych, krytycznych"[26]. Warto również podkreślić, że zarządzanie kryzysowe odnosi **do sytuacji odmiennych od normalnych**[27].



Źródło: W. Kitler. *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2010, „Zeszyty Problemowe TWO" nr 1 (61) 2010, s. 76.

Rys. 1. Sytuacja kryzysowa

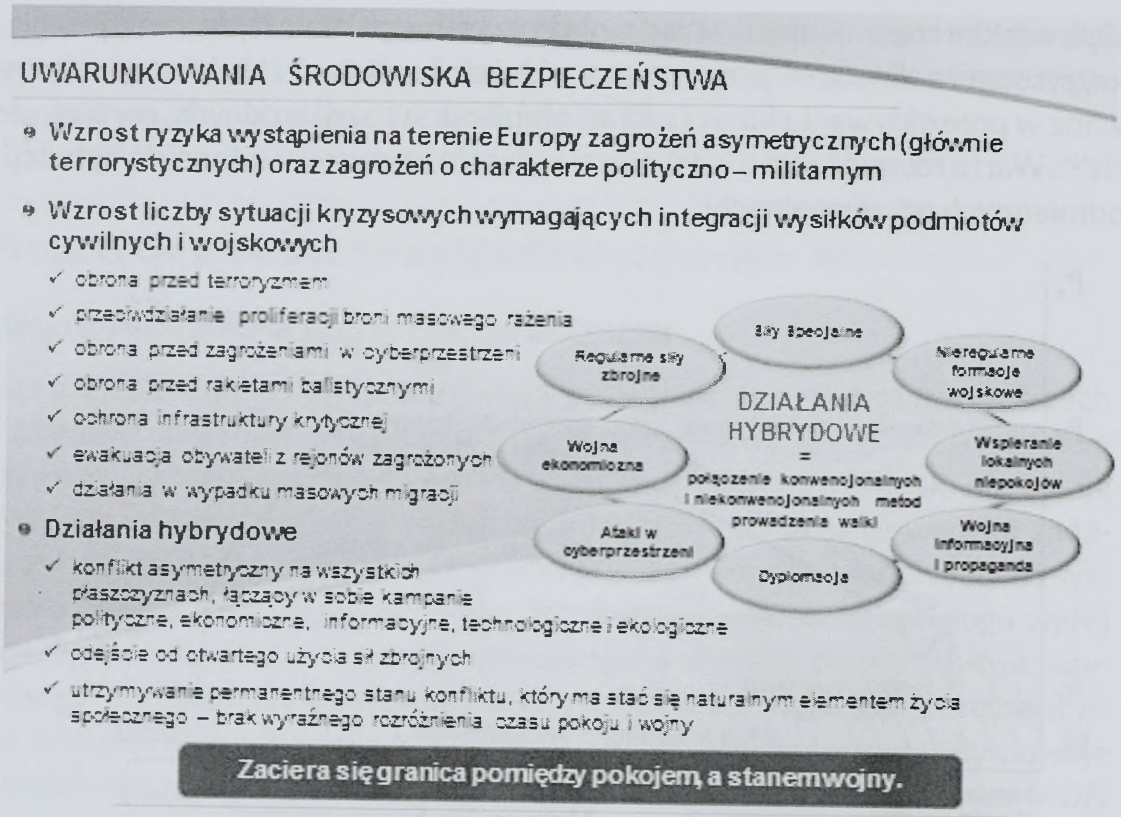
Kolejny argument, przemawiający za takim traktowaniem zarządzania kryzysowego, daje definicja sytuacji kryzysowej, która mówi, że „wpływa ona negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi i mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska"[28], co może być konsekwencją różnorodnych zagrożeń. Czy zatem posługując się związkiem logicznym pomiędzy bezpieczeństwem a zagrożeniami, nie wydaje się uzasadnioną teza, która mówi, że to zagrożenia powodują powstawanie sytuacji niebezpiecznej[29], a więc tworzą sytuacje kryzysowe (rys. 1).

26 J. Pawłowski, *System kierowania bezpieczeństwem narodowym – teoria i praktyka* [w:] J. Pawłowski redakcja naukowa, *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, Warszawa 2011, s. 56.

27 Tamże, s. 57.

28 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590, s. 1.

29 W. Kitler, dz. cyt., s. 52.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 2. Uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa

Dlaczego zatem w ustawie o *zarządzaniu kryzysowym* uznano, że jedne zagrożenia stwarzają sytuacje kryzysowe, a drugie nie? Z oczywistych powodów nie można zgodzić się z kojarzeniem zarządzania kryzysowego tylko z klęskami żywiołowymi. Jeśli nawet uznamy, że zarządzanie kryzysowe należy odnosić do zagrożeń egzystencjonalnych, to istnieje cała grupa zagrożeń związanych z przetrwaniem i jakością życia[30]. W jaki sposób więc należy traktować zagrożenia o charakterze polityczno-militarnym, hybrydowym, czy inne, poniżej progu wojny (rys. 2)? Czy one właśnie nie tworzą sytuacji kryzysowych i nie wpływają jednocześnie na obniżenie poziomu bezpieczeństwa? Gwałtowne zmiany w otaczającej nas rzeczywistości ciągle kreują nowe zagrożenia, czego przykładem jest fenomen Państwa Islamskiego[31]. Nie sposób więc

30 Wystąpienie prof. dr. hab. J. Kleera podczas konferencji z cyklu *Zagrożenia globalne barierami rozwoju*, przeprowadzonej w AON w dniach 9–10.04.2014 r.

31 W deklaracji przyjętej w Newport, NATO wyraża zaniepokojenie zagrożeniami ze strony ISIL nie tylko dla Syrii i Iraku, ale i dla całego regionu, a nawet społeczeństw państw sojuszniczych. NATO wyraziło gotowość do podjęcia niezbędnych działań, mających na celu zapewnienie obrony kolektywnej. Uznano, że ISIL jest zagrożeniem dla społeczności międzynarodowej, dlatego też należy podjąć zintegrowane działania mające na celu przeciw-

dokonać jednoznacznej typizacji zagrożeń i wymieniać ich ilość. Uwzględniając jednak wyżej przytoczone argumenty, można postawić tezę, że wszystkie zagrożenia, bez względu na ich charakter, mogą kreować sytuacje kryzysowe, a więc wymagają ich postrzegania i traktowania przez pryzmat zarządzania kryzysowego. Przykładem szerokiego rozumienia sytuacji kryzysowych, które mogą być rezultatem oddziaływania dowolnych zagrożeń, jest NATO, które zapewnia bezpieczeństwo międzynarodowe poprzez operacje reagowania kryzysowego poza artykułem 5 traktatu waszyngtońskiego. Ich celem jest efektywne zarządzanie sytuacją kryzysową[32]. Rozwiązywane sytuacje kryzysowe, które zagrażają bezpieczeństwu międzynarodowemu oraz sojuszowi, daleko wykraczają poza sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia znacznych rozmiarów, jak to wynika z polskich uregulowań prawnych. Celem nadrzędnym zarządzania kryzysowego sojuszu jest przeciwstawianie się szerokiej gamie zagrożeń występujących na terytorium traktatowym lub poza nim, przy zastosowaniu zdolności militarnych i niemilitarnych[33]. W konstatacji można stwierdzić, że **obszary zadaniowe systemu zarządzania kryzysowego NATO daleko wykraczają zarówno poza zagrożenia militarne, jak i poza terytorium traktatowe[34]. Zapisy odnoszące się do systemu zarządzania kryzysowego NATO, przeniesiono na grunt Polski Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 74** z dnia 12 października 2011 r. *w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*. Już sama nazwa dokumenty świadczy o ograniczonej treści, sprowadzającej się do jednego komponentu systemu zarządzania kryzysowego NATO[35]. Niestety, brak

stawienie się temu zjawisku. Vide: *Wale Summit Declaration*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 05 Sep. 2014 r. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (23.02.2015).

32 *Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations AJP-3.4 (A)*, s. 1-1, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kam.lt%2Fdownload%2F14142%2Fajp-3.4%2528a%2529%2520rd1.pdf&ei=s-EsVYHYDsShsAH3uoOYCA&usg=AFQjCNFtwvGEvzmlb1WDsdQXcBH1x4S2xw&bvm=bv.90790515,d.bGg (14.04.2015).

33 Por. *NATO Crisis Response System Manual* 2014.

34 Obszary zadaniowe systemu zarządzania NATO obejmują: odstraszanie i obronę kolektywną, operacje reagowania kryzysowego spoza art. 5 traktatu waszyngtońskiego, operacje wsparcia pokoju, operacje osób cywilnych z zagrożonych terenów, wyprowadzenie zagrożonych wojsk z rejonu prowadzonej misji, egzekwowanie przestrzegania embarga, w tym na obszarach morskich, obrona przed terroryzmem, przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia, pomoc w sytuacjach klęsk żywiołowych i katastrof, obrona przed uderzeniami rakiet balistycznych, obrona przed atakami w cyberprzestrzeni. Tamże, Chapter 7: *Illustrative Situation*.

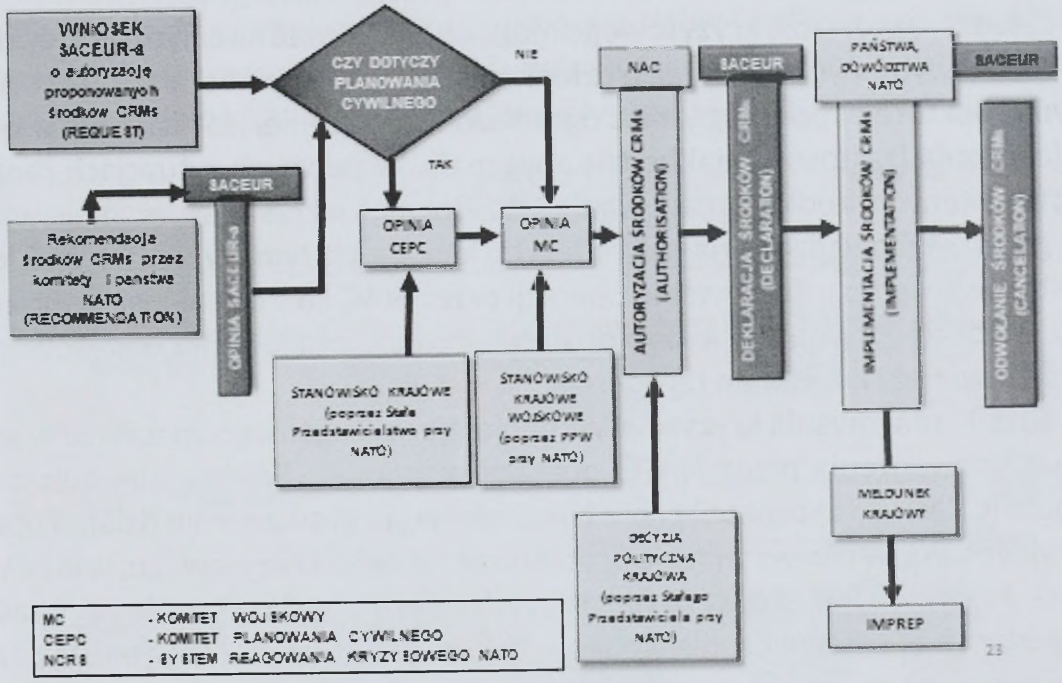
35 W skład komponentów systemu zarządzania NATO wchodzą: opcje zapobiegania, środki reagowania kryzysowego, przeciwdziałanie zaskoczeniu, przeciwdziałanie agresji, stopnie alarmowe.

jest jednoznacznych uregulowań, pozwalających na jasne i czytelne stosowanie wszystkich komponentów. Trudno też w czasie ćwiczeń zarządzania kryzysowego NATO sprawdzać sposoby ich implementowania, chociaż tak ambitne cele są stawiane przez niektórych. Bagatelizuje się również aktualizację zapisów wynikających z *NCRS manual*, a opóźnienia spowodowane niefrasobliwością urzędników trwają latami[36]. Duże zdziwienie w gremiach wojskowych wywołuje fakt, że w sytuacji dużej rangi nadawanej przez NATO środkom reagowania kryzysowego i zagrożeń płynących ze strony FR, są one nieaktualne, tym bardziej, że są cyklicznie prowadzone ćwiczenia z serii CMX (ang. *crisis management exercise*). Ćwiczenia te są doskonałą sposobnością do doskonalenia mechanizmów zarządzania kryzysowego, zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i narodowym. Niestety ćwiczenia zakładające sprawdzenie procesów i procedur w całym NATO, w Polsce nie cieszą się większym zainteresowaniem i nie uczestniczą w nich osoby piastujące kierownicze stanowiska w państwie i w resortach. Trudno więc oczekiwać, żeby system krajowy był doskonalony i dobrze się wpisywał w system NATO. Jak pokazuje praktyka, w tym obszarze mamy jeszcze dużo do zrobienia. W tym miejscu warto poświęcić chwile na wyjaśnienie problematyki związanej ze środkami reagowania kryzysowego, gdyż ich zastosowanie w procesie zarządzania kryzysowego nasuwa szereg wątpliwości, a z drugiej strony błędnie są rozumiane zapisy dokumentu *Crisis Response System Manual*.

Środki reagowania kryzysowego (CRMs), stanowią jeden z komponentów systemu NCRS. Są narzędziem pozwalającym na elastyczne podejmowanie działań i osiąganie sojuszniczych celów strategicznych mającym zastosowanie przy rozwiązywaniu poważnych sytuacji kryzysowych, włącznie z prowadzeniem operacji militarnych w ramach obrony kolektywnej. Należy je rozumieć jako wcześniej zdefiniowane, przygotowane i ściśle określone działania, które mogą być – po ich zatwierdzeniu przez NAC – szybko implementowane zarówno przez poszczególne państwa członkowskie, jak i przez dowódców NATO na różnych poziomach dowodzenia dla osiągnięcia celów: odstraszania, poprawienia zdolności przygotowania się do przeciwstawienia się różnorodnym zagrożeniom, podniesienie zdolności do ochrony i/lub zainicjowania działań w ramach odpowiedzi na zagrożenia mogące kreować różnego rodzaju sytuacje kryzysowe, włącznie z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym i ich konsekwencjami.

36 Zgodnie z ustaleniami w NATO, dokument *Crisis Response System Manual*, jest obowiązujący dla wszystkich państw sojuszu z chwilą jego przyjęcia przez Radę Północnoatlantycką. Jego aktualizacja w NATO jest dokonywana średnio co dwa lata, a w jej prowadzeniu biorą udział przedstawiciele Polski. Skoro więc o planowanych zmianach wiadomo dużo wcześniej przed ich wprowadzeniem, to dlaczego uregulowania w Polsce nie są dostosowane do wymagań NATO?

Środki reagowania kryzysowego są tak zaprojektowane, aby umożliwiały przyspieszenie procesu przygotowania się Sojuszu, a szczególnie jego sił zbrojnych do aktywacji i zainicjowania działań zmierzających do szybkiego przeciwstawienia się zjawiskom kryzysowym, jak również do sprawnego usuwania skutków będących konsekwencjami nieoczekiwanych zdarzeń lub poważnej klęski żywiołowej czy katastrofy. Środki reagowania kryzysowego mogą być zastosowane zarówno w ramach obrony kolektywnej tj. zastosowania art. 5 traktatu waszyngtońskiego, jak i poza art. 5 w ramach prowadzenia operacji reagowania kryzysowego. Środki reagowania kryzysowego rekomendowane do zastosowania przez poszczególne państwa członkowskie lub stosowne komitety NATO, jak również poszczególnych dowódców NATO, powinny być stosowane selektywnie i adekwatnie do sytuacji.



Źródło: opracowanie własne na podstawie NCRS manual.

Rys. 3. Procedura uruchamiania, wdrażania oraz meldowania o wdrożeniu środków reagowania kryzysowego NATO – CRMs

Środek reagowania kryzysowego jest uzgodnionym przez NATO stwierdzeniem, wyrażającym podjęcie lub zaniechanie działań przez określone podmioty cywilne lub wojskowe w ramach reagowania na występujące symptomy zagrożeń lub w ramach rozwiązywania sytuacji kryzysowej. Po autoryzacji przez NAC, a następnie zadeklarowaniu danego środka (CRMs) przez SACEUR-a, poszczególne kraje członkowskie są proszone, a dowództwa i agencje NATO zobligowane do podejmowania ustalonych wojskowych lub cywilnych działań dla osiągnię-

cia z góry określonych celów (rys. 3). Niektóre CRMs mogą odnosić się jedynie do wybranych krajów, dowództw lub agencji NATO.

Należy również nadmienić, że środki reagowania kryzysowego wymienione w podręczniku NCRS w żaden sposób nie wpływają na ograniczenie inicjatywy i zakresu działań, które mogą i powinny być podejmowane przez poszczególnych dowódców i agencje, znajdujących się w podległości dowódców strategicznych NATO. Warte jest również podkreślenia to, że co prawda żaden środek reagowania kryzysowego zadeklarowany przez SACEUR-a nie skutkuje dla poszczególnych krajów automatycznym jego wdrożeniem, tym niemniej powinien on być wdrożony, bo to zapewnia spójność działania wszystkich państw Sojuszu. Z drugiej strony dany środek może nie być zaimplementowany tylko wtedy, gdy stoi on w sprzeczności z prawem danego państwa[37].

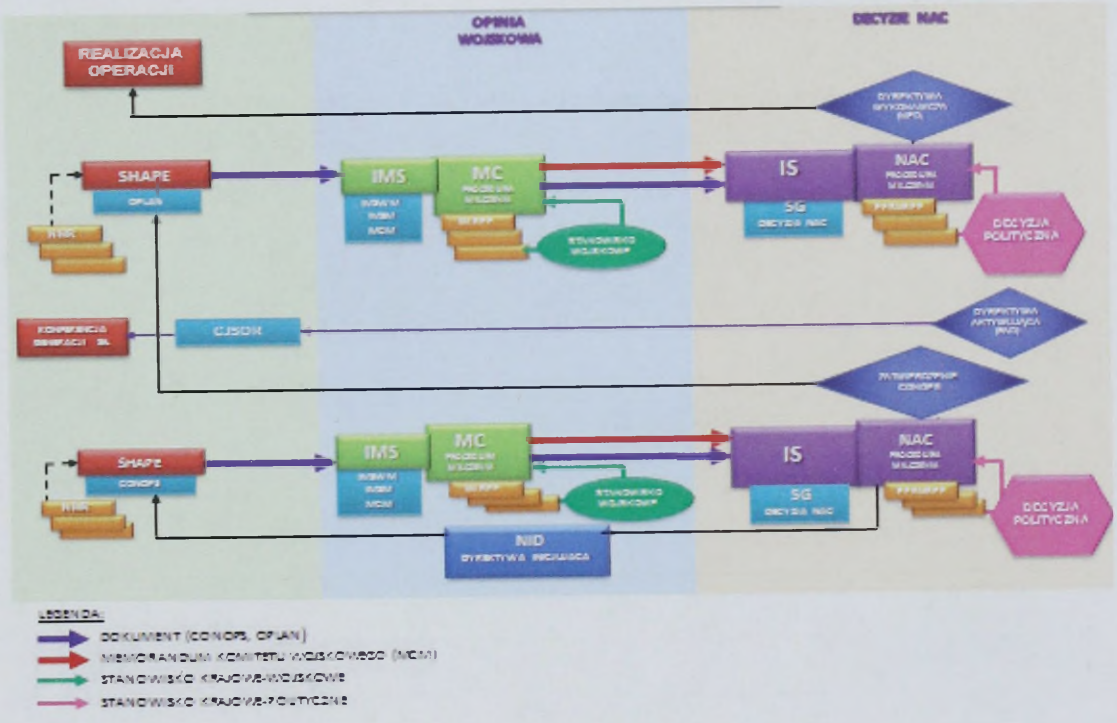
Środki reagowania kryzysowego mogą obowiązywać na całym terytorium NATO, w wybranych państwach członkowskich lub poza obszarem traktatowym. Niektóre z nich mogą mieć ograniczone znaczenie, jeśli ich obszar oddziaływania (zastosowania) będzie zbyt mały. W pewnych sytuacjach ranga zastosowanych środków reagowania kryzysowego wzrasta, szczególnie wtedy gdy są wprowadzane na całym terytorium, na którym wymagane jest ich zastosowanie. Po zainicjowaniu operacji przez NAC i określeniu jej kryptonimu, wnioski i rekomendacje do wdrożenia środków reagowania kryzysowego będą zawierały kryptonim tej operacji.

Środki reagowania kryzysowego nabierają szczególnego znaczenia w sytuacji prowadzenia przez NATO operacji wojskowej. Selektywnie dobrane środki (CRM), po akceptacji przez NAC, wspierają prowadzenie działań operacyjnych. Już w pierwszej fazie procesu zarządzania kryzysowego, jeśli NAC uzna, że celowe jest prowadzenie dalszych działań, SACEUR może zawczasu zadeklarować wprowadzenie środków, tzw. „pre-autorized". Mogą one być zastosowane na całym obszarze NATO lub odnosić się do specyficznego obszaru i stanowić odpowiedź na zapotrzebowanie systemu wczesnego rozpoznania i ostrzegania.

Gros środków reagowania kryzysowego wykorzystuje się w procesie planowania operacyjnego NATO, stanowiąc z jednej strony jego uzupełnienie, a z drugiej dopełnienie. Tak więc mają one zastosowanie na etapie przygotowania się Sojuszu do działań operacyjnych, w etapie podnoszenia gotowości, aktywacji sił zbrojnych NATO, ich przemieszczenia i rozmieszczenia na teatrze oraz w początkowej fazie działań militarnych, w trakcie między innymi prowadzenia operacji psychologicznych, czy prowadzenia działań minowych na morzu.

37 *NATO Crisis Response System Manual* 2014, Chapter 3, pkt 2, s. 3-1.

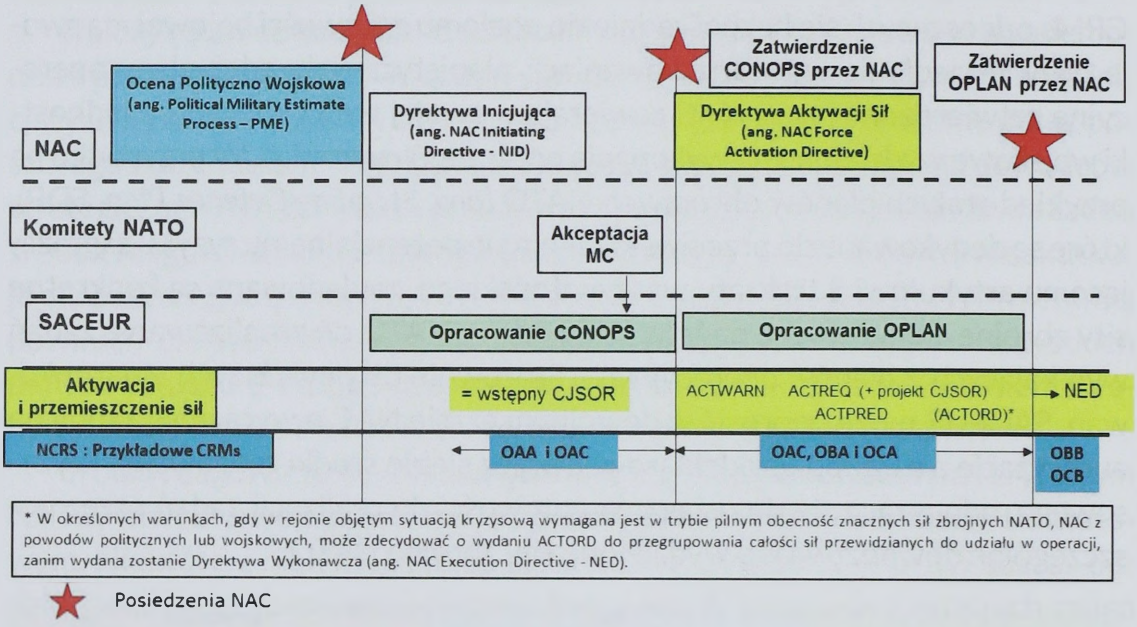
Ich komplementarność można zaobserwować szczególnie w odniesieniu do poziomu gotowości bojowej wybranych sił zbrojnych NATO. Deklarowanie CRMs odnoszących się bezpośrednio do poziomu gotowości bojowej ma swoje odzwierciedlenie w uwarunkowaniach planistycznych, gdyż plany operacyjne zatwierdzone przez NAC zawierają w swojej treści konkretne jednostki wojskowe wydzielone do wykonania poszczególnych misji. W przypadku na przykład stałych planów obronnych NATO (*ang. Standing Defence Plan*, SDP), które są dedykowane do przeciwstawienia się potencjalnemu ryzyku zagrażającemu artykułowi 5 traktatu waszyngtońskiego, zaplanowane są konkretne siły zbrojne, konkretnych państw i dowództw NATO do zrealizowania zadań wynikających z planów operacyjnych. Stosownie do powyższych uwarunkowań, SACEUR może poprosić w dowolnym czasie NAC o wyrażenie zgody na autoryzację a następnie zadeklarować przez siebie środki reagowania kryzysowego, odnoszące się do osiągania gotowości do realizacji zadań przez poszczególne dowództwa lub wydzielone siły zbrojne NATO.



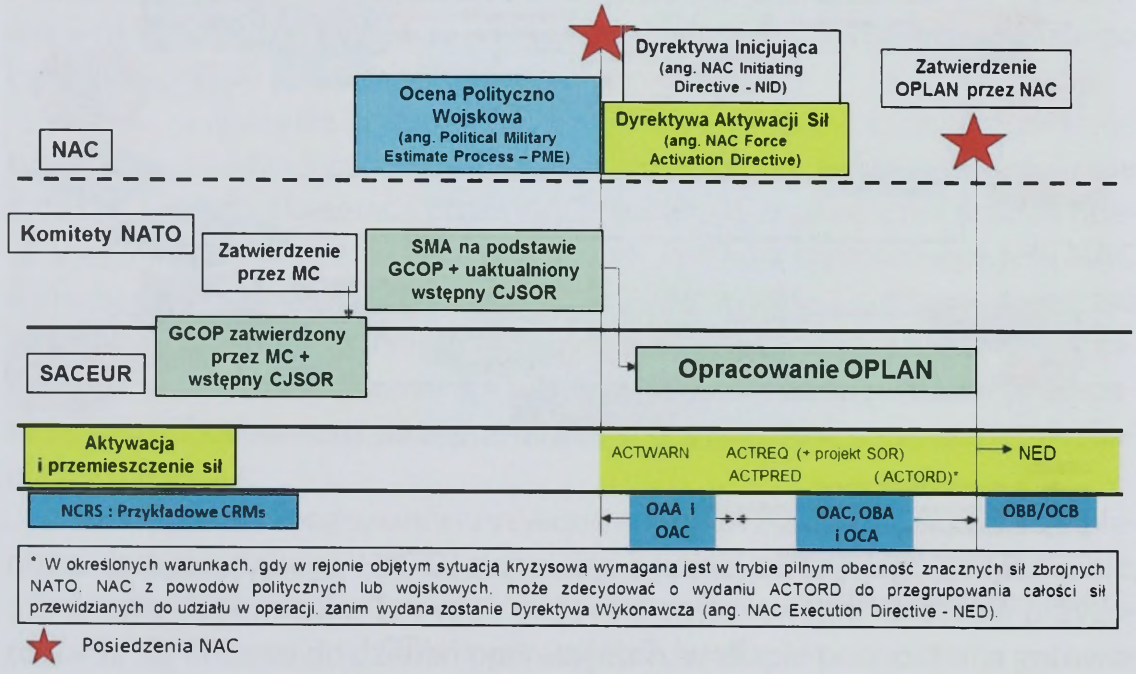
Źródło: opracowanie własne.

Rys. 4. Cykl decyzyjny NATO

Wariant 1. – Proces planowania operacji reagowania kryzysowego oraz aktywacja sił – tryb zwyczajny



Wariant 2. –Proces planowania operacji reagowania kryzysowego oraz aktywacja sił – tryb przyśpieszony



Źródło: opracowanie własne na podstawie *NATO Crisis Response System Manual*.

Rys. 5. Warianty planowania operacji reagowania kryzysowego

W sytuacji planowania operacji reagowania kryzysowego, podniesienie gotowości i aktywacja sił zbrojnych NATO już w trakcie fazy planistycznej (rys. 5)[38], pozwala na zredukowanie czasu wymaganego do przygotowania się i przemieszczenia wydzielonych wojsk w rejon sytuacji kryzysowej. Środki reagowania kryzysowego są szczególnie cenne i wartościowe w nieoczekiwanych sytuacjach kryzysowych, kiedy równocześnie z przygotowaniem się wojsk do reagowania, w szybkim czasie musi być opracowany i wdrożony plan operacyjny (OPLAN) – rys. 4.

Aby ułatwić poszczególnym dowódcom przygotowanie się do prowadzenia operacji praktycznie powinny być one zastosowane tak szybko, jak to możliwe. Idealnym momentem na ich zadeklarowanie jest zapoczątkowanie procesu planistycznego na poziomie strategicznym, a więc na początku procesu polityczno-militarnej oceny sytuacji kryzysowej. Z praktycznego punktu widzenia jest to bardzo trudne do zrealizowania, gdyż CRMs powinny odnosić się do sił zbrojnych tego państwa, które prawdopodobnie wydzieli je do operacji. Problem ten rozwiązuje się poprzez aktywowanie sił odpowiedzi NATO, po czym następuje przekazanie ich w podporządkowanie NATO i przemieszczenie sił zasadniczych, ujętych w zatwierdzonym planie operacyjnym i skierowanym do operacji po wydaniu przez NAC rozkazu do ich aktywacji (ang. *activation order, ACTORD*).

Decyzja o autoryzacji (ang. *authorisation*) zadeklarowanych środków reagowania kryzysowego (CRMs) jest podejmowana przez NAC. W niektórych sytuacjach, stosownie do potrzeb delegacja do autoryzacji może być przekazywana dla OPC.

Po zadeklarowaniu przez SACEUR-a stosownych środków reagowania kryzysowego, poszczególne kraje członkowskie są proszone o zwrotne poinformowanie o wdrożeniu danego środka.

Środki reagowania kryzysowego mogą być autoryzowane zawczasu (ang. *preauthorized*) przez NAC wraz z akceptacją planu operacyjnego – jeśli są włączone w ten plan – lub zgodnie ze specyficznymi procedurami związanymi z procesem zarządzania kryzysowego[39], częściowo opisanymi poniżej.

38 Rysunek przedstawia dwa warianty planowania operacji reagowania kryzysowego. Wariant 1 – pokazuje opracowanie planu operacyjnego (OPLAN) na podstawie zaakceptowanej koncepcji operacji (CONOPS). Drugi wariant pokazuje opracowanie OPLAN w oparciu o istniejący ogólny plan alternatywny (ang. *Generic Contingency Plan, GCOP*).
CJSOR – Wykaz sił i środków (ang. *Combained Joined Statement of Requirement*)
ACTWARN – Uprzedzenie o aktywacji sił (ang. *Activation Warning*)
ACTREQ – Wniosek o aktywację sił (ang. *Activation Request*)
ACTPRED – Aktywacja przegrupowania (ang. *Activation of Pre-Deployment*)
ACTORD – Rozkaz do aktywacji sił (ang. *Activation Order*).

39 Zawarte są w rozdziale 1 i aneksie A do rozdziału 3 instrukcji NCRS.

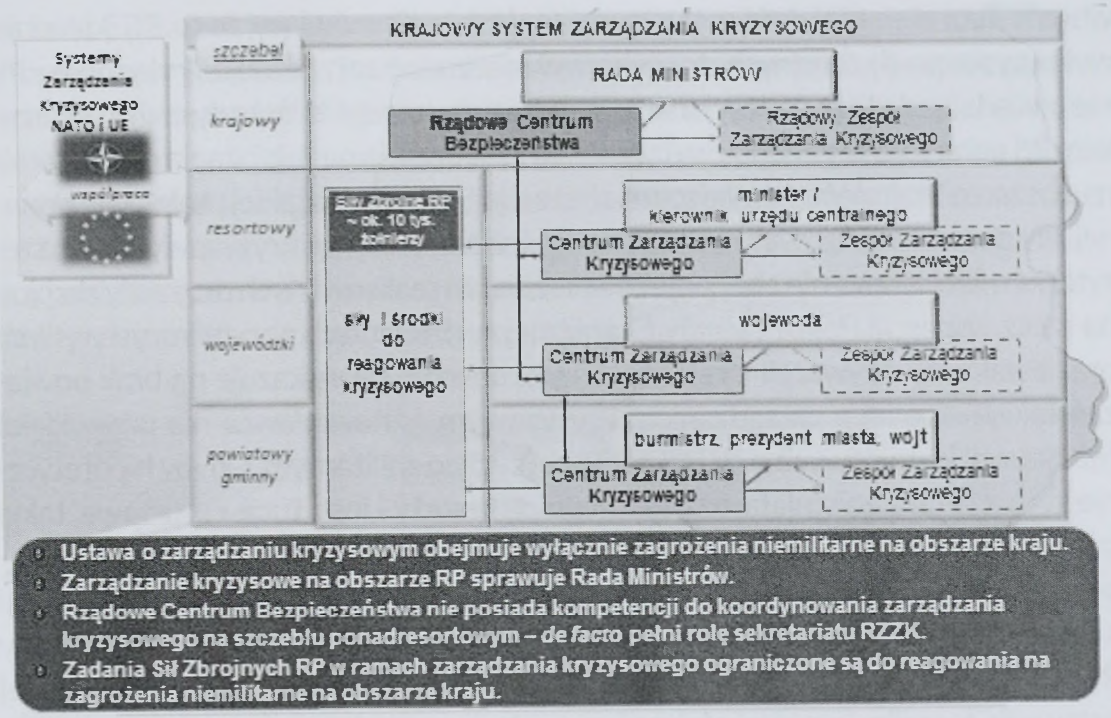
Autoryzowanie zawczasu (*ang. pre-authorized*) środków reagowania kryzysowego ma zastosowanie głównie wtedy, gdy na podstawie raportów systemu rozpoznania i ostrzegania NATO związanych z eskalacją napięcia, NAC zdecyduje się na podjęcie dalszych działań. Oznacza to jednocześnie przejście z pierwszej do drugiej fazy procesu zarządzania kryzysowego.

Wszystkie autoryzowane zawczasu środki reagowania kryzysowego wylistowane w instrukcji NCRS mogą bez jakichkolwiek ograniczeń być deklarowane (ang. *declaratrion*) przez dowódcę strategicznego NATO SACEUR-a a następnie implementowane w podległych dowództwach i państwach członkowskich Sojuszu. W takiej sytuacji nie ma potrzeby prowadzenia dalszych konsultacji, ani wysyłania próśb o ich akceptację przez Kwaterę Główną NATO. Stosownie do rozwoju sytuacji kryzysowej SACEUR osobiście podejmie decyzje o selektywnym ich zastosowaniu, a państwo którego dotyczą, powinny bezwzględnie je wdrożyć, bez stosowania dodatkowych procedur. Wszystkie inne środki reagowania kryzysowego podlegają odrębnym procedurom. Autoryzowane zawczasu środki reagowania kryzysowego pozwalają na inicjowanie działań w sytuacji wymagającej szybkiego reagowania. Ponadto selektywnie wprowadzane, z jednej strony zapewniają przygotowanie sił zbrojnych Sojuszu do rozwiązania sytuacji kryzysowej, a z drugiej strony podnoszą zdolności Sojuszu do zapewnienia ochrony.

W podsumowaniu należy wyraźnie wyartykułować, że środki wcześniej autoryzowane przez NAC z grupy tzw. *pre-authorize*, po ich zadeklarowaniu przez *Saceura* muszą być bezwzględnie wdrożone przez państwo, którego dotyczą. Wszyscy członkowie NATO wyrazili przecież na to zgodę w trakcie posiedzenia NAC, przy zatwierdzaniu do użytkowania dokumentu NCRS. Po drugie, bezwzględnego wdrożenia wymagają środki reagowania kryzysowego, stanowiące załącznik do planu operacyjnego, gdyż na ich zadeklarowanie w dowolnym momencie przez *Saceura* (stosownie do potrzeb operacyjnych) wyraziły zgodę zarówno polskie władze wojskowe, jak i cywilne w procesie podejmowania decyzji i zatwierdzania OPLAN (rys. 4).

Krajowy system zarządzania kryzysowego

Aktualną strukturę oraz zasady funkcjonowania krajowego systemu zarządzania kryzysowego określa ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* (rys. 6).



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 6. Krajowy system zarządzania kryzysowego

Od czasu wejścia w życie tego dokumentu, tj. od 2007 r. pojawiają się opinie, przybierające ostatnio na sile, że w ustawie zbyt wąsko postrzegana jest problematyka zarządzania kryzysowego, która **ogranicza się do reagowania na sytuacje o charakterze niemilitarnym na obszarze kraju**. W odniesieniu do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) zapisy wskazują, ze jest ono odpowiedzialne jedynie za opracowanie Krajowego planu zarządzania kryzysowego, ale nie za jego realizację, gdyż zgodnie z art. 7.1 ustawy, to Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której to Rada Ministrów będzie pracowała 24 godz. na dobę, 7 dni w tygodniu. Funkcję organu sztabowego Rady Ministrów mogłoby pełnić RCB. W praktyce jednak nawet nie koordynuje działań na szczeblu państwa, a jego rola ogranicza się do przekazywania informacji, tłumacząc, że to ministrowie poszczególnych resortów odpowiedzialni są zarządzanie kryzysowe, stosownie do posiadanych kompetencji. Podobną logiką kierowano się w czasie zapewnienia bezpieczeństwa EURO 2012, co wyraźnie wskazuje na brak podmiotu integrującego działania zarówno w obszarze zarządzania kryzysowego , jak i bezpieczeństwa. Gdy prześledzimy zadania realizowane przez RCB, to okaże się, że organ państwowy posiadający w swojej nazwie słowo bezpieczeństwo, nie zajmuję się tak naprawdę ani problematyką bezpieczeństwa państwa, ani tym bardziej bezpieczeństwa narodo-

wego[40]. Tym niemniej dość zastanawiający jest zapis mówiący, że to RCB planuje wykorzystanie sił zbrojnych do wykonywania zadań zarządzania kryzysowego[41], nie posiadając do tego żadnych narzędzi. Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, w artykule 25 ogranicza te zadania, wyłącznie do reagowania na zagrożenia niemilitarne na obszarze kraju. W tym miejscu można zadać pytanie, na jakiej podstawie prawnej siły zbrojne realizowały zadania związane z sytuacjami kryzysowymi poza terytorium RP. Ustawa nie obejmuje również zadań realizowanych przez siły zbrojne na rzecz wsparcia Policji i Straży Granicznej w działaniach antyterrorystycznych oraz ewakuacji obywateli z rejonów zagrożonych[42], co wskazuje na brak powiązań takich działań z zarządzaniem kryzysowym. Ustawodawca nie przewidział też sytuacji kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym. Gdyby hipotetycznie sytuacja taka zaistniała, to poszczególne resorty i instytucje resortowe, takie jak: MON, MSZ, MSW, ABW, AW, SKW, SWW, realizowałyby zadania wynikające z kompetencji ustawowych, a nie wynikające z potrzeby rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Na pewno w takim przypadku roli koordynującej nie wypełniałoby RCB, gdyż brak jest do tego jakichkolwiek podstaw. Skoro tak, to dlaczego i z jakiej ustawy RCB realizuje zadania (niektóre z zadań) wynikające z systemu reagowania kryzysowego NATO[43]? Jak podkreślałem wcześniej, system reagowania kryzysowego NATO obejmuje szeroki wachlarz sytuacji kryzysowych, w tym o charakterze polityczno-militarnym, czego nie obejmuje polski system prawny. W aspekcie wyżej przytoczonych argumentów, trudno jest jasno zidentyfikować, a może na-

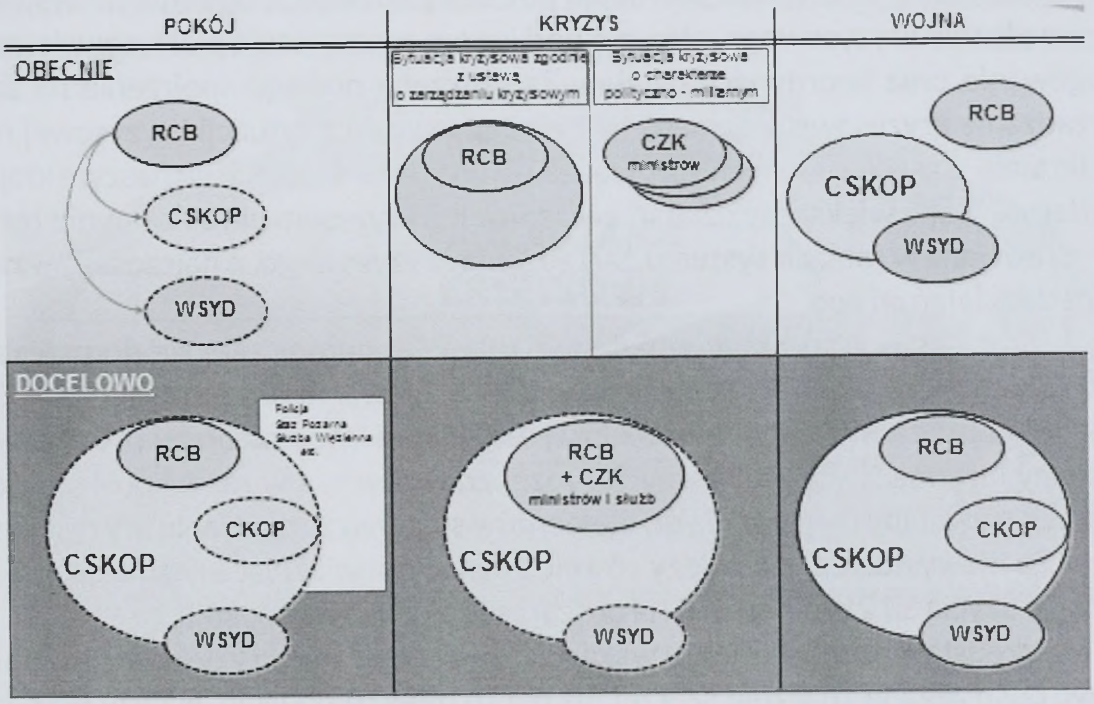
40 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 11, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590, s. 15–17, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fisip.sejm.gov.pl%2FDownload%3Fid%3DWDU20070890590%26type%3D3&ei=QvwvVYH1AoLvauLBgYgN&usg=AFQjCNEQfaDQl_oPcXg1C1ei9YzHKb22YA&bvm=bv.91071109,d.d2s (16.04.2015).

41 Tamże.

42 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 2013 r. *w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego* Dz.U.2013.1037, Dz.U.2010.163.1096, 2014-04-24 zm. Dz.U.2014.467 § Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2010 r. *w sprawie trybu postępowania i sposobu współdziałania organów w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu grożącemu statkom, obiektom portowym i portom oraz związanej z nimi infrastrukturze, powstałego na skutek użycia statku lub obiektu pływającego jako środka ataku terrorystyczne* (Dz.U. z dnia 6 września 2010 r.), Dz.U.2015.355, 2015-04-08 zm. przen. Dz.U.2015.21, art. 19. Istnieją późniejsze wersje tekstu Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* Dz.U.2010.163.1096, 2014-04-24 zm. Dz.U.2014.467§ 1 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2010 r. *w sprawie trybu postępowania i sposobu współdziałania organów w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu grożącemu statkom, obiektom portowym i portom oraz związanej z nimi infrastrukturze, powstałego na skutek użycia statku lub obiektu pływającego jako środka ataku terrorystycznego* (Dz.U. z dnia 6 września 2010 r.), Dz.U.2008.171.1055 2014-01-01 zm. Dz.U.2013.852 art. 9 Ustawa z dnia 4 września 2008 r. *o ochronie żeglugi i portów morskich*(1), (Dz.U. z dnia 23 września 2008 r.)

43 Art. 11, ppkt 6 mówi, że RCB jedynie współdziała z NATO.

leżałoby powiedzieć, że trudno jest zrozumieć, **jaką rolę wypełnia i jakie zadania realizuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego) w czasie pokoju**. Dlatego też uważam, że określenie roli RCB w systemie zarządzania kryzysowego i systemie bezpieczeństwa narodowego wymaga głębszej refleksji. Za zbyt ograniczone należy też uznać obecne kompetencje, skutkujące brakiem właściwych relacji z instytucjami zaangażowanymi w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym w czasie pokoju, kryzysu i wojny (rys. 7).



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 7. Miejsce i rola RCB w poszczególnych stanach funkcjonowania państwa

Propozycje

Zasadniczym czynnikiem determinującym kształt i zasady funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego powinien być przewidywany charakter oraz skala wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa. Po wydarzeniach na Ukrainie i w Paryżu nikogo nie trzeba przekonywać, że środowisko bezpieczeństwa ulega istotnym, niekorzystnym dla nas zmianom. W Europie zwiększa się ryzyko wystąpienia zagrożeń asymetrycznych, głównie ataków terrorystycznych, a także sytuacji kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym, których zarzewiem mogą stać się głównie agresywne działania Federacji Rosyjskiej.

W konsekwencji stale powiększa się katalog sytuacji kryzysowych, przeciwdziałanie którym wymaga skoordynowanego wysiłku cywilno-wojskowego. Przykładem ilustrującym tę tendencję jest operacja ewakuacji osób narodowości polskiej z Donbasu. Nie należy zapominać o fenomenie jakim jest wojna hybrydowa, zastosowana ostatnio, jak wydaje się z powodzeniem, przeciwko Ukrainie. Pozwala ona osiągać zamierzone cele bez formalnego wypowiadania wojny oraz bez jawnego użycia sił zbrojnych, zacierając w praktyce granicę pomiędzy pokojem i wojną.

Wszystkie, te czynniki powodują potrzebę nowego spojrzenia na system zarządzania kryzysowego, głównie pod kątem zapewnienia elastyczności reagowania oraz koordynacji działań. Za potrzebą nowego spojrzenia na zarządzanie kryzysowe przemawiają również wnioski z sytuacji kryzysowej na Ukrainie. Zasadniczy z nich sprowadza się do stwierdzenia, że w naszym kraju zdecydowana większość działań związanych z kryzysem ukraińskim nie była realizowana w ramach systemu zarządzania kryzysowego, a najczęściej w ramach działań *ad hoc*.

Z racji ograniczonych kompetencji, rola RCB ograniczała się do przekazywania informacji dotyczących środków reagowania kryzysowego NATO. Szczególnie zauważalny był brak instytucji, która integrowałaby proces wymiany informacji wywiadowczych i rozpoznawczych, a w razie konieczności przekazywałaby ostrzeżenia do elementów systemu zarządzania kryzysowego. Za niewystarczające należy również uznać obowiązujące regulacje dotyczące użycia Sił Zbrojnych RP na obszarze kraju w czasie pokoju.

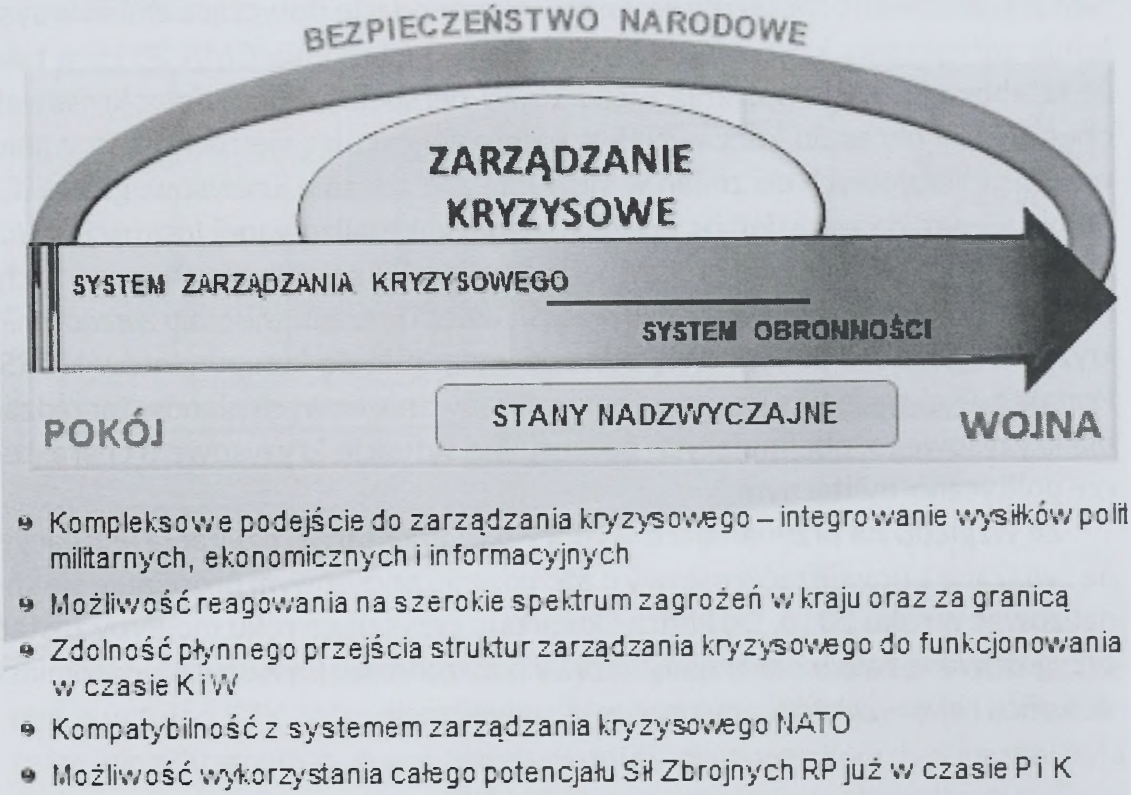
Przedstawione argumenty wskazują, że zarządzanie kryzysowe powinno być postrzegane znacznie szerzej niż ma to miejsce obecnie. Należy je traktować jako element systemu bezpieczeństwa państwa, zapewniający integrację wysiłków politycznych, militarnych, ekonomicznych i informacyjnych w ramach reagowania na szerokie spektrum zagrożeń, zarówno w kraju, jak również poza jego granicami.

System zarządzania kryzysowego powinien być powiązany funkcjonalnie z systemem obronności, a jego struktury posiadać zdolność płynnego przejścia do funkcjonowania w czasie kryzysu i wojny (rys. 8). Krajowy system zarządzania kryzysowego musi również zapewniać możliwość współpracy z Systemem zarządzania kryzysowego NATO. W ramach tego systemu powinna istnieć możliwość wykorzystania całego potencjału sił zbrojnych już w czasie pokoju, stosownie do charakteru i skali zagrożeń.

Za zasadną należy uznać propozycję, aby RCB pełniło rolę organu sztabowego Rady Ministrów w sprawach szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego, którego jednym z elementów jest zarządzanie kryzysowe. Powinno ono w szczególności odpowiadać za przygotowywanie dokumen-

tów planistycznych i programowych z zakresu bezpieczeństwa narodowego, a także zapewnienie Radzie Ministrów warunków pracy w sytuacjach kryzysowych i w czasie konfliktu zbrojnego.

Niezbędne wydaje się posiadanie przez RCB kompetencji do koordynowania działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa o charakterze ponadresortowym. RCB powinno być również instytucją, integrującą na szczeblu państwa wysiłki cywilne i wojskowe w ramach zarządzania kryzysowego. W tym celu celowym jest utworzenie w strukturze RCB pionu wojskowego, odpowiedzialnego m.in. za planowanie i koordynowanie użycia sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 8. Zarządzanie kryzysowe w bezpieczeństwie narodowym

Podsumowując, rekomenduję podjęcie prac nad nowelizacją ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Proponowane zmiany powinny dotyczyć w szczególności zapewnienia reagowania przez system zarządzania kryzysowego na szerokie spektrum zagrożeń, przedefiniowania roli RCB oraz możliwości szerszego niż obecnie wykorzystania potencjału sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych. Za celowe uważam również podjęcie działań w celu zapewnienia zintegrowania procesu dokonywania ocen wywiadowczych i rozpoznawczych, np.

poprzez powierzenie tego zadania jednej z funkcjonujących instytucji. W kontekście omawianych wyzwań i zagrożeń niezbędne jest opracowanie nowych planów zarządzania kryzysowego, uwzględniających scenariusze możliwych sytuacji kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym. Proponuje również rozważenie utworzenia w strukturze RCB pionu wojskowego, odpowiedzialnego za planowanie i koordynowanie na szczeblu państwa współpracy cywilno-wojskowej w zarządzaniu kryzysowym.

Proponowane działania proponuje się rozpatrzyć w perspektywie krótko, średnio oraz długookresowej. Zasadniczym przedsięwzięciem w pierwszej połowie br. byłoby utworzenie pionu wojskowego w RCB. Ponadto, w okresie tym przygotowane zostałyby wnioski i rekomendacje dotyczące zmian w systemie zarządzania kryzysowego, wynikające z ćwiczenia CMX 2015, a także sztabowej części ćwiczenia KRAJ 15. W perspektywie średniookresowej, obejmującej okres do końca 2015 r. należałoby skupić się na dostosowaniu rozwiązań krajowych do zmian w systemie zarządzania kryzysowego NATO. Po planowym na wrzesień br. opublikowaniu zaktualizowanej *Instrukcji NCRS* zasadnym jest dokonanie stosownej nowelizacji zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 74 *w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*, które powinno się odnosić wyłącznie do komponentów NCRS. Ponadto, w okresie tym proponuje się opracowanie nowych planów zarządzania kryzysowego, obejmujących potencjalne sytuacje kryzysowe o charakterze polityczno-militarnym.

Ze względu na przypadające wybory parlamentarne, działania legislacyjne związane z nowelizacją ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* proponuje się sfinalizować w roku 2016. Do końca I kwartału przyszłego roku mogłyby zostać przygotowane założenia zmiany ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, natomiast do końca roku – zakończony proces jej nowelizacji.

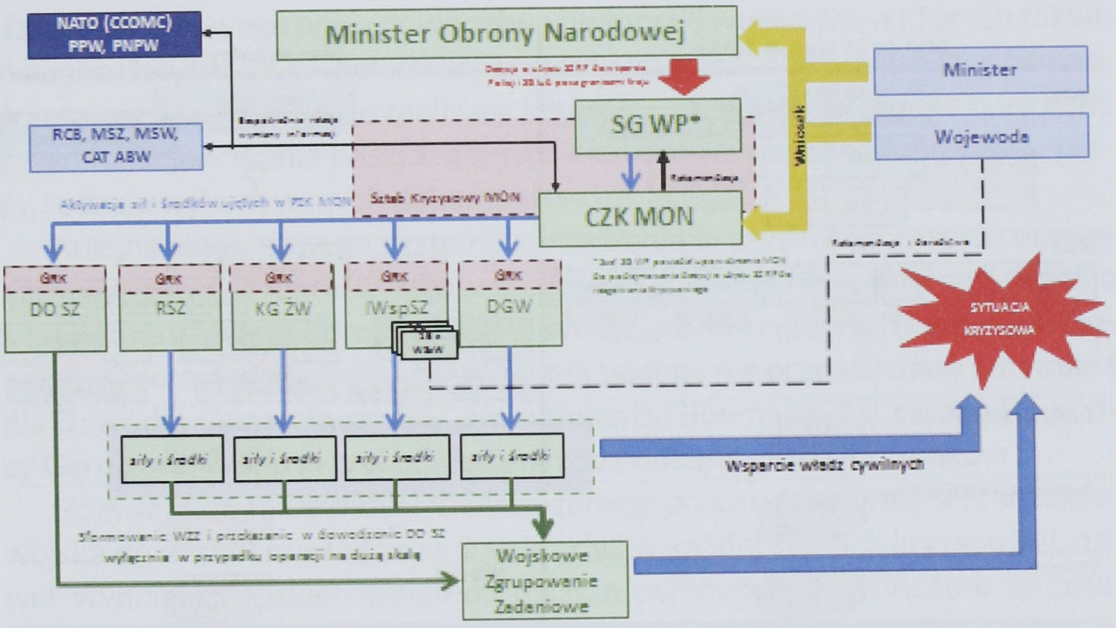
System zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej

Obecna struktura oraz zasady funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej (SZK) są wynikiem zmian wprowadzonych z dniem 01.01.2014 r. w systemie kierowania i dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP (SKiD SZ RP).

Do czasu wprowadzenia reformy SKiD SZ RP w skład SZK (rys. 9) wchodziły ściśle określone komórki funkcjonalne na wszystkich poziomach dowodzenia, takie jak: **Zespół Zarządzania Kryzysowego MON**[44] oraz **Centrum**

44 Zespół Zarządzania Kryzysowego MON – element opiniodawczo-doradczy Ministra Obrony Narodowej.

Zarządzania Kryzysowego MON (CZK MON)[45], a także szereg nieetatowych organów, w tym: **Sztab Kryzysowy MON**[46] (SzK MON) oraz **grupy reagowania kryzysowego** i **grupy (zespoły) operacyjne**. Posiadały one jednoznacznie określone zadania oraz ustalony rytm pracy, a efektem ich działania były sformalizowane dokumenty wykonawcze niezbędne do reagowania w sytuacjach kryzysowych.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 9. Resortowy system zarządzania kryzysowego obowiązujący do 31.12.2013 roku

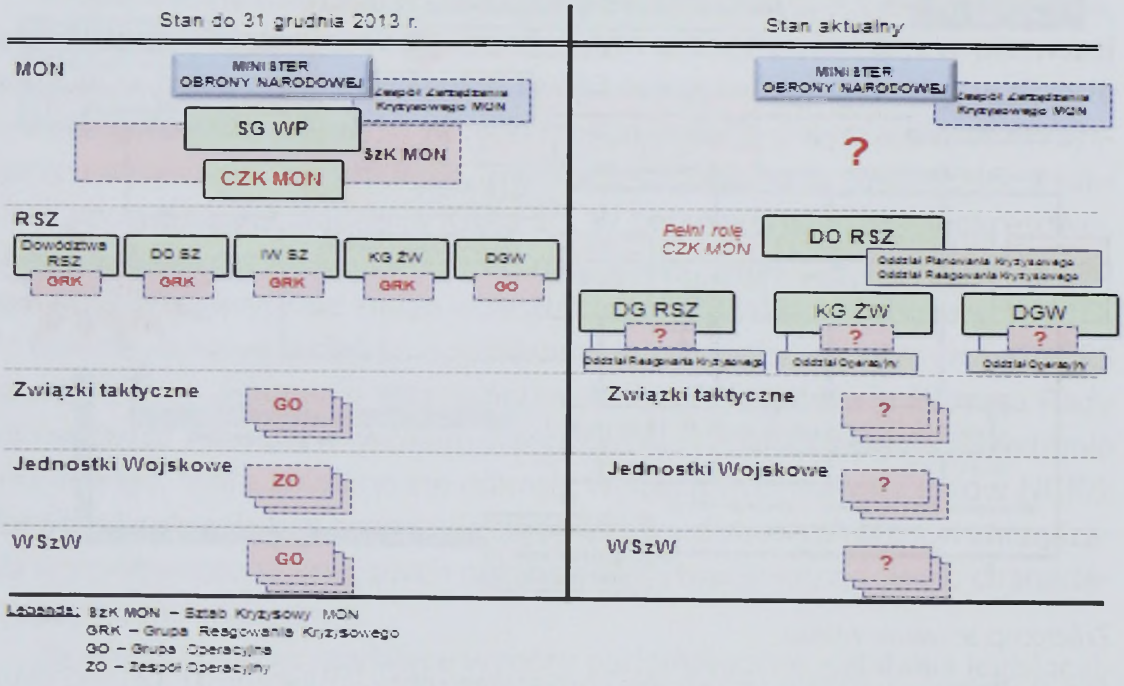
Stosownie do narastania sytuacji kryzysowej rozwijano siły i środki wchodzące w skład SZK. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej o charakterze niemilitarnym o małej intensywności, organem koordynującym była Dyżurna Służba Operacyjna CZK MON, a w przypadku eskalacji sytuacji aktywowano Zmianę Kryzysową CZK MON. SzK MON był rozwijany w razie wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym, a obowiązujące procedury umożliwiały jego aktywację w czasie 3 godzin. SzK MON, w skład którego wchodzili przedstawiciele wszystkich instytucji centralnych MON, posiadał zdolność do przygotowywania strategicz-

45 CZK MON odpowiadało za koordynowanie całokształtu problematyki zarządzania kryzysowego w resorcie.

46 SzK MON – organ wykonawczy, wspierający proces podejmowania decyzji przez ministra obrony narodowej oraz koordynujący działania komórek organizacyjnych MON, Sztabu Generalnego WP, Dowództwa Operacyjnego SZ i dowództw rodzajów sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych.

nych wariantów reagowania w sytuacjach kryzysowych, zarówno polityczno-militarnych, jak i niemilitarnych.

Resortowy SZK funkcjonujący przed reformą SKiD SZ RP umożliwiał bezpośrednie przekazywanie informacji do NATO poprzez PPW i PNPW. Równolegle w informacje zasilano także instytucje krajowe realizujące zadania zarządzania kryzysowego, takie jak: Centrum Operacyjne MSZ, ABW i RCB, co zapewniało synchronizację działań na szczeblu państwa.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 10. Elementy resortowego systemu zarządzania kryzysowego przed i po 31.12.2013 roku

Od 03 stycznia 2014 r. na podstawie decyzji nr Z-1/MON Ministra Obrony Narodowej *w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej* w ramach resortowego SZK, funkcjonują bliżej nieokreślone elementy systemu dowodzenia i kierowania (rys. 10). Wskazano jedynie DO RSZ jako organ wykonawczy Ministra Obrony Narodowej w sprawach zarządzania kryzysowego. Określono, że w skład nowego systemu wchodzą „**etatowe organy dowodzenia dowództw, komend, sztabów, inspektoratów, związków taktycznych, baz oraz jednostek wojskowych, wydzielających siły i środki na potrzeby realizacji zadań zarządzania kryzysowego**”[47]. Oceniam, że powyż-

47 Paragraf 7 niniejszej decyzji.

szy zapis decyzji jest zbyt ogólnikowy i pozostawia możliwość dowolnej jego interpretacji przez dowódców na wszystkich szczeblach dowodzenia. Skutkuje to brakiem możliwości zdefiniowania struktury systemu zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej. Uważam, że **decyzja powinna jasno określać elementy systemu zarządzania kryzysowego** rozwijane na każdym szczeblu dowodzenia **oraz zasady ich funkcjonowania**. Wyeliminowano by w ten sposób problem związany z utratą zdolności do realizacji zadań zarządzania kryzysowego przez dowództwa i jednostki wojskowe, w których zlikwidowano dotychczasowe elementy systemu przy jednoczesnym braku zdolności etatowych organów do realizacji tego typu zadań. W decyzji nie określono zasad funkcjonowania poszczególnych elementów, nie określono rytmu pracy, rodzaju wykonywanych dokumentów itd.

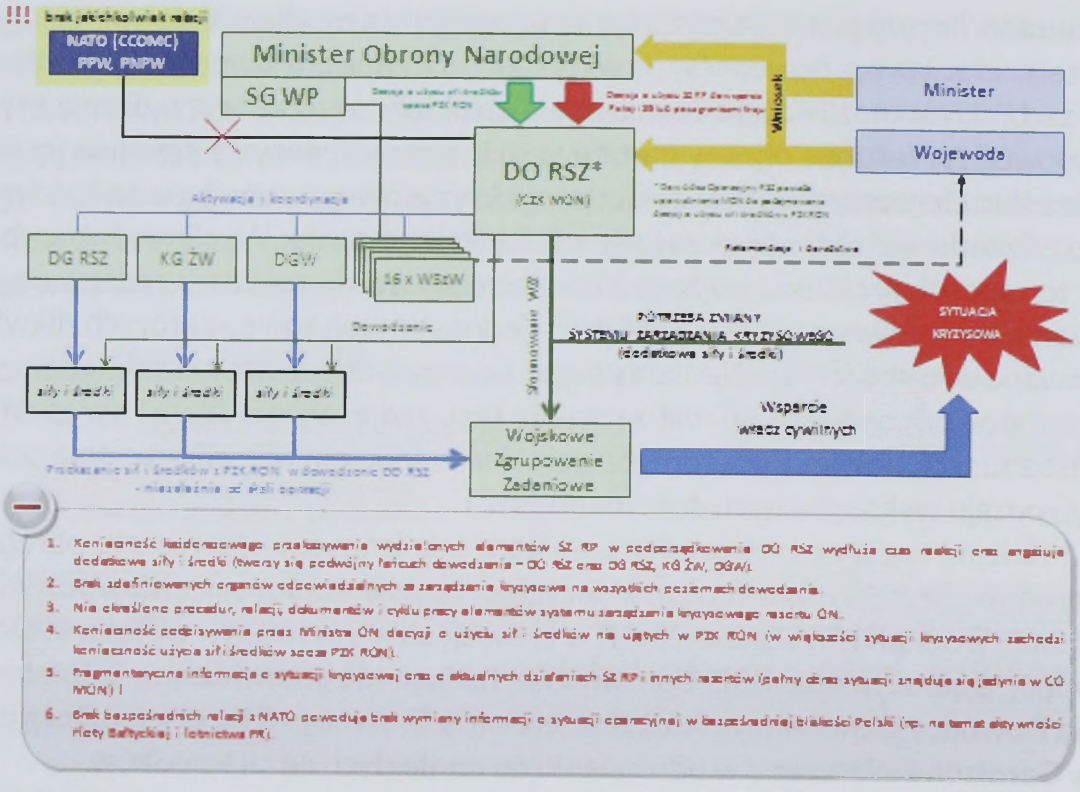
Kolejną wadą nowego systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej (rys. 11) określonego w decyzji jest **powierzenie funkcji dowodzenia siłami i środkami Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych wyłącznie Dowódcy Operacyjnemu RSZ. Uprawnienia takiego nie przewidziano natomiast dla Dowódcy Generalnego RSZ, Komendanta Głównego ŻW, czy też Dowódcy Garnizonu Warszawa w odniesieniu do podległych im sił i środków**.

Rozwiązanie takie skutkuje wydłużeniem procesu aktywacji sił i środków wojska do wsparcia władz cywilnych, gdyż w każdej sytuacji kryzysowej, nawet wymagającej skierowania do działań pojedynczych jednostek sprzętu, **konieczne będzie ich formalne przekazanie w operacyjne podporządkowanie Dowódcy Operacyjnego RSZ**.

Oceniam, że konsekwencją przyznania Dowódcy Operacyjnemu RSZ powyższych uprawnień jest **konieczność opracowania i wdrożenia szczegółowej procedury aktywacji sił i środków wojska w sytuacjach kryzysowych**. Rozwiązania ujęte w tej procedurze powinny być zgodne z zasadami obowiązującymi podczas przekazywania sił i środków w operacyjne podporządkowanie tzw.*Transfer of Authority*.

Problematyczne jest również wykonywanie zadań na rzecz dowódcy operacyjnego, w sytuacji bezpośredniego podporządkowania WSzW Szefowi Sztabu Generalnego.

Brak precyzyjnego wskazania elementów resortowego SZK nie pozwala na utrzymanie skutecznych więzi informacyjnych wewnątrz resortu oraz pomiędzy DO RSZ a elementami zarządzania kryzysowego w NATO (np. z Centrum Zarządzania Operacjami Kryzysowymi – CCOMC) i na szczeblu państwa (np. z RCB, MSW, MSZ).



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 11. Resortowy system zarządzania kryzysowego – stan obecny

Diagnoza SZK resortu obrony narodowej pozwala stwierdzić, że brak wymiany informacji z ww. elementami może doprowadzić do zagrożenia w postaci opóźnienia lub braku reakcji na powstanie sytuacji kryzysowej o charakterze polityczno-militarnym, jak to miało miejsce w czasie ostatniego ćwiczenia SZ FR na Morzu Bałtyckim.

Zakres udziału resortu obrony narodowej w krajowym zarządzaniu kryzysowym reguluje ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*. Zgodnie z zapisami ustawy rola Sił Zbrojnych RP sprowadza się wyłącznie do wsparcia władz cywilnych w reagowaniu na **niektóre zagrożenia niemilitarne na terytorium RP**[48]. Uważam, że takie podejście do problematyki udziału SZ RP w zarządzaniu kryzysowym nie jest adekwatne do realnych zadań zarządzania kryzysowego realizowanych w resorcie obrony narodowej. Dotyczy to zadań związanych z sytuacjami kryzysowymi, zarówno o charakterze niemilitarnym jak i polityczno-militarnym poza granicami kraju, podobnych do tych jakie miały miejsce w ostatnim czasie, np. w Egipcie i Tunezji, związanych z za-

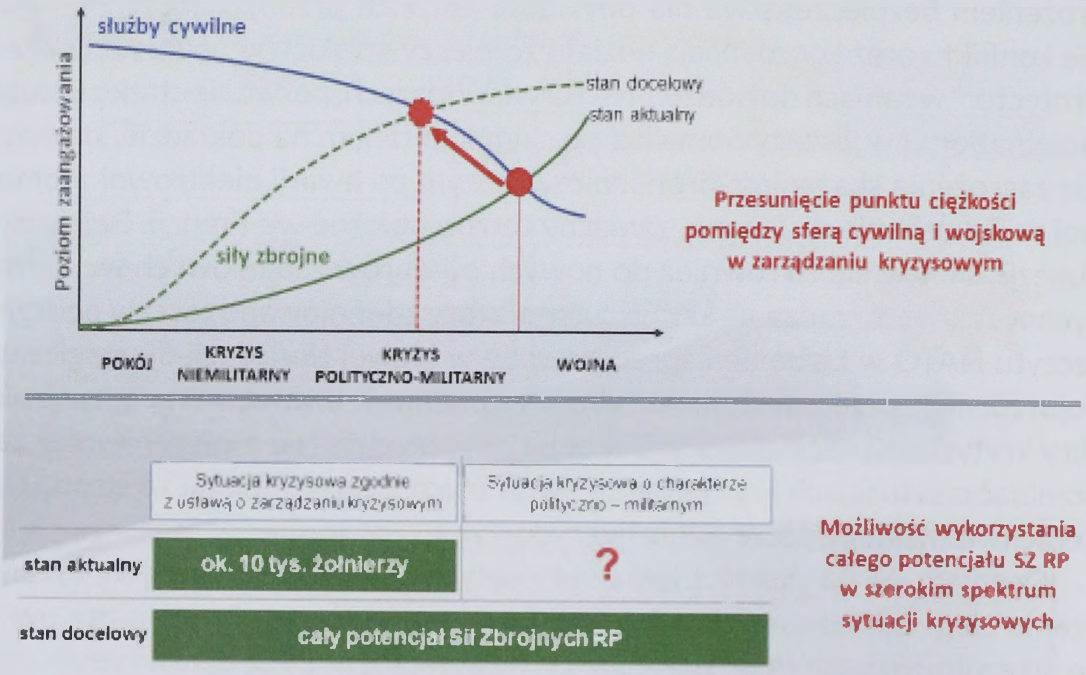
48 Patrz art. 25 ustawy, który definiuje procedurę użycia SZ RP w sytuacjach kryzysowych zaistniałych wyłącznie na terenie kraju oraz określa zamknięty katalog 15 zadań wojska z zakresu zarządzania kryzysowego.

grożeniem bezpieczeństwa dla obywateli polskich przebywających w rejonie konfliktu oraz koordynacją udziału żołnierzy polskich w operacji „Unified Protector" w ramach dowództw NATO we Włoszech, porwanie statku Beluga Nomination u wybrzeży Somalii z polskim kapitanem na pokładzie, powstanie zagrożenia skażeniem promieniotwórczym po awarii elektrowni atomowej w Fukushimie w Japonii, zamachy terrorystyczne we Francji, Belgii, czy Tunezji. Odnosi się to również do nowych obszarów zadaniowych wchodzących w zakres zarządzania kryzysowego, które zdefiniowane zostały podczas szczytu NATO w Lizbonie i sprecyzowane w Nowej Koncepcji Strategicznej Sojuszu, m.in. przeciwdziałanie cyberterroryzmowi oraz ochrona infrastruktury krytycznej przed atakami rakiet balistycznych[49]. Nie można również zapominać o sytuacjach kryzysowych związanych z zagrożeniami ze strony Federacji Rosyjskiej, a szczególnie hybrydowymi.

Oceniam, że na skutek błędnie przyjętych założeń ustawowych, ograniczeniu uległ zakres zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej, co w rezultacie powoduje, że zadania wykraczające poza te określone w ustawie, realizowane są w resorcie obrony narodowej na bazie doraźnie przyjętych rozwiązań.

Doświadczenia z funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej wskazują, że udział resortu obrony narodowej w zarządzaniu kryzysowym powinien być postrzegany w szerszym zakresie, to znaczy odnosić powinien się zarówno do zadań zdefiniowanych w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*, jak i zadań wynikających z potencjalnych zagrożeń, zarówno o charakterze niemilitarnym jak i polityczno-militarnym, występujących na terytorium i poza granicami RP. W kontekście nowego podejścia do roli sił zbrojnych zasadnym jest przesunięcie punktu ciężkości pomiędzy sferą cywilną, a wojskową w zarządzaniu kryzysowym. Dotychczas siły zbrojne angażowały cały swój potencjał i przejmowały odpowiedzialność za prowadzone działania dopiero w czasie wojny. W nowych uwarunkowaniach na wojsku powinien spoczywać główny ciężar działań od chwili wystąpienia symptomów kryzysu o charakterze polityczno-militarnym. Jak pokazuje sytuacja na Ukrainie, w Donbasie toczyły się regularne działania zbrojne bez formalnego ogłoszenia wojny, ani nawet stanu wojennego.

49 Podejście Sojuszu Północnoatlantyckiego do problematyki zarządzania kryzysowego obejmuje prowadzenie szerokiego spektrum operacji reagowania kryzysowego, zarówno z art. 5 jak i spoza art. 5 traktatu waszyngtońskiego, a więc sytuacji od tych związanych z obroną terytorium zagrożonego państwa NATO, poprzez działanie antyterrorystyczne, likwidację skutków klęsk żywiołowych i awarii technicznych, aż do udzielania pomocy humanitarnej.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 12. Zorganizowanie sił zbrojnych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych

Zmiany powinny zmierzać także w kierunku szerszego wykorzystania zdolności sił zbrojnych w zarządzaniu kryzysowym (rys. 12). Aktualny plan zarządzania kryzysowego przewiduje użycie ok. 10 tys. żołnierzy do reagowania jedynie na zagrożenia niemilitarne. Docelowe rozwiązania powinny zapewniać możliwość użycia całego potencjału sił zbrojnych w szerokim spektrum sytuacji kryzysowych, w tym o charakterze polityczno-militarnym.

Oceniam, że współistnienie w resorcie obrony narodowej trzech centrów zarządzania kryzysowego (CZK MON, CZK SWW, CZK SKW) będących odrębnymi i niezależnymi elementami działającymi na rzecz Ministra Obrony Narodowej w zakresie zarządzania kryzysowego jest niezgodne z zasadami dowodzenia i odpowiedzialnością ca całokształt procesów zarządzania kryzysowego, a także może powodować trudności w ustaleniu odpowiedzialności za realizację zadań zarządzania kryzysowego. Trudno tu doszukać się logiki w tym, że jeden podmiot bezpośrednio podległy MON, pełniący rolę CZK, stawia zadania innym podmiotom, będącym na tym samym poziomie dowodzenia. Można również zadać pytanie: na jakiej zasadzie organ sprawujący funkcję dowodzenia operacyjnego ma przygotowywać propozycje rozwiązywania sytuacji kryzysowej z poziomu strategicznego? Jakie relacje występują pomiędzy DO RSZ a Sztabem Generalnym WP i innymi departamentami, bez-

pośrednio podległymi MON, które w swoim zakresie działania odpowiadają za przygotowanie takich ocen , bądź przygotowania rekomendacji dla MON? W jaki sposób DO RSZ współdziała z NATO, skoro przedstawicielstwa Polski w NATO podlegają Szefowi Sztabu Generalnego WP i do tej pory nie posiada więzi informacyjnych, a także nie ma elektronicznych narzędzi wymiany informacji z NATO? Uważam, że konieczne jest wskazanie jednego organu, który sprawowałby funkcję kierowniczą w zakresie zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej i podlegał bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Celowe jest, aby funkcję tę wypełniało Centrum Operacyjne MON, a nie DO RSZ. Uniknięto by w ten sposób sytuacji takiej, z jaką spotykamy się ostatnio na co dzień, że to Dowództwo Generalne wykonuje zadania związane z rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych, o których nawet nie wie Dowództwo Operacyjne, a ręczne sterowanie i działanie *ad hoc* odbywa się z CO MON, na zasadzie gaszenia powstałych pożarów.

Aktualnie w resorcie ON znajduje się wiele instytucji i systemów, w których kompetencjach znajduje się problematyka dotyczącą zarządzania kryzysowego[50]. Niemniej jednak każdy z tych elementów realizuje zadania samodzielnie, wypracowując odrębne oceny i stanowiska na potrzeby dowódców i kierownictwa resortu obrony narodowej. Działanie takie wymusza na decydentach dokonywanie analiz informacji pozyskiwanych z różnych źródeł. Oceniam, że z chwilą przejęcia odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe przez Centrum Operacyjne MON możliwe będzie zharmonizowanie wysiłków związanych z przygotowaniem spójnych i kompleksowych ocen i stanowisk w zakresie zarządzania kryzysowego i przedkładanie ich stosownie do potrzeb kierownictwa resortu. Uważam, że CZK/CO MON powinno być ogniwem integrującym działania w resorcie związane z zarządzaniem kryzysowym, a zarazem stanowić punkt, w którym zbiegają się wszystkie informacje operacyjne, dotyczące rozpoznania zagrożeń, oceny ryzyka ich wystąpienia oraz skutków i ostrzegania o możliwości ich wystąpienia. W zależności od potrzeb CZK MON inicjowałoby potrzebę zwoływania posiedzeń zespołu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej w celu wypracowania spójnych decyzji za resort oraz odpowiadałoby za kierowanie realizacją pod-

50 Polskie Narodowe Przedstawicielstwo Wojskowe przy SHAPE, Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe przy Kwaterze Głównej NATO i UE, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Dowództwo Garnizonu Warszawa, Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej, Dowództwa Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwo Operacyjne RSZ, Wojskowa Służba Zdrowia, Centrum Operacji Powietrznych, Centrum Operacji Morskich, system SAR, system reagowania na incydenty komputerowe, grupy naziemnego poszukiwania, straże pożarne, system wykrywania skażeń, Centrum Bezpieczeństwa Cybernetycznego, Służba Hydrometeorologiczna Sił Zbrojnych RP, zintegrowany system rozpoznania SZ RP itd.

jętych decyzji zarówno w odniesieniu do planowania działań kryzysowych, jak i reagowania na pojawiające się zagrożenia.

Interdyscyplinarny charakter zarządzania kryzysowego wymaga kompleksowego podejścia oraz zaangażowania wielu podmiotów resortu obrony narodowej w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Powierzenie CZK Centrum Operacyjnemu MON funkcji kierowania w zakresie zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej, zapewniłoby integrowanie działań wszystkich instytucji i systemów oraz umożliwiło wypracowanie spójnych i wszechstronnych propozycji udziału sił i środków wojska w rozwiązaniu sytuacji kryzysowych na potrzeby organów decyzyjnych resortu i kraju.

Kompleksowość i złożoność sytuacji kryzysowych oraz ich dynamiczny przebieg wskazują na to, że ich rozwiązywanie wymagać będzie myślenia holistycznego, integrowania różnorodnych organizacji rządowych i pozarządowych, czy też cywilnych i wojskowych, a także synchronizowania wysiłków wszystkich służb biorących udział w akcji.

Oceniam, że jednym z głównych czynników decydujących o powodzeniu współdziałania w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych, jest zapewnienie wymiany terminowej i wiarygodnej informacji o zagrożeniach, podejmowanych działaniach oraz wzajemnych potrzebach w zakresie wspólnych działań. Obecnie proces wymiany informacji między głównymi podmiotami w ramach krajowego systemu zarządzania kryzysowego[51] organizowany jest doraźnie wg potrzeb, co oznacza, że brak jest systemowych rozwiązań w tym zakresie. Funkcjonowanie na szczeblu centralnym CO MON i pełniącego rolę CZK DO RSZ, stanowi dla wielu podmiotów cywilnych problem wyodrębnienia właściwej instytucji do wymiany informacji. W tym miejscu rodzi się pytanie: jakie informacje powinny docierać do CO MON, a jakie do DO RSZ, które informacje są związane z sytuacjami kryzysowymi, a które nie? Pozostawiam to pytanie bez odpowiedzi. Podobny problem występuje z przekazywaniem informacji o wprowadzanych środkach reagowania kryzysowego NATO. RCB na chwilę obecna ma z tym poważny problem i nie wie, kto w resorcie jest właściwym adresatem.

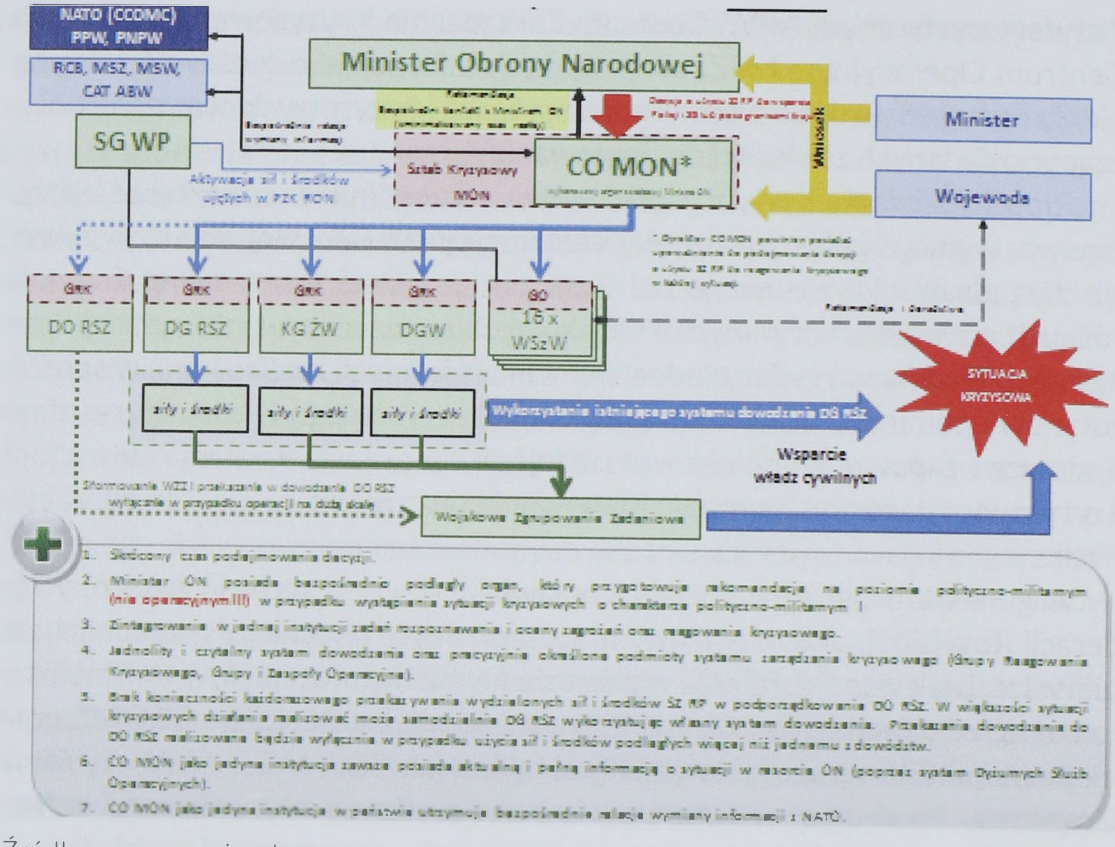
Dostrzegam potrzebę wypracowania stałych procedur wymiany informacji (np. rutynowo) pomiędzy głównymi podmiotami krajowego systemu zarządzania kryzysowego. W szczególności dotyczy to przekazywania raportów (meldunków) pomiędzy Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, Centrum

51 Krajowy system zarządzania kryzysowego składa się z wielu podmiotów (centrów) rozmieszczonych na szczeblach: rządowym (RCB), resortowym (np. CZK MON, Centrum Operacyjne MSZ, centra zarządzania kryzysowego innych resortów) i wojewódzkim (wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego). Dodatkowo w jego skład wchodzą również centra urzędów centralnych (np. Centrum Antyterrorystyczne ABW).

Antyterrorystycznym ABW, Centrum Zarządzania Kryzysowego MON oraz Centrum Operacyjnym MSZ, obejmujących informacje o możliwości wystąpienia zagrożeń, wnioski z ocen i analiz sytuacji kryzysowych oraz dane dotyczące posiadanych zdolności do reagowania.

Przeciwdziałanie nowym zagrożeniom, szczególnie o charakterze hybrydowym, wymaga jakościowo innej współpracy cywilno-wojskowej w zakresie zarządzania kryzysowego, ze względu na jednoczesne zaangażowanie różnych podmiotów cywilnych i wojskowych w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej. Terminowa i wiarygodna wymiana informacji realizowana w sposób rutynowy pomiędzy organami zarządzania kryzysowego w ramach systemu krajowego zapewni kompleksowe podejście do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym zarówno na etapie planowania oraz realizacji działań operacyjnych.

Argumentami, które wynikają z pojawiających się zagrożeń ze strony Federacji Rosyjskiej, przemawiającymi na niekorzyść obecnego systemu są: po pierwsze, brak współdziałania w zakresie wymiany informacji, w tym zwłaszcza o zagrożeniach polityczno-militarnych, pomiędzy DO RSZ a CCOMC oraz elementami SZK na szczeblu państwa, takimi jak RCB, MSZ, ABW, czy Straż Graniczna. Po drugie, w resorcie obrony narodowej nie wskazano jednego podmiotu odpowiedzialnego za dokonywanie ocen wywiadowczo-rozpoznawczych oraz wymianę informacji z NATO. Podmiot taki powinien prowadzić ostrzeganie o zagrożeniach wszystkie elementy resortowego i krajowego SZK, tak aby można było na czas podjąć działania przeciw zaskoczeniu lub przeciw agresji, tak jak jest to przyjęte w NATO. Po trzecie, zagwarantowanie odpowiedniej reakcji systemu rozpoznania wojskowego oraz wybranych, bojowych elementów Sił Zbrojnych RP, w przypadku powstania sytuacji kryzysowej w pobliżu granic Sojuszu wymaga zintegrowania elementów kierowania i dowodzenia oraz wywiadu i rozpoznania wojskowego. Po czwarte, za niewystarczający, w kontekście zapewnienia szybkiej i adekwatnej reakcji na pojawiające się zagrożenia, należy uznać obecny skład sił i środków utrzymywanych w systemie dyżurów bojowych w Siłach Zbrojnych RP (za wyjątkiem par dyżurnych działających w systemie NATINAMDS). W system dyżurów bojowych powinny wchodzić wydzielane środki ogniowe, tak aby mogły one skutecznie odstraszać potencjalnego agresora, a w sytuacji wyższej konieczności oddziaływać ogniowo na przeciwnika.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 13. Propozycje resortowego systemu zarządzania kryzysowego

Dotychczasowe, negatywne doświadczenia wynikające z pojawiających się zagrożeń u granic Polski jest kolejnym argumentem, który upoważnia do postawienia tezy, że **obecny resortowy SZK nie zapewnia skutecznego reagowania w sytuacji kryzysowej o charakterze polityczno-militarnym**. Koncentruje się wyłącznie na wsparciu władz cywilnych w przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym na obszarze kraju[52]. Zachodzi więc potrzeba dokonania zmian systemowych w resortowym SZK.

Mając na uwadze powyższej przytoczone argumenty, rekomenduję dokonanie zmian w systemie zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej (rys. 13):

1. W ramach przebudowy SZK przyjąć następujące kierunki zmian:
a) Podmiot kierujący resortowym SZK powinien mieć możliwość:
   – kierowania i dowodzenia, stawiania zadań, ostrzegania[53] i aktywa-

52 Brak jest podstaw prawnych określających zasady uruchamiania SZK w przypadku pojawienia się sytuacji kryzysowej o charakterze polityczno-militarnym.

53 *Zgodnie z procedurami obowiązującymi w ramach NIWS* (NATO Intelligence and Warning System).

cji systemu rozpoznania wojskowego, podnoszenia gotowości do działania wskazanych środków ogniowych w ramach SZK resortu ON, a także reagowania, stosownie do zaistniałej sytuacji kryzysowej;

– przekazywania ostrzeżeń do RCB, w celu uruchomienia elementów krajowego systemu zarządzania kryzysowego;

– utrzymywania więzi informacyjnych z CCOMC 7 dni w tygodniu i 24 godziny na dobę;

b) szczegółowo określić strukturę i zadania elementów SZK resortu ON. Celowym jest przywrócenie na poszczególnych poziomach dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP zespołu i grupy reagowania kryzysowego;

c) zintegrować elementy dowodzenia i kierowania SWW i systemu rozpoznania wojskowego;

d) wydzielić na zasadzie pełnienia stałych dyżurów pododdziały ogniowe np. nadbrzeżne dywizjony rakietowe w MW, okręty bojowe, elementy systemu OPL, pododdziały wojsk rakietowych i artylerii itd., które w krótkim czasie mogłyby zareagować na zaistniałe zagrożenia i prowadzić działania bojowe;

e) ostrzeżenie wydane przez podmiot kierujący resortowym SZK lub CCOMC powinny automatycznie aktywować system rozpoznania wojskowego, dyżurne środki ogniowe, a w przypadku dalszej eskalacji sytuacji kryzysowej o charakterze polityczno-militarnym, uruchamiać procedury związane z podnoszeniem gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP;

f) poszerzyć zakres realizowanych zadań przez wojewódzkie sztaby wojskowe w ramach resortowego systemu zarządzania kryzysowego i zintegrować je z cywilnymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

2. Wypracować kompleksowe rozwiązania dotyczące zarządzania informacją oraz przygotowywania ujednoliconych analiz i ocen zagrożeń, sytuacji kryzysowych i poziomu bezpieczeństwa w resorcie obrony narodowej. Rozwiązania te mogą obejmować m.in. utworzenie bądź powierzenie funkcjonującej już instytucji roli resortowego tzw. *Information Fusion Center* – IFC, które byłoby odpowiedzialne między innymi za koordynacje działań wywiadowczych i rozpoznawczych oraz wymianę informacji z RCB, MSW, MSZ, służbami specjalnymi, a także za bieżące przekazywanie informacji do elementów resortowego i krajowego SZK oraz NATO informacji o symptomach, bądź wystąpienia sytuacji kryzysowej;

3. **Wypracować zasady wprowadzania „stanów kryzysowych"**, stosownie do wystąpienia sytuacji kryzysowej o charakterze polityczno-militarnym (rozwiązanie analogiczne do koordynowanego przez Centrum Antyterrorystyczne ABW system wprowadzania w kraju stopni zagrożenia terrorystycznego). Takie działania pozwoliłyby na elastyczne i wyprzedzające podnoszenie zdolności SZ RP do reagowania na całą gamę różnorodnych zagrożeń kryzysowych (militarnych i niemilitarnych);

4. **Opracować katalog scenariuszy możliwych sytuacji kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym** wraz z określeniem opcji reagowania kryzysowego i szczegółowego użycia instrumentów militarnego i niemilitarnego oddziaływania w ramach rozwiązywania sytuacji kryzysowej. Określić kompetencje w zakresie podejmowania decyzji o wprowadzaniu „stanów kryzysowych", a także przygotować szczegółowe procedury ich wprowadzania, obejmujące m.in. przedsięwzięcia realizowane przez poszczególne elementy resortowego systemu zarządzania kryzysowego, w tym przez kluczowy personel MON i SZ RP.

Wnioski końcowe i propozycje

Międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa ulega gwałtownym, negatywnym zmianom zarówno w wymiarze globalnym, jak i regionalnym. Dla Europy można zidentyfikować dwa źródła potencjalnych zagrożeń: Federację Rosyjską, która dokonała agresji na Gruzję i Ukrainę oraz powraca do konfrontacyjnego kursu polityki wobec państw Zachodu, a także rozpad systemu bezpieczeństwa w Afryce i powstanie tzw. Państwa Islamskiego, którego konsekwencją jest ofensywa ugrupowań ekstremistycznych. Upadek kolejnych państw afrykańskich skutkować będzie prawdopodobnie zwiększającą się falą imigracyjną ludności muzułmańskiej do Europy, która obok problemów humanitarnych, wywoływać będzie konflikty wewnętrzne i stanowić bazę działalności ugrupowań terrorystycznych.

Na system zarządzania kryzysowego RP coraz większy ma wpływ otaczające Polskę środowisko bezpieczeństwa, które staje się coraz bardziej złożone i nieprzewidywalne. Zmienia się charakter zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i obywateli RP. Pojawiają się zagrożenia hybrydowe, możliwe do wystąpienia w czasie pokoju i utrzymujące się poniżej progu wojny, ataki w cyberprzestrzeni, a także oddziaływanie w sferze informacyjnej.

Przyjęte przez sojusz działania na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa, a przede wszystkim utworzenie sił bardzo wysokiej gotowości, tzw. *szpicy*, ma swoje konsekwencje dla procesu podejmowania decyzji w ramach procesu zarządzania kryzysowego oraz dla całego systemu reagowania kryzysowego NATO. W obliczu zagrożeń płynących ze strony Federacji Rosyjskiej, Polska znajdująca się na wschodniej flance powinna z jednej strony aktywnie włączyć się w nurt przygotowywanych mechanizmów odpowiedzi NATO, a z drugiej strony dostosowywać własny system zarządzania kryzysowego do wymagań sojuszniczych.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce powinno być tak skonstruowane, aby pozwalało na elastyczne dostosowywanie się do zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa otaczającym Polskę, a także na reagowanie w ramach działań sojuszniczych. Szczególnie ważna jest wymiana z NATO informacji wywiadowczych i rozpoznawczych, co pozwoli na szybkie wykrywanie symptomów pojawiających się zagrożeń i podjęcie na czas działań przeciwko zaskoczeniu lub przeciwko agresji. Równie ważne co pozyskiwanie nowych zdolności do reagowania kryzysowego jest posiadanie mechanizmów pozwalających na zsynchronizowane z NATO prowadzenie działań odstraszających. W takiej sytuacji, niewątpliwie na pierwszy plan wysuwa się potrzeba dostosowania uwarunkowań prawnych do użycia sił zbrojnych w czasie pokoju w przeciwstawieniu się wszelkim zagrożeniom i rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. W odpowiedzi na zagrożenia o charakterze hybrydowym, koniecznością jest wypracowanie mechanizmów jednoczesnego oddziaływania wszystkich instrumentów znajdujących się w dyspozycji państwa, zarówno tych o charakterze militarnym, jak i niemilitarnym. Aby takie spójne działanie było możliwe, nieodzowne jest posiadanie podmiotu ponad resortowego, który nie tylko integrowałby działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, ale kompleksowo zajmował się problematyka bezpieczeństwa narodowego.

W resorcie obrony narodowej, kierowanie zarządzaniem kryzysowym musi odbywać się z poziomu Ministra Obrony Narodowej. Konieczne jest zatem posiadanie na szczeblu strategicznym organu sztabowego, którego rolę może pełnić funkcjonujące obecnie Centrum Operacyjne MON. Dowództwo Operacyjne RSZ powinno dowodzić rozwiązywaniem sytuacji kryzysowej, a więc jego rola powinna ograniczać się do reagowania kryzysowego, a nie do zarządzania kryzysowego na poziomie resortu obrony narodowej. Rezultaty przeprowadzanych badań skłaniają do zaprezentowania postulatów odnoszących się do krajowego i resortowego systemu zarządzania kryzysowego, które przedstawiam poniżej.

W odniesieniu do krajowego systemu zarządzania kryzysowego

1. Dokonać zmian w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*, tak aby zarządzanie kryzysowe stanowiło instrument zapewnienia bezpieczeństwa w odniesieniu do pełnego spektrum możliwych zagrożeń;

2. Zapewnić integrację i koordynację działań w obszarze bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, poprzez powierzenie tej roli jednemu podmiotowi;

3. Zagwarantować, żeby RCB rzeczywiście wykonywało zadania związane z bezpieczeństwem i zarządzaniem kryzysowym. Utworzyć pion wojskowy,

co zapewni integrowanie instrumentów militarnego i niemilitarnego oddziaływania, szczególnie w czasie rozwiązywania sytuacji kryzysowej o charakterze polityczno-militarnym;

4. Zapewnić możliwość wykorzystania Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych o różnorodnym charakterze na terytorium kraju oraz poza jego granicami;

5. Dostosować krajowy system zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysowego NATO (NCRS);

6. Podnieść w kraju rangę ćwiczeń zarządzania kryzysowego NATO CMX poprzez:

a) angażowanie osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie,

b) urealnienie scenariuszy ćwiczeń, z uwzględnieniem art. 5 TW,

c) doskonalenie procedur implementacji środków reagowania kryzysowego.

W odniesieniu do resortowego systemu zarządzania kryzysowego:

1. Realne potrzeby zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej, które wykraczają poza zakres zadań przypisanych resortowi w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*, wskazują na konieczność **rozszerzenia odpowiedzialności podmiotu pełniącego rolę Centrum Zarządzania Kryzysowego MON** do poziomu zapewniającego reagowanie na zagrożenia o charakterze niemilitarnym i polityczno-militarnym na terytorium kraju i poza jego granicami;

2. Wyzwania stojące przed zarządzaniem kryzysowym, w tym potrzeba integrowania działań jednostek i komórek organizacyjnych resortu obrony narodowej uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym oraz zapewnienia wszechstronnej współpracy z podmiotami układu pozamilitarnego wskazują na potrzebę **pełnienia roli CZK przez Centrum Operacyjne MON. Umożliwi to sprawowanie przez MON kierowniczej roli** w odniesieniu do wszystkich podmiotów podległych Ministrowi Obrony Narodowej **w zakresie zarządzania kryzysowego**;

3. W celu uregulowania problematyki zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej niezbędnym jest **znowelizowanie decyzji nr Z-1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w *sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej***. W decyzji należałoby określić między innymi:

a) miejsce, rolę i kompetencje centrów zarządzania kryzysowego MON, SWW i SKW w systemie zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej, wskazując na nadrzędną rolę CO MON;

b) odpowiedzialność CO MON, jako organu:
- integrującego działania instytucji i systemów w zakresie zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej;
- odpowiadającego za przygotowywanie systemowych rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego oraz opracowywanie kompleksowych analiz i ocen oraz rekomendacji działań w zakresie zarządzania kryzysowego na potrzeby kierownictwa resortu;
- stanowiącego centralny punktu zbioru i dystrybucji informacji związanych z zarządzaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej oraz punkt wymiany informacji z innymi podmiotami krajowego systemu zarządzania kryzysowego;
- realizującego zadania Sztabu Kryzysowego MON czasu „P".

c) nowe zadania i strukturę Sztabu Kryzysowego MON aktywowanego wyłącznie w przypadku zaistnienia kryzysu polityczno-militarnego na terytorium RP w sytuacji podnoszenia gotowości obronnej państwa;

d) odpowiedzialność Dowództwa Operacyjnego SZ za dowodzenie wojskowymi zgrupowaniami zadaniowymi (obejmującymi siły i środki z kilku rodzajów sił zbrojnych) organizowanymi do przeciwdziałania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych, a nie za zarządzanie kryzysowe;

e) zasady udzielania wsparcia dla CO MON przez instytucje i podmioty podległe MON w przypadku rozwiązywania sytuacji kryzysowej o charakterze polityczno-militarnym, bądź przygotowywania stanowiska resortu ON wobec pojawiających się zagrożeń, na szczeblu krajowym lub NATO;

4. Obowiązujący ***Plan zarządzania kryzysowego MON*** opracowany w odniesieniu do ograniczonego zakresu zadań SZ RP zdefiniowanych w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym* **nie jest adekwatny do katalogu możliwych zagrożeń, w przeciwdziałaniu którym mogą być użyte SZ RP**. Proponuje się zatem w kolejnym cyklu planistycznym **opracować nowy plan** w dowiązaniu do sytuacji kryzysowych, będących pochodną wcześniej zdefiniowanych zagrożeń i sytuacji kryzysowych, w tym o charakterze polityczno-militarnym. Potencjał SZ RP do działań kryzysowych budować w oparciu o zdolności oddziałów i pododdziałów całych SZ RP z określeniem różnorodnego poziomu gotowości zapewniającego elastyczne reagowanie, narastanie siły oraz dostosowywanie się do zmieniającej się sytuacji. W planach uwzględnić działania przeciw zaskoczeniu i przeciw agresji, stosownie do wymagań NATO.

5. W celu uregulowania odpowiedzialności jednostek i komórek organizacyjnych resortu obrony narodowej w zakresie **wdrożenia zarządzenia nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12.10.2011 r. *w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*** oraz unormowania zasad działania resortu w zakresie implementowania środków reagowania kryzysowego, niezbędnym jest **wydanie odrębnej decyzji Ministra Obrony Narodowej**.

Bibliografia

Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations AJP-3.4 (A).

Bielecki M., Szczecin: *gen. Breedlove pozytywnie o zmianach w Korpusie NATO*, http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=kraj&idNewsComp=193014&filename=&idnews=196325&data=&status=biezace&_CheckSum=1294321664.

Balcerowicz B., *Uniwersalne problemy strategii obronnej państwa średniej wielkości oraz ich odniesienia do obronności Polski*, AON, Warszawa 1996.

Bełza L., *Główne zagrożenia w obecnym i przyszłym środowisku bezpieczeństwa pozamilitarnego*, Warszawa 2011.

Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

Dorman A., *NATO's 2012 Chicago Summit: A chance to Ignore the Issues Once Again?*, In International Affair 2 (2012).

Gruszczak A., *Hybrydowość współczesnych wojen – analiza krytyczna*, BBN, Warszawa 2001.

Kaldor M., *New&Old wars: Organized Violance in a Global Era*, Stanford University Press 2001.

Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M. (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP*, AON, Warszawa 2013.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyty Problemowe TWO" 2010, nr 1 (61).

Koziej S., *Główne założenia Strategii bezpieczeństwa narodowego*, prezentacja ppt, http://isp.policja.pl/download/12/4832/2014-11-05Zalozenianowej-SBNRP.pdf.

Koziej S., *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym* – skrypt internetowy.

Lorenz w., *Szpica NATO potrzebuje tarczy na wschodniej flance*, Biuletyn PISM nr 15, Warszawa 2015.

Manwaring M., *The complexity of modern asymetric warefare*, University of Oklahoma Press 2012.

Munich Security Report 2015, Raport z konferencji bezpieczeństwa, Monachium 2015.

NATO Crisis Response System Manual, Brussel 2014.

Palowski J., *Szpica nie wystarczy. Jak NATO może powstrzymać Rosję?*, http://www.defence24.pl/analiza_szpica-nie-wystarczy-jak-nato-moze-powstrzymac-rosje.

Palowski J., *Stała obecność US Marines w Hiszpanii*, http://www.defence24.pl/news_stala-obecnosc-us-marines-w-hiszpanii.

Palowski. J, *Niemcy o szpicy NATO. Szczegóły reformy Sił Odpowiedzi*, http://www.defence24.pl/analiza_niemcy-o-szpicy-nato-szegoly-reformy-sil-odpowiedzi.

Palzzo A., Trentini A., *Hybrid, Complex, Conventional, Forth-Genration Counterinsurgency. It's Deision that Still Matters Most*, Australian Army Journal, 2010.

Pawłowski J., *System kierowania bezpieczeństwem narodowym – teoria i praktyka* [w:] J. Pawłowski (red. nauk.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, Warszawa 2011.

Robb J., *Brave New War. The next Stage and End of Globalization*, Wiley, Hoboken 2007.

Stokes J., Smith J., Bensahel N., Barno D., *Charting the Course*, http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_NATO_policybrief.pdf.

Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2014.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Uchwała Rady Ministrów Nr 67 z dnia 9 kwietnia 2013 r., M.P. 2013, poz. 377.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590.

Wrzosek M., *Zagrożenia militarne a bezpieczeństwo Europy*, Kwartalnik Bellona 4/2012, Warszawa 2012, http://nczas.com/publicystyka/trwa-masakra-chrzescijan-w-libii/.

Wojennaja doktrina Rossijskoj Federacji, 2014 r., http://mil.ru.

Wales Summit Declaration, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

1.3 Militarny wymiar zarządzania kryzysowego w Polsce

Dariusz Majchrzak

Funkcjonujący w Polsce system zarządzania kryzysowego (SZK) ukierunkowany jest w znacznej mierze na zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej, mieniu państwowemu i własności prywatnej, środowisku naturalnemu oraz zapewnieniu ciągłości działania infrastruktury krytycznej na terenie kraju. Zorganizowane organy decyzyjne w postaci szefów poszczególnych szczebli administracyjnych wspartych przez organy opiniodawczo-doradcze i centra operacyjne wraz z podmiotami wykonawczymi, zdefiniowanymi jako służby im podległe, elementy administracji zespolonej, systemy ratownicze, jednostki organizacyjne szczebli samorządowych i inne elementy, choćby takie jak organizacje pozarządowe[1], w znacznym stopniu w sposób sprawny i skuteczny to zadanie realizują.

Jednym z elementów, który w sposób aktywny wspiera organy decyzyjne i realizuje zadania w ramach SZK są Siły Zbrojne RP (SZ RP). Ustawa *o powszechnym obowiązku obrony* określa, że „Siły Zbrojne stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego. Ponadto mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego"[2].

Siły zbrojne są instrumentem do osiągania celów politycznych przez państwo. Wykorzystując środki militarne wypełniają one dwie zasadnicze funkcję: zewnętrzna i wewnętrzną. **Funkcja wewnętrzna** wyraża się głównie w zachowaniu zdolności wspierania organów państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski i udzielania niezbędnej pomocy wojskowej właściwym instytucjom i władzom rządowym oraz samorządowym, organizacjom cywilnym i społeczeństwu w reagowaniu na różnego rodzaju zagro-

1 Zob. D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie samorządowym* [w:] D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, AON, Warszawa 2014, s. 11–33.

2 Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej*, Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm., art. 3.

żenia. Istotna w tym zakresie jest również współpraca SZ RP z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi. **Funkcja zewnętrzna** wyrażana jest poprzez zdolności państwa do zapewnienia bezpieczeństwa, a także utrzymywania gotowości do obrony terytorium i niepodległości Polski i jej sojuszników przed zagrożeniami zewnętrznymi i militarnymi. Istotna w tym zakresie jest również zdolność do odstraszania potencjalnych agresorów oraz do udziału w działaniach w ramach wielonarodowych połączonych operacji pod egidą NATO, UE lub innej doraźnie utworzonej koalicji[3].

O możliwościach wykorzystywania SZ RP w SZK stanowi ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, w której czytamy, że „Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest **niemożliwe lub może okazać się niewystarczające** (należy zwrócić uwagę, że zapis ten jest powtórzony z ustawy *o stanie klęski żywiołowej*), o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister ON, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały SZ RP zwane dalej oddziałami SZ, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego"[4].

Przeciwdziałanie klęskom żywiołowym oraz ratownictwo ponadto umożliwia również ustawa *o stanie klęski żywiołowej*, w której zawarto zapisy umożliwiające Ministrowi Obrony Narodowej w czasie stanu klęski żywiołowej, pod warunkiem, że użycie innych sił i środków **jest niemożliwe lub niewystarczające**, przekazanie do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały sił zbrojnych w celu realizacji zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem[5].

Jak wynika z powyższych aktów prawnych w obu przypadkach SZ RP powinny być wykorzystywane z uwagi na zdolności podejmowania działań przy wykorzystania specjalistycznego sprzętu. Błędne w tym przypadku jest kierowanie do działań wojska do realizacji podstawowych prac, chyba, że zachodzi uzasadniona potrzeba takiego działania. Jak pokazują przykłady użycia wojsk w sytuacjach kryzysowych ich działania głównie polega na wykorzystaniu pododdziałów inżynieryjnych i chemicznych, które mogą realizować zabiegi sanitarne i specjalne lub mogą posługiwać się materiałami wybuchowymi.

Wykorzystanie SZ RP umożliwia również ustawa *o ochronie przeciwpożarowej* – zgodnie z którą do działań ratowniczych w ramach KSRG mogą być włączone jednostki organizacyjne wojskowej ochrony p.poż.[6]

3 Por. G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, AON, Warszawa 2013, s. 14.

4 , Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn zm., art. 25.1.

5 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej*, Dz.U z dnia 22 maja 2002 r., art. 18.1.

6 Ustawa *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351, art. 15.

Zadania do realizacji przez SZ RP w ramach zagrożeń naturalnych i technicznych tworzą podstawowy katalog zawierający miedzy innymi:

- ocenę zagrożeń,
- poszukiwanie i ratownictwo,
- ewakuację ludności i mienia,
- ochronę miejsc zagrożonych,
- usuwanie materiałów niebezpiecznych,
- prowadzenie zabiegów specjalnych,
- odbudowę infrastruktury,
- zapewnianie przejezdności,
- udzielanie pomocy medycznej, sanitarno-higienicznej i przeciwepidemicznej.

Siły zbrojne oprócz działań związanych z zagrożeniami naturalnymi i technicznymi są zobowiązane do realizacji zadań w ramach utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Głównymi dokumentami regulującymi udział wojska w tym zakresie jest ustawa *o stanie wyjątkowym*. Jej zapisy wskazują, że „w czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane", przy czym wskazuje się, że jednocześnie nie mogą one utracić zdolności do realizacji zadań wynikających z *Konstytucji RP* i ratyfikowanych umów międzynarodowych[7].

Kolejnym aktem prawnym umożliwiającym podejmowanie działań w zakresie utrzymania porządku publicznego jest ustawa *o Policji*, która w dwóch miejscach odnosi się do tych zagadnień. Po pierwsze umożliwia współdziałania z Żandarmerią Wojskową, „w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z **Ministrem Obrony Narodowej**, może zarządzić użycie **żołnierzy Żandarmerii Wojskowej** do udzielenia pomocy Policji"[8]. Również ten sam akt prawny zapewnia możliwość wykorzystania SZ RP w większej liczebności, angażując je jako wsparcie oddziałów policji. W akcie prawnym czytamy „jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów policji okaże się niewystarczające, do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom policji mogą być użyte **od-**

7 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku *o stanie wyjątkowym*, Dz.U. z dnia 20 lipca 2002 r., art. 11.

8 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku *o Policji*, Dz.U. z 1990 . Nr 30, poz. 179, art. 18a.

działy i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, (...) na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów"[9].

Na podstawie ustawy *o Żandarmerii Wojskowej*, siły zbrojne, których Żandarmeria jest częścią, oprócz działań między innymi w sferze prewencyjnej dotyczącej szeroko pojętej dyscypliny wojskowej, przestępczości, działaniom dochodzeniowo śledczym w samych siłach zbrojnych, zarówno na terenie kraju, jak i poza jego granicami, jest zobowiązana również do „współdziałania z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz policjami wojskowymi"[10]. Żandarmeria również zobowiązana jest do zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynnego uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia i zdrowia oraz mienia[11].

Na podstawie analizy przytoczonych aktów prawnych można określić, iż wojsko w zakresie utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego pełni rolę pomocniczą w stosunku do wyspecjalizowanych służb i organów. SZ RP realizując zadania w tym zakresie pozostają w strukturze organizacyjnej i w systemie dowodzenia SZ RP, działania mogą być prowadzone samodzielnie lub wspólnie z innymi formacjami uzbrojonymi oraz służbami oraz SZ RP wykonują zadania stosownie do ich specjalistycznego przygotowania, wyposażenia i możliwości wykonawczych.

Do tak sprecyzowanego katalogu działań, dla wypełnienia zarówno militarnego aspektu zarządzania kryzysowego, jak i działań na teranie kraju niezbędne było utworzenie systemu dowodzenia i kierowania, mogącego niemal automatycznie, według określonych procedur umożliwiać podejmowanie skutecznych działań. Oznacza to potrzebę posiadania struktur zarządzania kryzysowego umożliwiających realizowanie zadań sojuszniczych (Siły Odpowiedzi NATO, Grupy bojowe UE) oraz samodzielnie na terenie kraju. Ustawowe zadania centrów zarządzania kryzysowego, czy też innych elementów systemu zarządzania kryzysowego nie uwzględniają problematyki użycia sił w wymiarze zewnętrznym, sojuszniczym. **Dlatego wydaje się być zasadne rozważenie takiej struktury organizacyjnej, która pomimo braku zapisów ustawowych uwzględniałaby posiadanie takich możliwości.**

9 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku *o Policji*, Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179, art. 18.3.

10 Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku *o Żandarmerii Wojskowej*, Dz.U. z 2001 r. Nr 123, poz. 1353 z późn. zm., art. 4.1, pkt 6.

11 Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku *o Żandarmerii Wojskowej*, Dz.U. z 2001 r. Nr 123, poz. 1353 z późn. zm., art. 4.1, pkt 7.

W związku z powyższym w systemie kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi już w 2007 roku został wyodrębniony system zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej, który został zorganizowany na podstawie decyzji nr Z-1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. *w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej*, rozkazu nr Z-412/DOW/DSO SZ RP Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 27 kwietnia 2007 r. *w sprawie funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej* oraz decyzji nr Z-3/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 stycznia 2002 r. *w sprawie wprowadzenia do użytku Regulaminu Sztabu Kryzysowego MON*. W ramach prac związanych z organizacją nowego systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP zaistniała potrzeba zredefiniowania systemu zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej w tym funkcjonowania i umiejscowienia CZK MON. W celu wypracowania jak najlepszego rozwiązania należało wziąć pod uwagę przepisy prawne wraz ze wszystkimi zobowiązaniami z nich wynikającymi, uwarunkowania związane z nową strukturą dowodzenia, dotychczasowe doświadczenia z funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego MON oraz doświadczenia z innych resortów zobowiązanych do organizowania centrów zarządzania kryzysowego. System ZK MON powinien być integralną częścią krajowego systemu zarządzania kryzysowego. Jak wynika z charakteru funkcjonowania Sił Zbrojnych RP, które są zobowiązane posiadać zdolności odpowiedzi na zagrożenia zewnętrzne oraz wewnętrzne, ich realne potrzeby wymuszają posiadanie zdolności reagowania zarówno na sytuacje kryzysowe na zewnątrz kraju i wewnątrz, na sytuacje polityczno-militarne i niemilitarne, bowiem sytuacja kryzysowa może posiadać charakter militarny i niemilitarny.

Zagrożenia militarne w obecnych uwarunkowaniach są trudne do jednoznacznego określenia. Termin ten jest często powiązany z użyciem lub groźbą użycia sił i środków o charakterze zbrojnym. Zagrożenia militarne tak jak każde zagrożenie będą powodowały powstanie sytuacji kryzysowej. Natomiast sytuacje kryzysowe mogą mieć charakter zarówno militarny, jak i niemilitarny. Bazując na ogólnej interpretacji sytuacji kryzysowej, można dokonać próby określenia, kiedy będziemy mieli do czynienia z militarną, a kiedy z niemilitarną sytuacją kryzysową. W szerokim ujęciu sytuacji kryzysowej trudno jednoznacznie rozgraniczyć jej rodzaj i charakter, można natomiast wskazać pewne cechy, które będą ją charakteryzowały. Militarna sytuacja kryzysowa będzie zagrażała żywotnym interesom państwa i społeczeństwa, zostaną zagrożone cele polityczne, zagrożona będzie niepodległość i integralność terytorialna. Na tej podstawie należy przyjąć, że militarna sytuacja kryzysowa będzie dotyczyć co najmniej skali państwa, a czynnikami bezpośrednio powodującymi sytuację kryzysową będą zagrożenia polityczne, społeczne i gospodarcze, które

spowodują potrzebę zaangażowania sił zbrojnych do przywrócenia równowagi funkcjonowania państwa, a ponadto czynnikiem bezpośrednio powodującym ten rodzaj zagrożenia będzie użycie sił zbrojnych o charakterze militarnym lub paramilitarnym. W narodowych uwarunkowaniach konsekwencją militarnej sytuacji kryzysowej może być wprowadzenie stanu nadzwyczajnego (wyjątkowego lub wojennego) lub wprowadzenie podwyższonego stanu gotowości obronnej państwa[12].

Zagrożenia militarne bardzo często są pochodną problemów i zagrożeń w innych dziedzinach funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Istota zagrożeń militarnych sprowadza się do pojawienia się odrębnych interesów, a w konsekwencji wystąpienia w bliższym bądź dalszym otoczeniu danego państwa określonych okoliczności bądź zbioru różnego rodzaju niekorzystnych zjawisk związanych z użyciem przemocy zbrojnej przez inny podmiot stosunków międzynarodowych, których zaistnienie prowadzi lub może prowadzić do zakłócenia równowagi funkcjonowania tego państwa i jego harmonijnego rozwoju[13].

Siły zbrojne, jak już zostało określone w niniejszym artykule, zobowiązane są do realizowania zadań wypełniając swoją misję w wymiarach: zdolności reakcji na zagrożenia militarne i zewnętrzne, wsparcia działań na rzecz ochrony ludności wewnątrz państwa oraz realizacji zdań w ramach wszelkich misji poza granicami w ramach istniejących bądź zawieranych ad hoc sojuszy. Opisując postrzeganie zagrożeń przez SZ RP, których negatywne skutki mogą przerodzić się w sytuacje kryzysowe oraz w najgorszej sytuacji w kryzysy, należy je określać właśnie poprzez pryzmat tych trzech grup zadań: obronnych w razie wojny, reagowania kryzysowego, stabilizacyjnych i prewencyjnych w czasie pokoju, bowiem ich skuteczność będzie zależna od zdolności do przeciwdziałania i sprawnego reagowania na możliwe zagrożenia militarne i wsparcie społeczeństwa w zakresie zagrożeń niemilitarnych[14]. Stąd wynika, że interpretacja sytuacji kryzysowej przez Siły Zbrojne SZ RP nie tylko będzie postrzegana poprzez pryzmat zagrożeń naturalnych (powodzie, susze, wichury, epidemie), czy technicznych (pożary, katastrofy, skażenia, eksplozje, awarie), ale również poprzez zagrożenia społeczne (terrorystyczne, wojna, konflikt zbrojny), bowiem **wojna również jest kryzysem dla państwa.** W poprzedniej *Strategii bezpieczeństwa narodowego*, interesy narodowe były określane jako żywotne, ważne i inne istotne[15]. „Żywotne interesy są związa-

12 D. Majchrzak, *Bezpieczeństwo militarne Polski*, AON, Warszawa 2015, s. 31.

13 Tamże, s. 32.

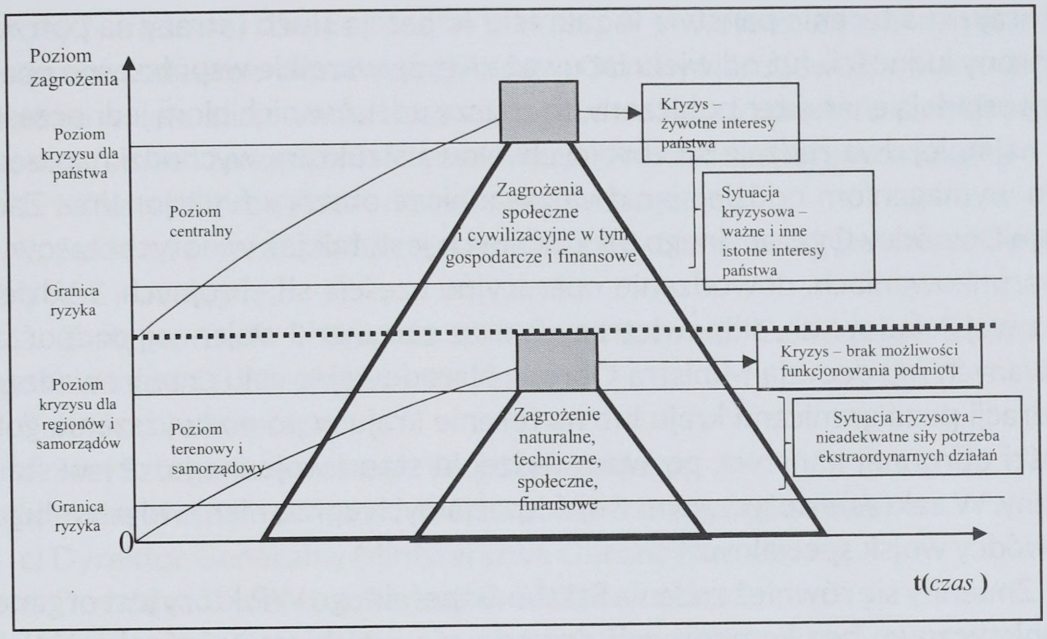
14 G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym...*, dz.cyt., s. 36.

15 *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2007, s. 4.

ne z zapewnieniem przetrwania państwa i jego obywateli. Obejmują potrzebę zachowania niepodległości i suwerenności państwa, jego integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacniania demokratycznego porządku politycznego"[16]. Ważne interesy gwarantują trwały i zrównoważony rozwój cywilizacyjny i gospodarczy, wzrost dobrobytu, nauki, ochronę dziedzictwa narodowego i środowiska naturalnego[17]. Natomiast interesy inne istotne są związane z dążeniem do zapewnienia silnej pozycji międzynarodowej państwa, umacnianiem zdolności do działania w instytucjach międzynarodowych, angażowania się we współpracę wielostronną[18]. W opinii wielu ekspertów takie postrzeganie interesów narodowych jest w dalszym ciągu uzasadnione i może stanowić również kryterium postrzegania i określania sytuacji kryzysowej i kryzysu dla państwa. Można wskazać, że oddziaływanie zagrożeń w żywotne interesy jest ekwiwalentem kryzysu dla państwa, natomiast oddziaływanie zagrożeń na interesy ważne i żywotne stanowi sytuację kryzysową. Analogicznie taki układ można stosować na poziomie terenowym i samorządowym, jednak znacznie trudniej w tym przypadku określić żywotne interesy dla tych podmiotów. Powyższe obrazuje rysunek 1.

Siły Zbrojne RP są zobowiązane do podejmowania działań zarówno w przypadku zagrożeń tych wpływających na żywotne interesy państwa, jak również tych powodujących sytuacje kryzysowe o charakterze naturalnym i technicznym. Siły zbrojne zatem ukierunkowują swoje działania w ramach zarządzania kryzysowego w zakresie o wiele szerszym, niż ten przewidziany w ustawie *o zarzadzaniu kryzysowym*. Efektem takiego podejścia jest utworzenie odpowiedniej struktury systemu kierowania i dowodzenia, która powinna być zdolna do podejmowania działań w ramach systemu zarządzania kryzysowego, określonego w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*, ale też w ramach systemu obronnego państwa, wprowadzenia jednego ze stanów gotowości obronnej państwa, czy też jednego ze stanów nadzwyczajnych, ale również w czasie lub stanie wojny.

16 Tamże, s. 4.
17 Tamże, s. 5.
18 Tamże.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 1. Interpretacja sytuacji kryzysowej i kryzysu dla państwa

Obecnie funkcjonujący system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP skonsolidował system dowodzenia wokół trzech podstawowych funkcji: planowania strategicznego, bieżącego dowodzenia ogólnego i dowodzenia operacyjnego. Według założeń system dowodzenia powinien być tożsamy zarówno w czasie pokoju, jak i kryzysu lub wojny. Utworzono Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, które stało się odpowiedzialne za bieżące, ogólnie przygotowanie, szkolenie i dowodzenie siłami zbrojnymi w czasie pokoju. W skład Dowództwa Generalnego wchodzą struktury kierowania wojskami lądowymi, siłami powietrznymi, marynarką wojenną i wojskami specjalnymi. Za dowodzenie siłami wydzielonymi do operacji reagowania kryzysowego oraz misji poza granicami kraju odpowiada Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych. Oba dowództwa posiadają w swojej strukturze Połączone Centrum Operacyjne (JOC – *Joint Operational Center*). Zgodnie z założeniami obaj dowódcy realnie dowodzą siłami lądowymi, powietrznymi, morskimi i specjalnymi, przy czym Dowódca Generalny działaniami bieżącymi, koncentrując się na zasobach osobowych, prowadzeniu analiz rozpoznawczych, planowaniu operacyjnym, planowaniu rozwoju poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, zabezpieczeniu i wsparciu działań oraz procesem szkolenia, ćwiczeń[19], Dowódca Operacyjny działa w sferze bieżących operacji poza granica-

19 Na podstawie zapisów ustawy z dnia 21 czerwca 2013 *o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych ustaw*, Dz.U. z 2013 r., poz. 8852.

mi kraju i na terenie państwa w zakresie wsparcia służb i straży na potrzeby ochrony ludności. Już od wielu lat uważa się, że wszelkie współczesne operacje posiadają charakter połączony, to znaczy udział w nich biorą jednocześnie co najmniej dwa rodzaje sił zbrojnych. Nowa struktura wychodzi naprzeciw tym wymaganiom oddzielając dwa zasadnicze obszary funkcjonalne. Zadaniem Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych jest, tak jak w dotychczasowych uwarunkowaniach, dowodzenie operacyjne częścią sił zbrojnych, wydzieloną z wojsk lądowych, sił powietrznych oraz marynarki wojennej, podporządkowanych mu decyzją Ministra Obrony Narodowej w celu przeprowadzenia operacji poza granicami kraju lub na terenie kraju w po podwyższeniu gotowości obronnej państwa, po wprowadzeniu stanu wojennego, czy w stanie wojny. W zakresie dotyczącym wojsk specjalnych uprawnienie to przysługuje dowódcy wojsk specjalnych[20].

Zmieniły się również zadania Sztabu Generalnego WP, który **jest organem planistycznym bez kompetencji dowodzenia wojskiem w imieniu ministra w czasie pokoju**. Szef Sztabu Generalnego został zwolniony z obowiązku opiniowania decyzji dotyczących struktury, organizacji i działalności Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z nową koncepcją, Szef SG WP odpowiada – na poziomie strategicznym – za planowanie użycia wojska, doradztwo i nadzór. Jest on zasadniczym organem pomocniczym ministra w kierowaniu armią za pośrednictwem dowódców operacyjnego i generalnego. Jednocześnie Szef SG WP oraz dowódcy generalny i operacyjny bezpośrednio podlegają ministrowi obrony.

Dla zapewnienia spójnego i skutecznego działania wojsk zarówno w sytuacjach kryzysowych wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń, niezbędne jest utworzenie wewnątrz systemu dowodzenia odpowiednich struktur organizacyjno-decyzyjnych, warunkujących wypełnienie tego zadania.

Wraz z wdrożeniem nowego systemu kierowania i dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP został wdrożony nowy system zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej. Obecnie funkcjonuje on na podstawie poniżej wymienionych dokumentów:

– Decyzji nr Z-1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 stycznia 2014 r. *w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej*;

– Zarządzenia nr 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 stycznia 2014 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministra Obrony Narodowej*.

W każdym ministerstwie zgodnie z zapisami ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* ma być utworzony zespół zarządzania kryzysowego[21]. W Ministerstwie

20 Uzasadnienie do ustawy z dnia 21 czerwca 2013 *o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, s. 2.

21 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn zm., art 12 pkt 2b.

Obrony Narodowej również został taki zespół powołany. Zespół ten jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Obrony Narodowej powoływanym doraźnie w celu inicjowania i koordynowania działań podejmowanych przez resort w ramach zarządzania kryzysowego. W skład zespołu wchodzą[22]:

1. Minister Obrony Narodowej – przewodniczący;
2. Sekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, Dowódca Operacyjny RSZ – zastępcy;
3. Zastępca Szefa Sztabu do spraw operacyjnych Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – sekretarz.

Członkami zespołu są:

a) Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
b) podsekretarze stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej;
c) Dyrektor Generalny Ministerstwa Obrony Narodowej;
d) Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych;
e) Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej;
f) Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
g) Szef Służby Wywiadu Wojskowego;
h) Dowódca Garnizonu Warszawa.

Funkcjonowanie Zespołu Zarządzania Kryzysowego MON jest istotne, zwłaszcza w przypadku podejmowania decyzji strategicznych dotyczących zagrożeń operacyjno-strategicznych, natury zewnętrznej, związanej z podnoszeniem gotowości obronnej państwa i zagrożeń społecznych. Jednak należy podkreślić, iż w bieżącej działalności w dziedzinie zarzadzania kryzysowego funkcjonują wyspecjalizowane dowództwa, wyposażone w funkcjonujące w trybie dzwudziestoczterogodzinnym służby dyżurne, posiadające odpowiednie procedury podejmowania decyzji i generowania odpowiednich sił, które samodzielnie mogą realizować zadania na szczeblu operacyjno-taktycznym, w tym reagować na zagrożenia techniczne, naturalne, czy wspierać organy SZK przy wykorzystaniu wyspecjalizowanego sprzętu. Oznacza to, że nie każdorazowo, w przypadku sytuacji kryzysowej, istnieje potrzeba zwoływania zespołu, w przeciwieństwie do innych podmiotów zarzadzania kryzysowego, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym i samorządowym. Zespół Zarządzania Kryzysowego MON, zatem powinien być przeznaczony do podejmowania strategicznych decyzji dotyczących użycia sił zbrojnych, poza tym może być również wspierany poprzez inne konstytucyjne organy, takie jak np. Rada Bezpieczeństwa Narodowego, czy Rada Gabinetowa. Sytu-

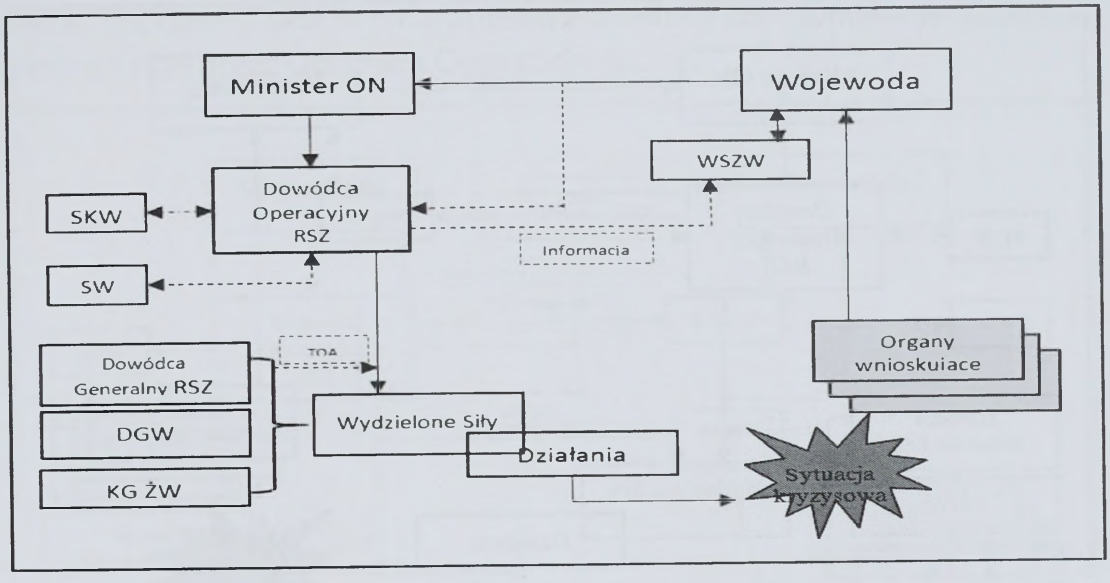
22 Zarządzenie nr 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 stycznia 2014 roku *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministra Obrony Narodowej*, § 2.1.

acja taka jest pochodną roli Sił Zbrojnych RP w szeroko pojętym zarządzaniu kryzysowym. Dlatego można skonstatować, iż w powyższych uwarunkowaniach ZZK MON w sytuacjach z dziedziny zagrożeń naturalnych, technicznych lub społecznych bez potrzeby wprowadzania stanu gotowości państwa chociażby czasu kryzysu jest uzasadniona głównie w związku z zapisami ustawowymi.

W zarządzaniu kryzysowym postrzeganym jako wsparcie administracji publicznej w MON są zorganizowane procedury podejmowania działań w oparciu o DO RSZ, pełniące funkcje CZK MO. W obecnych uwarunkowaniach oprócz Dowództwa Operacyjnego istnieje wiele podmiotów biorących udział w systemie zarządzania kryzysowego. W tym kontekście można wymienić Centrum Operacyjne, działające przy Ministrze Obrony Narodowej, które bezpośrednio odpowiada za zasilanie informacyjne ministra, a także Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, które odpowiada za przygotowanie podległych wojsk i w przypadku wniosku do ministra o użycie sil zbrojnych, skierowanego przez wojewodę, przekazuje je w podporządkowanie (TOA – *Transfer of Authority*) Dowódcy Operacyjnemu, Dowódcy Garnizonu Warszawa i Komendantowi Głównemu ŻW, którzy w swoich kompetencjach realizują podobne zadania jak Dowódca Generalny. Ponadto istotną rolę odgrywają poszczególne dowództwa ZT i jednostek wojskowych, które wydzielają z podległych struktur odpowiednie siły do realizacji zadań oraz odpowiadają za ich przygotowanie i działanie w rejonie sytuacji kryzysowej (rys. 2).

Niezwykle istotne w procedurze aktywacji sił i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej są wojewódzkie sztaby wojskowe. Szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych w dotychczasowych zadaniach odpowiadali za koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego poprzez: współdziałanie z wojewodą w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwania skutków awarii, katastrof i klęsk żywiołowych, współdziałanie z wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych w planowaniu izolowaniu przedsięwzięć logistycznych pozamilitarnych ogniw obronnych na rzecz jednostek wojskowych przegrupowujących się przez obszar województwa lub prowadzących na nim działania bojowe, współdziałanie z wojewodą w planowaniu przedsięwzięć z zakresu obronny i ochrony ludności województwa, w tym ewakuacji rodzin kadry zawodowej i pracowników wojska[23].

23 Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. *w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień* Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 242, § 4 pkt 3.



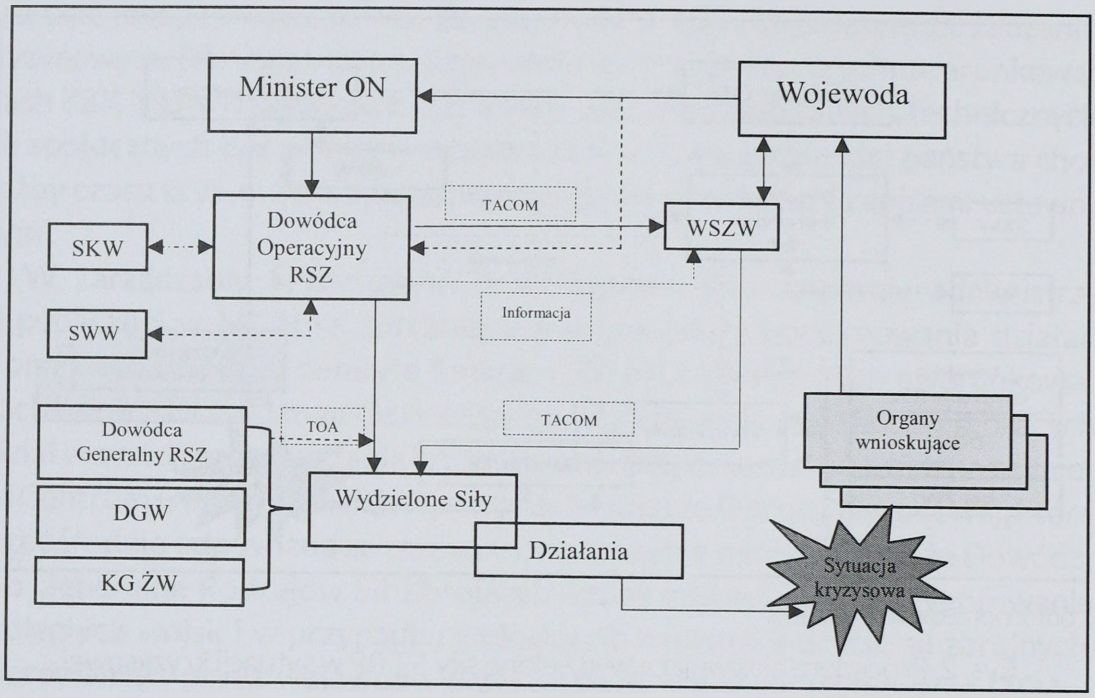
Źródło: opracowanie własne.

Rys. 2. Procedura aktywująca wydzielone siły SZ RP w sytuacji kryzysowej

Wzmocnienie Szefa WSzW wydaje się być zasadne, zwłaszcza w tzw. wąskim (wewnętrznym) rozumieniu zarządzania kryzysowego, czyli wzmocnienia przez siły zbrojne administracji publicznej głównie podczas zagrożeń naturalnych i technicznych. Rozwiązanie takie może być wdrażane w dwóch kierunkach. Po pierwsze umożliwienie Szefowi WSzW na dowodzenie siłami NSR lub przydzielonymi z wojsk operacyjnych. Szef WSzW jako reprezentant sił zbrojnych w województwie i członek wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego[24] jest organem kompetentnym w tym zakresie, przy czym należałoby rozważyć relację dowodzenia, która w opinii autora w przypadku przydzielenia wojsk operacyjnych powinna być na poziomie TACON[25] (rys. 3).

24 Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 roku *w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień*, Dz.U. z 2010 . Nr 41, poz. 242, § 4, pkt 4.

25 Relacja dowodzenia definiowana jako szczegółowe, zwykle lokalna kierowanie i kontrola działań wojsk, niezbędne do wykonania przydzielonych zadań. Dowódca posiadający takie uprawnienia może jedynie koordynować manewr i przemieszczenie na określonym obszarze. Zob. J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podręcznik dowódcy batalionu*, AON, Warszawa 2007, s. 66.



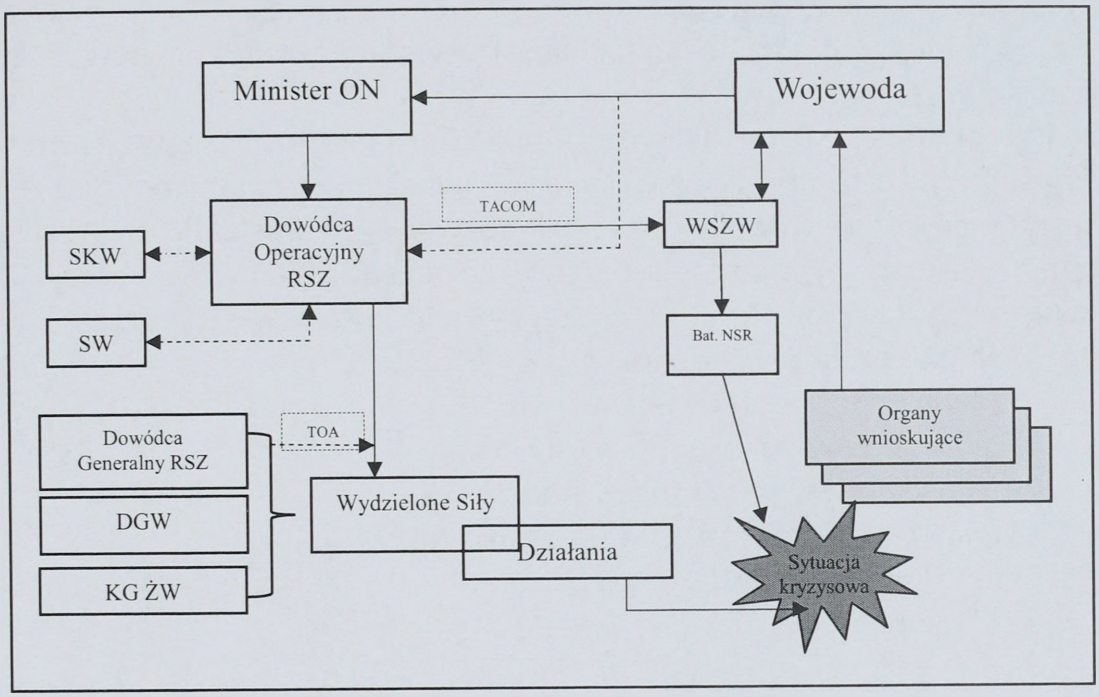
Źródło: opracowanie własne.

Rys. 3. Procedura aktywująca wydzielone siły SZ RP w sytuacji kryzysowej w wariancie wzmocnienia znaczenia szefa WSzW

Aktualnie wdrażana jest nowa koncepcja związana z odmiennym niż do tej pory kształtem funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwy (NSR), które będą skoncentrowane w 16 wojewódzkich batalionach NSR, podległych szefom wojewódzkich sztabów wojskowych (WSzW). Dlatego w drugim wariancie proponuje się aby Szef WSzW przejął w podporządkowanie batalion NSR, który zgodnie z wdrażaną koncepcją byłby realnym instrumentem dla Szefa WSzW, umożliwiając mu na podejmowanie skutecznych działań po wcześniejszym wyrażeniu zgody przez Ministra Obrony Narodowej na użycie sił zbrojnych (rys. 4).

W obu przypadkach regulacji wymagają również kwestie zależności służbowej pomiędzy Dowództwem Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych, który spełnia rolę CZK MON i dowodzi wojskami w sytuacjach kryzysowych, a Wojewódzkim Sztabem Wojskowym, który znajduje się w jurysdykcji Sztabu Generalnego i pełni rolę „gospodarza" w terenie. Wydaje się, że jednym z rozwiązań mogłoby być przekazanie uprawnień dowódczych Dowódcy Operacyjnemu nad Szefem WSzW na czas prowadzenia działań w sytuacji kryzysowej i tylko w zakresie wykorzystania sił w danej sytuacji, przy czym relacja dowodzenia pomiędzy tymi dwoma dowództwami może być określona na po-

ziomie TACOM[26]. Takie rozwiązanie umożliwiłoby koordynowanie i kontrolowanie działań przez Dowódcę Operacyjnego.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 4. Procedura aktywująca wydzielone siły SZ RP w sytuacji kryzysowej w podporządkowaniu batalionu NSR Szefowi WSzW

W świetle zdefiniowanych zadań dla Sił Zbrojnych RP oraz utrzymywania ciągłej zdolności do podejmowania działań w ramach SZK, niezwykle istotną rolę w codziennej działalności systemu zarządzania kryzysowego resortu ON pełni Centrum Zarządzania Kryzysowego. Zgodnie z nowym systemem kierowania i dowodzenia w SZ RP wariant pozostawienia CZK MON w podporządkowaniu Szefa Sztabu Generalnego był wykluczony.

Centra zarządzania kryzysowego wypełniają zasadniczą funkcję w zakresie monitoringu zagrożeń, przekazywania informacji, inicjowania działań SZK na danym szczeblu. Dlatego powinny one mieć możliwość:

1. Zachowania ciągłości działania i wymiany informacji w szczególności z innymi centrami oraz Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, które zgodnie z ustawą pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego.

2. Podejmowania własnych działań w przypadku braku zasilania zewnętrznego, uszkodzenia systemów łączności czy też wystąpienia innych awarii.

26 Relacja dowodzenie przyznająca władzę dowódcy do stawiania zadań siłom będącym pod jego dowództwem w celu wykonania misji (zadania) postawionego przez przełożonego (w tym przypadku Ministra Obrony Narodowej). Zob. tamże, s. 65.

3. Funkcjonowania w zapasowym miejscu pracy, np. w pomieszczeniach Centrum Zarządzania Kryzysowego innego organu administracji rządowej.

4. Zwiększenia obsady osobowej centrum w sytuacjach kryzysowych (sztaby kryzysowe) oraz obsługi administracyjno-biurowej zespołów zarządzania kryzysowego.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania*[27] nakłada obowiązek tworzenia centrów zarządzania kryzysowego na poziomie organów administracji centralnej. Jak wynika z niniejszych aktów prawnych centra zarządzania kryzysowego tworzą:

1. Minister Obrony Narodowej,
2. Minister Sprawiedliwości,
3. minister właściwy do spraw rolnictwa,
4. minister właściwy do spraw środowiska,
5. minister właściwy do spraw zagranicznych,
6. minister właściwy do spraw zdrowia,
7. Komendant Główny PSP,
8. Komendant Główny Policji,
9. Komendant Główny SG.
10. Szef ABW,
11. Szef AW,
12. Szef SKW,
13. Szef SWW.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że w poszczególnych ministerstwach centra zarządzania kryzysowego zorganizowane są następująco:

1. Ministerstwo Zdrowia – funkcjonuje całodobowy punkt kontaktowy. Zadania realizuje w układzie zmianowym 6 pracowników.

2. Ministerstwo Środowiska – funkcjonuje całodobowy punkt kontaktowy / dyżur telefoniczny.

3. Ministerstwo Rolnictwa – funkcjonuje w godzinach pracy punkt kontaktowy w ministerstwie, po godzinach pracy dyżur telefoniczny.

4. Ministerstwo Spraw Zagranicznych – funkcjonuje w układzie całodobowym centrum operacyjne.

5. Ministerstwo Sprawiedliwości – funkcjonuje w ministerstwie centrum zarządzania kryzysowego.

6. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (nie jest wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów jako mające obowiązek utworzenia centrum zarządzania kryzysowego) – funkcjonuje w Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP, jednostanowiskowy, całodobowy dyżur.

27 Dz.U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810.

Z powyższego zestawienia wynika, że w resorcie obrony narodowej, zgodnie obowiązującymi aktami prawnymi, utworzone powinny być trzy centra zarządzania kryzysowego: Ministerstwa Obrony Narodowej (CZK MON), Służby Wywiadu Wojskowego (CZK SWW) oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego (CZK SKW), które podlegają Ministrowi Obrony Narodowej[28].

W dotychczasowych rozwiązaniach CZK MON funkcjonowało w ramach Ministerstwa Obrony Narodowej, a zlokalizowane było w Sztabie Generalnym, gdzie szef Sztabu koordynował i nadzorował jego funkcjonowanie. Organizację i funkcjonowanie Centrum Zarządzania Kryzysowego MON regulowały: decyzja nr 245/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lipca 2010 r. *w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowe*j oraz rozkaz nr 174/Oper./P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 24 lutego 2011 r. *w sprawie nadania „Szczegółowego zakresu działania Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej"*[29]. Aktualnie zgodnie z decyzją nr Z-61/Org./P1 Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 grudnia 2013 r. *w sprawie przeformowania Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej oraz zmianie niektórych innych decyzji* od dnia 1 lutego 2014 r. pełni funkcję Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Obrony Narodowej (CZK MON – DO RSZ), rolę tę przejęło Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych RP. Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych (DO RSZ).

Usytuowanie CZK MON w tym miejscu podyktowane jest wieloma względami, ale nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie. Wejście w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590) spowodowało wprowadzenie nowych zasad organizacji krajowego systemu zarządzania kryzysowego opartego na etatowych centrach zarządzania kryzysowego, tworzonych jako komórki organizacyjne. obsługujące organy zarządzania kryzysowego i ograny opiniodawczo-doradcze. Tym samym CZK MON wpisuje się w krajowy system zarządzania kryzysowego. W związku z określonymi zadaniami jaki powinno realizować CZK, związane głównie z zasilaniem informacyjnym decydentów, zapewnieniem przepływu informacji i inicjowaniem funkcjonowania systemu zarzadzania kryzysowego, CZK MON może być podporządkowane bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej jako odrębna specjalnie do tego celu utworzona komórka organizacyjna.

28 Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz.U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810.

29 Zob. M. Banasik, *Siły Zbrojne RP we współczesnym zarządzaniu kryzysowym* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2012, s. 116–120.

Zakres realizowanych dotychczas przez Centrum Zarządzania Kryzysowego MON zadań wymaga od tej komórki integrowania wysiłków wielu instytucji i systemów resortu obrony narodowej, jak również utrzymania współpracy z podmiotami krajowego systemu zarządzania kryzysowego (tj.: Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, Centrum Operacyjnym MSZ, Centrum Antyterrorystycznym ABW i centrami zarządzania kryzysowego innych resortów i urzędów centralnych). W działalności SZK MON przed zmianami systemu kierowania i dowodzenia CZK wypracowało zasady współdziałania oraz wymiany informacji pomiędzy elementami całego systemu zarządzania kryzysowego, będąc głównym resortowym adresatem wszelkich działań związanych z zarządzaniem kryzysowym w odniesieniu do elementów krajowego systemu zarządzania kryzysowego. Mając na uwadze wprowadzone zmiany systemu kierowania i dowodzenia SZ RP, istnieje możliwość zorganizowania Centrum na szczeblu strategicznym, bądź w bezpośrednim podporządkowaniu Ministra Obrony Narodowej, co może zapewnić usprawnienie działań całego resortu w zakresie zarządzania kryzysowego, a w szczególności jednostek i komórek organizacyjnych bezpośrednio podległych ministrowi.

Takie rozwiązanie umożliwiłoby utworzenie swoistego rodzaju komórki etatowej, realizującej zadania tylko na potrzeby Ministra Obrony Narodowej, umożliwiając mu podejmowanie decyzji, skracając łańcuch dowodzenia, przyczyniając się tym samym do uelastycznienia i podniesienia sprawności funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej. Usytuowanie wyodrębnionego elementu ułatwiłby też skoncentrowanie się na zapewnieniu obsługi kancelaryjno-biurowej Zespołu Zarządzania Kryzysowego, który wraz z CZK i powołanymi do tego celu ekspertami mógłby tworzyć swoistego rodzaju sztab na poziomie strategicznym, podobnym w swojej istocie do Sztabu Wojskowego UE, który podporządkowany jest bezpośrednio Komitetowi Militarnemu, czyli ciału strategicznemu w wymiarze militarnym.

Zasadniczą wadą takiego rozwiązania jest potrzeba utworzenia dodatkowych struktur w resorcie obrony narodowej, która w imieniu Ministra Obrony Narodowej sprawowałaby nadzór nad powstałą nową strukturą organizacyjną. Kolejnym problemem jest dublowanie się funkcji istniejących już dowództw i ich wewnętrznych komórek pełniących służbę i analizujących informację w trybie dwudziestoczterogodzinnym. Z tych dwóch zasadniczych powodów rozwiązanie takie pociągałoby następstwa w postaci potrzeby utworzenia dodatkowych struktur generujących dodatkowe koszty.

Zapis w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*, stanowi, iż obowiązek utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego uznaje się za spełniony, jeżeli organy utworzyły **komórki organizacyjne w urzędach ich obsługujących lub w jednostkach organizacyjnych im podległych lub nadzorowanych, odpo-**

wiedzialnych za pełnienie całodobowych dyżurów i stwarzających gwarancję realizacji wymienionych zadań[30].

Dlatego następnym możliwym rozwiązaniem mogłoby być **włączenie CZK MON w strukturę Dowództwa Generalnego Sił Zbrojnych**. Za takim rozwiązaniem przemawiają miedzy innymi fakt funkcjonowania Dyżurnej Służby Operacyjnej (DSO – w nowych uwarunkowaniach JOC – *Joint Operational Center*), która z powodzeniem mogłaby spełniać rolę CZK MON wraz z pełną realizacją zadań w ramach nałożonych na resort obrony narodowej obowiązków, zdefiniowanych w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*, to znaczy obejmujących wsparcie władz cywilnych w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne na terytorium RP. Rozwiązanie takie przedstawia się jako pragmatyczne podejście łączące wymogi ustawowe udziału sił zbrojnych w zarządzaniu kryzysowym, które ukierunkowane jest na realizację zadań na terytorium kraju, ze strukturami dowodzenia sił zbrojnych, upraszczając procedury, co tym samym czyniłoby je bardziej efektywnymi. Dowódca Generalny, podlegając bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej realizowałby zadania na jego korzyść wykorzystując własne struktury organizacyjne, co nie wymagałoby tworzenia dodatkowych struktur oraz przekazywania uprawnień innemu organowi (Dowódcy Operacyjnemu). Funkcjonowanie CZK MON w ramach Dowództwa Generalnego nie powodowałoby też zakłóceń w procesie wymiany informacji pomiędzy innymi elementami wchodzącymi w skład systemu zarządzania kryzysowego usytuowanymi w innych resortach oraz RCB.

Funkcjonowanie Dowództwa Generalnego polega w uogólnieniu na zarządzaniu zasobami osobowymi, bieżącym dowodzeniu i nadzorowaniu podległych dowództw i jednostek wojskowych, planowaniu i nadzorowaniu procesu szkolenia, planowaniu rozwoju poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, zabezpieczeniu i wsparciu działań przygotowujących siły zbrojne do realizacji działań w ramach artykułu V traktatu waszyngtońskiego oraz obrony własnego terytorium. W związku z takim charakterem funkcjonowania Dowództwa Generalnego zasadniczą wadą omawianego rozwiązania jest jednak koncentrowanie się tylko na zagrożeniach powstających głównie na terenie kraju, pomijając aspekt możliwości tworzenia Ministrowi Obrony Narodowej świadomości operacyjnej związanej z rozwojem sytuacji kryzysowych, które mogą powstawać w związku z działalnością kontyngentów poza granicami kraju. Siły zbrojne jednak powinny zarządzanie kryzysowe definiować nieco szerzej, co było już wskazywane w niniejszym opracowaniu, pomimo, że krajowy system zarządzania kryzysowego utworzony został głównie w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności, mienia i środowiska na terytorium kraju. Utworze-

30 Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, dz. cyt., art. 13 ust. 2a.

nie CZK MON na podstawie struktur Dowództwa Generalnego spełniałoby wymagania ustawowe, ale mogłoby powodować utworzenie dodatkowych struktur, których kompetencje umożliwiałyby na dowodzenie i pozyskiwanie informacji również dotyczących zagrożeń zewnętrznych i militarnych. Pewnym rozwiązaniem byłoby, przy stosunkowo niewielkim nakładzie sił i środków, wprowadzenie rozwiązań polegających na pozyskiwaniu informacji z Dowództwa Operacyjnego lub jego DSO.

Kolejnym rozwiązaniem, które zostało zaimplementowane jest powierzenie funkcji **CZK MON Dowództwu Operacyjnemu Rodzajów Sił Zbrojnych**, w którego wewnętrznej strukturze znajduje się stanowisko dyżurne, pełniące służbę jako dyżurna służba operacyjna, współpracując z cywilnym systemem zarządzania kryzysowego (bezpośrednio z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa).

Dowództwo Operacyjne pełni rolę CZK MON, wypełniając zadania jako organ zapewniający realizację nałożonych na resort obrony narodowej zadań, zdefiniowanych w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*. Dowódca Operacyjny, podlegając bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej, realizuje zadania na jego korzyść zasilając go informacyjnie oraz alarmując w przypadku zaistnienia symptomów sytuacji kryzysowej lub jej wystąpienia. Dowódca Operacyjny zobowiązany jest jednocześnie do realizacji innych zadań wynikających chociażby z zapisów dotyczących sprawowania nadzoru operacyjnego w stosunku do prowadzonych operacji poza granicami kraju oraz innych przedsięwzięć bieżącego wsparcia służb ratowniczych na terenie kraju. Obowiązki skoncentrowane w jednym organie, polegające na dowodzeniu bieżącym oraz funkcjonowaniu w systemie wymiany informacji w strukturze zarządzania kryzysowego, spowodowały potrzebę organizacji wyspecjalizowanych struktur funkcjonalnych wewnątrz dowództwa operacyjnego (Połączone Centrum Operacyjne wraz z Oddziałem Reagowania Kryzysowego i Współdziałania z Układem Pozamilitarnym, Dyżurną Służbą Operacyjną i Oddziałem Planowania Kryzysowego).

Dużą zaletą takiego rozwiązania jest zapewnienie Ministrowi Obrony Narodowej świadomości operacyjnej jednocześnie w sytuacjach kryzysowych na obszarze kraju i poza jego granicami.

W kwestiach proceduralnych zgodnie z zapisami ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* to Minister Obrony Narodowej podejmuje decyzję o użyciu sił i środków do przeciwdziałania zagrożeniom kryzysowym lub likwidacji ich skutków. Taki zapis umożliwia Ministrowi Obrony Narodowej na upoważnienie Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych do podejmowania decyzji w sprawie użycia sił i środków, ujętych w Resortowym planie zarządzania kryzysowego, do wsparcia administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.

Takie rozwiązanie niesie jednak pewne komplikacje związane z aktywizacją sił. Wszelkie siły wykonawcze, które są przygotowane do podjęcia działań usytuowane są w jednostkach wojskowych w postaci grup zadaniowych, aktywowanych w czasie gwarantującym odpowiednie wyposażenie do realizacji zadań zarządzania kryzysowego wraz z etatowymi organami dowodzenia dowództw, komend, sztabów, inspektoratów, związków taktycznych, baz oraz jednostek wojskowych. Struktury te, zgodnie z założeniami systemu kierowania i dowodzenia SZ RP, podlegają Dowódcy Generalnemu Sił Zbrojnych. Taka sytuacja wydłuża proces podejmowania decyzji oraz komplikuje skuteczne dowodzenie Dowódcy Operacyjnemu organizowanymi doraźnie siłami. Zatem rozwiązanie to wymaga dodatkowej organizacji struktur odpowiedzialnych za przekazanie sił zadaniowych oraz nieco komplikuje podległość służbową zgrupowań zadaniowych.

Również w tym przypadku jest spełniony obowiązek utworzenia centrum zarządzania kryzysowego na podstawie zapisu w ustawie *o funkcjonowaniu komórek organizacyjnych w urzędach ich obsługujących lub w jednostkach organizacyjnych im podległych lub nadzorowanych, odpowiedzialnych za pełnienie całodobowych dyżurów i stwarzających gwarancję realizacji wymienionych zadań.*

Istnieje wiele możliwych rozwiązań związanych ze szczegółową organizacją systemu zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej. Należy jednak zauważyć, iż funkcjonujący system wraz z rozwiązaniami umożliwiającymi na szerszy zakres interpretacji zarządzania kryzysowego w MON, spełnia wymagania natury legislacyjnej, ale też natury sprawności i skuteczności działania. Pomimo występujących problemów oraz ciągłego doskonalenia i dostosowywania SZK MON do zmiennych warunków funkcjonowania sił zbrojnych i systemu zarządzania kryzysowego, a także wszelkiego rodzaju zagrożeń, należy podkreślić, że SZ RP są w ciągłej gotowości do wypełnienia wszelkich zdefiniowanych zadań. Zapewnienie bezpieczeństwa ludności, strukturom państwa oraz mieniu i środowisku jest jednym z najważniejszych determinantów gwarantujących funkcjonowanie i rozwój państwa, a SZ RP są integralnym elementem systemu je zapewniającym, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Bibliografia

Banasik M., *Siły zbrojne RP we współczesnym zarządzaniu kryzysowym* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2012.

Kręcikij J., Wołejszo J. (red.), *Podręcznik dowódcy batalionu*, AON, Warszawa 2007.

Majchrzak D., *Bezpieczeństwo militarne Polski*, AON, Warszawa 2015.

Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe na poziomie samorządowym* [w:] D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, AON, Warszawa 2014.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. *w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień* (Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 242).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania* (Dz.U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810).

Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, AON, Warszawa 2013.

Strategia bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2007.

Ustawa *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku *o Policji* (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18.04 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U z dnia 22 maja 2002 r.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. z dnia 20 lipca 2002 r.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku *o Żandarmerii Wojskowej* (Dz.U. z 2001 r. Nr 123, poz. 1353 z pózn. zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 roku *o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych ustaw* (Dz.U z 2013 r., poz. 8852).

Uzasadnienie do ustawy z dnia 21 czerwca 2013 *o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw.*

Zarządzenie nr 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 stycznia 2014 roku *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministra Obrony Narodowej.*

1.4 Uwarunkowania planowania kryzysowego

Zbigniew Ścibiorek

Wprowadzenie

Współcześnie, w dobie stabilizacji, znacznego wzrostu bezpieczeństwa międzynarodowego, poszczególne państwa i regiony stają przed nowymi wyzwaniami, których nie można jednoznacznie zdefiniować. Pojawia się szereg zagrożeń, których skutki trudno sobie wyobrazić. Zagrożenia te wynikają z różnych sytuacji, jakie mogą zaistnieć w skali mikro i makro. Mogą one mieć różny charakter i zasięg. Implikować to będzie skalą zaangażowanych sił i środków, wpłynie również na opracowywanie planu zarządzania kryzysowego.

Kwestie ogólne

W licznych opracowaniach z zarządzania kryzysowego prezentowane są różne podziały sytuacji kryzysowych i powodów ich zaistnienia. Pewnego rodzaju uogólnień z zakresu zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego dokonaliśmy z R.B. Kucem w publikacji nt: *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*[1]. Podobnie jest w podręczniku akademickim *Bezpieczeństwo wewnętrzne*[2]. Nieco inną optykę postrzegania sytuacji kryzysowych zaprezentowano w wydawnictwie Akademii Obrony Narodowej nt: *Zarządzanie kryzysowe*[3]. Wiele refleksji wynika z analizy pozycji zwartych autorstwa W. Kitlera[4], B. Wiśniew-

1 R.B. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Polskie Towarzystwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2013.

2 Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015.

3 G. Sobolewski (red. nauk.), *Zarządzanie kryzysowe*, AON, Warszawa 2011.

4 Np. W. Kitler, *Obrona cywilna(niemilitarna) w Polsce*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Wychowania i Promocji Obronności, Warszawa 2002; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. System*, Warszawa 2011; J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.

skiego[5], S. Zalewskiego czy zawartych w książce *Obronność. Teoria i praktyka*[6]. Sporo interesujących zagadnień zawartych jest w monografii *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Flis[7].

Możliwość zaistnienia sytuacji (zdarzeń) kryzysowych i ich skutki implikują potrzebę perfekcyjnego wykorzystania wszystkiego co znajduje się w gestii władz, głównie lokalnych, aby zminimalizować skutki ewentualnych sytuacji niekorzystnych. Bardzo istotne będzie poprawne kierowanie ludźmi, którzy będą zaangażowani w likwidację skutków zdarzeń destrukcyjnych dla społeczności lokalnych. Dużą rolę odegra profesjonalizm osób dowodzących akcją, którzy obok „normalnego" zarządzania jednostką samorządową lub administracyjną, będą musieli kierować akcją likwidacji skutków sytuacji kryzysowych. To od ludzi, ich postaw, zaangażowania, odporności zależeć będzie nie tylko umiejętność wykorzystania posiadanych sił i środków. Niebagatelną rolę odgrywa **plan**, który **określa co i kiedy należy uczynić, aby osiągnąć założony cel.**

W opracowywanym planie działania na ewentualność zaistnienia sytuacji kryzysowej trzeba uwzględniać szereg faktów. Należy mieć na uwadze sprawy, które można w jakiś sposób określić, ale także i te niemierzalne. Prognozując osiągnięcie założonego celu trzeba mieć na uwadze fakt, że ratownicy uczestniczący w likwidacji skutków zaistniałych sytuacji kryzysowych są podatni na stres, podlegają tym samym zjawiskom jak każdy inny człowiek w sytuacji zagrożenia życia. Ponadto ratownicy działają na własnym terenie i niejednokrotnie niosą pomoc ludziom, wśród których mogą być również najbliżsi. Konieczne jest dostrzeganie tych kwestii i tworzenie takiego modelu zarządzania ludźmi (zasobami ludzkimi), aby w sytuacjach kryzysowych byli odporni pod względem psychicznym i skutecznie likwidowali skutki niekorzystnych zdarzeń. Powinno to jednak zostać poprzedzone odpowiednimi analizami poszczególnych sytuacji oraz możliwych postaw i zachowań ludzi biorących udział w akcjach ratunkowych w tym i osób nimi kierujących[8]. Teza ta w całej rozciągłości odnosi się także do osób uczestniczących w zabezpieczeniu logistycznym wielopodmiotowych akcji ratowniczych. Jednym z możliwych rozwiązań przeciwdziałającym ewentualnym nie w pełni racjonalnym zachowaniom jest poprawnie sporządzony plan na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej, gdzie będzie dostrzegana wariantowość działania.

5 Np. B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2003.

6 J. Wołejszo, R. Jakubczak (red.), *Obronność. Teoria i praktyka*, Wyd. Bellona, Warszawa 2013.

7 R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006.

8 Por. S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.

W systemie zarządzania kryzysowego w Polsce nadrzędną funkcję pełni organ zarządzający, którego zadaniem jest w głównej mierze podejmowanie decyzji, podział zadań dla poszczególnych wykonawców i koordynowanie działań w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Organ zarządzający określa zakres przedsięwzięć, jak też ponosi odpowiedzialność za podjęte działania w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego, które sprowadzają się do zapobiegania powstawaniu sytuacji kryzysowej, przygotowania do podejmowania skutecznych działań, sprawnego reagowania i powrotu do stanu normalnego funkcjonowania. Wspomniane organy realizują swoje zadania poprzez zarządzanie, które jest procesem decyzyjnym składającym się z pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania oraz dystrybucji informacji. W każdej sytuacji muszą to być działania zorganizowane a więc także właściwie zaplanowane.

Poszczególne poziomy władzy administracyjnej posiadają w swoich zasobach narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, choćby takie jak: straż pożarna, służby ratowniczo-medyczne, służby utrzymania porządku publicznego (policja, straż miejska) itp. W przypadku niewystarczających sił i środków lub kiedy sytuacja kryzysowa obejmuje kilka rejonów szczebli administracyjnych organ nadrzędny przejmuje odpowiedzialność za rozwiązanie danej sytuacji kryzysowej, co niejednokrotnie będzie skutkować opracowaniem nowego planu działania.

Co trzeba uwzględniać?

Zasygnalizowane okoliczności i prawdopodobny przebieg (scenariusz) sytuacji kryzysowych nie są łaskawe dla osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne. W wielu przypadkach dotychczasowe metody działania (rozwiązywania problemów) nie są do zaakceptowania we współczesnych czasach i warunkach. Nieodzowne jest dokonywanie zmian, weryfikowanie przyjmowanych rozwiązań. Chcąc bowiem być przygotowanym na ewentualność zdarzeń niekorzystnych dla państwa, społeczeństwa czy przyrody trzeba się wkomponować w otaczającą rzeczywistość i umiejętnie z niej korzystać, aby efektywnie monitorować, neutralizować i eliminować skutki niekorzystnych zdarzeń. A przecież od zarania ludzkości zagadnienia dotyczące ochrony i obrony ludności przed zagrożeniami, wynikającymi zarówno z działania sił przyrody, jak i skutków działalności człowieka, są pierwszoplanowe.

Druga dekada XXI wieku jest różnie oceniana. Niebagatelny wpływ na optykę postrzegania wielu zjawisk ma stabilizacja sytuacji w Środkowej Europie. Jednakże współcześnie, w dobie znacznego wzrostu bezpieczeństwa

międzynarodowego, poszczególne państwa i regiony stają przed nowymi wyzwaniami, których nie można jednoznacznie zdefiniować. Pojawia się szereg zagrożeń, których skutki trudno sobie wyobrazić. Zagrożenia te wynikają z różnych sytuacji, jakie mogą zaistnieć w skali mikro i makro. Mogą one mieć różny charakter i zasięg. Implikować to będzie skalą zaangażowanych sił i środków. Zawsze jednak do likwidacji skutków zdarzeń kryzysowych zaangażowani zostaną ludzie, którym przyjdzie działać w warunkach ekstremalnych. To w pierwszej kolejności od postawy ratowników będzie zależeć wiele. Istotny wpływ na skalę możliwych zniszczeń, zasięg i stopień oddziaływania na społeczeństwa mieć będą postawy i zachowania poszczególnych osób, jak i społeczności lokalnych. Jak to uwzględnić w planie zarządzania kryzysowego?

Możliwość zaistnienia zdarzeń kryzysowych, niekiedy noszących znamiona katastrofy oraz skutki tych niekorzystnych zdarzeń dla społeczeństwa i środowiska implikują potrzebę perfekcyjnego wykorzystania posiadanych sił i środków. Istotną rolę odgrywać będą instytucje publiczne, które posiadają profesjonalnie przygotowany personel i dysponują specjalistycznym sprzętem. Istotne znaczenie mieć będzie obieg informacji oraz czas. Czy czynniki te da się uwzględnić podczas procesu planowania – projektowania przyszłych działań?

Warunki funkcjonowania wszelkich organizacji na początku drugiej dekady XXI wieku są nader złożone. To co obserwujemy jest rezultatem przeobrażeń, które dotyczą wszystkich sfer życia publicznego i są pochodną szeregu zdarzeń. Od najdawniejszych czasów działalność kulturalna, gospodarcza, mniej lub bardziej swobodnie, przekraczała granice polityczne, kulturalne, czy też etniczne. Powstawały sieci powiązań i interesów ekonomicznych, tworzyły się i upadały regionalne, a nawet niemal światowe ośrodki dominacji i (lub) handlu określonymi grupami towarów. Współcześnie organizacje uczestnicząc w procesie globalizacji tworzą gospodarkę światową, która umożliwia swobodny przepływ dóbr, usług, czy też czynników wytwórczych. Jednoczesny rozwój technologii powoduje lepsze i dokładniejsze poznanie świata, dostarczając coraz więcej informacji o nim, przez co wydaje się on coraz mniejszy. Świat staje się wspólnym rynkiem, na którym ludzie bez względu na to gdzie mieszkają, pragną życia w warunkach spokoju i poczucia bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednakże ten stan staje się coraz bardziej zagrożony, co zmusza społeczeństwo do dynamizowania działań ukierunkowanych na doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego i planowania użycia dostępnego potencjału. Przy czym umiędzynarodowianie wielu obszarów życia czy tez działalności gospodarczej niejednokrotnie nie jest zjawiskiem korzystnym dla kwestii dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i zadań realizowanych w trakcie zarządzania kryzysowego.

W dobie gospodarki rynkowej, globalne przedsiębiorstwa muszą pominąć różnice między krajami oraz kulturami i zamiast tego skoncentrować się na zaspokojeniu uniwersalnych potrzeb konsumentów, spośród których ukierunkowane na bezpieczeństwo nabierają znaczenia pierwszoplanowego. Jednocześnie poszczególne organizacje publiczne – chociażby z uwagi na charakter działalności, który prowadzą, zasięg i skalę działania, różne cele, zadania, kłopoty, trudności itp. – stają się coraz bardziej specjalistyczne. Niemniej jednak w coraz większym stopniu sygnalizują, że są elementem systemu regionalnego (lokalnego) i narodowego. Akcentują swój prospołeczny charakter gdzie człowiek i jego bezpieczeństwo zajmują miejsce centralne. Przy czym, co godne jest podkreślenia, coraz większą uwagę przywiązuje się do kwestii związanych z etyką w prowadzonej działalności. W ślad za tym poczynania prospołeczne i proekologiczne absorbują przedsiębiorców w dość istotny sposób. Można jednak postawić pytanie: jak przedsiębiorcy, zwłaszcza międzynarodowi, zachowają się w sytuacji kryzysowej? Zasadne jest również postrzeganie jeszcze jednej kwestii, którą zawrę w pytaniu: w jakim zakresie można planować użycie środków będących w dyspozycji nierodzimych podmiotów gospodarczych?

Procesy umiędzynarodawiania coraz wyraźniej dotykają także sfery społecznej i samego człowieka, kreując nową jakość życia. Zmieniają jego zachowania, postawy i systemy wartości. Człowiek poddawany jest działaniu takich procesów, jak: przenikanie kultur, wzrost wzajemnych powiązań, naśladownictwo itp. Ich skutkiem jest osłabienie tożsamości narodowej i kulturowej, homogenizacja postaw, zwyczajów i tradycji, co prowadzić może do uniwersalizacji społecznych norm i wartości, do ukształtowania *obywatela świata*, oderwanego od korzeni narodowych i terytorium. Ale we współczesnym świecie dostrzec należy także inną tendencję – działanie swoistej siły odśrodkowej, będącej próbą obrony i ochrony narodowych wartości. Może właśnie ta siła sprawi, że koncepcja *uniwersalnego człowieka* nie jest jedyną możliwą wizją dla przyszłych pokoleń. Nie tylko ja wyrażam przekonanie, że niezależnie od dokonanych przeobrażeń człowiek nadal pozostanie sobą, będzie mieć swój niepowtarzalny system wartości, swoją ocenę zjawisk i poczucie przynależności do społeczności, niekiedy indywidualną ocenę szeregu zjawisk społecznych, co być może wypacza pewne kwestie z obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego.

Przeobrażający się świat niesie z sobą nowe wymagania. Rodzą się coraz większe oczekiwania w stosunku do dyscyplin naukowych, jakimi są nauki o bezpieczeństwie i nauki o obronności. Wielość ujęć oraz ciągła ewolucja poglądów na temat bezpieczeństwa narodowego powoduje, że kwestie te nie zawsze są należycie interpretowane. Wśród szerokich kręgów społeczeństwa dominują najczęściej tzw. potoczne teorie bezpieczeństwa. Istotną zaś

cechą wiedzy potocznej są złudzenia, czyli różnego rodzaju błędy i deformacje poznawcze, na ogół nieuświadamiane i dlatego tak trudne do zakwestionowania. Pozwalają one człowiekowi, co prawda, na zachowanie pewności i orientacji w świecie, wynikających ze złudnego zrozumienia przez niego otaczającej rzeczywistości, lecz oddalają go od poznawania prawdy. Z tego faktu wynika, iż potocznej wiedzy o bezpieczeństwie nie należy lekceważyć. Trzeba ją ujawniać i rzetelnie precyzować w aspekcie teoretycznym. Mówiąc językiem postmodernistów, należy zainicjować proces rekonstrukcji i dekonstrukcji wcześniej wymienionych dyscyplin naukowych. Wyzwania, przed jakimi stanęła ludzkość, wymuszają bowiem konieczność działania na wielu płaszczyznach, według określonej uznanej teorii. Zarówno uczeni, jak i politycy zajmujący się problematyką bezpieczeństwa są zgodni, że zakres pojęciowy permanentnie rozszerza się wskutek rozwoju cywilizacyjnego o nieznane dotychczas wyzwania i zagrożenia oraz nowe środki i sposoby ich eliminowania. Nie można pomijać implikacji wynikających z faktu, że współczesna treść pojęcia bezpieczeństwa państwa obejmuje zarówno kwestie polityczne i militarne, jak i aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne i etniczne. Czy kwestie te da się ująć w opracowywanym scenariuszu zdarzeń wynikających z zaistnienia sytuacji kryzysowej?

Diagnozując otaczającą nas rzeczywistość mamy podstawy stwierdzić, że obok zjawisk korzystnych dla ludzkości pojawiają się zagrożenia, o których niejednokrotnie myślano, że przeszły już do historii. Koresponduje to z tym, że dla większości państw, uczestników życia międzynarodowego, troska o zapewnienie własnego bezpieczeństwa jest potrzebą o charakterze egzystencjalnym. Bez jej zaspokojenia nie jest możliwe realizowanie wszystkich innych celów i aspiracji zarówno państw, narodów, sojuszy, jak i społeczeństw.

Podobnie jest w odniesieniu do instytucji publicznych predysponowanych do udziału (realizacji zadań) w sytuacjach kryzysowych. Personel tych organizacji musi posiadać szczególne predyspozycje, a kwestie ludzkie postrzegać jako bardzo istotne – wprost pierwszoplanowe. Fakt ten przemawia za tym, że dobór, zwłaszcza ratowników, musi być bardzo staranny. Każdy człowiek w zdarzeniach (sytuacjach) kryzysowych niesie pomoc drugiej osobie i środowisku w którym żyjemy. Niejednokrotnie czyni to z narażeniem zdrowia lub życia.

Przybliżone powyżej kwestie mogą być podstawą do sformułowania szeregu wniosków. Część wspomnianych refleksji odnosi się do warunków w jakich działają współczesne organizacje publiczne, np. Państwowa Straż Pożarna, Policja. Najogólniej rzecz ujmując nie są one zbyt łaskawe. Wobec personelu, przełożonych, czy też kadry zarządzającej, poprzeczka wymagań i oczekiwań, ukierunkowana przede wszystkim na dużą efektywność działania, jest

podniesiona dość wysoko. Zapewne w przyszłości sytuacja ulegnie zmianie w kierunku jeszcze większej profesjonalizacji, na co niewątpliwy wpływ mieć będzie zmienność warunków i dynamika zachodzących przeobrażeń, a także wzrastająca możliwość zaistnienia zdarzeń niekorzystnych. Miały one miejsce w przeszłości i zapewne będą występowały, pomimo coraz doskonalszych rozwiązań monitorowania i zapobiegania różnego rodzaju zagrożeniom, które w wielu przypadkach trudno jednoznacznie zdefiniować. Czy kwestie te da się uwzględnić w opracowywanym planie zarządzania kryzysowego?

Dziś zmienność warunków życia ludzi, funkcjonowania wszelkich firm i instytucji jest czymś naturalnym. Zbiór uwarunkowań występujących zarówno w przypadku konkretnego podmiotu, jak i jego otoczenia jest stosunkowo prosty do zdefiniowania. Całkiem inaczej przedstawia się sprawa, jeśli chodzi o określenie wzajemnych powiązań poszczególnych czynników i ich wpływu na konkretne zjawiska występujące w otaczającej nas rzeczywistości. Teoretycy, przy wsparciu praktyków, niejednokrotnie podejmują próby uporządkowania tych czynników, określenia, który, w jaki sposób i z jaką mocą oddziałuje na społeczeństwo i środowisko. W wielu wypadkach próby te kończą się sukcesem, zwłaszcza wtedy, gdy mamy do czynienia z konkretnym podmiotem (zbiorem), funkcjonującym w dającej się zdefiniować rzeczywistości. Jednak w sytuacji próby uogólnienia sprawa przedstawia się całkiem inaczej. Na taki stan rzeczy składa się wiele czynników. Niebagatelny wpływ na to ma fakt, że w porównaniu z minionymi laty, obecnie postęp cywilizacyjny powoduje, że coraz szybciej powstają (pojawiają się) nowe czynniki, zmienia się zakres ich znaczenia. Zmianie ulegają również wzajemne zależności między poszczególnymi czynnikami. W takiej sytuacji nader trudne staje się precyzyjne przedstawienie warunków funkcjonowania współczesnych organizacji publicznych, o czym wspomina się w szeregu opracowaniach. Pocieszające jest to, że ten stan coraz częściej zaczyna przybierać charakter zjawisk uporządkowanych. To z kolei stwarza warunki do powstawania korzystnych procesów, jak chociażby związanych ze zwiększaniem możliwości rozpoznawania i neutralizowania niekorzystnych zjawisk, które w ocenie społecznej mogą podwyższać poziom bezpieczeństwa wewnętrznego. Są to jednak czynniki niemierzalne, trudne – wręcz niemożliwe – do określenia i uwzględnienia w prognozowaniu zdarzeń.

Dodającym otuchy jest fakt, że coraz większe grono osób widzi, że wraz z dynamiką zmian, przyjmowane rozwiązania, sposób realizacji zadań, stosunkowo szybko się dezaktualizują. Stosownie więc do przeobrażeń dokonywane są modyfikacje rozwiązań, które gwarantowały wysoki poziom satysfakcji w minionych latach. Przy czym zmiany te stały się coraz bardziej nowatorskie, kosztowne, szybkie i trudne do przewidzenia. Nie pozostaje to bez wpły-

wu na kierowanie (zarządzanie czy dowodzenie) w sytuacjach (zdarzeniach) kryzysowych, które staje się coraz trudniejszą sztuką, a na poprawność dokonywanych rozstrzygnięć wpływa wiele czynników. Podejmowane decyzje, odnoszące się do przyszłości, obarczone są odczuciem dużej niepewności. Przewidywanie i planowanie (prognozowanie) staje się bardziej złożone, zawiera coraz więcej znaków zapytania. Coraz częściej zachodzi konieczność kompleksowego analizowania otoczenia i uregulowań międzynarodowych, zwłaszcza unijnych, i dostrzegania większej niepewności co do tendencji rozwojowych analizowanych zjawisk. Zbieżne jest to z tezą, że złożoność i niepewność otoczenia wzrastają w miarę umiędzynarodowienia różnorodnych stosunków między poszczególnymi regionami, narodami, organizacjami (stowarzyszeniami), a nawet społecznościami lokalnymi.

Zakreślone warunki akcentują potrzebę myślenia strategicznego. Ono odgrywa pierwszoplanową rolę i stanowi istotne antidotum na złożoność współczesności. Strategiczne podejście do wielu zjawisk to szczególnego rodzaju paradygmat działania osób na stanowiskach kierowniczych (dowódczych). Takie pojmowanie spraw jest nieodzowne chociażby dlatego, że każde działanie, zwłaszcza nierutynowe, o złożonej strukturze wymaga namysłu i refleksji, zidentyfikowania i przeanalizowania (rozważenia) możliwych skutków, naturalnie według wiedzy i intuicji osoby, która je podejmuje. Wymaga ono więc myślenia, czyli dążenia do poznania, rozumienia i wnioskowania, skupienia uwagi na tym, co wymaga rozwiązania problemu i zastanowienia się, co zrobić i jak to uczynić oraz jakie będą tego skutki. W całej rozciągłości odnosi się to również do sytuacji kryzysowych.

Jaki plan?

Wnikliwa analiza szeregu dokumentów oraz zapisów w publikacjach zwartych pozwala wysnuć wniosek, że proces zarządzania kryzysowego można różnie definiować. W ślad za tym wymienia się szereg elementów tych zdarzeń, które nie są zdarzeniami korzystnymi dla pojedynczych osób, społeczności i szeroko rozumianej infrastruktury, a nawet pewnych elementów związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Zawsze jednak w sytuacjach kryzysowych, działaniach zorganizowanych trzeba opracować plan. W każdej sytuacji jego rola jest zróżnicowana, podobnie jak i stopień szczegółowości.

Teraźniejsze lata dowodzą, że prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji kryzysowej jest stosunkowo duże. Takie postrzeganie rzeczywistości to przede wszystkim wynik oceny przeobrażeń jakie się dokonują wokół nas,

o czym już sygnalizowałem. Wszystko się zmienia, a skala i tempo przeobrażeń są coraz intensywniejsze i przybierają większe rozmiary. Do rozwiązywania wszelkich problemów, podejmowania decyzji, nieodzowna jest informacja. Jest jej dużo, co wcale nie sprzyja rzetelnej ocenie analizowanych zjawisk. Nadmiar informacji sprawia, że jej selekcja staje się przedsięwzięciem złożonym i wymagającym czasu. Obecnie przysłowiowe oddzielenie ziarna od plew absorbuje w stopniu dość istotnym. A przecież bez wiarygodnej informacji trudno jest planować i podejmować racjonalne działania z udziałem ludzi w rolach pierwszoplanowych.

Pojęcie planowania, od łacińskiego *planta* – szkic budynku, oznacza zaprojektowanie sposobu wykonania w przeciwieństwie do improwizowania (łac. *improvidere*)[9].

Planowanie jest zawsze związane z przyszłością. Ma na celu ustalanie najkorzystniejszych możliwości postępowania w przyszłości, to określenie szans i zagrożeń w obszarze działania.

Słownik języka polskiego definiuje plan (planowanie) jako[10]:

– zamiar, zamysł, pomysł, projekt;

– program zadań i prac z dziedziny gospodarczej, kulturalnej itp., które mają być wykonane w określonym czasie.

Na ogół planowanie pojmuje się jako element zarządzania; polegający na decydowaniu o podjęciu działań zorientowanych na wywołanie zjawisk, które nie zaistniałyby samoistnie. Planowanie to również przewidywanie warunków działania w ramach określonych granic czasowych, wyznaczanie celów i zadań oraz środków i sposobów ich najkorzystniejszej realizacji. **Plan to dokument, który jest projektem przyszłości** jakiej pragniemy (wynik planowania), zawierający skuteczne środki do jej realizacji. Podstawową cechą planu jest jego celowość gdyż plan formułowany jest dla zapewnienia sprawnej realizacji postawionego celu.

Innymi słowami **planowanie musi mieć precyzyjnie określony cel działania**, bowiem cel i celowość działania są kategoriami nadrzędnymi w ludzkim (i kierowniczym) postępowaniu. Zdefiniowanie celu, czyli określenie tego co chce się osiągnąć, jest punktem wyjścia do nakreślenia ścieżki postępowania czyli sprecyzowania co trzeba zrobić, gdzie, kiedy, w jakiej kolejności i jakimi siłami oraz środkami (zasobami)[11].

Planowanie wymieniane jest na pierwszym miejscu w każdym działaniu, a klasycy teorii organizacji i zarządzania (np. Stoner, Freeman, Gilbert) twier-

9 *Słownik polsko-łaciński*, PWN, Warszawa 1989, s. 230.

10 *Słownik języka polskiego*, praca zbiorowa, t. II, Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1979.

11 Por. Z. Ścibiorek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Difin, Warszawa 2010, s. 64.

dzą, że ta funkcja zarządzania jest ciągiem określonych działań, w których wyniku następuje ustalenie celów i odpowiednich przedsięwzięć (czynności) zmierzających do osiągnięcia tychże celów. Planowanie oznacza, iż kierownicy (zarządzający) z góry obmyślają cele i działanie oraz, że ich działania oparte są na jakiejś metodzie, planie, logice[12].

Praktycznie nie ma współcześnie dziedziny działalności, którą można by realizować bez planowania. R.W. Griffin uważa, że „...planowanie jest działalnością uniwersalną. Uprawiają ją wszystkie organizacje, nie ma jednak dwóch organizacji, które by to robiły w sposób identyczny..."[13].

Zasadne jest przytoczyć spostrzeżenia T. Majewskiego, który po przeanalizowaniu licznych definicji wyodrębnia w nich pewne wspólne elementy planowania[14]:

– dotyczy celów oraz sposobów realizacji przyszłych działań;

– jest myślową operacją, która powinna poprzedzać i przygotowywać przyszłe działania;

– opiera się na analizie obecnych oraz prognozowanych informacjach o otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym organizacji;

– wymaga ustalania i porównania celów i wariantów sposobów działania i następnie podejmowania decyzji.

Powyższe rozważania wskazują, że planowanie jest działaniem celowym i długookresowym. Nie jest podejmowane z „nakazów mody" ale z potrzeby właściwego działania.

Skoro jesteśmy członkiem NATO to zasadne jest wspomnieć, że w odniesieniu do tego sojuszu cywilne planowanie kryzysowe (CEP) jest jednym z trzynastu obszarów planowania obronnego i realizuje następujące zadania[15]:

– wsparcie narodowych władz w sytuacjach kryzysów niemilitarnych;

– ochrona ludności cywilnej;

– współpraca między państwami partnerskimi w dziedzinie planowania;

– podtrzymanie warunków dla normalnego funkcjonowania ludności cywilnej w sytuacji kryzysowej;

– zarządzanie dostępnością cywilnych sił i środków reagowania;

– cywilne wsparcie operacji reagowania kryzysowego.

W Polsce pojęcie planowania cywilnego po raz pierwszy pojawiło się w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*. Ustawa, definiuje to pojęcie jako cało-

12 J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert Jr., *Kierowanie*, Warszawa 1998, s. 25.

13 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1998, s. 199.

14 W. Kitler (red. nauk.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2011, s. 19–20.

15 Tamże, s. 44–45.

kształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, w szczególności[16]:

– całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego (przedsięwzięcia te polegają na opracowywaniu planów, w tym planów zarządzania kryzysowego, i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru,

– planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Godna podkreślenia jest jeszcze jedna kwestia. Artykuł 5 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*... nakazuje obligatoryjnie tworzenie *planów zarządzania kryzysowego* na poziomach: krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Celem tych planów jest zaplanowanie optymalnego wykorzystania dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny oraz wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. Nr 89, poz. 590, z dnia 21 maja 2007 r. z późn. zm.) określa zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej, będącej elementem kierowania bezpieczeństwem państwa. Tym samym zobowiązuje ona wszystkie organy administracji samorządowej i rządowej do planowania sposobów reagowania na wszelkiego rodzaju zdarzenia nadzwyczajne – sytuacje kryzysowe.

Opracowanie *Planu zarządzania kryzysowego* jest jednym z najistotniejszych zadań planowania cywilnego. Jest efektem rozpoznania zagrożeń i przygotowania się na ich wystąpienie. Jest zbiorem informacji i zasad, którymi należy się kierować, aby zminimalizować straty wywołane sytuacją kryzysową.

Plan zarządzania kryzysowego powinien określać struktury i zasady organizacyjne instytucji i zespołów odpowiedzialnych za funkcjonowanie organów administracji publicznej (w województwie, powiecie, gminie) oraz realizację zadań mających na celu złagodzenie prognozowanych skutków zdarzenia; oraz przywracanie i odtwarzanie warunków bytowania po zdarzeniu. Formułuje zadania i zakresy odpowiedzialności osób funkcyjnych podczas działań

16 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U.07.89.590 z późn. zm.

związanych z przeciwdziałaniem i likwidacją skutków zdarzeń powodujących sytuacje kryzysowe z uwzględnieniem klasycznych faz (etapów) zarządzania kryzysowego, tzn. zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

Plan zarządzania kryzysowego musi zapewnić systemowe, skoordynowane i efektywne reagowanie na zdarzenia kryzysowe, mające charakter klęski żywiołowej. Ponadto powinien on spełniać następujące funkcje[17]:

– ujednolicać procedury prowadzenia działań ratowniczych przez różne rodzaje służb;

– określać zasady współdziałania oraz sposoby i okoliczności zwracania się o pomoc do szczebla nadrzędnego w zależności od zakresu powstałego zagrożenia;

– określać niezbędne dokumenty planistyczne w organach administracji rządowej i samorządowej oraz dla podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie działań w sytuacjach kryzysowych.

Plan ten ponadto definiuje potencjalne zagrożenia na administrowanym obszarze, a także funkcje organów odpowiedzialnych za: ratownictwo, łączność, opiekę medyczną, ewakuację, zaopatrzenie w wodę, żywność i inne środki materiałowe; pomoc społeczną; transport; energetykę; alarmowanie i ostrzeganie; współpracę z mediami; finanse, porządek publiczny i przestrzeganie prawa. Działania te ujmowane są według stałych etapów zarządzania kryzysowego.

Plan zarządzania kryzysowego określa udział w sytuacjach kryzysowych wielu podmiotów, które na co dzień realizują swoje zadania na rzecz szeroko rozumianej ochrony ludności. Istnieje więc konieczność uzgadniania dokumentów planistycznych z instytucjami angażowanymi w zarządzanie kryzysowe oraz organem administracji szczebla nadrzędnego, uprawnionym do zatwierdzania planu. Jest to nie tylko wymóg przepisów prawa, ale przede wszystkim chodzi o zapewnienie zgodności planu z planami szczebli nadrzędnych, które powinny się wzajemnie uzupełniać i uwzględniać potrzeby i możliwości organów administracji publicznej na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego.

17 R. Dynak, *System reagowania kryzysowego w powiecie pułtuskim*, praca studyjna, AON, Warszawa 2002, s. 25.

Podsumowanie

Planowanie kryzysowe jest procesem z wieloma niewiadomymi, zbyt wiele czynników czy też okoliczności może wpływać na to co będzie miało miejsce podczas dążenia do osiągnięcia nakreślonego celu. W tej sytuacji celowość (realność), czyli oparcie się na dobrym rozpoznaniu obiektywnych uwarunkowań funkcjonowania organizacji i uzyskanie pewności, że przy dostępnych środkach i określonych warunkach osiągnięcie celu jest prawdopodobne, jest czymś pierwszoplanowym. Ponadto musi być zgodność wewnętrzna (spójność), oznaczająca, że cele nie są ani sprzeczne, ani nie przeszkadzają sobie wzajemnie. Niebagatelne znaczenie ma operatywność, czyli odpowiednia czytelność, zrozumiałość i ścisłość, nadająca się do realizacji zgodnej z przewidywanym wykorzystaniem zasobów i tokiem działania. Choć dopiero na czwartym miejscu ale jakże istotna będzie elastyczność, pozwalająca na realizację zadań w zmienionych warunkach przez uwzględnienie możliwości różnych wariantów rozwiązań. To będzie nie tylko odpowiedzią na realną zmienność warunków danej sytuacji kryzysowej, ale pozwoli również ratownikom działać nieschematycznie. Wspomniana elastyczność to również możliwość wykazania profesjonalizmu przez uczestników biorących udział w konkretnym zdarzeniu kryzysowym.

Bibliografia

Dynak R., *System reagowania kryzysowego w powiecie pułtuskim*, praca studyjna, AON, Warszawa 2002.

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1998.

Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.

Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2006.

Kitler W. (red. nauk.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2011.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. System*, Warszawa 2011.

Kitler W., *Obrona cywilna(niemilitarna) w Polsce*, Ministerstwo Obrony Narodowe, Departament Wychowania i Promocji Obronności, Warszawa 2002.

Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994.

Kuc R.B., Ścibiorek Z., *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Polskie Towarzystwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2013.

Słownik języka polskiego, praca zbiorowa, t. II, Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1979.

Słownik polsko-łaciński, PWN, Warszawa 1989.

Sobolewski G. (red. nauk.), *Zarządzanie kryzysowe*, AON, Warszawa 2011.

Stoner A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R. Jr., *Kierowanie*, Warszawa 1998.

Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015.

Ścibiorek Z., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Difin, Warszawa 2010.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U.07.89.590 z późn. zm.).

Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2003.

Wołejszo J. i Jakubczak R. (red.), *Obronność. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.

1.5 Zarządzanie kryzysowe a stany nadzwyczajne

Gabriel Zmarzliński

Wprowadzenie

Temat konferencji *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego* podnosi wiele interesujących wątków i zagadnień. Skłania do refleksji, do podzielenia się swoimi przemyśleniami. Spośród nich podniosę kwestię granicy między zarządzaniem kryzysowym a stanami nadzwyczajnymi, których ramy prawne i sytuacyjne określa *Konstytucja* w rozdziale XI. Inaczej mówiąc – czy istnieje etap przejścia od zarządzania kryzysowego do działania z zastosowaniem przepisów stanu nadzwyczajnego. Najprościej można odpowiedzieć nie. Gdy konkretny stan zostanie wprowadzony, podany do publicznej wiadomości, wtedy – niejako automatycznie, z mocy prawa – nastąpi moment zamknięcia zarządzania kryzysowego. Jednocześnie rozpoczną się „rządy prawa" stanu nadzwyczajnego. Jest to logiczne i oczywiste. W jednym czasie, równolegle nie mogą przecież trwać działania z zakresu zarządzania kryzysowego i stanu nadzwyczajnego. Decyzje podjęte przez władze administracyjne podczas trwania procesu zarządzania kryzysowego będą realizowane oraz korygowane (jeśli będzie taka potrzeba) w stanie nadzwyczajnym. Ale idzie tu o prawne – w pierwszej kolejności, a w drugiej zaś – o praktyczne kryteria, które skłonią decydenta do takiego kroku, tj. wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Analogia do stanu wojennego z 1981 roku nasuwa się sama, szczególnie w postaci ostrych, miałko uargumentowanych oskarżeń oraz procesów sądowych.

Ustawa stanowi...

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym[1] w art. 3 stanowi, że „przez sytuację kryzysową, należy rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych, przy równoczesnym, poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte

1 Ustawa z dnia 26 kwietnia *2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej". Z tej definicji czytelnie wynika, że kryterium są tu „użyte środki", których ilości i jakości można się domyślać. Ale w sumie użyte, „nie uzasadniają one wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych". Właściwie, w tym miejscu można byłoby zakończyć ten krótki wywód, gdyby nie fakt, że ta definicja nie obowiązuje, została uchylona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (TK) 21 kwietnia 2009 roku[2].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Otóż, przedmiotową ustawę zaskarżyła grupa posłów podnosząc, że w definicji sytuacji kryzysowej zawarto wieloznaczne zwroty. Posłom głównie chodziło o zapis – „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych", który jest pojęciem socjologicznym. Uznali oni, że nie jest możliwe precyzyjne określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego pojęcia. „Wnioskodawca wskazuje także na niepoprawne zastosowanie w art. 3 pkt 1 ustawy pojęcia >instytucji publicznych<. Wniosek taki formułuje, odnosząc się do wzajemnych relacji pomiędzy takimi pojęciami pokrewnymi, jak: >organ administracji rządowej<; >organ administracji publicznej<; >instytucje< i >przedsiębiorcy<. Wskazuje, że wątpliwości co do wzajemnych relacji między tymi pojęciami nie dadzą się usunąć w drodze wykładni. Z tych względów uznaje, że zaskarżony art. 3 pkt 1 ustawy ingeruje w prawa i wolności konstytucyjne i jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 *Konstytucji*"– cytuję za sentencją wyroku TK. Jednocześnie TK określił czas 12 miesięcy na zmianę tego przepisu.

Co wobec powyższego jest istotne – wnioskodawcy nie zakwestionowali poprzedniego zapisu w części, że „poważne zakłócenia w funkcjonowaniu instytucji publicznych (nie będą – moje GZ), jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*". Znowelizowana treść art. 3^3, przedmiotowej, a nie zakwestionowanej części jednak nie zawiera. Nie tylko dla naukowców, ale głównie dla praktyków pozostaje pytanie o granicę między zarządzaniem kryzysowym a stanem nadzwyczajnym. Kwestię tę podczas rozprawy próbował wyjaśnić Prokurator Generalny. Zwrócił uwagę, iż *Konstytucja* nie wprowadza żadnego stanu pośredniego, pomiędzy dwoma

2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, Dz.U. Nr 65, poz. 553.

3 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r., Dz.U. 2013, poz. 1166.

pojęciami – zagrożeniami szczególnymi, o których jest mowa w art. 228 ust. 1 *Konstytucji*), a sytuacjami (zagrożeniami) kryzysowymi. Zdaniem Prokuratora „*Konstytucja* rozróżnia wyłącznie zagrożenie >zwykłe< i zagrożenie szczególne dla państwa i obywateli"[4]. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożenia („sytuacji kryzysowej"), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Tu pojawia się pytanie – czy *Konstytucja* powinna zawierać takie „uszczegółowienie", o którym mówi Prokurator? Osobiście uważam, że nie, gdyż jest to „sfera praktyki", która – jeśli „życie" to wykaże, może być uregulowana ustawowo. Takiego wymogu też nie należałoby oczekiwać od twórców *Konstytucji*. Jednocześnie, uzupełniając myśl Prokuratora Generalnego, cytuję „zagrożenia szczególne", które określa *Konstytucja*[5]. *A są to:*

Zagrożenia szczególne w *Konstytucji*

– zewnętrzne zagrożenia państwa, zbrojna napaść, gdy z międzynarodowej umowy wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229). Wtedy Prezydent, na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny. Ważne tu jest słowo – „może". To znaczy, że *Konstytucja* pozwala Prezydentowi na własną ocenę sytuacji i logicznie z tego wynika, że może być inna niż Rady Ministrów. A opis tych zagrożeń jest względnie klarowny i nie wywołuje istotnych sprzeczności. Ważne, co podkreślam, że te zagrożenia będą pochodzić z zewnątrz państwa. Logicznie rzecz biorąc, nie można wykluczyć ich wspomagania przez siły destrukcyjne wewnątrz państwa, ale to już oddzielna sprawa;

– zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230). Wtedy Prezydent – na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy. Ważne tu jest słowo – „może". To znaczy, że *Konstytucja* pozwala Prezydentowi na własną ocenę sytuacji i logicznie z tego wynika, że może być ona inna niż Rady Ministrów. Ale tu kwestia zagrożeń nie jest tak klarowna, jak w przypadku stanu wojennego. Nie znam żadnego podręcznika akademickiego, ani opracowania naukowego, na których podstawie można byłoby autorytatywnie stwierdzić, iż istniejące ww. zagrożenia upoważniają do podjęcia decyzji o stanie wyjątkowym.

4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., dz. cyt.

5 *Konstytucja RP* z 1997 r.

Odniesienia historyczne – jakie refleksje?

W tym miejscu znów przywołam stan wojenny z 1981 r. Zapytam wprost – czy wtedy, w latach 1980–1981 nie było zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa; zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli; zagrożenia dla porządku publicznego? Dziś, w 2015 r., w odpowiedzi przecież pojawią się dość liczne głosy, o prawach człowieka, wolności, odzyskiwaniu niepodległości itp., często płynące z wysokich, politycznych trybun, wspierane sondażami społecznymi, do tego opacznie interpretowanymi, gdzie – zależnie od liczby i czasu badanych, ok. jednej trzeciej do dwóch piątych Polaków negatywnie ocenia przyczyny stanu wojennego (wciąż przeważają pozytywne oceny stanu), nie zauważając wielu ówczesnych, złożonych uwarunkowań polityczno-militarnych, społecznych i gospodarczych. Trudno spotkać badacza-naukowca, publicystę, który cytowałby 5-letni dorobek Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (SKOK) i „Sprawozdanie" z 28 maja 1996 r.[6] Można w nim m.in. przeczytać, że Komisja – odnosząc się do istoty zagrożenia – „Uwzględniając... wnioski wynikające z posiadanych materiałów uznała:

1. W dniu 12 grudnia 1981 roku istniało wielostronne zagrożenie bezpieczeństwa państwa.

2. Zagrożeniem zewnętrznym bezpieczeństwa państwa była aktualna wciąż groźba interwencji wojsk ZSRR oraz wojsk Układu Warszawskiego.

3. Zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa były:

– działania zmierzające do zmiany ustroju konstytucyjnego państwa prowadzone przez wielu działaczy opozycyjnych,

– utrata przez konstytucyjne władze możliwości efektywnego zarządzania państwem,

– narastanie anarchii obejmującej struktury polityczne, administracyjne i gospodarcze,

– niewydolność gospodarki, która w połączeniu z zapowiedzianymi ograniczeniami w dostawach z ZSRR groziła brakiem możliwości zabezpieczenia elementarnych potrzeb ludności, szczególnie w okresie nadchodzącej zimy,

– możliwości wybuchu rozruchów i walk ulicznych w związku z wielkimi demonstracjami zapowiadanymi na dzień 17 grudnia.

4. Niezależnie od poszczególnych zagrożeń wymienionych w punktach 2 i 3 ich wzajemne powiązanie stwarzało niebezpieczeństwo spotęgowania ostrych konfliktów, które mogły doprowadzić do konfrontacji na dużą skalę oraz interwencji zbrojnej". Należy podkreślić, że miał to niewątpliwie na uwadze Sejm, który w uchwale z 25 stycznia 1982 roku m.in. stwierdzał: „...roz-

6 *O stanie wojennym w Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, Wyd. Sejmowe 1997.

wój sytuacji w Polsce przed 13 grudnia 1981 roku groził krajowi najwyższym niebezpieczeństwem. ...Realna stawała się groźba wojny domowej, umiędzynarodowienie kryzysu polskiego i podważanie suwerenności naszego państwa"[7].

Fragment podsumowujący 5. letni okres wieloaspektowych dociekań Komisji nie pozostawia wątpliwości odnośnie przewidywanych zagrożeń i ich następstw. Jego treść brzmi: „Porównanie wartości dobra poświęconego wskutek takiego trybu wprowadzenia stanu wojennego, jaki miał miejsce w dniach 12 i 13 grudnia 1981 roku, z wartością dobra ratowanego może mieć tylko charakter hipotetyczny. Jako dobro poświęcone należy uznać nie tylko formalne naruszenie postanowień art. 31 ust. 1 *Konstytucji* PRL, ale przede wszystkim ofiary ludzkie związane z wprowadzeniem stanu wojennego, ograniczenie wolności i swobód obywatelskich, aresztowania i internowania oraz związane z tym cierpienia fizyczne i psychiczne kilku tysięcy osób, poddanie wielu działaczy opozycyjnych zaostrzonej procedurze karnej, zwiększoną emigrację oraz szereg innych elementów natury społecznej i indywidualnej. Jest jednak uprawnione przyjęcie poglądu, że konfrontacja wewnętrzna lub interwencja zewnętrzna spowodowałyby wielkie ofiary w ludziach. Wprowadzone ponadto musiałyby być jeszcze większe zaostrzenia prawa i ograniczenia wolności osobistej obywateli niż te jakie miały miejsce w związku z wprowadzeniem stanu wojennego. Niedopuszczenie więc do urzeczywistnienia się niebezpieczeństwa grożącego wówczas Polsce było próbą ratowania dobra nieporównywalnie większego. Jeśli do tego dodać lawinowe pogarszanie się sytuacji gospodarczej i związane z tym zagrożenie elementarnych warunków bytu obywateli, to powstrzymanie tego procesu przy użyciu środków nadzwyczajnych również staje się bardziej zrozumiałe. Przede wszystkim jednak nie ulega wątpliwości, że dopuszczenie do obcej interwencji zbrojnej lub do wybuchu starć wewnętrznych pociągnęłoby za sobą znacznie większe represje i cierpienia obywateli niż to miało miejsce wskutek wprowadzenia stanu wojennego. Potwierdzają to również i współczesne doświadczenia z różnych regionów świata objętych walkami wewnętrznymi lub obcą interwencją. Ale dobrem ratowanym była również wartość najwyższa, jaką jest wolność narodu i państwa. Nawet jeżeli ta wolność i suwerenność były ograniczone. Destabilizacja w Polsce mogła wpłynąć negatywnie na sytuację w Europie Środkowej i Wschodniej. Mogła wręcz odwrócić bieg historii i w skrajnym przypadku stać się przyczyną konfliktu ogólnoświatowego. Mogła uniemożliwić, a w każdym razie znacznie opóźnić procesy demokratyzacji i zasadniczych przemian jakie nastąpiły w naszym państwie oraz w całym regionie. Tak przeprowadzo-

7 Uchwała Sejmu z 25 stycznia 1982 *w sprawie zatwierdzenia dekretów Rady Państwa.*

na analiza wskazuje wyraźnie na to, że wartość dobra ratowanego była nieporównywalnie większa od wartości dobra poświęcanego"[8].

Chcę tu jasno dać do zrozumienia, że w przyszłości ewentualne wprowadzenie stanu wyjątkowego z przyczyn wskazanych w *Konstytucji* (takim był faktycznie stan wojenny), zawsze będzie obarczone polityczną oceną aktualnej sytuacji. Będzie zapewne swoistym biczem opozycji na rząd, który z takim wnioskiem wystąpi. Opozycja niewątpliwie będzie bronić „wolności praw człowieka i obywatela", które w takim przypadku będą musiały być z mocy prawa ograniczone. Przecież o moralne, etyczne i prawne nadużycia też nie będzie trudno. Władza będzie dowodzić, że właśnie w obronie tychże praw przytłaczającej większości obywateli taki stan wyjątkowy wnioskowała i wprowadziła. Czy obejdzie się wtedy bez procesów sądowych – mam poważne wątpliwości. Powszechne „uczulenie" na tle tych „wolności", jaskrawo widać w postępowaniu grupy posłów i wyroku TK z 21 kwietnia 2009.

Zagrożenia szczególne – stany: wyjątkowy oraz klęski żywiołowej

Zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia, może być dla Rady Ministrów podstawą do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Znów tu jest ważne słowo – „może". Pozwala nie tylko na różnicę zdań w składzie samej Rady Ministrów co do oceny sytuacji, ale też w partii (koalicji), która ten rząd sformowała. Należy tu też powtórzyć poprzednią sentencję, iż nie znam żadnego podręcznika akademickiego, ani opracowania naukowego, na których czytelnej podstawie można byłoby autorytatywnie stwierdzić, iż istniejące ww. zagrożenia upoważniają do podjęcia decyzji o stanie klęski żywiołowej. Łatwo tu przecież o tak proste pytania – czy naprawdę grozi, katastrofa, awaria, a na czym polegają „znamiona kęski żywiołowej"? W tej ostatniej kwestii, ani praktyka, ani nauka nie daje czytelnej odpowiedzi. Dlaczego – bo ocena sytuacji jest indywidualną kwestią, umiejętnością decydenta. Na tę „umiejętność" składa się w danym momencie, tj. chwili podejmowania decyzji – co najmniej kilka czynników i tylko decydent wybierając je, nadaje im priorytet. Profesor Jan Widacki, w jednej z publikacji na łamach „Przeglądu" m.in. napisał, że nie wie, gdzie kończy się „prawnicza wiedza", a gdzie zaczyna „prawnicza niewiedza". Ta myśl zupełnie dobrze wyjaśnia dylematy decydenta, ale i pokazuje prawną złożoność sytuacji, gdyby ją oceniać w majestacie prawa.

Zagrożenia, a więc przyczyny będące podstawą do wprowadzenia stanów wyjątkowego lub klęski żywiołowej, będą występować podczas „normalnego

8 *O stanie wojennym w Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, dz. cyt.

funkcjonowania państwa" i to głównie wewnątrz państwa. Nie można jednak wykluczyć różnych kataklizmów naturalnych, np. chmur pyłu radioaktywnego czy huraganów, które mogą nadciągnąć z zewnątrz Polski. Co więcej – wtedy też będą one narastać, czyli już tworzyć podstawy do zastanawiania się nad tymi stanami nadzwyczajnymi, jednocześnie z realizowaniem zamierzeń objętych procesem zarządzania kryzysowego. Profesor Stanisław Kwiatkowski dokonał oceny procesów narastania zagrożenia bezpieczeństwa i zobrazował to bardzo interesującym i wiele mówiącym wykresem – „Stany narastającego zagrożenia bezpieczeństwa"[9], który załączam (załącznik 1). Profesor wyznacza tu granicę pomiędzy zarządzaniem kryzysowym a wprowadzaniem stanu nadzwyczajnego. Jednakże sam moment „dojścia" do niej, czyli zakończenia „zarządzania" i jej przekroczenia, czyli wejścia w stan nadzwyczajny przedstawia opisowo. Daje do zrozumienia, iż ta granica leży w świadomości decydenta, o czym w dalszej części artykułu.

Konstytucyjny zapis (art. 232), iż stan klęski żywiołowej może być wprowadzony „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych" ... „oraz w celu ich usunięcia" – daje asumpt do zwrócenia uwagi na ustawową definicję zarządzania kryzysowego (art. 2). Iż, jest to „działalność organów administracji publicznej... która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym". Scharakteryzowane w opracowaniach naukowych cztery fazy zarządzania kryzysowego, wdrażane są podczas tworzenia „planów zarządzania kryzysowego". Pierwszą z nich jest właśnie faza zapobiegania. Znaczy to, że już wtedy taki stan może być wprowadzony – oczywiście w przewidywaniu skali i siły nadciągającego żywiołu. A organy administracji, realizujące zadania (czynności) przypisane tej fazie, powinny taką ewentualność brać pod uwagę. Podobnie „w celu usunięcia ich skutków". A to jest właśnie czwarta faza, czyli usuwanie skutków. Warto byłoby więc pod tym kątem przeanalizować choćby niektóre „plany resortowe", np. MSW, o którym pisała mgr Hanna Kanieska. Warto też – raz jeszcze podkreślić, że „zagrożenia zwykłe dla państwa i obywateli" wystąpią podczas „normalnego funkcjonowania państwa". Czy, w takim razie nie będą miały rangi „zagrożeń szczególnych", o których stanowi art. 228 ust. 1 *Konstytucji*. Wydaje się, że tak, tym bardziej, że cytowany art. 232 mówi o katastrofach i awariach „noszących znamiona klęski żywiołowej". Z tego logicznie wynika, że „znamiona" mogą pojawić podczas śledzenia sytuacji klimatycznej, czyli jeszcze przed „faktem" zaistnienia kataklizmu naturalnego lub awarii technicznej. Czy z tego wywodu miałby płynąć wniosek o celowości wyróżnienia specyficznego stanu narastania zagrożenia w proce-

9 S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AH, Pułtusk 2011.

sie (podczas realizacji) zarządzania kryzysowego? Uważam, że nie. Gdyby jednak przyjąć odpowiedź przeciwną, to mielibyśmy chaos pojęciowy w samym zarządzaniu kryzysowym. Wówczas należałoby uznać, że równolegle, niejako immanentnie z procesem zarządzania, może trwać proces narastania zagrożenia. To prawda, że zagrożenia mogą narastać. Człowiek, mimo wysokiego poziomu cywilizacyjnego, tak doskonałej techniki, którą opracował i którą skutecznie się posługuje – nie jest w stanie przewidzieć rozmiaru i siły oddziaływania natury. Przecież istotą zarządzania kryzysowego jest właśnie „przejmowanie kontroli" nad tymi zagrożeniami i to w sposób planowy, reagowaniu w celu minimalizacji negatywnego oddziaływania skutków tych zagrożeń. Ta „kontrola" to przecież nic innego jak „zorganizowane sterowanie" tą minimalizacją, w drodze użycia przygotowanych sił ratownictwa technicznego oraz medycznego Z definicji zarządzania kryzysowego jasno wynika, że człowiek ma świadomość, że będzie zmuszony usuwać skutki, czyli wyrządzone straty materialne oraz odtwarzać zniszczone mienie. Wobec powyższego można uznać, że nieprzewidywalność destrukcji natury jest tu wyznacznikiem działania człowieka.

Weźmy inne przykłady – zagrożenia ustroju państwa. Z dystansu czasu możemy zapytać: czym były Wielka Rewolucja Francuska 1789, Wiosna Ludów 1848 czy Rewolucja Październikowa 1917, jeśli nie zagrożeniami ówczesnych ustrojów państw, które najpierw tylko zmiotły ze sceny politycznej władców, ale potem – już jako „ciąg dalszy" – doprowadziły właśnie w drodze rewolucji do zbudowania, „zainstalowania" innych, nieznanych dotąd ustrojów politycznych. Czy w tym kontekście warto pytać o bezpieczeństwo obywateli? Obfitość przelanej krwi, bezmiar ludzkich cierpień, wręcz okrucieństwa są najkrótszą odpowiedzią. Gdzie tkwią zagrożenia, przyczyny, które doprowadziły do takich wydarzeń? W umyśle człowieka, jego motywacji podejmowanych decyzji oraz działań. Tu tkwi swoista tajemnica rewolucyjnych przemian. Analizując nie tylko wspomniane wydarzenia, naukowcy sformułowali teorię „negocjacyjnej rewolucji", „ewolucyjnej rewolucji" i im podobnych. Wielu teoretyków podaje wątpliwość, mając za sobą mnóstwo przykładów negatywnych, opublikowanych w książkach, które złożyłyby się na pokaźną bibliotekę. Natomiast przykłady pozytywne są śladowe, niemal nie dostrzegalne. Jednym z nich jest Okrągły Stół 1989 r. Niektórzy naukowcy mówią, iż to wynegocjowana rewolucja wdrożona metodami ewolucyjnymi. Polska stała się dla Środkowo-Wschodniej Europy zachęcającym przykładem, a nie odstraszającym argumentem.

Czy są i jakie kryteria?

Nadszedł w tym momencie czas na próbę sformułowania kryteriów, które swoiście sygnalizowałyby przesłanki, zbliżającą się potrzebę wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Są one w treści wspominanej już ustawowej definicji sytuacji kryzysowej. Ustawodawca rozumie pojęcie jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków" (art. 3)[10]. Nie zamierzam dyskredytować tych zapisów. Dla uświadomienia skali złożoności elementów ocennych w definicji, stawiam takie pytania:

– jak, czym mierzyć „negatywny wpływ" oraz „poziom bezpieczeństwa ludzi"? Kiedy i dla kogo ten poziom będzie niski, średni czy wysoki. Znane są statystyki policyjne mówiące o liczbie zabitych i rannych w różnych wypadkach Są dni, że jest ich więcej, niekiedy znacznie więcej, niż zginęło podczas 585 dni stanu wojennego (16 osób). Nie chcę tu komentować intencji i celów sztucznego zawyżania tej liczby. Ogólnie mówiąc – „zagrożenie" stało się nierozłączną częścią ludzkiego życia, na co dzień nawet niezbyt zwracamy nie to uwagę;

– jak rozumieć „znaczny rozmiar" mienia lub środowiska – w domyśle – nie tylko naturalnego ale np. społecznego, zawodowego. I znów – czym , w jakiej skali mierzyć tę „znaczność";

– jak rozumieć „znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej"? Czy tylko „nieadekwatnością posiadanych sił i środków"? Przecież naukowcy po to opracowali katalogi działań w czterech fazach zarządzania kryzysowego, by organom władzy wskazać problemy oraz dać czas na skalkulowanie potrzebnych im „sił i środków" tak do skutecznego „zarządzania", czyli wykonywania obowiązków służbowych w sytuacjach kryzysowych jak i przygotowania (zorganizowania, wyposażenia, wyszkolenia itp.) sił ratowniczych, potrzebnych im do stawienia czoła przewidywanym na danym, administrowanym obszarze zagrożeniom. Po to przecież wykonywane są „plany reagowania" oraz siatki bezpieczeństwa[11]. Trudno też dostrzec istotne przeszkody w teoretycznym i praktycznym przygotowaniu (ćwiczenia) organów administracji na wypadek sytuacji kryzysowej. Członkowie tych władz, to osoby z wyższym wykształceniem, absolwenci akademii i uniwersytetów, niektórzy nawet zagranicznych. Dostępne protokoły kontroli NIK jednoznacznie wskazują na brak merytorycznych kompetencji i poczucia odpowiedzialności

10 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r., poz. 1166.

11 S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem...*, dz. cyt.

osób zajmujących kierownicze stanowiska w hierarchii administracyjnej. Konferencja ta głosami niektórych występujących prelegentów i dyskutantów to pokazuje, np. Panów: dr. Witolda Skomry, płk. dr. Mirosława Banasika czy płk. Mirosława Karaska. Wielce refleksyjny był głos Pana Macieja Szulejewskiego na temat *Przygotowania pracowników administracji do podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych*. Wszystko to pokazuje złożoność strukturalną i funkcjonalną rozpatrywanej materii, a stąd i znalezienia wymiernych, pozaemocjonalnych kryteriów.

Wnioski końcowe

Kończąc swoje rozważania, podsumuję je wynikającymi stąd wnioskami.

Zagrożenia ze strony naturalnych katastrof i awarii technicznych są nieprzewidywalne, pomimo posiadanych urządzeń technicznych do ich stałej obserwacji i badań. Stąd też nieprzewidywalna jest skala, rozmiar i zasięg ich niszczącego działania. Kolokwialnie można powiedzieć, że „wina" leży w samej naturze i w samej technice. Nauka umożliwia jedynie prognozowanie ocen, przyjmowanie tylko szacunkowych danych decyzyjnych. Dane te ewidentnie nadają wymiar niedookreśloności planowanym zamierzeniom, a potem – na ich podstawie – podejmowanym decyzjom. Jednakże prezentowany wniosek zawiera dość istotne uproszczenie. Polega ono na pomijaniu często świadomej ingerencji człowieka. Weźmy dla przykładu cyberprzestrzeń. Hakerzy (nie wiadomo skąd konkretnie pochodzili!) włamali się do systemu sterowania elektrowni jądrowej budowanej w Iranie, w 2011 r., wykorzystując wirus o nazwie Stuxnet. A gdyby to była czynna elektrownia, czy skala zniszczeń byłaby porównywalna osobno z Czarnobylem i Fucushimą, czy przekroczyłaby łączne zniszczenia wyrządzone przez te katastrofy?

Nie mniej trudne do adekwatnej, rzeczywistej oceny są zagrożenia z zakresu konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230) Konstytucji. Jesteśmy pod pewnym, dość silnym wrażeniem dopiero co zakończonej, wyborczej kampanii prezydenckiej. Mamy na świeżo w pamięci wypowiadane zagrożenia, ich ekstremalizację i minimalizację ze strony pretendentów do tego najwyższego urzędu. Spojrzenie na te zagrożenia z punktu widzenia środków i sposobów działania policji (mówiła o nich insp. Agata Tyburska), np. podczas manifestacji 11 listopada czy innych zgromadzeń o charakterze protestacyjnym skłania także do postawienia uszczegółowiających pytań, choćby takich:

– gdzie leży przyczyna, motywacja do takich decyzji, a stąd i podstawa do takich nienawistnych, a często i wręcz wrogich zachowań. Czy można takie oceny skwitować jako znamię czasu, tempa i brutalizacji codziennego życia;

– jakie są motywy działań terrorystycznych. Liczne są książki i biblioteki opisujące to zjawisko. Ale nikt, żaden uczony ani duchowny nie znalazł drogi dojścia do świadomości zamachowca-terrorysty. Widzimy jak w zastraszającym tempie rośnie liczba zwolenników Państwa Islamskiego. Ostatnio przemknęła medialna informacja, że wśród nich jest także młoda Polka. Chęć zniszczenia, zadawania ludziom cierpień fizycznych i duchowych zdaje się nie mieć granic. Z drugiej strony widać, że system demokratyczny, a głównie system kształcenia młodych pokoleń zdecydowanie nie potrafi uprzedzająco (przed zagrożeniami), przekonywać do odrzucania nienawiści, że nie nadąża za oczekiwaniami ludzi młodych; Tu też pojawia się pytanie natury teoretycznej o akceptowalność demokracji jako ustroju, szczególnie wśród państw afrykańskich oraz pytanie do polityków europejskich, światowych – czy przyjęte przez nich metody (formy) wdrażania demokracji są adekwatne do oczekiwań państw i społeczeństw, którym ta demokracja ma być, czy już jest aplikowana. Mam tu na myśli takie państwa (i narody): Tunezja, Libia, Egipt, Syria, Irak, Iran;

– czy w przyszłości w Polsce mogą się pojawić i jakie to będą sytuacje, które zmuszą władze do podjęcia decyzji i konieczności wprowadzenia stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej. Ale to problemy na kolejną konferencję.

Jedno jest pewne – decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego będzie zawsze podejmowana w świadomości decydenta, a konkretnie Premiera Rządu i Prezydenta RP. Oczywiście, wystąpią wielorakie uwarunkowania składające się na jej podjęcie. Co będzie swoistym jądrem tej decyzji? Osobiste, Premiera i Prezydenta – obok mnóstwa ocen i wniosków członków rządu oraz zespołów ekspertów i Biura Bezpieczeństwa Narodowego – poczucie odpowiedzialności za aktualny, głównie przewidywany niekorzystny rozwój sytuacji dla dalszego funkcjonowania państwa jako całości i żywotnego bezpieczeństwa obywateli. Właśnie to poczucie, zmaterializowane w konkretnej decyzji stanie się na lata całe przedmiotem analiz i ocen, a nie rzadko potępienia i sądowych oskarżeń. Raz jeszcze przywołanie w tym względzie przykładu stanu wojennego z 1981 r. nie uważam za mitomanię, czy obronę jego autorów. Gdy myślę o ewentualnym wprowadzeniu jakiegokolwiek stanu nadzwyczajnego w Polsce w przyszłości, marzy mi się zorganizowanie wieloszczeblowej gry decyzyjnej, opartej na „drodze dojścia" do tamtej decyzji i ówczesnego rozumienia jej skutków i następstw. Powtórzę za SKOK, że „Porównanie wartości dobra poświęconego wskutek takiego trybu wprowadzenia stanu wojennego, jaki miał miejsce w dniach 12 i 13 grudnia 1981 roku, z wartością dobra ratowanego może mieć tylko charakter hipotetyczny"[12]. I tak też byłoby w zakładanym przypadku. Nade wszystko wiem też, że taka gra decyzyj-

12 *O stanie wojennym w Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, dz. cyt.

na mogłaby być zorganizowana, ale nie zostałaby przeprowadzona. Dlaczego – zarówno w 1981 r. jak i obecnie brakuje, nauka wciąż nie wypracowała czytelnych mierników wartości kryteriów, by na tej podstawie wskazać czynnik rozstrzygający o podjęciu decyzji. To dzieje się w sferze emocjonalnej decydenta. Faktycznie bez wyliczalnych matematycznie kryteriów właśnie poczucia własnej odpowiedzialności za ocenę danej sytuacji i na niej opartą decyzję, nie można mówić o bezstronności z przysłowiową, aptekarską dokładnością. Pozostaje tylko umowność, gdyż nie da się cofnąć ani czasu, ani decyzji i powiedzieć – „a nie mówiłem, nie ostrzegałem". Czy wobec tego jesteśmy bezbronni w ocenie decyzji najwyższych stopni złożoności, jakim były i ewentualnie będą decyzje o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych? Nie. Trzeba mieć świadomość, że te decyzje zawsze będą nosiły polityczne piętno (zapewne i partyjne), że świadomościowa sfera ich podejmowania dotychczas nie jest czytelnie mierzalna. Należało będzie to – mówiąc nieco pompatycznie – „do historii". Wszelkie sądy zaś – jeśli będą je osądzać, powinny koncentrować się na udowadnianych materialnie przestępstwach.

Bibliografia

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 590 oraz Dz.U. z 2013, poz. 1166.

Konstytucja RP z 1997 r.

Kwiatkowski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AH, Pułtusk 2011.

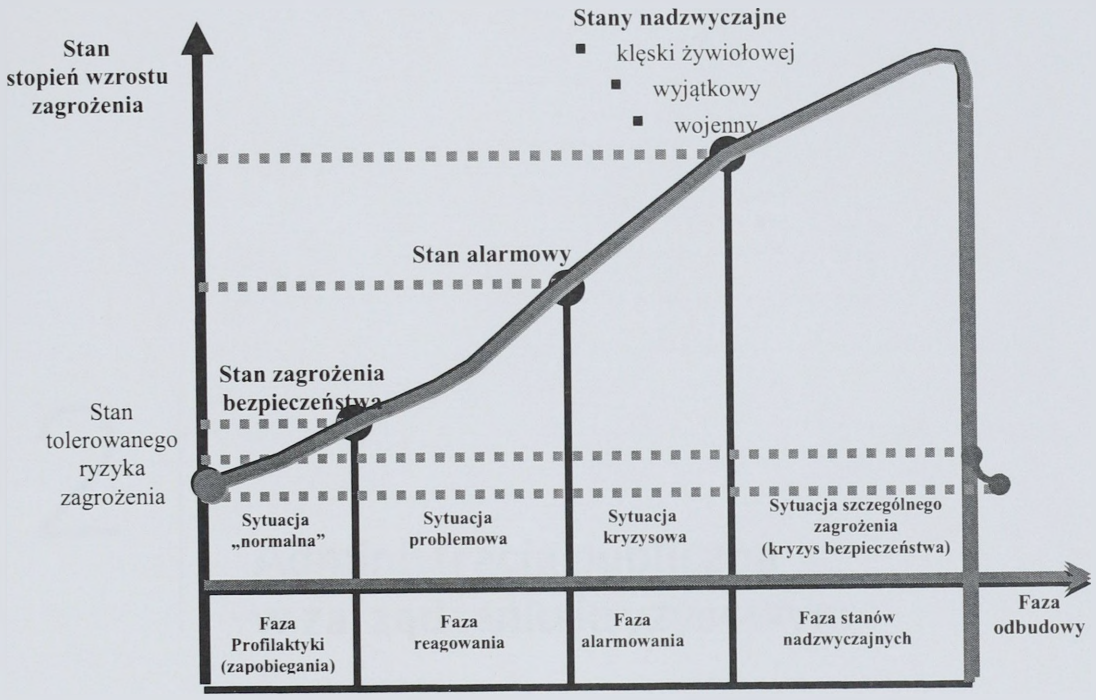
Sprawozdanie Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z dnia 28 maja 1996 r., (maszynopis w posiadaniu autora).

O stanie wojennym w Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Wyd. Sejmowe 1997 (Sprawozdanie Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z 28 maja 1996 r.).

Uchwała Sejmu z 25 stycznia 1982 *w sprawie zatwierdzenia dekretów Rady Państwa.*

Załącznik 1

STANY NARASTAJĄCEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA



Źródło: S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AH, Pułtusk 2011, s. 80.

2 Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym

2.1 Zarządzanie kryzysowe w strukturach organizacyjnych administracji publicznej

Józef Stępniak

Wprowadzenie

Zarządzania kryzysowe w strukturach organizacyjnych administracji publicznej, w dużej mierze w rozumieniu ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*[1], *jest ujmowane w znaczeniu węższym. Artykuł wychodzi z propozycją rozszerzenia liczby faz zarządzania kryzysowego oraz liczby jednostek organizacyjnych administracji publicznej uczestniczących w realizacji poszczególnych faz zarządzania kryzysowego. Przy utrzymaniu czteroszczeblowego systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej, w artykule proponuje się rozszerzenie udziału w zarządzaniu kryzysowym na szczeblu centralnym organów i jednostek organizacyjnych władzy ustawodawczej (Sejmu RP i Senatu RP) oraz jednostek organizacyjnych Urzędu Prezydenta RP.*

Fazy zarządzania kryzysowego

Zgodnie z ustawą *o zarządzaniu kryzysowym*, zarządzanie kryzysowe to „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej"[2].

W pierwszej części definicja określa, że „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej"[3]. Zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego, przez organy administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działających w ich lub we własnym imieniu, inne terenowe organy administracji rządowej

1 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

2 Tamże, art. 2.

3 Tamże, art. 2.

(zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania określonych spraw[4].

Biorąc pod uwagę, że działalność organów administracji publicznej jest oparta o normy prawne, należy przyjąć, że również zarządzanie kryzysowe jest także oparte o normy prawne.

W trójpodziale władzy w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, działalność organów administracji publicznej mieści się w obszarze działalności władzy wykonawczej. Wynika stąd, że również zarządzanie kryzysowe jest elementem działalności tej władzy.

Druga część definicji zarządzania kryzysowego określa, że „zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym"[5]. Kierowanie bezpieczeństwem narodowym to praktyczny wyraz realizacji polityki bezpieczeństwa państwa. Zapewnianie bezpieczeństwa obywateli, społeczności lokalnych i wreszcie całego narodu to niewątpliwie jedna z podstawowych funkcji wszystkich organów władzy i administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Obejmuje działalność tych organów mającą na celu przygotowanie i bieżące utrzymywanie systemu bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) oraz kierowanie jego funkcjonowaniem w czasie kryzysu i wojny. Całość organów władzy i administracji odpowiedzialnych za realizację zadań bezpieczeństwa państwa, powiązanych informacyjnie i pozostających w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z ich aparatem pomocniczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą, stanowi system kierowania (zarządzania) bezpieczeństwem narodowym[6].

Trzecia część definicji zarządzania kryzysowego określa, że zarządzanie kryzysowe polega „na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej"[7]. Wynika z tego, że zarządzanie kryzysowe obejmuje cztery fazy: fazę zapobiegania, fazę przygotowania, fazę reagowania i fazę odbudowy.

Wcześniejsze ustalenie, że zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej jest oparta o podstawy prawne, są podstawą do

4 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168, art. 5 § 2 pkt 3.

5 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu*..., dz. cyt., art. 2.

6 S. Koziej, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, www.koziej.pl.

7 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu*..., dz. cyt., art. 2.

wnioskowania, że również wymienione fazy zarządzania kryzysowego także są oparte na normach prawnych.

Przyjmując taki tok rozumowania należy stwierdzić, że czterofazową działalność zarządzania kryzysowego należałoby uzupełnić fazą piątą, czyli fazą *tworzenia norm prawnych* dla tej działalności. W ten sposób układ faz zarządzania kryzysowego byłby następujący: faza tworzenia norm prawnych – faza zapobiegania – faza przygotowania – faza reagowania i faza odbudowy.

Wychodząc z założenia, że tworzenie norm prawnych jest oparte na doświadczeniach i wnioskach wynikających z realizacji fazy zapobiegania, fazy przygotowania, fazy reagowania i fazy odbudowy, celowe byłoby rozważenie wprowadzenia kolejnej szóstej fazy zarządzania kryzysowego, a mianowicie fazy polegającej na zbieraniu (ewidencjonowaniu, opracowywaniu) doświadczeń i wynikających z nich wniosków. Faza ta o umownie określonej nazwie *opracowywanie doświadczeń i wniosków* stanowiłaby podstawę nie tylko dla tworzenia norm prawnych ale również dla doskonalenia działalności w zakresie realizacji pozostałych faz zarządzania kryzysowego. Powodowałoby to, że liczba faz zarządzania kryzysowego zostałaby powiększona do sześciu faz i przedstawiałby się następująco: faza tworzenia norm prawnych – faza zapobiegania – faza przygotowania – faza reagowania – faza odbudowy – faza opracowywania doświadczeń i wniosków.

W fazie zarządzania kryzysowego „opracowywanie doświadczeń i wniosków" można by umieścić również działalność w zakresie rozwoju teorii zarządzania kryzysowego.

Część fazy zarządzania kryzysowego, określonej jako fazy tworzenia norm prawnych, w postaci legislacyjnej, byłaby realizowana przez organy władzy ustawodawczej, tj. Sejm i jego organy oraz Senat i jego organy. W ten sposób proces zarządzania kryzysowego byłby realizowany przez struktury władzy ustawodawczej i struktury władzy wykonawczej.

Przyjęcie takiego modelu funkcjonowania zarządzania kryzysowego stwarzałoby konieczność uzupełnienia definicji zarządzania kryzysowego przedstawionej w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*[8] w sposób następujący: **Zarządzanie kryzysowe to działalność organów władzy państwowej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na tworzeniu podstaw prawnych, zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków, odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej oraz zbieraniu doświadczeń i opracowywanie wniosków dla potrzeb doskonalenia tej działalności.**

8 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 2.

Tak rozumiane zarządzanie kryzysowe byłoby realizowane na czterech szczeblach funkcjonowania państwa: centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym (miejskim).

Struktury szczebla centralnego realizujące poszczególne fazy zarządzania kryzysowego

Szczebel centralny zarządzania kryzysowego obejmuje organy władzy ustawodawczej oraz organy władzy wykonawczej, w tym struktury administracji rządowej szczebla centralnego. Do organów władzy ustawodawczej zaliczą się Sejm RP i Senat RP.

Sejm RP stanowi pierwszą izbę (tradycyjnie określaną jako izba niższa) polskiego parlamentu. Sprawy dotyczące zarządzania kryzysowego występują w działalności Sejmu i uwidocznione one są w realizacji funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej Sejmu.

Funkcja ustawodawcza jest funkcją podstawową Sejmu, która polega na stanowieniu, w drodze procedury legislacyjnej, aktów prawnych – ustaw decydujących o zasadach funkcjonowania podstawowych dziedzin życia obywateli[9], do których niewątpliwie należy zaliczyć sprawy zarządzania kryzysowego. W tej kwestii materią ustawową, czyli obszarem regulowanym przez ustawę mogą być: prawa i wolności obywatelskie, organizacja i działanie najważniejszych organów państwa oraz system wydatków i dochodów budżetu państwa (ustawa budżetowa). Ponadto Sejm w drodze ustawy upoważnia Prezydenta RP do ratyfikowania i wypowiadania niektórych umów międzynarodowych[10], z których niektóre mogą dotyczyć także spraw zarządzania kryzysowego w wymiarze międzynarodowym.

Funkcja kontrolna jest drugą podstawową funkcją Sejmu, która polega na możliwości samodzielnego ustalania przez Sejm stanu faktycznego w sprawach dotyczących Rady Ministrów oraz podporządkowanej jej administracji, a także podstawowych dziedzin życia społecznego i porównania go ze stanem nakazanym przez prawo[11]. Z tego wynika, że funkcja kontrolna Sejmu będzie także dotyczyć spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym, które leży w kompetencji Rady Ministrów oraz podporządkowanej jej administracji.

W realizacji funkcji ustawodawczej i kontrolnej Sejmu RP, z punktu widzenia realizacji spraw dotyczących zarządzania kryzysowego, główne role od-

9 http://opis.sejm.gov.pl/pl/funkcjesejmu.php.

10 Tamże.

11 Tamże.

grywają takie organy Sejmu jak: Marszałek Sejmu i komisje sejmowe oraz instytucje podlegające Sejmowi RP.

Kompetencje Marszałka Sejmu w zakresie zarządzania kryzysowego wynikają przede wszystkim z uprawnienia Marszałka Sejmu do „nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu"[12].

Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego na uwagę zasługują kompetencje następujących komisji Sejmu VII kadencji[13]: Administracji i Spraw Wewnętrznych; do spraw Służb Specjalnych; do spraw Unii Europejskiej; Edukacji, Nauki i Młodzieży; Finansów Publicznych; Gospodarki; Infrastruktury; Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii; Kultury i Środków Przekazu; Obrony Narodowej; Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa; Polityki Społecznej i Rodziny; Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej; Spraw Zagranicznych; Zdrowia.

Z instytucji podległych Sejmowi RP, z punktu widzenia realizacji spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym na uwagę zasługują: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Narodowy Bank Polski, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Senat RP jest to organ władzy ustawodawczej, druga izba (tradycyjnie określana jako izba wyższa) polskiego parlamentu[14]. Zadania w zakresie zarządzania kryzysowego Senat RP realizuje w ramach funkcji ustawodawczej parlamentu polskiego. Funkcja ustawodawcza Senatu polega na uczestniczeniu w stanowieniu, w drodze procedury legislacyjnej, aktów prawnych – ustaw decydujących o zasadach funkcjonowania podstawowych dziedzin życia obywateli, w tym dotyczących ich bezpieczeństwa. Z punktu widzenia realizacji spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym na uwagę zasługuje działalność Marszałka Senatu i określonych komisji Senatu.

W Senacie RP VII kadencji sprawy zarządzania kryzysowego leżały w kompetencjach następujących komisji[15]: Komisji Budżetu i Finansów; Komisji Gospodarki Narodowej; Komisji Kultury i Środków Przekazu; Komisji Nauki, Edukacji i Sportu; Komisji Obrony Narodowej; Komisji Praw Człowieka; Komisji Rodziny i Polityki Społecznej; Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej; Komisji Spraw Unii Eu-

12 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, MP. 2015, poz. 31, art. 10 ust. 1 pkt 8.

13 Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.

14 Wikipedia, wolna encyklopedia.

15 Załącznik do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu. Przedmiotowy zakres działania komisji senackich.*

ropejskiej; Komisji Spraw Zagranicznych; Komisji Środowiska; Komisji Ustawodawczej; Komisji Zdrowia.

Drugim elementem organizacyjnym zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym są organy władzy wykonawczej. Organami władzy wykonawczej w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej są Prezydent RP i Rada Ministrów RP[16].

Zgodnie z *Konstytucją* RP, Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium[17]. Ponadto Prezydent RP ratyfikuje umowy międzynarodowe[18], jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP[19], sprawuje, za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju[20], mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych[21], na czas wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych[22], na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe[23], w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizacje i użycie Sił Zbrojnych do obrony RP[24].

W stanie wyjątkowym Prezydent RP posiada następujące uprawnienia w zakresie zarządzania kryzysowego: niezwłoczne rozpatrzenie wniosku Rady Ministrów o wprowadzenie stanu wyjątkowego[25]; odmowa wprowadzenia stanu wyjątkowego[26]; wprowadzenie stanu wyjątkowego na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni[27]; przedstawienie Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia o *wprowadzeniu stanu wyjątkowego*[28]; przedłużenie w drodze rozporządzenia czasu trwania stanu wyjątkowego na okres nie dłuższy niż 60 dni[29]; zniesienie stanu wyjątkowego, na wniosek Rady Mini-

16 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, art. 10 ust. 2.

17 Tamże, art. 126 ust. 2.

18 Tamże, art. 133 ust. 2.

19 Tamże, art. 134 ust. 1.

20 Tamże, art. 134 ust. 2.

21 Tamże, art. 134 ust. 3.

22 Tamże, art. 134 ust. 4.

23 Tamże, art. 134 ust. 5.

24 Tamże, art. 136.

25 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *ostanie wyjątkowym*, art. 3 ust. 1.

26 Tamże, art. 3 ust. 1.

27 Tamże, art. 3 ust. 1.

28 Tamże, art. 3 ust. 1.

29 Tamże, art. 5 ust. 1.

strów, przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa[30].

W stanie wojennym Prezydent RP posiada następujące uprawnienia w zakresie zarządzania kryzysowego: wprowadzenie, na wniosek Rady Ministrów, stanu wojennego na części albo na całym terytorium państwa[31]; odmowa wydania rozporządzenia *o wprowadzeniu stanu wojennego*[32]; niezwłoczne rozpatrzenie wniosku Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu wojennego[33]; przedstawienie Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia *o wprowadzeniu stanu wojennego*[34]; zniesienie, w drodze rozporządzenia, na wniosek Rady Ministrów, stanu wojennego, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa[35]; kierowanie obroną państwa we współdziałania z Radą Ministrów[36].

Prezydent RP w czasie stanu wojennego w szczególności[37]: postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania; postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania sił zbrojnych w czasie stanu wojennego; może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia sił zbrojnych, uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej jako strefy bezpośrednich działań wojennych.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje swoje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Biuro jest także merytoryczno-organizacyjnym zapleczem Rady Bezpieczeństwa Narodowego powoływanej przez Prezydenta RP. W strukturze organizacyjnej Biura Bezpieczeństwa Narodowego sprawami zarządzania kryzysowego zajmują się: Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamili-

30 Tamże, art. 5 ust. 2.

31 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego poległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2002 Nr 156, poz. 1301, art. 2 ust. 1.

32 Tamże, art. 3 ust. 1.

33 Tamże, art. 3 ust. 1.

34 Tamże, art. 3 ust. 1.

35 Tamże, art. 8 ust. 1.

36 Tamże, art. 10 ust. 1.

37 Tamże, art. 10 ust. 2.

tarnego, Departament Analiz Strategicznych i Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Drugą strukturą w systemie władzy wykonawczej jest Rada Ministrów RP, której elementy tworzą administrację rządową szczebla centralnego. Administracja rządowa szczebla centralnego w zakresie kompetencji zarządzania kryzysowego obejmuje Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego i Trójstronną Komisję do spraw Społeczno-Gospodarczych.

Rada Ministrów (zwana popularnie rządem) jest to konstytucyjny organ władzy wykonawczej w Polsce[38]. Zgodnie z obowiązującą *Konstytucją RP* z dnia 2 kwietnia 1997 roku Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów. W skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Prezes oraz wiceprezesi Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra lub przewodniczącego komitetu[39].

Kompetencje Rady Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego są następujące: prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej RP[40]; kierowanie administracją rządową[41]; w zakresie i na zasadach określonych w *Konstytucji RP* i ustawach, na podstawie art. 146 ust. 4 *Konstytucji RP*, w szczególności uprawnienia Rady Ministrów polegają na: zapewnieniu wykonania ustaw, wydawaniu rozporządzeń, koordynowaniu i kontrolowaniu prac organów administracji rządowej, ochronie interesów Skarbu Państwa, uchwalaniu projektu budżetu państwa, kierowaniu wykonaniem budżetu państwa oraz uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdań z wykonania budżetu, zapewnianiu bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, sprawowaniu ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawieraniu umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzaniu i wypowiadaniu innych umów międzynarodowych, sprawowaniu ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określaniu corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Prezes Rady Ministrów jest to osoba kierująca Radą Ministrów oraz zapewniająca wykonywanie polityki Rady Ministrów w ustroju politycznym Polski[42]. Do kompetencji merytorycznych Prezesa Rady Ministrów w zakresie

38 Wikipedia, wolna encyklopedia.

39 *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 147.

40 Tamże, art. 146 ust. 1.

41 Tamże, art. 146 ust. 3.

42 Wikipedia, wolna encyklopedia.

zarządzania kryzysowego można m.in. zaliczyć[43]: kierowanie Radą Ministrów w zakresie działalności dotyczącej zarządzania kryzysowego; ponoszenie odpowiedzialności politycznej za stan zarządzania kryzysowego; koordynowanie i kontrolowanie pracy ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów w zakresie realizacji spraw dotyczących zarządzania kryzysowego; zapewnianie wykonania polityki Rady Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego; wydawanie rozporządzeń i zarządzeń dotyczące spraw zarządzania kryzysowego; sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w zakresie spraw dotyczących zarządzania kryzysowego; sprawowanie nadzoru nad organami centralnymi i terytorialnymi administracji rządowej w zakresie realizacji spraw dotyczących zarządzania kryzysowego; sprawowanie nadzoru nad Polskim Komitetem Normalizacyjnym w zakresie spraw dotyczących[44]: obronności i bezpieczeństwa państwa, realizacji zadań wynikających z podjętej współpracy z organami administracji rządowej, realizacji zadań wynikających z zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.

Zadania w zakresie zarządzania kryzysowego, Prezes Rady Ministrów oraz Rada Ministrów wykonuje przede wszystkim przy pomocy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów[45]. Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego[46].

Do kompetencji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w zakresie zarządzania kryzysowego należy[47]: planowanie cywilne, w tym: przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków, opracowywanie i aktualizowanie Krajowego planu zarządzania kryzysowego, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych, analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju, gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów, wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom, planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, zgodnie z Wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego,

43 Tamże.

44 Ustawa z dnia 12 września 2002 r. *o normalizacji*, art. 10 ust. 1.

45 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 10 ust. 1.

46 Tamże, art. 11 ust. 1.

47 Tamże, art. 11 ust. 2.

planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; monitorowanie potencjalnych zagrożeń; uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych; przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym; przygotowywanie projektów opinii i stanowisk zespołu; przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac zespołu; zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej; współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej; organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych; zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego; realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; realizacja zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej oraz europejskiej infrastruktury krytycznej, w tym opracowywanie i aktualizacja załącznika funkcjonalnego do Krajowego planu zarządzania kryzysowego dotyczącego ochrony infrastruktury krytycznej, a także współpraca, jako krajowy punkt kontaktowy, z instytucjami Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz ich krajami członkowskimi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej; przygotowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów *dotyczącego wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*; informowanie, zgodnie z właściwością, podmiotów wchodzących w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz podmiotów uczestniczących w posiedzeniach tego zespołu, o potencjalnych zagrożeniach oraz działaniach podjętych przez właściwe organy; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

Kompetencje Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego realizują następujące jednostki organizacyjne: Centrum Informacyjne Rządu, Departament Analiz Strategicznych, Departament Komitetu Rady Ministrów, Departament Kontroli i Nadzoru, Departament Rady Ministrów, Departament Spraw Parlamentarnych, Departament Spraw Zagranicznych.

Kompetencje w zakresie zarządzania kryzysowego posiadają również następujący ministrowie: administracji i cyfryzacji, edukacji narodowej, finansów, gospodarki, infrastruktury i rozwoju, kultury i dziedzictwa, nauki i szkolnictwa, obrony narodowej, pracy i polityki społecznej, rolnictwa i rozwoju wsi, skarbu państwa, sportu i turystyki, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, sprawiedliwości, środowiska, zdrowia[48].

Ministrowi Administracji i Cyfryzacji podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw czterech działów administracji rządowej: administracja publiczna, informatyzacja, łączność oraz wyznania religijne, mniejszości narodowe i etniczne[49]. Kompetencje Ministra w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[50]: Departament Administracji Publicznej, Departament Analiz i Komunikacji Publicznej Ministerstwa, Departament do Spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiołowych Ministerstwa, Departament Informatyzacji Ministerstwa, Departament Poczty Ministerstwa, Departament Społeczeństwa Informacyjnego Ministerstwa, Departament Telekomunikacji Ministerstwa, Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego Ministerstwa, Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa, Departament Zarządzania Kryzysowego i Systemu Powiadamiania Ratunkowego.

Ministrowi Edukacji Narodowej podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw działu administracji rządowej oświata i wychowanie[51]. Kompetencje Ministra w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[52]: Departament Ekonomiczny, Departament Funduszy Strukturalnych, Departament Komunikacji Społecznej, Departament Kształcenia Ogólnego i Wychowania, Departament Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego, Departament Prawny, Departament Programów Nauczania i Podręczników, Departament Strategii, Departament Współpracy Międzynarodowej, Departament Zwiększania Szans Edukacyjnych, Biuro Spraw Obronnych, Biuro Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, Stanowisko do spraw Informacji Niejawnych.

48 Opracowany na podstawie stanu rządu Pani Premier Ewy Kopacz na dzień 1 maja 2015 r.

49 Wikipedia, wolna encyklopedia.

50 Zarządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2013 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, § 2.

51 Wikipedia, wolna encyklopedia.

52 Zarządzenie nr 22 Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2008 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Finansów*, § 2 ust. 1.

Ministrowi Gospodarki podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw działu administracji rządowej gospodarka[53]. Kompetencje Ministerstwa Gospodarki w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[54]: Departament Analiz i Prognoz, Departament Administrowania Obrotem, Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych, Departament Energetyki, Departament Górnictwa, Departament Ropy i Gazu, Departament Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii, Departament Kontroli Eksportu, Departament Spraw Obronnych, Biuro Ochrony Informacji Niejawnych. Minister Gospodarki sprawuje nadzór nad Prezesem Głównego Urzędu Miar oraz nad działalnością Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej[55]. Ministrowi Gospodarki podlegają[56]: Urząd Dozoru Technicznego, Agencja Rezerw Materiałowych oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Minister Gospodarki pełni funkcję koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych[57].

Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw czterech działów administracji rządowej: rozwój regionalny; budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; gospodarka morska; transport[58]. Kompetencje Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[59]: Departament Budownictwa, Departament Budżetu Infrastruktury, Departament Budżetu Rozwoju, Departament Certyfikacji i Desygnacji, Departament Dróg i Autostrad, Departament Gospodarki Nieruchomościami, Departament Informacji i Promocji, Departament Informatyki, Departament Kontroli, Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Departament Lotnictwa, Departament Mieszkalnictwa, Departament Polityki Przestrzennej, Departament Programów Infrastrukturalnych, Departament Programów Pomocowych, Departament Programów Ponadregionalnych, Departament Rozwoju Cyfrowego, Departament Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych, Departament Transportu Drogowego, Departament Transportu Kolejowego, Departament

53 Wikipedia, wolna encyklopedia.

54 Zarządzenie nr 6 Ministra Gospodarki z dnia 10 kwietnia 2008 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarzadzania Kryzysowego*, § 2 ust. 1.

55 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, art. 9 ust. 3.

56 Tamże, art. 9 ust. 4.

57 Tamże, art. 9 ust. 5.

58 Wikipedia, wolna encyklopedia.

59 Zarządzenie nr 24 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 czerwca 2014 r. *w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, § 2.1.

Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi, Departament Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Departament Współpracy Międzynarodowej, Departament Współpracy Terytorialnej, Biuro Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Informacji Niejawnych, Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi, Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Minister Infrastruktury i Rozwoju sprawuje nadzór nad: Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego[60], Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego[61]. Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju podlegają[62]: Transportowy Dozór Techniczny, urzędy żeglugi śródlądowej oraz Agencja Żeglugi Powietrznej.

Ministrowi Kultury i Dziedzictwa podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw jednego działu administracji rządowej – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego[63]. Kompetencje Ministra Kultury i Dziedzictwa w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[64]: Departament Dziedzictwa Kulturowego, Departament Finansowy, Departament Narodowych Instytucji Kultury, Departament Ochrony Zabytków, Departament Mecenatu Państwa, Departament Własności Intelektualnej i Mediów, Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.

Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw dwóch działów administracji rządowej – nauka i szkolnictwo wyższe oraz jest dysponentem budżetu na badania naukowe finansowane przez państwo[65]. Kompetencje Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[66]: Departament Budżetu i Finansów, Departament Innowacji i Rozwoju, Departament Legislacyjno-Prawny, Departament Nauki, Departament Szkolnictwa Wyższego i Kontroli, Departament Współpracy Międzynarodowej.

Ministrowi Obrony Narodowej podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw jed-

60 Tamże, art. 9a ust. 2.

61 Tamże, art. 27 ust. 2.

62 Tamże, art. 27 ust. 3.

63 Wikipedia, wolna encyklopedia.

64 Zarządzenie nr 17 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 marca 2011 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, § 2.1.

65 Wikipedia, wolna encyklopedia.

66 Zarządzenie nr 41 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnie 21 września 2007 r. *w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego*, § 4.

nego działu administracji rządowej – obrona narodowa[67]. Kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[68]: Centrum Zarządzania Kryzysowego, Departament Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Departament Prasowo-Informacyjny, Departament Strategii i Planowania Obronnego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Sztab Generalny Wojska Polskiego. Minister Obrony Narodowej sprawuje nadzór nad działalnością Agencji Mienia Wojskowego[69].

Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw trzech działów administracji rządowej: zabezpieczenie społeczne, praca i sprawy rodziny[70]. Kompetencje Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[71]: Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Departament do Spraw Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji, Departament Funduszy, Departament Informatyki, Departament Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Departament Pożytku Publicznego, Departament Prawa Pracy, Departament Prawny, Departament Rynku Pracy, Departament Świadczeń Rodzinnych, Departament Ubezpieczeń Społecznych, Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, Departament Współpracy Międzynarodowej. Minister Pracy i Polityki Społecznej sprawuje nadzór nad Zakładem Ubezpieczeń Społecznych[72]. Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej podlega Szef Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych[73].

Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw czterech działów administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo[74]. Kompetencje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie

67 Wikipedia, wolna encyklopedia.

68 Zarządzenie nr 77/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 lipca 2012 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej*, § 2.1.

69 Tamże, art. 19 ust. 3.

70 Wikipedia, wolna encyklopedia.

71 Załącznik do zarządzenia nr 9 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 września 2009 r., *Regulamin organizacyjny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, § 5.

72 Tamże, art. 31 ust. 2a.

73 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, art. 31 ust. 3.

74 Wikipedia, wolna encyklopedia.

zarządzania kryzysowego są realizowane przez[75]: Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, Departament Finansów, Departament Gospodarki Ziemią, Departament Hodowli i Ochrony Roślin, Departament Płatności Bezpośrednich, Departament Prawno-Legislacyjny, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Departament Rybołówstwa, Departament Rynków Rolnych, Departament Spraw Społecznych i Oświaty Rolniczej, Departament Strategii, Analiz i Rozwoju, Departament Współpracy Międzynarodowej, Departament Zarządzania Kryzysowego, Spraw Obronnych i Ochrony Informacji Niejawnych. Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi podlegają: Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Weterynaryjna, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych[76], Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego[77], Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych[78], okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego[79]. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawuje nadzór nad działalnością: Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencją Nieruchomości Rolnych[80], Agencją Rynku Rolnego[81].

Ministrowi Skarbu Państwa podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw jednego działu administracji rządowej – Skarb Państwa[82]. Kompetencje Ministra Skarbu w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[83]: Departament Polityki Właścicielskiej, Departament Nadzoru Właścicielskiego, Departament Spółek Kluczowych, Departament Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej, Departament Przekształceń Własnościowych i Prywatyzacji, Departament Działań Poprywatyzacyjnych, Departament Mienia Skarbu Państwa, Departament Reprywatyzacji i Rekompensat, Departament Analiz, Departament Prawny i Procesowy, Departament Budżetu i Finansów. Minister Skarbu Państwa sprawuje nadzór nad działalnością Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa[84].

75 Zarządzenie nr 17 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 maja 2014 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi*, § 2.

76 Tamże, art. 22 ust. 3.

77 Tamże, art. 23 ust. 3a.

78 Tamże, art. 23b ust. 3.

79 Tamże, art. 23c ust. 2.

80 Tamże, art. 23 ust. 3.

81 Tamże, art. 23b ust. 2.

82 Wikipedia, wolna encyklopedia.

83 Załącznik do zarządzenia 37 Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 października 2013 r., *Regulamin organizacyjny Ministerstwa Skarbu*, § 4 ust. 1.

84 Tamże, art. 25 ust. 3a.

Ministrowi Sportu i Turystyki podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw dwóch działów administracji rządowej: kultura fizyczna oraz turystyka[85]. Kompetencje Ministra Sportu i Turystyki w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[86]: Departament Ekonomiczno-Finansowy, Departament Infrastruktury Sportowej, Departament Kontroli, Departament Prawny, Departament Sportu dla Wszystkich, Departament Sportu Wyczynowego, Departament Strategii i Współpracy Międzynarodowej, Departament Turystyki, Biuro Administracyjne, Biuro Spraw Obronnych i Ochrony Informacji Niejawnych.

Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw jednego działu administracji rządowej – sprawy wewnętrzne[87]. Kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[88]: Państwową Straż Pożarną, Policję, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Obronę Cywilną Kraju, Inspektorat Sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Departament Nadzoru, Departament Polityki Migracyjnej, Departament Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki, Departament Zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności. Minister Spraw Wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością[89]: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biura Ochrony Rządu.

Ministrowi Spraw Zagranicznych podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw dwóch działów administracji rządowej: sprawy zagraniczne oraz członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[90]. Kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[91]: koordynatora zarządzania kryzysowego w Centrum Operacyjnym MSZ, Rzecznika Prasowego MSZ, Biuro Bezpieczeństwa Dyplomatycznego, Departament Konsularny, Departament Polityki Bezpieczeństwa, Centrum Operacyjne MSZ.

85 Wikipedia, wolna encyklopedia.

86 Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 16 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 1 lipca 2014 r., *Regulamin organizacyjny Ministerstwa Sportu i Turystyki*, § 10.

87 Wikipedia, wolna encyklopedia.

88 Zarządzenie nr 44 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 czerwca 2012 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, § 2.

89 Tamże, art. 29 ust. 4.

90 Wikipedia, wolna encyklopedia.

91 Zarządzenie nr 14 Ministra Spraw zagranicznych z dnia 31 lipca 2009 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych*, § 2 ust. 1.

Ministrowi Środowiska podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw jednego działu administracji rządowej – środowisko[92]. Kompetencje Ministra Środowiska w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[93]: Departament Ekonomiczny, Departament Funduszy Ekologicznych, Departament Geologii i Koncesji Geologicznych, Departament Gospodarki Odpadami, Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody, Departament Nadzoru Geologicznego, Departament Ochrony Powietrza, Departament Ochrony Środowiska, Departament Prawny, Departament Strategii i Komunikacji, Departament Zasobów Wodnych, Departament Zrównoważonego Rozwoju. Ministrowi właściwemu do spraw środowiska podlega Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska[94]. Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego i Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, a także nad działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe"[95].

Ministrowi Zdrowia podlega ministerstwo, które jest urzędem administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw jednego działu administracji rządowej – zdrowie[96]. Kompetencje Ministra Zdrowia w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez[97]: Inspektorat Sanitarny, Inspektorat Farmaceutyczny, Departament Zdrowia Publicznego, Departament Organizacji Ochrony Zdrowia, Departament Polityki Zdrowotnej, Departament Polityki Lekowej i Farmacji, Departament Budżetu, Finansów i Inwestycji, Departament Prawny, Departament Współpracy Międzynarodowej, Departament Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Departament Dialogu Społecznego, Departament Pielęgniarek i Położnych. Minister właściwy do spraw zdrowia sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Farmaceutycznym oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym, a także Prezesem Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych[98].

92 Wikipedia, wolna encyklopedia.

93 Zarządzenie nr 7 Ministra Środowiska z dnia 7 lutego 2011 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Środowiska*, § 4.

94 Tamże, art. 28 ust. 2.

95 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, art. 28 ust. 3.

96 Wikipedia, wolna encyklopedia.

97 Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 stycznia 2010 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, § 2 ust. 1.

98 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, art. 33 ust. 2.

Ministrowi właściwemu do spraw zdrowia podlega Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych[99].

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego funkcjonuje przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego[100]. W skład zespołu wchodzą: Prezes Rady Ministrów – przewodniczący; Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego; minister właściwy do spraw administracji publicznej; Minister Spraw Zagranicznych; Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany[101]. W posiedzeniach zespołu, na prawach członka, biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, następujące ministrowie kierujący działami administracji rządowej: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka morska, gospodarka wodna, instytucje finansowe, informatyzacja, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, łączność, oświata i wychowanie, rolnictwo, sprawiedliwość, środowisko, transport, zdrowie, praca, zabezpieczenie społeczne, Skarb Państwa. W posiedzeniach zespołu, na prawach członka, biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, następujące inne organy administracji rządowej: Główny Geodeta Kraju; Główny Inspektor Ochrony Środowiska; Główny Inspektor Sanitarny; Główny Lekarz Weterynarii; Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej; Komendant Główny Policji; Komendant Główny Straży Granicznej; Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej; Prezes Państwowej Agencji Atomistyki; Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Szef Agencji Wywiadu; Szef Obrony Cywilnej Kraju; Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego; Szef Służby Wywiadu Wojskowego[102]. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może skierować do prac zespołu, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela[103]. Przewodniczący może zapraszać do udziału w posiedzeniach zespołu, na prawach członka, inne osoby[104].

99 Tamże, art. 33 ust. 3.

100 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, art. 8 ust. 1.

101 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, art. 8 ust. 2.

102 Tamże, art. 8 ust. 3.

103 Tamże, art. 8 ust. 4.

104 Tamże, art. 8 ust. 5.

Do zadań zespołu należy[105]: przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych; doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych; opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym; opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru; opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego planu zarządzania kryzysowego; opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych, stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Do kompetencji Komisji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach[106].

Struktury szczebla wojewódzkiego realizujące poszczególne fazy zarządzania kryzysowego

Na szczeblu wojewódzkim struktury zarządzania kryzysowego mieszczą się w administracji rządowej w terenie i administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego.

Administracja rządowa w terenie obejmuje urząd wojewody i organy administracji niezespolonej.

Urząd wojewody obejmuje: wojewodę, organy rządowej administracji zespolonej w województwie, urząd wojewódzki oraz struktury wojewódzkie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

Wojewoda jest[107]: przedstawicielem Rady Ministrów w województwie; zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie; organem rządowej administracji zespolonej w województwie; organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności; organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządo-

105 Tamże, art. 9 ust. 1.

106 Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. *o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego*, Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080, art. 1.

107 Tamże, art. 3.

wej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji; reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach; organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*. Wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań w ramach zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej[108].

Administracja zespolona w województwie jest to element rządowej administracji terenowej[109]. Do organów rządowej administracji zespolonej w województwie zaliczają się: Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Wojewódzki Policji, Kurator Oświaty, Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektor nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Lekarz Weterynarii, Wojewódzki Konserwator Zabytków, Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego.

108 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 14 ust. 2.

109 Wikipedia, wolna encyklopedia.

Urząd wojewódzki jest to zespół pracowników administracji rządowej, który jest aparatem pomocniczym wojewody, który realizuje zadania administracji rządowej na terenie województwa[110].

Struktury organizacyjne urzędów wojewódzkich są zróżnicowane. Dla przykładu, struktura organizacyjna Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego obejmuje następujące jednostki organizacyjne[111]: Wydział Kontroli, Prawa i Nadzoru; Wydział Finansów i Budżetu; Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi; Wydział Infrastruktury i Rolnictwa; Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości; Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców; Wydział Polityki Społecznej; Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego; Wydział Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji; Biuro Organizacyjno-Administracyjne; Biuro Wojewody; Biuro Obsługi i Informatyki.

Na uwagę zasługuje Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, który realizuje zadania związane ze sprawami obronnymi, obroną cywilną, bezpieczeństwem imprez masowych, zarządzaniem kryzysowym, transportem drogowym towarów niebezpiecznych, a także realizuje zadania z zakresu systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, systemu powiadamiania ratunkowego, łączności, ochrony przeciwpowodziowej i prawa atomowego[112].

Do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim należy w szczególności[113]: gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa; monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa; dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz centrum; współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego; zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac; realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego; opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów zarządzania kryzysowego; gromadzenie

110 Wiem, darmowa encyklopedia.

111 Załącznik do zarządzenia nr 53/12 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 27 stycznia 2012 r. *Regulamin organizacyjny Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu*, § 15 ust. 1.

112 Tamże, § 31 ust. 1.

113 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 14 ust. 6.

i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa; planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego; planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań; planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Organami niezespolonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie[114]: szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień; dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych; dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej; dyrektorzy urzędów morskich; dyrektorzy urzędów statystycznych; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; państwowi graniczni inspektorzy sanitarni; regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Do wojewódzkich struktur bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego zaliczają się: Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego.

Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Zespół powoływany jest przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy[115]. Do zadań zespołu wojewódzkiego należy w szczególności[116]: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w Wojewódz-

114 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, art. 56 ust. 1.

115 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 14 ust. 7.

116 Tamże, art. 14 ust. 8.

kim planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; opiniowanie Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. W skład zespołu wojewódzkiego wchodzą[117]: wojewoda jako przewodniczący, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako zastępca przewodniczącego, a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w zależności od potrzeb spośród: kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej. W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi również szef wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciel[118]. W skład zespołu wojewódzkiego może wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa oraz inne osoby zaproszone przez przewodniczącego[119].

Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należy[120]: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Do właściwości wojewódzkiej komisji dialogu społecznego należy wyrażanie opinii[121]: w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa; w sprawach przekazanych do rozpatrzenia przez Trójstronną Komisję do spraw Społeczno-Gospodarczych; w sprawach społecznych lub gospodarczych powodujące konflikty między pracodawcami i pracownikami, jeżeli uzna te sprawy za istotne dla zachowania spokoju społecznego.

117 Tamże, art. 14 ust. 9.

118 Tamże, art. 14 ust. 10.

119 Tamże, art. 14 ust. 11,12.

120 Tamże, art. 16 ust. 2.

121 Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. *o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080, art. 17 ust. 1.

Drugim rodzajem struktur szczebla wojewódzkiego mających kompetencje w zakresie zarządzania kryzysowego są organy samorządu województwa, do których zaliczają się sejmik województwa i zarząd województwa.

Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa[122]. Do pomocy w wykonywaniu zadań sejmik powołuje komisje stałe oraz może powołać komisje doraźne[123]. Przykładowo, stałymi komisjami sejmiku Województwa Wielkopolskiego są[124]: Komisja Rewizyjna, Komisja Strategii Rozwoju Regionalnego i Współpracy Międzynarodowej, Komisja Budżetowa, Komisja Gospodarki, Komisja Planowania Przestrzennego i Infrastruktury Technicznej, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisja Rodziny, Polityki Społecznej i Zdrowia, Komisja Edukacji i Nauki, Komisja Kultury, Komisja Kultury Fizycznej i Turystyki, Komisja Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Komisja Statutowa.

Zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa[125]. W skład zarządu województwa, liczącego 5 osób, wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie[126]. Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych[127].

Zarządowi województwa podlega urząd marszałkowski, który jest jednostką samorządu województwa wspomagająca działalność zarządczą zarządu województwa. W urzędzie marszałkowskim funkcjonują następujące komórki organizacyjne[128]: Kancelaria Marszałka; Departament Promocji i Współpracy Zagranicznej; Kancelaria Sejmiku – bezpośrednio współpracująca z przewodniczącym sejmiku; Departament Organizacyjny; Departament Finansów; Departament Kontroli i Skarg; Departament Polityki Regionalnej; Departament ds. Regionalnego Programu Operacyjnego; Departament ds. PO Kapitał Ludzki; Departament ds. Przedsiębiorczości; Departament Cyfryzacji; Departament Infrastruktury; Departament Rolnictwa i Ochrony Środowiska; Departament Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich; Departament Kultury i Edukacji; Departament Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki; Depar-

122 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, § 16 ust. 1.

123 Załącznik nr 1 do obwieszczenia Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. *Statut Województwa Wielkopolskiego*, § 33 ust. 1.

124 Tamże, § 38.

125 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, § 31 ust. 1.

126 Tamże, § 31 ust. 2.

127 Tamże, § 41 ust. 1.

128 Załącznik do uchwały nr 293/13 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 11 marca 2013 r. *Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego*, § 12 ust. 2.

tament Polityki Zdrowotnej; Departament Geodezji i Kartografii; Regionalne Biuro Województwa Łódzkiego w Brukseli; Biuro Zamówień Publicznych; Biuro Prawne; Biuro Audytu Wewnętrznego; Biuro Ochrony Informacji i Bezpieczeństwa; samodzielne stanowiska pracy – doradcy marszałka; samodzielne stanowiska pracy ds. bezpieczeństwa i higieny pracy oraz spraw przeciwpożarowych.

Struktury szczebla powiatowego realizujące poszczególne fazy zarządzania kryzysowego

Samorząd powiatowy jest to wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności lokalnej funkcjonujący w randze powiatu, który z mocy prawa powołany jest do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej, a także wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych mu zadań[129].

Zadania w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez: Radę Powiatu, Zarząd Powiatu, powiatową administrację zespoloną, Komisję Bezpieczeństwa i Porządku, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu[130]. Do pomocy w wykonywaniu zadań Rada Powiatu powołuje komisje stałe. Przykładowo w Radzie Powiatu Grójeckiego funkcjonują następujące komisje stałe[131]: Komisja Rewizyjna; Komisja Planowania, Budżetu, Finansów i Mienia Powiatu; Komisja Oświaty, Kultury, Turystyki i Sportu; Komisja Zdrowia, Pomocy Społecznej, Spraw Socjalnych i Przeciwdziałania Bezrobociu; Komisja Transportu Zbiorowego i Dróg Publicznych; Komisja Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska; Komisja Zagospodarowania Przestrzennego, Nadzoru Budowlanego i Geodezji; Komisja Integracji Europejskiej i Promocji Powiatu.

Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu[132]. W skład zarządu powiatu wchodzą: starosta, wicestarosta, sekretarz, skarbnik oraz członkowie zarządu. Pracę zarządu powiatu w zakresie zarządzania kryzysowego wspiera starostwo powiatowe, Powiatowy Urząd Pracy, kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży oraz ich jednostki organizacyjne, Komisja Bezpieczeństwa i Porządku, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

129 Wikipedia, wolna encyklopedia.

130 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, § art. 9 ust. 1.

131 *Regulamin Pracy Rady Powiatu Grójeckiego*, § 39 ust. 1.

132 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, § art. 26 ust. 1.

Starostwo powiatowe jest jednostką pomocniczą, którą powołuje się w celu wykonywania poleceń zarządu powiatu i przewodniczącego zarządu oraz uchwał rady powiatu[133]. W skład struktury organizacyjnej starostwa wchodzą następujące komórki organizacyjne i samodzielne stanowiska[134]: Wydział Architektury i Budownictwa, Wydział Edukacji, Wydział Finansowy, Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru, w skład którego wchodzą: Referat Geodezji i Katastru, Referat – Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, Wydział Gospodarki Nieruchomościami, Wydział Inwestycji, Wydział Komunikacji, w skład którego wchodzą: Referat Rejestracji Pojazdów, Referat Praw Jazdy, Referat Transportu, Wydział Kultury, Sportu, Turystyki i Informacji, Wydział Organizacyjny, Wydział Rozwoju i Funduszy Europejskich, Wydział Spraw Obywatelskich, Zdrowia i Zarządzania Kryzysowego, Wydział Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, Wydział Zarządzania Nieruchomościami, Biuro Promocji Zdrowia, Biuro Rady Powiatu, Biuro Powiatowego Rzecznika Konsumentów, Biuro Skarg i Kontroli, Biuro Zamówień Publicznych, Biuro Zarządu Powiatu, w skład którego wchodzą: Stanowisko ds. Prawnych, Rzecznik Prasowy, Audytor Wewnętrzny.

W skład powiatowych służb, inspekcji i straży wchodzą: Komenda Powiatowa Policji, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowa Inspekcja Nadzoru Budowlanego oraz Powiatowy Inspektor Sanitarny.

Komisja Bezpieczeństwa i Porządku ma na celu realizację zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli[135]. Do zadań komisji należy[136]: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu; opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniowanie projektów innych programów współdziałania policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniowanie projektu budżetu powiatu; opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych

133 Wikipedia, wolna encyklopedia.

134 Załącznik do uchwały nr XVII.128/11 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 28 grudnia 2011 r. *Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w Cieszynie*, § 10 ust. 1.

135 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, § art. 38a ust. 1.

136 Tamże, § art. 38a ust. 2.

dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań; opiniowanie, zleconych przez starostę, innych zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W skład komisji wchodzi[137]: starosta jako przewodniczący komisji; dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu; trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu; dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m.st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu[138]. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy[139]. Do zadań zespołu powiatowego należy w szczególności[140]: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;

137 Tamże, § art. 38a ust. 5.

138 Tamże, art. 17 ust. 1.

139 Tamże, art. 17 ust. 4.

140 Tamże, art. 17 ust. 5.

przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; opiniowanie powiatowego planu zarządzania kryzysowego.

W skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzą osoby powołane spośród[141]: osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych; przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę[142].

Powiatowe centra zarządzania kryzysowego zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonują odpowiednio współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej[143]. Organizację, siedzibę oraz tryb pracy Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta[144]. Do zadań powiatowych centrów zarządzania kryzysowego należy[145]: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

141 Tamże, art. 17 ust. 6.

142 Tamże, art. 17 ust. 7.

143 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 18 ust. 2.

144 Tamże, art. 18 ust. 3.

145 Tamże, art. 16 ust. 2.

Struktury szczebla gminnego (miejskiego) realizujące poszczególne fazy zarządzania kryzysowego

Samorząd gminny jest to wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności lokalnej funkcjonujący w randze gminy, która z mocy prawa powołana jest do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej, a także wyposażona w materialne środki umożliwiające realizację jej zadań[146]. Zadania w zakresie zarządzania kryzysowego są realizowane przez: Radę Gminy, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Rada gminy (rada miejska, rada miasta) jest to organ stanowiący i kontrolny gminy[147]. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej[148]. Do pomocy w realizacji zadań, rada gminy powołuje komisje stałe. Zwykle są to następujące komisje[149]: rewizyjna; budżetowa; rolna; rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i komunikacji; oświaty, kultury, sportu, ochrony zdrowia i opieki społecznej. Do wykonywania określonych zadań Rada może powołać doraźne komisje problemowe[150].

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy[151]. W zakresie zarządzania kryzysowego wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań[152]: całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Zadania w zakresie zarządzania kryzysowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) realizuje przy pomocy Urzędu Gminy, Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Straży Gminnej i Ochotniczej Straży Pożarnej.

146 Wikipedia, wolna encyklopedia.

147 Wikipedia, wolna encyklopedia.

148 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, art. 18 ust. 1.

149 *Statut Gminy Długołęka*, § 33 ust. 1.

150 Tamże, § 33 ust. 2.

151 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, art. 26 ust. 1.

152 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 20 ust. 1.

Urząd gminy (także miasta) jest to jednostka organizacyjna gminy (miasta), której przedmiotem działalności jest świadczenie pomocy wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta w zakresie realizacji uchwał rady gminy (miasta) i zadań gminy (miasta) określonych przepisami prawa państwowego[153]. W skład urzędu wchodzą następujące komórki organizacyjne[154]: Referat Organizacyjny i Oświaty; Referat Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych; Referat Finansów i Podatków; Referat Przedsięwzięć Publicznych; Referat Inwestycji i Remontów, Urząd Stanu Cywilnego, Pion Ochrony Informacji Niejawnych. Ponadto w Urzędzie tworzy się samodzielne stanowiska: samodzielne stanowisko ds. zarządzania kryzysowego, informacji niejawnych i spraw wojskowych; samodzielne stanowisko ds. promocji, Radca Prawny. Na uwagę zasługują zadania samodzielnego stanowiska ds. zarządzania kryzysowego, spraw obronnych i informacji niejawnych[155]:

Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy[156]. Do zadań zespołu gminnego należy w szczególności[157]: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; opiniowanie gminnego planu zarządzania kryzysowego. W skład zespołu gminnego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzą osoby powołane spośród[158]: osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta; przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta[159].

153 Wikipedia, wolna encyklopedia.

154 Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 120.18.2014 Wójta Gminy Psary z dnia 13.03.2014 roku. *Regulamin organizacyjny*, § 15 ust. 1, 2.

155 Tamże, § 29 ust. 1,2,3,4.

156 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 19 ust. 4.

157 Tamże, art. 19 ust. 5.

158 Tamże, art. 19 ust. 6.

159 Tamże, art. 19 ust. 7.

W celu realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego[160]. Do zadań Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego należy[161]: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Straż gminna (miejska) jest to umundurowana formacja tworzona przez radę gminy (miasta) mająca na celu ochronę porządku publicznego na terenie gminy (miasta)[162]. Do zadań straży należy w szczególności[163]: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, kontrola publicznego transportu zbiorowego, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia, ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

160 Tamże, art. 20 ust. 2.

161 Tamże, art. 16 ust. 2.

162 Wikipedia, wolna encyklopedia.

163 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*, art. 11 ust. 1.

Ochotnicza Straż Pożarna jest to umundurowana, wyposażona w specjalistyczny sprzęt organizacja społeczna, składająca się z grupy ochotników, przeznaczona w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami[164]. Celem działania jest[165]: prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, organami samorządowymi i innymi podmiotami; udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń; informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi; rozwijanie wśród członków ochotniczej straży pożarnej kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenia działalności kulturalno-oświatowej i rozrywkowej; wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów o ochronie przeciwpożarowej oraz statutu; działania na rzecz ochrony środowiska; wspomaganie rozwoju społeczności lokalnych na własnym terenie; wykonywanie innych zadań określonych w statucie OSP; występy na zawodach sportowo-pożarniczych.

Wnioski

Fazy zarządzania kryzysowego powinny być rozszerzone o fazę legislacyjną i fazę wnioskową, która powinna obejmować także rozwój teorii zarządzania kryzysowego. Fazy zarządzania kryzysowego są realizowane na czterech szczeblach organizacyjnych zarządzania kryzysowego. Szczebel pierwszy (centralny) obejmuje organy władzy wykonawczej oraz organy władzy ustawodawczej, na które składają się: struktury organizacyjne Urzędu Prezydenta RP oraz struktury organizacyjne Rady Ministrów RP, które są jednocześnie strukturami organizacyjnymi administracji rządowej szczebla centralnego. Drugi szczebel zarządzania kryzysowego (szczebel wojewódzki) obejmuje struktury organizacyjne administracji rządowej w terenie oraz struktury organizacyjne administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego. Trzeci szczebel zarządzania kryzysowego (szczebel powiatowy) obejmuje powiatowe struktury organizacyjne administracji rządowej oraz struktury organizacyjne administracji samorządowej szczebla powiatowego. Czwarty szczebel zarządzania kryzysowego (szczebel gminny) obejmuje struktury organizacyjne administracji samorządowej szczebla gminnego.

164 Wikipedia, wolna encyklopedia.

165 *Projekt Statutu Ochotniczej Straży Pożarnej*, § 5 ust. 1.

Bibliografia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Projekt Statutu Ochotniczej Straży Pożarnej.

Regulamin Pracy Rady Powiatu Grójeckiego.

S. Koziej, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, www.koziej.pl.

Statut Gminy Długołęka.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, MP. 2015, poz. 31.

Ustawa z dnia 12 września 2002 r. *o normalizacji*, Dz.U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*, Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego poległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 2002 r. Nr 156, ust. 1301.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. *o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego*, Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Załącznik do uchwały nr 293/13 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 11 marca 2013 r. *Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego.*

Załącznik do uchwały nr XVII.128/11 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 28 grudnia 2011 r. *Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w Cieszynie.*

Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.

Załącznik do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu. Przedmiotowy zakres działania komisji senackich.*

Załącznik do zarządzenia 37 Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 października 2013 r., *Regulamin organizacyjny Ministerstwa Skarbu.*

Załącznik do zarządzenia nr 2 Prezydenta RP z dnia 11 sierpnia 2010 r. *Regulamin Biura Bezpieczeństwa narodowego.*

Załącznik do zarządzenia nr 53/12 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 27 stycznia 2012 r. *Regulamin organizacyjny Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.*

Załącznik do zarządzenia nr 9 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 września 2009 r., *Regulamin organizacyjny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.*

Załącznik nr 1 do obwieszczenia Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. *Statut Województwa Wielkopolskiego.*

Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 120.18.2014 Wójta Gminy Psary z dnia 13.03.2014 roku. *Regulamin organizacyjny.*

Załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 16 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 1 lipca 2014 r., *Regulamin organizacyjny Ministerstwa Sportu i Turystyki.*

Zarządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2013 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.*

Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 lipca 2010 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Sprawiedliwości.*

Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 stycznia 2010 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego.*

Zarządzenie nr 14 Ministra Spraw zagranicznych z dnia 31 lipca 2009 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.*

Zarządzenie nr 17 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 marca 2011 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego.*

Zarządzenie nr 17 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 maja 2014 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.*

Zarządzenie nr 22 Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2008 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Finansów.*

Zarządzenie nr 24 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 czerwca 2014 r. *w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego.*

Zarządzenie nr 41 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnie 21 września 2007 r. *w sprawie utworzenia Zespołu Zarzadzania Kryzysowego w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego.*

Zarządzenie nr 44 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 czerwca 2012 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.*

Zarządzenie nr 6 Ministra Gospodarki z dnia 10 kwietnia 2008 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarzadzania Kryzysowego.*

Zarządzenie nr 7 Ministra Środowiska z dnia 7 lutego 2011 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Środowiska.*

Zarządzenie nr 77/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 lipca 2012 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej.*

2.2 Aspekty prawne organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej

Zenon Sobejko

Wprowadzenie

Dynamiczne zmiany zachodzące we współczesnym świecie, globalizacja procesów i zjawisk gospodarczych wymuszają także globalizację bezpieczeństwa. Systematycznie i szybko rosnąca współzależność poszczególnych obszarów gospodarki i całego życia społecznego oraz pojawienie się nowych, nieznanych dotąd zagrożeń jak również intensyfikacja już istniejących prowadzi między innymi, do zacierania się granic pomiędzy sferą militarną i pozamilitarną. Obserwujemy stały wzrost zagrożenia różnego rodzaju kryzysami, które mogą być spowodowane przede wszystkim przez siły natury, rozwój cywilizacyjny i masowe zjawiska społeczne oraz terroryzm. Nie można też wykluczyć, czego potwierdzeniem jest obecna sytuacja na wschodzie Europy, zagrożenia wojennego. Ten nasilający i zmieniający się charakter zagrożeń wymusza stopniową i systematyczną ewolucję międzynarodowych i narodowych systemów bezpieczeństwa w kierunku tworzenia kompleksowych narzędzi zarządzania kryzysowego, umożliwiających równoczesne wykorzystanie komponentów militarnych i cywilnych, na każdym poziomie reagowania, tj.: międzynarodowym, krajowym i regionalnym oraz lokalnym.

Rozwiązywanie problemów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludności, mienia i środowiska w którym żyjemy, jest przedmiotem działań władz na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Skuteczność tych działań zależy nie tylko od umiejętnego wykorzystania wszystkich dostępnych zasobów i możliwości w razie wystąpienia zagrożeń ale także od systematycznego podejmowania i doskonalenia przedsięwzięć zapobiegawczych i minimalizujących skutki ewentualnego ich wystąpienia. System zarządzania kryzysowego temu właśnie ma służyć. Tworzą go regulacje prawne, właściwe w sprawach realizacji jego zadań organy, urzędy i jednostki organizacyjne je obsługujące, zespoły pomocnicze oraz podmioty wykonawcze.

Przełomowym momentem wskazującym na potrzebę stworzeniu odpowiedniego i zdolnego do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych systemu była powódź, która nawiedziła południowo-zachodnią Polskę w 1997

roku. Obnażyła ona wszystkie braki i niedostatki w obszarach zapobiegania, przygotowania, reagowania i likwidacji jej skutków. Wnioski wynikające z działań prowadzonych podczas w/w powodzi stały się, między innymi, podstawą do rozpoczęcia prac nad budową jednego, zintegrowanego systemu zarządzania. kryzysowego. Prace te w konsekwencji zaowocowały uchwaleniem przez Sejm RP w 2002 roku ustaw o stanach nadzwyczajnych (klęski żywiołowej, wyjątkowym i wojennym), a następnie – ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*[1]. Ustawa ta, w następnych latach była kilkakrotnie nowelizowana co świadczy o systematycznym doskonaleniu systemu jak również funkcjonujących w jego ramach rozwiązań i procedur. Nie wszędzie jednak te nowelizacje znalazły odzwierciedlenie w przyjmowanych dokumentach i procedurach. Przeglądając strony internetowe urzędów administracji publicznej, zwłaszcza gmin i powiatów, można znaleźć treści dawno zdezaktualizowane lub błędnie interpretowane.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie aktualnych rozwiązań prawnych stanowiących podstawę organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej, roli i zadań jego komponentów ze szczególnym uwzględnieniem organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, zespołów pomocniczych jak również komórek organizacyjnych urzędów zajmujących się zarządzaniem kryzysowym w tym centrów zarządzania kryzysowego. W artykule, z uwagi na obszerność problematyki, nie uwzględniono roli i zadań podmiotów wykonawczych systemu.

Podstawy prawne organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej

Zasadniczym aktem prawnym regulującym kwestie zarządzania kryzysowego jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*[2]. Uchwalona ustawa wprowadziła do ustawodawstwa szereg nowych pojęć, między innymi takich jak: „zarządzanie kryzysowe"[3], sytuacja kryzysowa"[4], „infrastruktura krytyczna"[5], „planowanie cywilne"[6]. Określiła też:

– organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowe na wszystkich szczeblach administracji publicznej oraz ich zadania;

1 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166.
2 Tamże.
3 Zob. tamże, art. 2.
4 Zob. tamże, art. 3 pkt 1.
5 Zob. tamże, art. 3 pkt 2.
6 Zob. tamże, art. 3 pkt 4.

– organy pomocnicze oraz ich zadania;
– centra zarządzania kryzysowego, ich organizację i zadania;
– istotę planowania cywilnego w tym struktury i zasady przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz planów zarządzania kryzysowego;
– ogólne zasady wprowadzania stopni alarmowych w przypadku wzrostu zagrożenia atakiem terrorystycznym lub sabotażowym;
– zasady udziału i zadania pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
– zasady finansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Na podstawie delegacji zawartych w ustawie, wydanych zostało szereg aktów wykonawczych, które w sposób szczegółowy doprecyzowywały zawarte w niej zapisy. Należą do nich:

– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. *w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa* (tj. Dz.U. 2015, poz. 508);
– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. *w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* (Dz.U. 2010 Nr 83, poz. 540);
– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. *w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej* (Dz.U. 2010 Nr 83, poz. 541);
– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. *w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej* (Dz.U. 2010 Nr 83, poz. 542);
– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania* (Dz.U. 2009 Nr 226, poz. 1810);
– zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. *w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego* (MP 2014, poz. 926);
– zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. *w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.*

Wszystkie wymienione wyżej akty prawne nie stanowią pełnego katalogu unormowań regulujących zasady funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Nie sposób, nie wspomnieć o aktach prawnych mających zastosowanie w sytuacjach szczególnych zagrożeń, kiedy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające do ich przezwyciężenia i likwidacji. Zalicza się do nich:

– ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (tj. Dz.U. 2014, poz. 333);

– ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (tj. Dz.U. 2014, poz. 1191);

– ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (tj. Dz.U. 2014, poz. 1815).

Istnieje też szereg aktów prawnych w randze ustaw istotnie wpływających na kształt systemu zarządzania kryzysowego, regulujących funkcjonowanie jego poszczególnych elementów a zwłaszcza organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego i podmiotów wykonawczych systemu. Do głównych z nich należy zaliczyć ustawy o:

– Radzie Ministrów[7];
– działach administracji rządowej[8];
– wojewodzie i administracji rządowej w województwie[9];
– samorządzie powiatowym[10];
– samorządzie gminnym[11];
– Państwowym Ratownictwie Medycznym[12];
– systemie powiadamiania ratunkowego[13];
– ochronie przeciwpożarowej[14];
– Państwowej Straży Pożarnej[15];
– Policji[16];
– Państwowej Inspekcji Sanitarnej[17];
– Inspekcji Weterynaryjnej[18].

7 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tj. Dz.U. 2012 poz. 392.

8 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, tj. Dz.U. 2015, poz. 812.

9 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, tj. Dz.U. 2015 poz. 525.

10 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 595.

11 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 594.

12 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 757 z późn. zm.

13 Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1635 z późn. zm.

14 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *ochronie przeciwpożarowej*, tj. Dz.U. 2009 Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.

15 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1340 z późn. zm.

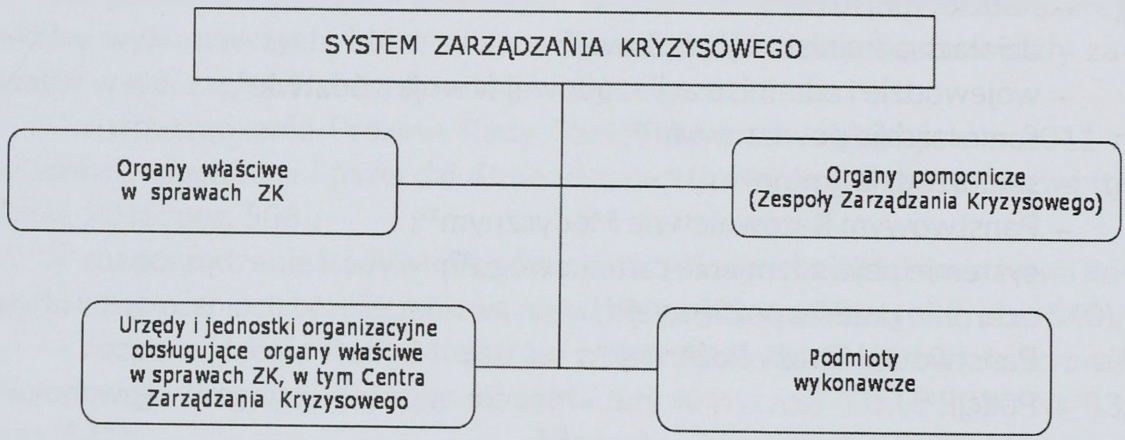
16 Ustawa z dnia z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*m tj. Dz.U. 2015, poz. 355.

17 Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* tj. Dz.U. 2011 Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.

18 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *o Inspekcji Weterynaryjnej*, tj. Dz.U. 2010 Nr 112, poz. 744 z późn. zm.

Uzupełnieniem regulacji ustawowych dotyczących organizacji i funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego są, oprócz rozporządzeń Rady Ministrów, zarządzenia, wytyczne i zalecenia wydane przez organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego tj. Prezesa Rady Ministrów, ministrów, wojewodów, starostów i wójtów (burmistrzów i prezydentów miast).

Z analizy wszystkich wyżej wymienionych aktów prawnych wynika, że o kształcie systemu zarządzania kryzysowego decydują cztery elementy (rys. 1) tj.: organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, urzędy i jednostki organizacyjne obsługujących te organy (w tym centra zarządzania kryzysowego), organy pomocnicze, oraz podmioty wykonawcze.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 1. Elementy systemu zarządzania kryzysowego

Zgodnie z ustawą *o zarządzaniu kryzysowym*[19] organami właściwymi w zakresie zarządzania kryzysowego są: Rada Ministrów wraz z kierującym jej pracami Prezesem Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, starostowie i wójtowie gmin (burmistrzowie i prezydenci miast). Wyżej wymienione organy, zadania swoje wykonują przy pomocy urzędów ich obsługujących z wiodącą rolą komórek organizacyjnych właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz jednostek organizacyjnych im podległych a także przez nich nadzorowanych. Dodatkowo, mając na uwadze efektywną realizację tych zadań, powołują organy pomocnicze, którymi są zespoły zarządzania kryzysowego. Kolejnym elementem struktury system zarządzania kryzysowego, mającym niebagatelne znaczenie zwłaszcza w fazie reagowania, są podmioty wykonawcze. Zalicza się do nich podmioty podległe organom administracji rządowej i samorządowej oraz organizacje pozarządowe i podmioty gospodarcze.

19 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166.

Uwzględniając aspekt podziału terytorialnego kraju, struktura systemu zarządzania kryzysowego przedstawia się następująco (rys. 2).

Poziom adm.	Organ ZK	Organ pomocniczy	Instytucje / komórki org. urzędów właściwe w sprawach ZK, w tym CZK
Krajowy	Prezes RM Rada Ministrów	RZZK	RCB
	Minister SW	ZZK Min. SW / RZZK	
Resortowy	Minister Kier. UC	ZZK	Departamenty / Biura / Stanowiska pracy w tym CZK
Wojewódzki	Wojewoda	WZZK	WB i ZK UW w tym WCZK
Powiatowy	Starosta	PZZK	Komórki organizacyjne Starostw Powiatowych w tym PCZK
Gminny	Wójt (Burmistrz, Prezydent)	GZZK	Komórki organizacyjne / stanowiska pracy w Urzędach Gmin

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 2. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w aspekcie podziału terytorialnego kraju

Prezentowana na rysunku struktura systemu zarządzania kryzysowego jest w zasadzie zgodna ze strukturą zaprezentowaną na rysunku 1 poza tym, że nie zawiera podmiotów wykonawczych systemu i przedstawiona jest w rozbiciu na poszczególne szczeble administracji publicznej. Wskazuje też na szczególną rolę Ministra Spraw Wewnętrznych w tym systemie, która wymaga krótkiego komentarza. Otóż, zgodnie z ustawą *o zarządzaniu kryzysowym*[20] w sytuacjach niecierpiących zwłoki to on sprawuje zarządzanie kryzysowe na terenie kraju informując na bieżąco o podjętych działaniach Prezesa Rady Ministrów. Podjęte przez niego decyzje podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. Ustawa wskazuje też, że obsługę Ministra Spaw Wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa[21]. Nie wskazuje jednak, ani ona ani żaden inny akt prawny, organu opiniodawczo – doradczego przy pomocy którego wykonuje on zadania w sytuacjach niecierpiących zwłoki. Domniemywać należy, że w przypadku zaistnienia takiej sytuacji może skorzystać z pomocy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego ponieważ jest zastępcą jego

20 Tamże, art. 7 ust. 2 i 3.

21 Tamże, art. 11 ust. 1

przewodniczącego lub wykorzystać Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do którego powołania obligują go przepisy ustawowe i którego jest przewodniczącym.

Organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego i ich zadania

Zgodnie z istniejącymi regulacjami prawnymi, zarządzanie kryzysowe w kraju sprawuje Rada Ministrów[22] a w sytuacjach niecierpiących zwłoki, o czym była już mowa wcześniej – Minister Spraw Wewnętrznych. Uwzględniając zapisy ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* oraz innych aktów prawnych wymienionych w pkt 1 niniejszego artykułu do zasadniczych zadań Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów należy:

Prezes Rady Ministrów

1) Powoływanie, w drodze zarządzenia, na wniosek członka Rady Ministrów lub z własnej inicjatywy organów pomocniczych[23], w tym Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;

2) Określanie, w drodze zarządzenia, wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego[24];

3) Określanie, w drodze rozporządzenia, organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa[25];

4) Wprowadzanie stopni alarmowych;

5) Koordynacja i kontrola funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa;

6) Informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego;

7) Wnioskowanie do Prezydenta RP o użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa w czasie stanu wyjątkowego;

8) Na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić w czasie stanu wyjątkowego i wojennego organy gminy, powiatu lub samorządu województwa i ustanowić zarząd komisaryczny.

22 Tamże, art. 7 ust. 1.

23 Zob. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*, tj. Dz.U. 2012, poz. 392, art. 12.

24 Zob. ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166, art. 7 ust. 4.

25 Tamże, art. 10 ust. 4.

Rada Ministrów:

1) Sprawowanie zarządzania kryzysowego na terenie kraju;

2) Przyjmowanie, w drodze uchwały, Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;

3) Przyjmowanie Krajowego planu zarządzania kryzysowego;

4) Przyjmowanie, w drodze uchwały, Narodowego programu ochrony infrastruktury krytycznej;

5) Wyznaczanie, w drodze uchwały, europejskiej infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie kraju;

6) Wprowadzanie i znoszenie, w drodze rozporządzenia, stanu klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody;

7) Wnioskowanie do Prezydenta RP o wprowadzenie lub zniesienie stanu wyjątkowego i stanu wojennego.

Wyżej wymienione zadania, Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów wykonuje w oparciu o urzędy i jednostki organizacyjne je obsługujące a przede wszystkim Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Do zasadniczych zadań ministrów oraz kierowników urzędów centralnych w zakresie zarządzania kryzysowego należą:

1) Opracowanie planów zarządzania kryzysowego;

2) Utworzenie zespołów zarządzania kryzysowego;

3) Utworzenie centrów zarządzania kryzysowego;

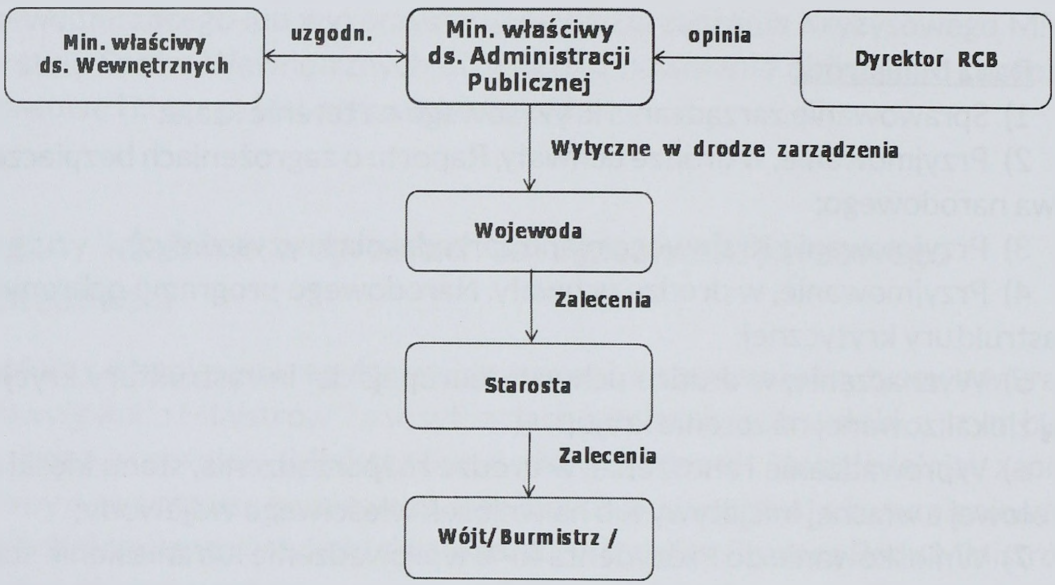
4) Współpraca z szefem ABW w zakresie zagrożeń o charakterze terrorystycznym;

5) Współudział w opracowanie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;

6) Współudział w przygotowaniu narodowego programu ochrony infrastruktury krytycznej;

7) Wprowadzanie stopni alarmowych.

Szczególna rola w realizacji zadań zarządzania kryzysowego przypada Ministrowi właściwemu ds. administracji, który w ramach planowania cywilnego wydaje, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i po zasięgnięciu opinii Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Schemat realizacji procesu wydawania wytycznych i zaleceń do opracowania planów zarządzania kryzysowego przedstawia rys. 3.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 3. Proces wydawania wytycznych i zaleceń do opracowania planów zarządzania kryzysowego

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wykonują w oparciu o urzędy ich obsługujące a zwłaszcza komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego (departamenty, biura), jednostki organizacyjne im podległe i przez nich nadzorowane oraz zespoły pomocnicze, którymi są powołane przez nich zespoły zarządzania kryzysowego.

Organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województw, powiatów i gmin są odpowiednio wojewodowie, starostowie i wójtowie gmin (burmistrzowie, prezydenci miast). Zasadnicze ich zadania w tym zakresie przedstawia rys. 4.

Podobnie jak w przypadku ministrów i kierowników urzędów centralnych, wojewodowie, starostowie i wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) wykonują zadania z zakresu zarządzania kryzysowego we współpracy z innymi organami administracji publicznej oraz w oparciu o urzędy je obsługujące z wiodącą rolą komórek organizacyjnych właściwych w tych sprawach, podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne, powołane przez nich zespoły zarządzania kryzysowego oraz podmioty wykonawcze.

ZADANIA	WOJEWODA	STAROSTA	WÓJT
Kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń	X	X	X
Realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego	X	X	X
Zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego	X	X	X
Wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania .....;	X	X	X
Zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym	X	X	X
Realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej	X	X	X
Kierowanie działaniami w czasie klęski żywiołowej	X	X	X
Wprowadzanie, w drodze zarządzenia (rozporządzenia) lub decyzji, niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela	X	X	X
Wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP	X	-	-
Wprowadzanie stopni alarmowych	X	-	-
Wnioskowanie o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej	X	-	-

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 4. Zasadnicze zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wojewodów, starostów i wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast)

Organy pomocnicze i ich zadania

Organami pomocniczymi organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego są odpowiednio: Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, zespoły zarządzania kryzysowego tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz zespoły zarządzania kryzysowego powoływane przez wojewodów, starostów i wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast). Powołanie ww. zespołów nie jest niczym szczególnym patrząc na to z historycznego punktu widzenia. Już w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia funkcjonowały komisje ds. nadzwyczajnych zagrożeń. Ustawa *o stanie klęski żywioło-*

wej[26] *w swoim pierwotnym brzmieniu wprowadziła pojęcie Zespołu Reagowania Kryzysowego jak również Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej. Upoważniła również Radę Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania*, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania. Wejście w życie tego rozporządzenia stanowiło podstawę do powołania tych zespołów na wszystkich szczeblach administracji publicznej, zgodnie z określonymi w nim strukturami i zadaniami. Wejście w życie uchwalonej 26 kwietnia 2007 roku ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* spowodowało uchylenie ww. rozporządzenia co spowodowało, że jedynymi aktami prawnymi stanowiącymi podstawę do tworzenia zespołów zarządzania kryzysowego są: ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* i zarządzenia organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego wydane na podstawie delegacji ustawowej. Delegacje te jednoznacznie wskazują, **że organy tworzące zespoły określają ich skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Nie upoważniają ww. organów do określania innych zadań zespołów poza ustawowymi**. Przyjmując, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, nie mogą samodzielnie, bez odpowiedniej delegacji ustawowej, poszerzać np. zakresu zadań zespołów, w ramach np. tzw. „domniemania kompetencji". Przypisywanie zespołom innych zadań oraz wyodrębnianie w ich strukturach różnego rodzaju grup roboczych o charakterze stałym i czasowym jest pozostałością po nieistniejącym już w obrocie prawnym wymienionego wyżej rozporządzania. Trudno sobie też wyobrazić kilkudziesięcioosobowy zespół pracujący np. w starostwie powiatowym i realizujący zadania, które z mocy obowiązujących przepisów należą do właściwości innych podmiotów, zwłaszcza wykonawczych. Uwzględniając powyższe, **zasadnicza rola zespołów zarządzania kryzysowego powinna się sprowadzać do pomocy organom właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego w podejmowaniu adekwatnych do zaistniałych sytuacji decyzji i koordynacji działań z tych decyzji wynikających.**

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*[27], *przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. W skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodzą:*

– Prezes Rady Ministrów – przewodniczący zespołu;

– Ministrowie: Spraw Wewnętrznych oraz Obrony Narodowej – jako zastępcy przewodniczącego;

– Minister właściwy ds. administracji publicznej;

26 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, tj. Dz.U. 2014, poz. 333.

27 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166.

– Minister Spraw Zagranicznych;
– Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany;
– Inni, w zależności od potrzeb i rodzaju zaistniałej sytuacji kryzysowej, jako członkowie zespołu a przede wszystkim ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych.

W pracach zespołu, na prawach członka, może uczestniczyć Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub inny przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Do zadań zespołu należy m.in.:

1) Przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;

2) Doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;

3) Opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym;

4) Opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru;

5) Opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów krajowego planu ZK;

6) Opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów *dotyczącego wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*.

Zgodnie z zarządzeniem nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. *w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*[28] terminy posiedzeń zespołu, ich skład osobowy oraz tematykę określa jego przewodniczący. Posiedzenia zespołu odbywają się w siedzibie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, chyba że przewodniczący wskaże inne miejsce. Decyzje zespołu zapadają w drodze uzgodnienia. Dopuszcza się możliwość rozstrzygnięcia sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk przez członków zespołu – w ramach tzw. „trybu obiegowego". Z każdego posiedzenia, pod nadzorem sekretarza zespołu, którym jest Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący zespołu.

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych tworzą w urzędach ich obsługujących zespoły zarządzania kryzysowego. W skład zespołów wchodzą kierownicy właściwych komórek organizacyjnych ministerstwa lub urzędu, a także inne osoby wskazane przez ministrów lub kierowników urzędów centralnych. Do zadań tych zespołów należą[29]:

28 Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. *w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, MP 2014, poz. 926.

29 Zob. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166, art. 12 ust. 2c.

1) Dokonywanie okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;

2) Opiniowanie projektów Planu zarządzania kryzysowego resortu /urzędu centralnego;

3) Opiniowanie wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach swoich właściwości;

4) Wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom.

Obsługę merytoryczną zespołów zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego ministerstw (urzędów centralnych) natomiast logistyczną – najczęściej komórki organizacyjne wchodzące w skład pionu dyrektora generalnego.

Na szczeblu terenowym tj. w województwach, starostwach i gminach funkcjonują zespoły zarządzania kryzysowego powołane stosownymi zarządzeniami wojewodów, starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). W zależności od obszaru działania i potrzeb do ich składu powołują:

– kierowników (przedstawicieli) komórek organizacyjnych urzędów ich obsługujących;

– kierowników (przedstawicieli) służb, straży i inspekcji;

– kierowników (przedstawicieli) podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych;

– przedstawicieli straży gminnych i społecznych organizacji w tym ratowniczych;

– ekspertów;

– inne osoby, których przydatność w realizacji zadań zarządzania kryzysowego jest uzasadniona i zostały zaproszone do tych prac (przedsiębiorcy, media).

Zasady funkcjonowania zespołów określane są najczęściej regulaminami będącymi załącznikami do ww. zarządzeń. Możliwe jest w ramach zespołu tworzenie grup roboczych do rozwiązywania określonych problemów ale tylko w obszarze ustawowych zadań zespołów. Zespoły pracują na posiedzeniach zwoływanych przez przewodniczących w terminach określonych w rocznych planach ich pracy lub doraźnie zwoływanych w przypadku wystąpienia zdarzenia uzasadniającego potrzebę ich odbycia. W praktyce, roczne plany pracy zespołów przewidują odbycie takowych posiedzeń raz na kwartał lub dwa razy w roku. Zapewnienie właściwej pracy zespołów jak również ich obsługa należy do komórki organizacyjnej urzędu właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Każde posiedzenie zespołu powinno być protokołowane. Protokół podpisuje przewodniczący zespołu a jego kopię otrzymuje każdy członek zespołu.

Zadania wojewódzkich, powiatowych i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego przedstawia rys. 5.

ZADANIA	WZZK	PZZK	GZZK
1. Ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;	X	X	X
2. Przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w planie ZK;	X	X	X
3. Przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;	X	X	X
4. Opiniowanie planu zarządzania kryzysowego.	X	X	X

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 5. Zadania wojewódzkich, powiatowych i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego

Z powyższego zestawienia zadań wynika, że ustawodawca przewidział dla ww. zespołów cztery zadania ale bardzo istotne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa na obszarze danej jednostki podziału terytorialnego kraju. Właściwa ocena zagrożeń, wypracowanie propozycji działań mających na celu im zapobieganie oraz minimalizację ewentualnych skutków ich wystąpienia oraz odpowiednio wczesne przekazanie mieszkańcom danego obszaru informacji na ich temat, to podstawa efektywnego działania wszystkich podmiotów w czasie sytuacji kryzysowych a tym samym ograniczenia strat i zniszczeń spowodowanych potencjalnymi zagrożeniami.

Jednostki i komórki organizacyjne urzędów właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, w tym centra zarządzania kryzysowego

Wprawdzie ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* wskazuje centra zarządzania kryzysowego jako jeden z zasadniczych elementów systemu zarządzania kryzysowego ale ich funkcjonowanie związane jest z komórką organizacyjną właściwą w sprawach zarządzania kryzysowego urzędu obsługującego dany organ. Uzasadnieniem dla nadania szczególnej roli w systemie zarządzania kryzysowego tym komórkom jest fakt, że to one:

1) są wiodącymi komórkami organizacyjnymi urzędów, przy pomocy których organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego wykonuje swoje zadania;

2) zapewniają funkcjonowanie zespołów zarządzania kryzysowego i dokumentują ich prace;

3) zapewniają funkcjonowanie centrów zarządzania kryzysowego, a na szczeblu gminy gdzie nie ma obowiązku tworzenia centrów, wykonują ich zadania.

Struktury organizacyjne i zadania ww. komórek organizacyjnych, w tym centrów zarządzania kryzysowego określone są przez regulaminy organizacyjne urzędów w których są organizowane. Oznacza to, że CZK oprócz zadań ustawowych, mogą także po odpowiednim wzmocnieniu kadrowym, wykonywać także inne zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Podobnie jak w przypadku zespołów zarządzania kryzysowego, część zadań które dzisiaj realizują centra zarządzania kryzysowego, wcześniej realizowane były przez komórki organizacyjne urzędów, które nosiły różne nazwy – w zależności od przyjętych regulaminów organizacyjnych np.: „centrum operacyjno-informacyjne wojewody ...", „służba operacyjna ministra ...", „dyżurna służba operacyjna ..." i itp. Wejście w życie ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* spowodowało, że większość z nich weszło w skład komórek organizacyjnych urzędów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego i stało się zalążkami tworzonych centrów zarządzania kryzysowego.

Obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego ds. wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Jest ono państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów[30]. **Pełni też funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Funkcja ta realizowana jest przez pełnienie całodobowego dyżuru**[31].

Powołanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa jest wypełnieniem zapisów ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* z jednej strony, z drugiej natomiast – oczekiwań rządowych i terenowych struktur zarządzania kryzysowego na powstanie ponad resortowej jednostki koordynującej zadania w zakresie zarządzania kryzysowego. Głównym zadaniem RCB jest analizowanie zagrożeń i możliwości reagowania na nie, w oparciu o dane uzyskiwane z wszystkich możliwych ośrodków funkcjonujących w ramach administracji publicznej oraz od partnerów zagranicznych, a także pełnienie roli koordynatora przepływu

30 Tamże, art. 10 ust. 1

31 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. *w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, tj. Dz.U. 2015, poz. 508.

informacji o zagrożeniach i decyzji o ich zwalczaniu. Ponadto realizuje zadania w następujących obszarach:

1) planowania cywilnego:

– opracowywanie i aktualizowanie Krajowego planu zarządzania kryzysowego w tym uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych;

– przedstawianie sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków;

– analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń i ich rozwoju;

– gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów;

– wypracowanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom;

– planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań wynikających z sytuacji kryzysowych;

– planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych RP;

– koordynacja przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;

– opiniowanie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego oraz wytycznych do ich opracowania;

– przygotowanie, we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

2) ochrony infrastruktury krytycznej i terroryzmu:

– realizacja zadań programowych i planistycznych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej oraz europejskiej infrastruktury krytycznej, w tym opracowanie i aktualizacja załącznika funkcjonalnego do Krajowego planu zarządzania kryzysowego dotyczącego ochrony infrastruktury krytycznej;

– współpraca, jako krajowy punkt kontaktowy, z instytucjami UE, NATO oraz ich krajami członkowskimi w zakresie infrastruktury krytycznej;

– realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

3) zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom:

– monitorowanie potencjalnych zagrożeń;

– przygotowanie uruchamiania procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym;

– zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej w czasie sytuacji kryzysowej;

– współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;

4) szkoleń i ćwiczeń zarządzania kryzysowego:

– organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń;

– udział w ćwiczeniach i szkoleniach krajowych i zagranicznych.

5) współpracy zagranicznej:

– współpraca z komórkami i jednostkami organizacyjnymi NATO i UE oraz innych organizacji międzynarodowych;

– zapewnienie obiegu i wymiany informacji z zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego.

6) obsługi Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego:

– przygotowywanie projektów opinii i stanowisk zespołu;

– przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac zespołu.

7) zadań obronnych:

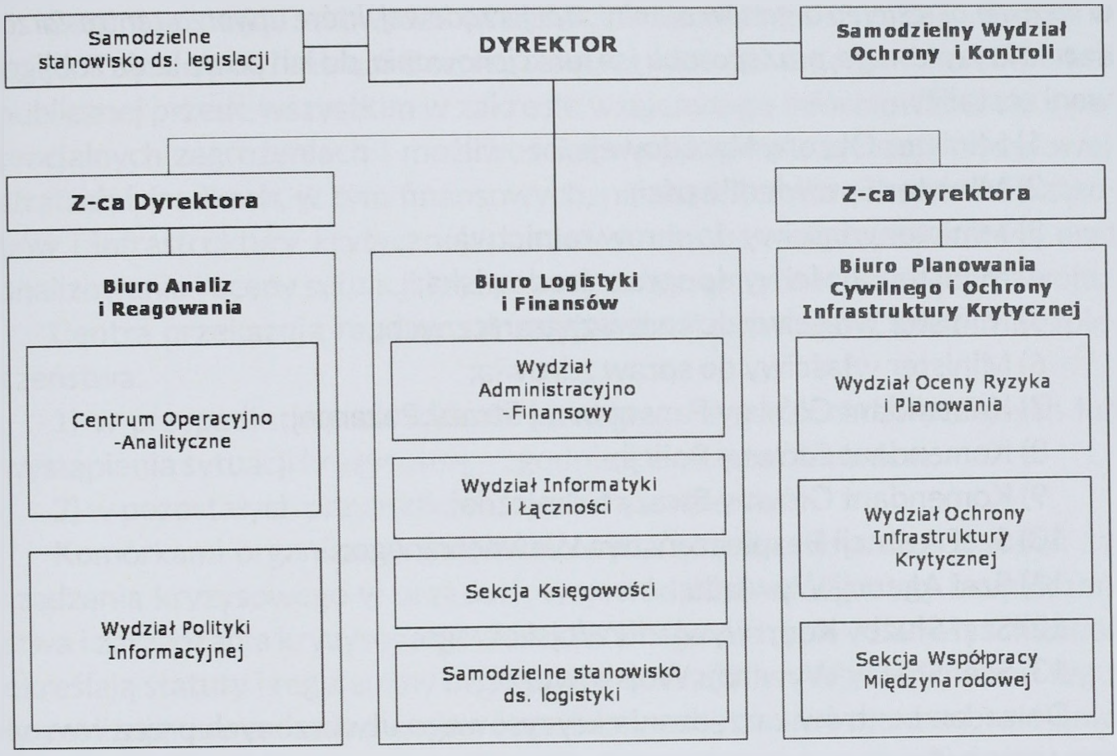
– realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa.

Ponadto, w obszarze zagrożeń terrorystycznych, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ściśle współpracuje z Centrum Antyterrorystycznym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które jest bezpośrednim zapleczem informacyjnym centrum w zakresie monitorowania zdarzeń terrorystycznych w kraju i za granicą. Weryfikuje informacje dotyczące takich zdarzeń i alarmuje centrum, które uruchamia przedsięwzięcia i procedury systemu zarządzania kryzysowego.

W czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego oraz występowania sytuacji kryzysowej, w których działania podejmuje właściwy organ zarządzania kryzysowego obsługiwany przez centrum, pracuje ono w trybie ciągłym, z zapewnieniem zmianowej pracy osób w nim zatrudnionych[32].

Adekwatnie do skali realizowanych zadań określona została struktura organizacyjna RCB, którą przedstawia rys. 6.

32 Tamże, § 3 pkt 3.



Źródło: www.rcb.gov.pl.

Rys. 6. Struktura organizacyjna RCB

Z przedstawionego powyżej rysunku wynika, że w skład Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, jako zasadnicze jego komórki organizacyjne, wchodzą:

- Kierownictwo, które stanowią dyrektor i zastępcy dyrektora;
- Biuro Analiz i Reagowania;
- Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej;
- Biuro Logistyki i Finansów;
- Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli.

W ramach poszczególnych biur funkcjonują wydziały, sekcje jak również samodzielne stanowiska pracy powołane do realizacji przez RCB jego ustawowych zadań jak również zadań związanych z jego funkcjonowaniem jako państwowej jednostki budżetowej podległej Prezesowi Rady Ministrów.

Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w urzędach które ich obsługują, tworzą centra zarządzania kryzysowego[33]. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r.

33 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166, art. 13 ust. 1.

w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, do ich powołania zobligowani zostali[34]:

1) Minister Obrony Narodowej;
2) Minister Sprawiedliwości;
3) Minister właściwy do spraw rolnictwa;
4) Minister właściwy do spraw środowiska;
5) Minister właściwy do spraw zagranicznych;
6) Minister właściwy do spraw zdrowia;
7) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej;
8) Komendant Główny Policji;
9) Komendant Główny Straży Granicznej;
10) Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
11) Szef Agencji Wywiadu;
12) Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
13) Szef Służby Wywiadu Wojskowego.

Do zadań centrów zarządzania kryzysowego utworzonych przez ww. organy należy[35]:

– pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
– współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
– nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
– współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
– realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
– współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
– dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
– współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu.

34 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz.U. 2009 Nr 226, poz. 1810.

35 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166, art. 13 ust. 2.

Centra te, mając na uwadze właściwą realizację swoich zadań, współpracują z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i innymi organami administracji publicznej przede wszystkim w zakresie wzajemnego informowania się o potencjalnych zagrożeniach i możliwościach wystąpienia sytuacji kryzysowej, stratach i środkach, w tym finansowych, niezbędnych do odtworzenia zasobów i infrastruktury krytycznej, pomocy krajowej i międzynarodowej oraz analizowania i oceny sytuacji kryzysowej, w tym prognozowania jej rozwoju.

Centra przekazują raporty sytuacyjne do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa:

1) w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych lub wystąpienia sytuacji kryzysowej – zgodnie z zapotrzebowaniem;

2) w pozostałych przypadkach – jeden raz dziennie.

Komórkami organizacyjnymi właściwymi w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich są wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Struktury organizacyjne i zakresy ich zadań określają statuty i regulaminy organizacyjne urzędów wojewódzkich. Z reguły, realizują one zadania z obszarów: obronności, obrony cywilnej, ratownictwa i zarządzania kryzysowego. Do zasadniczych zadań wydziału w obszarze zarządzania kryzysowego należą między innymi[36]:

1) Gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na terenie województwa;

2) Monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń;

3) Dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla WZZK, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. wewnętrznych oraz RCB;

4) Współpraca z PZZK;

5) Zapewnienie funkcjonowania WZZK, w tym dokumentowanie jego prac;

6) Realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;

7) Opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego;

8) Przygotowywanie zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, opiniowanie tych planów oraz przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia;

9) Gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa;

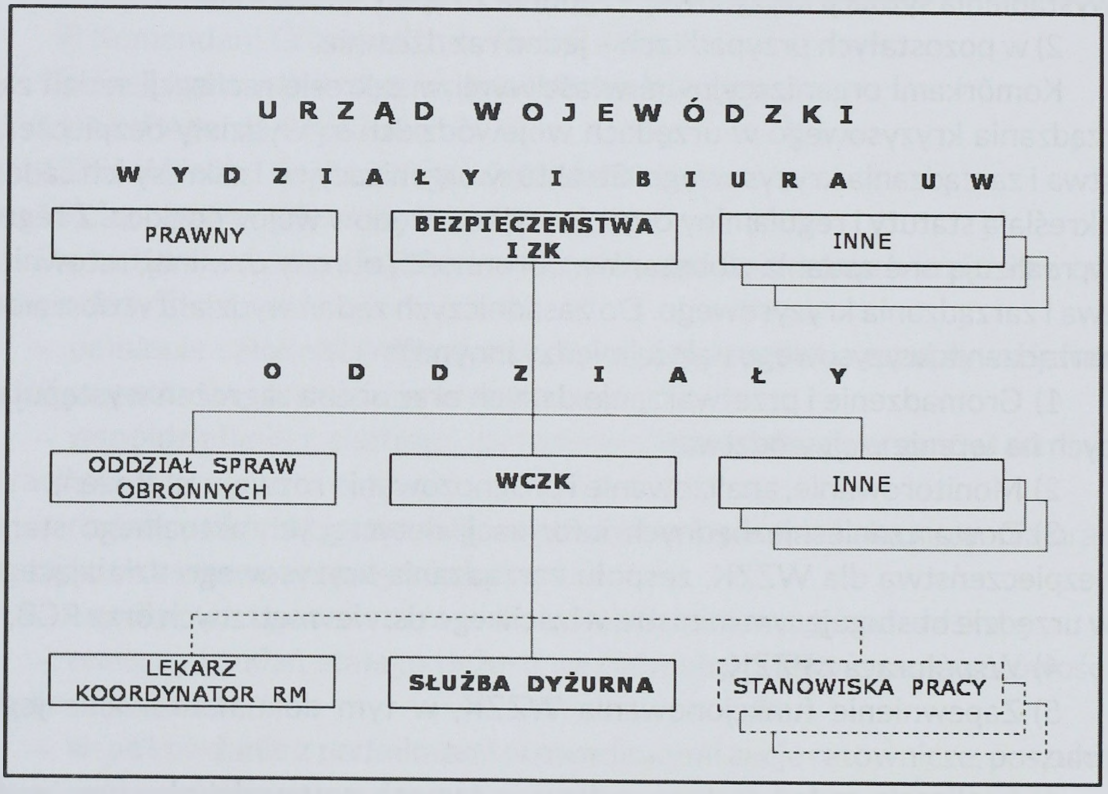
36 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166, art. 14 ust. 6.

10) Planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego;

11) Planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów SZ RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;

12) Planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań SZ RP;

Jednym z kluczowych zadań wydziału jest również zapewnienie funkcjonowania Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Usytuowanie WCZK w strukturze urzędu wojewódzkiego przedstawia rys. 7.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 7. Usytuowanie WCZK w strukturze urzędu wojewódzkiego

Wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego funkcjonują w ramach wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich na prawach ich oddziałów. Obsadę osobową centrów stanowią przede wszystkim dyżurni centrum zapewniający całodobowy obieg informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Z reguły jest to jedno lub dwa stanowiska dyżurnych funkcjonujących całodobowo z zapewnieniem zmianowości pracowników pełniących dyżur. W składzie centrum mogą również funkcjo-

nować inne stanowiska pracy a przede wszystkim te, których zakres merytorycznej pracy wiąże się bezpośrednio z ustawowymi zadaniami centrum np. specjaliści ds.: monitoringu zagrożeń, systemu wykrywania i alarmowania, planowania cywilnego oraz pracownicy przewidziani do obsady stałego dyżuru. Należy tu dodać, że specjaliści ci nie pracują w układzie całodobowym – wykonują swoją obowiązki zgodnie z rozkładem czasu pracy przewidzianym w urzędzie. W centrum, zgodnie z ustawą *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*[37], mogą również wykonywać swoje zadania lekarze koordynatorzy ratownictwa medycznego. Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należy[38]:

– pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;

– współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;

– nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;

– współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;

– realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;

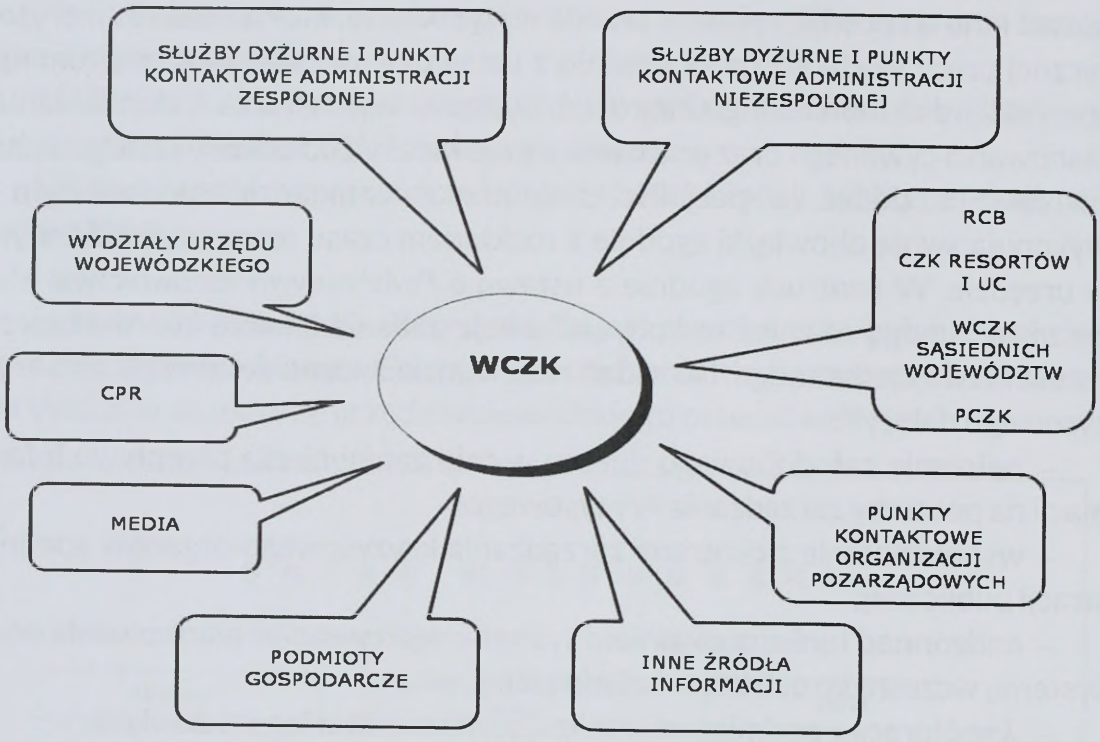
– współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;

– dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum.

Dla potrzeb realizacji ww. zadań, wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego utrzymuje całodobową wymianę informacji z podmiotami, które przedstawia rys. 8.

37 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 757 z późn. zm.

38 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166, art. 16 ust. 2.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 8. Obieg informacji dla potrzeb realizacji zadań przez WCZK

Dla potrzeb zapewnienia sprawnego przepływu informacji pomiędzy wskazanymi powyżej podmiotami a WCZK wykorzystywana jest: poczta elektroniczna, łączność telefoniczna (stacjonarna i komórkowa w tym sms) i radiowa – w sieci zarządzania wojewody. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego zobowiązane jest też do przekazywania do RCB, wykorzystując do tego celu Centralną Aplikację Raportującą, raportów dobowych o stanie bezpieczeństwa na terenie województwa jak również raportów doraźnych i sytuacyjnych w przypadku zaistnienia zdarzeń i podjęcia działań przez właściwe podmioty. Zasadniczymi dokumentami znajdującymi się na wyposażeniu WCZK i służącymi pracownikom w codziennej ich pracy jak również w czasie sytuacji kryzysowych, powinny być:

- Plan zarządzania kryzysowego województwa;
- Dokumentacja stałego dyżuru;
- Instrukcja funkcjonowania WCZK określająca między innymi procedurę wzmocnienia kadrowego służby dyżurnej w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej.

Ponadto, pomieszczenia, w których funkcjonuję WCZK, powinno zapewniać możliwość przechowywania materiałów niejawnych.

Komórkami organizacyjnymi właściwymi w zakresie realizacji zarządzania kryzysowego w Starostwach Powiatowych są z reguły wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego chociaż bardzo często komórki te posiadają różne nazwy. Zależy to od regulaminów organizacyjnych poszczególnych starostw. Podobnie jak na szczeblu województwa, komórki te realizują zadania z zakresu obronności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, w tym zapewniają funkcjonowanie powiatowych centrów zarządzania kryzysowego. Zgodnie z ustawą *o zarządzaniu kryzysowym*[39], organizację siedzibę oraz tryb pracy PCZK, w tym sposób całodobowego alarmowania członków PZZK oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta. Taki sposób zapisu spowodował, że w praktyce można spotkać różne formy realizacji zadań PCZK. Do najczęściej spotykanych należą:

1) PCZK funkcjonuje w strukturach komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego starostwa i pełni całodobowy dyżur w starostwie;

2) PCZK funkcjonuje w strukturach komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego starostwa i wykonuje swoje zadania w godzinach pracy starostwa, natomiast po godzinach pracy oraz w dni wolne od pracy i święta jego zdania realizuje Powiatowe Stanowisko Kierowania PSP;

3) PCZK funkcjonuje w Powiatowym Stanowisku Kierowania PSP z tym, że jego funkcjonowanie zapewnia komórka organizacyjna właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego starostwa.

Powiatowe centra zarządzania kryzysowego realizują zadania i wykonują inne prace związane z ich funkcjonowanie analogicznie do wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego z tą różnicą, że obszarem ich funkcjonowania jest teren powiatu.

W gminach, zwłaszcza wiejskich i miejsko-wiejskich, realizacja zadań obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego należy z reguły do jednego pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy lub w formie zadań dodatkowych przypisane są one pracownikowi wykonującemu w urzędzie gminy inne zadania. Nie można wykluczyć też funkcjonowania kilkuetatowej komórki organizacyjnej, dedykowanej do realizacji tych zadań. Ma to miejsce przede wszystkim w dużych gminach miejskich. Ustawodawca nie nałożył na wójta gminy obowiązku tworzenia centrum zarządzania kryzysowego ale i nie zwolnił z obowiązku realizacji jego zadań. Na co dzień z reguły, zadania te wykonuje, jako punk kontaktowy, pracownik któremu po-

39 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166, art. 18 ust. 3.

wierzono realizację zadań zarządzania kryzysowego, natomiast w sytuacjach kryzysowych – doraźnie zorganizowane, w oparciu o obsadę stałego dyżuru, centrum zarządzania kryzysowego.

Podsumowanie

Przedstawiona w niniejszym artykule problematyka aspektów prawnych organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej jednoznacznie wskazuje, że o kształcie systemu i zadaniach jego poszczególnych elementów nie decyduje tylko ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* i wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Istnieje szereg innych aktów (ustaw, rozporządzeń, zarządzeń) i opracowanych na ich podstawie wytycznych, zaleceń, regulaminów organizacyjnych i instrukcji w sposób szczegółowy regulujący realizację jego zadań. Analiza ww. podstaw prawnych pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Kierowanie realizacją zadań zarządzania kryzysowego jak również ich koordynacja należy do organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego. Umożliwia im to ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* oraz fakt, że w większości przypadków są to organy administracji publicznej wyposażone we władztwo administracyjne;

2. Zespoły zarządzania kryzysowego jako organy pomocnicze organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego realizują tylko zadania enumeratywnie wymienione w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*. Zawarta w ustawie delegacja nie upoważnia organów do ich poszerzania a więc w przypadku zaistnienia takiego faktu, należy to uznać za działanie nieuprawnione;

3. Szczególną rolę w systemie zarządzania kryzysowego, często niedocenianą i pomijaną, pełnią komórki organizacyjne urzędów właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego. To od ich pracy zależy efektywna realizacja zadań przez organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, zespoły i centra zarządzania kryzysowego jak również pośrednio podmioty wykonawcze;

4. Ośrodkami (miejscami) zbierania, selekcjonowania, przetwarzania, przekazywania i ewidencjonowania informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego są centra zarządzania kryzysowego. Zadania CZK określa ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* a więc, wbrew zapisom regulaminów organizacyjnych niektórych urzędów, nie należy do nich dysponowanie sił do działań ponieważ żadne z nich im nie podlegają, nie mają również żadnych uprawnień związanych z koordynacją działań poza przepływem informacji na ich potrzeby.

Bibliografia

Kitler W., *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2011.

Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz.U. 2009. Nr 226, poz. 1810.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. *w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Dz.U. 2010. Nr 83, poz. 540.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. *w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, Dz.U. 2010. Nr 83, poz. 541.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. *w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej*, Dz.U. 2010 Nr 83, poz. 542.

Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.

Sobolewski G., Majchrzak D., (red.), *Zarządzanie kryzysowe*, AON, Warszawa 2013.

Sobolewski G., Majchrzak D., *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2012.

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, tj. Dz.U. 2011 Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, tj. Dz.U. 2014, poz. 333.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, tj. Dz.U. 2014, poz. 1191.

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1635 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, tj. Dz.U. 2015, poz. 525.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, tj. Dz.U. 2009 Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1340 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 1166.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, tj. Dz.U. 2014, poz. 1815.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *o Inspekcji Weterynaryjnej*, tj. Dz.U. 2010 Nr 112, poz. 744 z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, tj. Dz.U. 2015, poz. 812.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 595.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, tj. Dz.U. 2013, poz. 594.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*, tj. Dz.U. 2012, poz. 392.

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, tj. Dz.U. 2013 poz. 757 z późn. zm.

Ustawa z dnia z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, tj. Dz.U. 2015, poz. 355.

Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. *w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, MP 2014, poz. 926.

Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. *w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.*

2.3 Administracja publiczna w przeciwdziałaniu nadzwyczajnym zagrożeniom ludności i środowiska

Sylwia Zakrzewska

Wprowadzenie

Zagrożenia towarzyszyły człowiekowi od początków ludzkości. Pierwotnie sprowadzały się do niszczycielskich sił przyrody, by z biegiem czasu, a co za tym idzie rozwojem cywilizacyjnym znacznie rozszerzyć spektrum swojego działania jak też przybrać na sile i rozległości czynionych szkód. Walki o przetrwanie i zajmowane terytorium ustąpiły miejsca rywalizacji o możliwość realizacji egoistycznych dążeń jednostek sprawujących władzę, a obok zagrożeń naturalnych zaczęły pojawiać się zagrożenia związane z działalnością człowieka, nieustannym rozwojem cywilizacyjnym, społecznym i zmianami czynionymi w środowisku w związku z tą aktywnością.

Współczesne zagrożenia przybierają coraz częściej nieoczekiwany charakter, zaskakują swoją formą i przejawiają wielowymiarowy aspekt. Uwydatnia się to przede wszystkim w obliczu zagrożeń, mających podłoże w rozwoju cywilizacyjnym i dostosowywaniu przyrody do potrzeb człowieka. Najtrafniej zaistniały stan rzeczy wyraża M. Reuner w stwierdzeniu, iż „Zagrożenia, jakie niosą dla współczesnych społeczeństw katastrofy i awarie techniczne, klęski żywiołowe oraz skażenie środowiska, są równe skutkom wojny"[1].

Zagrożenia, których dotyczy niniejszy artykuł są bezpośrednią przyczyną naruszenia stanu bezpieczeństwa personalnego pojedynczych osób jak i całych społeczności, przejawiając się w zachwianiu ich spokoju i pewności przetrwania. Stają się bezpośrednią przyczyną możliwości utraty tego, co człowiek najbardziej ceni – zdrowia i życia, ale również mienia, będącego determinantem jego przetrwania i warunkiem nieustannego rozwoju oraz siłą napędową funkcjonowania całych społeczeństw.

1 M. Reuner, *National Security. The economic and environmental dimension*, Wordwatch Institute 1989, nr 5.

Podstawowa terminologia

Z całą pewnością w opisany wcześniej warunek wpisuje się niemal każde z współcześnie występujących zagrożeń. W związku z powyższym pewnej selekcji i zawężenia ich rozpiętości dokonuje się poprzez określenie ich jako zagrożenia nadzwyczajne, czyli występujące rzadko, będące wynikiem splotu niecodziennych zdarzeń i okoliczności, pojawiające się nagle, niespodziewanie, mające swoisty charakter i zasięg, przebiegające w sposób zindywidualizowany oraz stwarzający różnorodny poziom zagrożenia dla ludzi i środowiska.

W celu dokonania pewnej systematyki definicyjnej, zasadne wydaje się przybliżenie samego terminu zagrożenie. W wielkim uproszczeniu pod tym pojęciem rozumie się stan braku bezpieczeństwa. Autorzy *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* definiują je natomiast jako „sytuację, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia"[2], wyróżniając przy tym jego dwa zasadnicze wymiary: militarny i niemilitarny. Wśród zagrożeń niemilitarnych wymieniają następujące rodzaje: polityczne, gospodarcze, psychospołeczne, ekologiczne, wewnętrzne oraz inne.

Zagrożenia określane mianem nadzwyczajnych przysparzają pewnych kłopotów związanych z ich precyzyjnym określeniem. Wynika to z braku jednoznacznej systematyki, przede wszystkim na gruncie legislacyjnym.

Leksykon prawa ochrony środowiska pod pojęciem nadzwyczajnych zagrożeń środowiska wyróżnia następujące stany niepożądane: „katastrofę naturalną, awarię techniczną, awarię przemysłową, klęskę żywiołową, katastrofę, poważny wypadek, zagrożenie środowiska, pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach, zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, negatywne oddziaływanie na środowisko, szkodę w środowisku, pożar, wypadki – w tym wypadki powodujące zanieczyszczenie morza, zdarzenie radiacyjne (...) powódź, susza, huragan"[3].

Ustawa *o ochronie i kształtowaniu środowiska* w art. 104 nadzwyczajne zagrożenie środowiska definiowała jako „zagrożenie spowodowane gwałtownym zdarzeniem, niebędącym klęską żywiołową, które może wywołać znaczne zniszczenie środowiska lub pogorszenie jego stanu, stwarzając powszechne niebezpieczeństwo dla ludzi i środowiska"[4].

2 *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.

3 J. Jendrośka (red.), *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, 2012, s. 81–82.

4 Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska*, Dz.U. z dnia 31 stycznia 1980 Nr 3, poz. 6.

Uzasadnione wątpliwości w powyższej definicji, jak stwierdza prof. R. Kalinowski[5], budzi zapis „nie będącym klęską żywiołową". Odnosi się on w tym miejscu do rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1937 r., stanowiącego, iż „(...) za wydarzenia (klęski) żywiołowe uważa się następujące zjawiska żywiołowe: nadmierne opady deszczowe i śnieżne, grad, burze, huragany, monsuny, upały, mrozy, okiść, sadź, pożary, powodzie, masowe pojawienie się szkodliwych owadów oraz innych szkodników natury zwierzęcej lub roślinnej, jak również epidemiczne choroby roślin i zwierząt"[6] oraz dekretu z 23 kwietnia 1953 r. *o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*, który pod pojęciem klęsk żywiołowych definiuje „(...) wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe:

1) zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób, albo też,

2) mogące wywołać poważne zagrożenia gospodarki narodowej, dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna"[7].

Autorzy nowelizacji ustawy *o ochronie i kształtowaniu środowiska* uchylili cytowany wyżej zapis art. 104, pozbawiając tym samym termin nadzwyczajne zagrożenie środowiska języka prawnego z dniem 30 września 2001 r.[8]

Ciekawe rozwiązania w przedmiotowej sprawie wprowadza projekt ustawy *o ochronie ludzi i środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*[9]. W art. 3 znajduje się zapis następującej treści: „Nadzwyczajnym zagrożeniem w rozumieniu ustawy jest zagrożenie wywołane rozwojem współczesnej cywilizacji lub przyczynami naturalnymi, mogące zagrozić życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach albo spowodować znaczne zniszczenie środowiska lub pogorszenie jego stanu poprzez zanieczyszczenie, skażenie czy zakażenie"[10].

Jak łatwo zauważyć terminem zagrożenia nadzwyczajne określa się bardzo szeroki zakres pojęciowy. Przytoczone definicje obrazują również rozpiętość interpretacji znaczeniowej przyjmowanej przez poszczególnych autorów i ustawodawców. Najbardziej adekwatną zaś w obliczu współczesnych zagro-

5 R. Kalinowski, *Nadzwyczajne zagrożenia ludności i środowiska* [w:] R. Kalinowski (red.), *Bezpieczeństwo i obronność w świetle współczesnych wyzwań i potrzeb. Ujęcie ogólne*, AP, Siedlce 2010, s. 90.

6 Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1937 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych oraz Rolnictwa i Reform Rolnych *o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego*, Dz.U. z dnia 31 marca 1937 Nr 32, poz. 250.

7 Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. *o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*, Dz.U. z dnia 23 kwietnia 1953 Nr 23, poz. 93.

8 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. z dnia 27 kwietnia 2001 Nr 62, poz. 627.

9 www.plcb.org/wiad0010.htm (23.04.2015).

10 Tamże.

żeń i wyrażającą ich obecny, wieloaspektowy charakter wydaje się być definicja zaprezentowana przez twórców propozycji ustawy *o przeciwdziałaniu nadzwyczajnym zagrożeniom ludzi i środowiska*.

Charakterystyka nadzwyczajnych zagrożeń

Zagrożenia wywołane działalnością sił przyrody, bądź aktywnością człowieka stanowią kategorię niebezpieczeństw, których nie jesteśmy w stanie wyeliminować ze swojego życia. Skutki ich wystąpienia wiążą się najczęściej z dużymi stratami w środowisku naturalnym, infrastrukturze, ludzkim mieniu, zdrowiu, a często niestety również życiu. Dowodzą temu liczne zdarzenia występujące nie tylko w naszym kraju, ale i na całym świecie.

Urzeczywistnieniem powyższej tezy jest sobotnia (25.04.2015 r.) katastrofa w Nepalu, której przyczyną stały się opady deszczu, prowadzące w konsekwencji do wezbrania dużych rzek na terenie Indii i Bangladeszu. To z kolei wywołało wzrost ciśnienia na płyty tektoniczne, powodując trzęsienie ziemi o sile 7,9 stopnia w skali Richtera. Region pogrążył się w ruinach, ofiary śmiertelne szacuje się nawet na 10 tys. osób, natomiast miliony mieszkańców zostały pozbawione dachu nad głową[11].

Według raportu niemieckiego towarzystwa reasekuracyjnego Munich Re (Muenchener Rueck) same klęski żywiołowe, które wystąpiły w minionym (2014) roku na świecie przyniosły straty w wysokości 110 mld dolarów (93 mld euro), natomiast w roku poprzednim (2013) wynosiły one 140 mld USD. Najwyższe koszty – 3,1 mld USD związane były z wystąpieniem śnieżycy w Japonii.

Łącznie w 2014 roku w wyniku katastrof naturalnych śmierć poniosło 7700 osób. Najwyższy ich odsetek odnotowano w Indiach i Pakistanie, gdzie wrześniowe powodzie stały się przyczyną śmierci 665 osób, natomiast największych zniszczeń dokonał cyklon Hudhud w Indiach, przyczyniając się do powstania strat szacowanych na 7 mld USD. Dla porównania w roku poprzednim całkowity bilans ofiar sięgał 21 tys. ludzi.

Natomiast szwajcarskie towarzystwo reasekuracyjne Swiss Re straty materialne wynikające z klęsk żywiołowych i katastrof wywołanych przez człowieka w 2014 roku szacuje na 113 mld USD, a w roku poprzednim na 135 mld USD. Na podstawie danych posiadanych przez wspomnianą firmę, zagrożenia te pochłonęły około 11 tys. ofiar w 2014 roku i przeszło 27 tys. ofiar w 2013 roku[12].

11 www.nauka.newsweek.pl/trzesienie-ziemi-w-nepalu-to-dopiero-poczatek,artykuly,362173,1.html (30.04.2015).

12 www.wyborcza.pl/1,91446,17218409,Munich_Re__kleski_zywiolowe_spowodowaly_110_mld_USD.html (25.04.2015).

Jak słusznie zauważa prof. R. Kalinowski poza wspomnianymi wyżej klęskami żywiołowymi, istotne zagrożenie zarówno dla ludności jak i środowiska stanowi przechowywanie i transport toksycznych środków przemysłowych (TŚP). Są nimi „(...) wszelkie związki chemiczne (organiczne i nieorganiczne), materiały łatwopalne i wybuchowe, substancje biologicznie czynne oraz wszelkie odpady, materiały i związki chemiczne, które w wyniku reakcji chemicznej z materią otoczenia lub termicznego rozkładu mogą dawać substancje toksyczne zatruwające bezpośrednio albo pośrednio naturalne środowisko człowieka"[13].

W zakładach przemysłowych na terenie naszego kraju przechowywanych jest około 450 różnorodnych związków chemicznych z czego około 170 Komisja Gospodarcza ONZ uznaje za TŚP. Również skala ich toksyczności jest zróżnicowana i wymienia związki o wyjątkowo dużej i znikomej toksyczności oraz substancje nietoksyczne. Do najbardziej szkodliwych zalicza się chlor, amoniak, cyjanowodór oraz fosgen. Największe zagrożenie stwarzają zakłady azotowe, celulozy, tworzyw sztucznych oraz zakłady przemysłu chemicznego i organicznego, których ilość na terytorium kraju szacuje się na około 60. Ze względów logistycznych rozmieszczone są najczęściej w sąsiedztwie znacznych skupisk ludności i największych rzek, co w przypadku ewentualnej awarii czy katastrofy potęguje skalę zniszczeń, strat oraz znacznie zwiększa obszar skażenia.

Istotne zagrożenie generuje również transport drogowy i kolejowy wspomnianych substancji. Duże natężenie ruchu, a także jak wykazują kontrole poważne zaniedbania i naruszenia norm w zakresie bezpieczeństwa, nieodpowiedzialność kierowców, brak właściwego przeszkolenia i przygotowania potęgują ryzyko z tym związane. Jak podaje prof. R. Kalinowski TŚP znajdujące się w zakładach przemysłowych stanowią zagrożenie dla około 4 mln osób, w tym dla około 2,5 mln osób znajdujących się w strefach bezpośredniego zagrożenia. Natomiast transport tych substancji stwarza poważne zagrożenie dla 6,5 mln osób. Łącznie zagrożony obszar stanowi 2/3 powierzchni kraju. Jednocześnie należy pamiętać, iż ewentualność konfliktu zbrojnego czy ataku terrorystycznego będzie wiązała się ze znacznie rozleglejszym skażeniem niż przewidywane powyżej[14].

Kolejne poważne zagrożenie stanowi rozwój energetyki jądrowej. Na co dzień narażeni na napromieniowanie są pracownicy służby zdrowia, przebywający w pobliżu urządzeń, będących źródłem takiego promieniowania czy pracownicy elektrowni atomowych. Ryzyko na szerszą skalę pojawia się

13 R. Kalinowski, *Nadzwyczajne zagrożenia ludności...*, s. 92.

14 Tamże, s. 92–95.

w przypadku transportu substancji promieniotwórczych, gdzie katastrofa komunikacyjna czy kradzież i manipulowanie tymi środkami stwarza istotne zagrożenie dla społeczeństwa i środowiska naturalnego.

Nie sposób w tym miejscu pominąć katastrofy związanej z awarią reaktora w Czarnobylu. Do dziś zarówno liczba ofiar jak i skutki tego zdarzenia są jedynie szacunkowe i trudne do ustalenia. Różne źródła podają od kilkudziesięciu do ponad 300 tys. ofiar, natomiast kolejne 4 tys. może jeszcze umrzeć w wyniku chorób wywołanych napromieniowaniem. Według raportu organizacji Greenpeace skutki katastrofy odczuło 2 mld ludzi, z czego u 270 tys. rozwinie się nowotwór, na który zmarło lub niebawem umrze 93 tys. osób[15]. Obszar skażenia objął 9% terytorium obecnej Ukrainy, ewakuowano przeszło 110 tys. osób z 200 wsi i miasteczek. 1 mln dzieci i 2 mln dorosłych nadano status osób poszkodowanych w wyniku katastrofy[16].

Znaczące ryzyko wiąże się również z ingerencją w stosunki wodne. Katastrofy tego typu, zdarzające się na świecie, w Polsce stanowią wciąż zagrożenie potencjalne, aczkolwiek realne z racji fatalnego stanu zapory we Włocławku oraz specyfiki zbiornika Solina. Z uwagi na poziom piętrzenia, charakter terenu i rodzaj awarii zagrożony teren może stanowić od kilku do kilkuset km^2. Całkowity obszar jaki może zostać objęty zatopieniem w wyniku tego rodzaju zdarzenia szacuje się na 1% powierzchni kraju, natomiast śmierć może ponieść około 70 tys. osób. Na poważne straty materialne narażonych jest blisko 70 miast oraz 450 zakładów przemysłowych, natomiast zniszczenie grozi przeszło 750 mostom, 1,5 tys. km dróg i 400 km linii kolejowych[17].

Nie mniej ważną kategorię zagrożeń stanowią epidemie, definiowane jako „(...) pojawienie się w zbiorowisku ludzkim (w zwierzęcym – epizoocja) na określonym terenie i w określonym czasie zachorowań na daną chorobę w liczbie przypadków znacznie większej niż w latach poprzednich i wyraźnie odbiegającej od liczby, której można było oczekiwać na podstawie obserwacji tego okresu"[18]. Dość charakterystyczną cechą tego zagrożenia bywa jego nagłe pojawienie się, drastyczne rozprzestrzenianie się i masowe zachorowania. Niewątpliwym czynnikiem sprzyjającym są złe warunki higienicznosanitarne i niedostateczna znajomość samej choroby, głównie jej przyczyn i metod leczenia.

Nieustannie modyfikujące bakterie i wirusy powodują powstawanie nowych odmian znanych nam dotychczas chorób, odpornych na leki i szczepion-

15 www.wprost.pl/ar/?O=89500 (27.04.2015).

16 www.fakty.interia.pl/news-czarnobyl-wciaz-straszy,nId,804065 (27.04.2015).

17 R. Kalinowski, *Nadzwyczajne zagrożenia ludności...*, s. 98–99.

18 K. Liedel, J. Prońko, B. Wiśniewski (red.), *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko Biała–Warszawa 2007, s. 15.

ki jak choćby wirus ptasiej i świńskiej grypy. Epidemia hiszpańskiej grypy, wobec której medycyna okazała się być bezradna stała się przyczyną śmierci 40 mln osób między 20 i 40 rokiem życia. Również gruźlica, uodparnia się na dostępne w jej zwalczaniu środki farmakologiczne powodując zgon 3 mln osób rocznie[19]. W ostatnim czasie znaczne obawy całego świata wywołał wirus ebola, z którego leczeniem medycyna do dziś nie jest w stanie sobie poradzić. W 2014 roku przyczynił się on do śmierci 887 osób i zarażenia 1603 mieszkańców Afryki[20].

Za najniebezpieczniejszy uważa się natomiast wirus HIV. Na świecie odnotowanych jest przeszło 36 mln przypadków zakażenia, natomiast rzeczywistą ilość naukowcy sugerują jako pięciokrotnie wyższą (180 mln), z największą zachorowalnością w Afryce, sięgającą 25 mln. Szacuje się, że w ciągu ostatnich 30 lat w wyniku AIDS zmarło około 22 mln osób[21].

Ponadto współcześnie pojęciem tym obejmuje się również choroby cywilizacyjne, niezakaźne, jak choćby nowotwory, choroby układu krążenia, czy nawet zagrożenia społeczne – narkomanię i samobójstwa[22].

Rola administracji publicznej w przeciwdziałaniu nadzwyczajnym zagrożeniom

Jak zaznaczono już na wstępie zagrożenia nadzwyczajne stanowią kategorię zagrożeń, którym skutecznie mogą przeciwstawić się jedynie zorganizowane, odpowiednio przygotowane i wyposażone siły. W tym celu aparat państwowy powołuje szereg organów wykonawczych i służb ratowniczych, wyposaża je w odpowiednie narzędzia i nadaje stosowne uprawnienia. Wiodącą rolę w tym zakresie odgrywa administracja publiczna, skupiająca w zakresie swych kompetencji wiele różnorodnych funkcji, sprowadzających się w swej istocie do zagwarantowania obywatelom szeroko rozumianego bezpieczeństwa i rozwoju.

Analiza funkcjonalna administracji publicznej pozwala na wyróżnienie dwóch komponentów: podmiotowego – tworzonego przez zaplecze kadrowe struktur administracyjnych oraz przedmiotowego – będącego zakresem praw i obowiązków realizowanych przez poszczególne jej szczeble. Na tej

19 www.edukator.pl/Epidemie-i-choroby,4492,offset,2,object,11050.html (27.04.2015).

20 www.swiat.newsweek.pl/epidemia-wirusa-ebola-ebola-objawy-leczenie-umieralnosc-newsweek-pl,artykuly,345151,1.html (27.04.2015).

21 www.edukator.pl/Epidemie-i-choroby,4492,offset,2,object,11050.html (27.04.2015).

22 K. Liedel, J. Prońko, B. Wiśniewski (red.), *Administracja publiczna...*, s. 15–16.

podstawie można jednoznacznie stwierdzić, iż stanowi ona organ wykonawczy państwa, działający w ramach prawa i posiadający wyspecjalizowany charakter. Szereg regulacji prawnych wśród najważniejszych zadań administracji publicznej w przedmiotowym zakresie wymienia m.in. ochronę środowiska, obronność, zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochronę przeciwpowodziową i przeciwpożarową, zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia zdrowia lub mienia ludzi i środowiska oraz zwalczania i usuwania ich skutków[23].

Jak pokazują doświadczenia różnych krajów najlepszym rozwiązaniem dla realizacji powyższych zadań jest trzypoziomowy układ administracyjny, wyróżniający szczebel lokalny, regionalny i krajowy. W praktyce najistotniejszą rolę w tym zakresie sprawują gminy, jako jednostki terytorialnie najmniejsze, znające specyfikę swojego obszaru, występujące na jej terenie zagrożenia i potrzeby mieszkańców, mające tym samym możliwość podjęcia działań w jak najkrótszym czasie w sytuacji zmaterializowania się zagrożenia. Wraz ze wzrostem poziomu układu terytorialnego maleje rola i możliwości sprawowania funkcji zarządzania i reagowania na rzecz koordynacji realizowanych działań.

Zgodnie z ustawą *o zarządzaniu kryzysowym*[24] organem właściwym w zakresie sprawowania nadzoru nad tym obszarem działalności administracji publicznej jest Rada Ministrów, a w sytuacjach nagłych minister właściwy do spraw wewnętrznych. Ponadto przy Radzie Ministrów powołuje się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, będący organem opiniodawczo-doradczym, właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w przedmiotowym zakresie. Wśród jego zadań jako najistotniejsze wymienia się opracowanie propozycji użycia sił i środków wymaganych do opanowania sytuacji kryzysowych oraz doradzanie w zakresie koordynacji działalności podmiotów, jednostek i służb w sytuacjach kryzysowych. Przy Radzie Ministrów powołuje się również Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, zapewniające obsługę Rady Ministrów, jej Prezesa, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w aspekcie zarządzania kryzysowego, a także realizuje funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Do jego zadań istotnych z punktu widzenia omawianej problematyki zalicza się m.in. planowanie cywilne, monitoro-

23 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz.U. z dnia 8 marca 1990 Nr 16, poz. 95; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz.U. z dnia 5 czerwca 1998 Nr 91, poz. 578; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz.U. z dnia 5 czerwca 1998 Nr 91, poz. 576; Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz.U. z dnia 23 stycznia 2009 Nr 31, poz. 206.

24 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z dnia 26 kwietnia 2007 Nr 89, poz. 590.

wanie potencjalnych zagrożeń, uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego, współpracę z podmiotami organizacji międzynarodowych właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego, organizowanie i prowadzenie ćwiczeń oraz szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi podmiotami zarządzania kryzysowego, a także pełnienie stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa.

Na terenie województwa organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wojewoda. Wśród jego zakresu zadaniowego wymienia się m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem oraz usuwaniem skutków powstałych zagrożeń na terenie sobie właściwym, realizacja zadań wynikających z planowania cywilnego, organizowanie i prowadzenie szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, wnioskowanie o użycie stosownych jednostek Sił Zbrojnych RP, ochrona infrastruktury krytycznej. W znacznej mierze zadania przypisane wojewodzie w zakresie zarządzania kryzysowego realizowane są przy współudziale organu wykonawczego, funkcjonującego w strukturach urzędu wojewódzkiego jakim jest Wojewódzki Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Wydział gromadzi również i przetwarza dane, a także dokonuje oceny zagrożeń występujących na podległym sobie terenie, monitoruje i prognozuje rozwój tych zagrożeń, zapewnia informowanie i funkcjonowanie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i współpracuje z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego, opracowuje Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego. Wojewoda posiada również organ pomocniczy, służący realizacji jego ustawowych zadań w postaci Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Do jego zadań zalicza się: dokonywanie oceny występujących oraz potencjalnych zagrożeń i ich prognozowanie, opracowywanie propozycji działań oraz ewentualnych zmian dotyczących podejmowanych działań zawartych w Planie zarządzania kryzysowego, informowanie ludności o zagrożeniach czy opiniowanie Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. W urzędach wojewódzkich tworzy się również wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, pełniące całodobowy dyżur, zapewniając tym samym permanentny przepływ informacji. Ponadto nadzorują one system wykrywania i alarmowania i system wczesnego ostrzegania, współpracują z jednostkami monitorującymi środowisko oraz prowadzącymi akcje ratunkowe, poszukiwawcze i humanitarne.

Na szczeblu powiatu organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe jest starosta. W ramach swej działalności na obszarze sobie właściwym realizuje zakres zadaniowy analogiczny jak w przypadku wojewody przy pomocy powiatowej administracji zespolonej oraz jednostek administracyjnych powiatu. Organem pomocniczym starosty jest Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, którego skład, organizację, siedzibę i tryb pracy określa staro-

sta. Dodatkowo w strukturach administracyjnych powiatu tworzy się powiatowe centra zarządzania kryzysowego. Oba wymienione podmioty realizują tożsame zadania jak zespoły i centra zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim.

Na obszarze gminy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, a organem wykonawczym jest komórka organizacyjna urzędu gminy (miasta). Jako organ pomocniczy powołuje się gminny zespół zarządzania kryzysowego, a także istnieje możliwość tworzenia gminnych (miejskich) centrów zarządzania kryzysowego. Zakres zadaniowy wszystkich wymienionych podmiotów jest analogiczny jak na wyższych szczeblach administracyjnych.

W systemie zarządzania kryzysowego wiodącą rolę odgrywają gminy, jako najmniejsze jednostki podziału administracyjnego. Realizują zadania z zakresu monitorowania, ostrzegania i alarmowania, planowania, reagowania i odbudowy, a także ewakuacji, pomocy medycznej oraz socjalnej. Podobna rola spoczywa na powiatach, wspieranych przez administrację zespoloną. Szczebel wojewódzki natomiast sprawuje funkcję koordynacyjną nad działalnością podmiotów administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, prewencji zagrożeń, klęsk i katastrof oraz usuwania ich skutków. W przypadku, gdy rozległość sytuacji kryzysowej wykracza poza obszar województwa kierownictwo obejmują organy szczebla centralnego[25].

Zgodnie z zapisami ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* obowiązek podjęcia działań w przedmiotowym zakresie spoczywa na organie, który jako pierwszy został powiadomiony o wystąpieniu zagrożenia. Ponadto jest on zobligowany do niezwłocznego poinformowania o zaistniałym zdarzeniu właściwych organów wyższego oraz niższego szczebla, a także przedstawienia swojej oceny sytuacji i zamiarach podejmowanych działań. Jeśli natomiast sytuacja kryzysowa wykracza poza teren lokalny, bądź posiadane siły i środki nie są wystarczające do skutecznego opanowania zagrożenia, kierownictwo przejmowane jest przez odpowiednio właściwe do skali zagrożenia organy.

Na wniosek wojewody Minister Obrony Narodowej może przekazać do jego dyspozycji stosowne jednostki Sił Zbrojnych RP jeżeli w sytuacji kryzysowej wykorzystanie innych sił i środków jest niemożliwe, bądź niewystarczające. Ich przeznaczenie sprowadza się w znacznej mierze do wykonywania zadań z zakresu monitorowania i oceny zagrożeń, czynności poszukiwawczo – ratunkowych i ewakuacyjnych, prac zabezpieczających czy wymagających wykorzystania specjalistycznych urządzeń, materiałów wybuchowych,

25 K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Skuteczne zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2015, s. 44–45.

unieszkodliwiania materiałów niebezpiecznych oraz odbudowy infrastruktury technicznej.

Istotną rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom nadzwyczajnym odgrywa proces planistyczny. Na organach właściwych terytorialnie w sprawach zarządzania kryzysowego ciąży obowiązek opracowywania planów zarządzania kryzysowego. Uwzględniają one następujące elementy: charakterystykę zagrożeń, ocenę możliwości ich wystąpienia, mapy ryzyka, mapy zagrożeń, siatkę bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania na wypadek sytuacji kryzysowych oraz zasady ich współdziałania, zadania z zakresu monitorowania zagrożeń, tryb uruchamiania sił i środków przewidzianych do realizacji przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, procedury reagowania kryzysowego, a także w formie załączników funkcjonalnych: procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej, organizację łączności, systemu monitorowania, ostrzegania i alarmowania, ewakuacji z terenów zagrożonych, ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej i psychologicznej, ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru, zasady informowania ludności o zagrożeniach oraz sposobach postępowania w przypadku ich wystąpienia, wykaz zawartych umów oraz porozumień, zasady i tryb oceniania oraz dokumentowania szkód, procedury uruchamiania rezerw państwowych, wykaz infrastruktury krytycznej, znajdującej się na obszarze dla którego sporządzany jest plan oraz priorytety w zakresie jej ochrony i odtwarzania. Wspomniane plany podlegają systematycznej aktualizacji, z uwzględnieniem cyklu planistycznego nie trwającego dłużej niż dwa lata[26]. Stanowią one załączniki funkcjonalne do Krajowego planu zarządzania kryzysowego. Jego komponentem jest również Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, opracowywany przez ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych i województw[27].

Wnioski

Z racji szczególnej specyfiki współczesnych zagrożeń, ich często nieoczekiwanego charakteru i wieloaspektowego wymiaru czynności planistyczne i zapobiegawcze odgrywają wiodącą rolę w przeciwdziałaniu im oraz minimalizowaniu strat związanych z ich wystąpieniem. Dobre przygotowanie w połączeniu z przewidywaniem, znajomością procedur działania i właściwą współpracą

26 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym.*

27 K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Skuteczne zarządzanie...*, s. 50.

odpowiednich podmiotów i jednostek pozwala na wczesne reagowanie uniemożliwiając tym samym, bądź przynajmniej ograniczając eskalację zagrożenia i powodowanych nim zniszczeń.

Szereg działań podejmowanych przez państwo ma na celu stworzenie sprawnego systemu zapobiegania i zwalczania zagrożeń, poprzez opracowywanie stosownych regulacji prawnych, powoływanie właściwych struktur, nadawanie im odpowiednich kompetencji oraz tworzenie warunków wzajemnego współdziałania podmiotów administracyjnych z wyspecjalizowanymi jednostkami, formacjami, organizacjami i służbami. Jednakże proces ten jest niezwykle rozciągnięty w czasie i jak łatwo zauważyć, choćby na przykładzie tworzonego od 2007 roku systemu zarządzania kryzysowego (początkowo systemu reagowania kryzysowego) w dalszym ciągu nie spełnia właściwie swojej roli. Służby realizujące zadania z zakresu zarządzania kryzysowego nie dysponują właściwymi zasobami materiałowymi, dokonywane analizy zagrożeń nie są dostatecznie rzetelne, obowiązujące procedury postępowania i współdziałania różnorodnych jednostek nie są wystarczająco funkcjonalne, a przede wszystkim wciąż brak nowoczesnego systemu wymiany informacji, zawierającego bazy danych zasobów ratowniczych i logistycznych z ich lokalizacją, modułów przeznaczonych do dysponowania, wymiany informacji oraz wizualizacji zagrożenia z uwzględnieniem lokalizacji oraz rodzaju prowadzonych działań ratunkowych, liczebności skierowanych tam sił i środków, wskazania występujących w dalszym ciągu zagrożeń, czy stanu osób przewidzianych do ewakuacji.

Poważne wątpliwości budzi również brak stosownych rozwiązań legislacyjnych odnoszących się w sposób bezpośredni do nadzwyczajnych zagrożeń ludności i środowiska, pomimo istnienia już od ponad 20 lat projektu ustawy w tym zakresie i proponowanych przez nią ciekawych rozwiązań organizacyjnych, choćby w aspekcie skupienia wszystkich profesjonalnych oraz nieprofesjonalnych sił ratunkowych funkcjonujących w kraju w jednym systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom. Tego rodzaju przedsięwzięcie zapewniłoby nie tylko efektywne współdziałanie adekwatnych do skali zagrożenia sił i środków lecz również sprawne ich rozdysponowanie, pozwalające w znacznej mierze zaoszczędzić czas, który w obliczu tego rodzaju zagrożeń jest elementem strategicznym, decydującym o skali zniszczeń, ich rozległości, a przede wszystkim ilości ofiar, które w ich wyniku straciły rzecz najcenniejszą – swoje życie.

Bibliografia

Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. *o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*, Dz.U. z dnia 23 kwietnia 1953 Nr 23, poz. 93.

Jendrośka J. (red.), *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, 2012.

Kalinowski R. (red.), *Bezpieczeństwo i obronność w świetle współczesnych wyzwań i potrzeb. Ujęcie ogólne*, AP, Siedlce 2010.

Liedel K., Prońko J., Wiśniewski B. (red.), *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko Biała–Warszawa 2007.

Reuner M., *National Security. The economic and environmental dimension*, Wordwatch Institute 1989, nr 5.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1937 r. *wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych oraz Rolnictwa i Reform Rolnych o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego*, Dz.U. z dnia 31 marca 1937 Nr 32, poz. 250.

Sienkiewicz-Małyjurek K., *Skuteczne zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2015.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz.U. z dnia 23 stycznia 2009 Nr 31, poz. 206.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z dnia 26 kwietnia 2007 Nr 89, poz. 590.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. z dnia 27 kwietnia 2001 Nr 62, poz. 627.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska*, Dz.U. z dnia 31 stycznia 1980 Nr 3, poz. 6.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz.U. z dnia 5 czerwca 1998 Nr 91, poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz.U. z dnia 5 czerwca 1998 Nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz.U. z dnia 8 marca 1990 Nr 16, poz. 95.

www.edukator.pl/Epidemie-i-choroby,4492,offset,2,object,11050.html

www.edukator.pl/Epidemie-i-choroby,4492,offset,2,object,11050.html

www.fakty.interia.pl/news-czarnobyl-wciaz-straszy,nId,804065

www.nauka.newsweek.pl/trzesienie-ziemi-w-nepalu-to-dopiero-poczatek,artykuly,362173,1.html

www.plcb.org/wiad0010.htm

www.swiat.newsweek.pl/epidemia-wirusa-ebola-ebola-objawy-leczenie-umieralnosc-newsweek-pl,artykuly,345151,1.html
www.wprost.pl/ar/?O=89500
www.wyborcza.pl/1,91446,17218409,Munich_Re__kleski_zywiolowe_spowodowaly_110_mld_USD.html

2.4 Zadania i organizacja Centrum i Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Monika Łuszkiewicz

Wprowadzenie

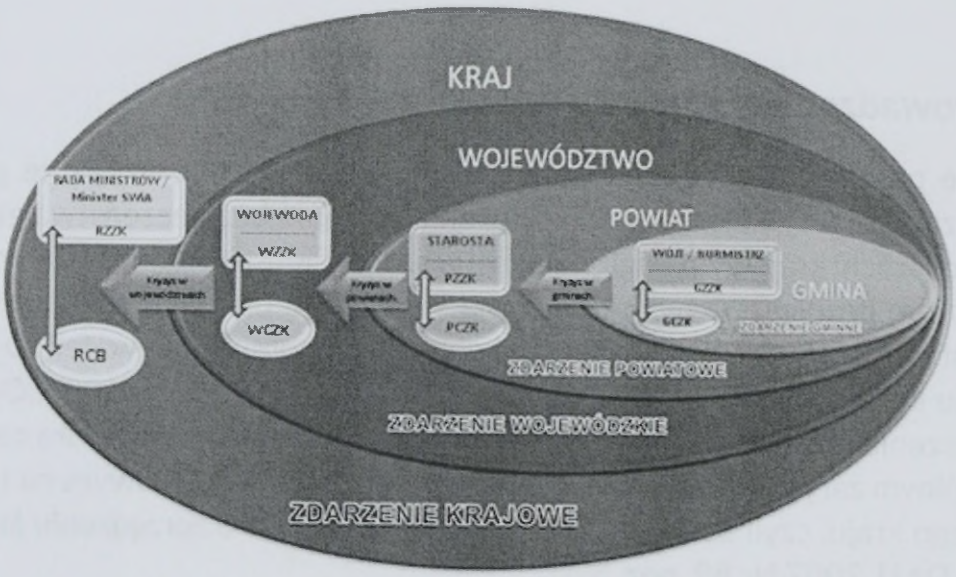
Ciągłe poszerzanie katalogu współczesnych zagrożeń w wymiarze globalnym, zmusza niejako organy do kreowania poziomu bezpieczeństwa głównie w wymiarach: krajowym, regionalnym i w szczególności lokalnym. Odpowiedni poziom bezpieczeństwa pozwala na stabilizację nie tylko struktur społeczeństwa, ale również pozwala uspokoić poszczególnych obywateli. O zarządzaniu kryzysowym zaczęto mówić zwłaszcza po powodzi w 1997. Od tego wydarzenia niespełna 10 lat później w życie weszła ustawa , która reguluje w ogólnym zarysie sprawy związane z zarządzeniem kryzysowym na terenie naszego kraju, czyli **ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590**.

Mówiąc o zarządzaniu kryzysowym pierwsze skojarzenia to zagrożenia bezpieczeństwa o dużej skali jak np. powódź 1997, ale dziś mamy na myśli także działania, które podejmowane są podczas występujących zagrożeń. Zgodnie z definicją, którą odnaleźć można w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*, zarządzanie kryzysowe jest to: działalność organów administracji rządowej, która zaliczana jest jako element kierowania bezpieczeństwem narodowym, która za zadanie ma zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowaniu w celu przejęcia na nimi kontroli przy użyciu zaplanowanych wcześniej działań, reagowaniu gdy wystąpi już sytuacja kryzysowa, a także usuwanie powstałych skutków, a co za tym idzie odtworzeniu nie tylko zasobów ale także infrastruktury krytycznej[1].

Analizując powyższą definicję zauważyć można, że wymienione cztery fazy zarządzania kryzysowego wymagają stworzenia organów, które będą w stanie działać we wszystkich tych fazach i będą zajmowały się stricte zarządzaniem kryzysowym. Takimi jednostkami są: centra zarządzania kryzysowego (CZK) i zespoły zarządzania kryzysowego (ZZK). Są one składową wymienianą w wielu dokumentach.

1 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590, art. 2.

Rozpatrując zarządzanie kryzysowe i współudział centrów i zespołów odnieść się można do struktury zarządzania kryzysowego w Polsce. System zarządzania kryzysowego wyraźnie wskazuje na występowanie omawianych organów w działaniach związanych wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Jak można zauważyć na poniższym schemacie, na każdym szczeblu występuje ZZK i CZK.



Źródło: www.rcb.gov.pl.

Rys. 1. Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie jakie oba organy maja zadania w związku z zarządzaniem kryzysowym, a także jak wygląda ich struktura. Jako pierwsze analizie zostanie poddane Centrum Zarządzania Kryzysowego.

1) Organizacja Centrum Zarządzania Kryzyzsowego

Należało by zacząć od uzmysłowienia sobie, że system w Polsce składa się tak naprawdę z trzech poziomów wykonawczych:

– Centralnego – obejmuje ministerstwa wraz z urzędami centralnymi oraz elementy rządowe takie jak ABW czy SZ RP;

– Wojewódzkiego – traktowany jako terenowy przedstawiciel poziomu centralnego;

– Samorządowego – obejmujący szczebel zarówno powiatów jak i gmin[2].

Jak już we wprowadzeniu było wspomniane na każdym z tych trzech po-

2 D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie samorządowym* [w:] D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, AON, Warszawa 2014, s. 13.

ziomów możemy mieć do czynienia z Centrum Zarządzania Kryzysowego. Tylko w gminie bardzo często nie funkcjonują owe centra, gdyż to zależy od decyzji wójta, burmistrza, ewentualnie prezydenta miasta.

Dla jaśniejszego wytłumaczenia kto podejmuje decyzje na poszczególnych szczeblach koniecznym jest przedstawienie tabeli poglądowej w której rozpisane zostaną poziomy i organy wchodzące w skład poszczególnego szczebla.

Szczebel	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego	
Krajowy	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	Poziom centralny
Resortowy	Minister kierujący działem administracji rządowej, kierownik org. centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)	
Wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego	Poziom wojewódzki
Powiatowy	Starosta powiatu	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego	Poziom samorządowy
Gminny	Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Mogą być tworzone gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego	

Źródło: nauka.gov.pl.

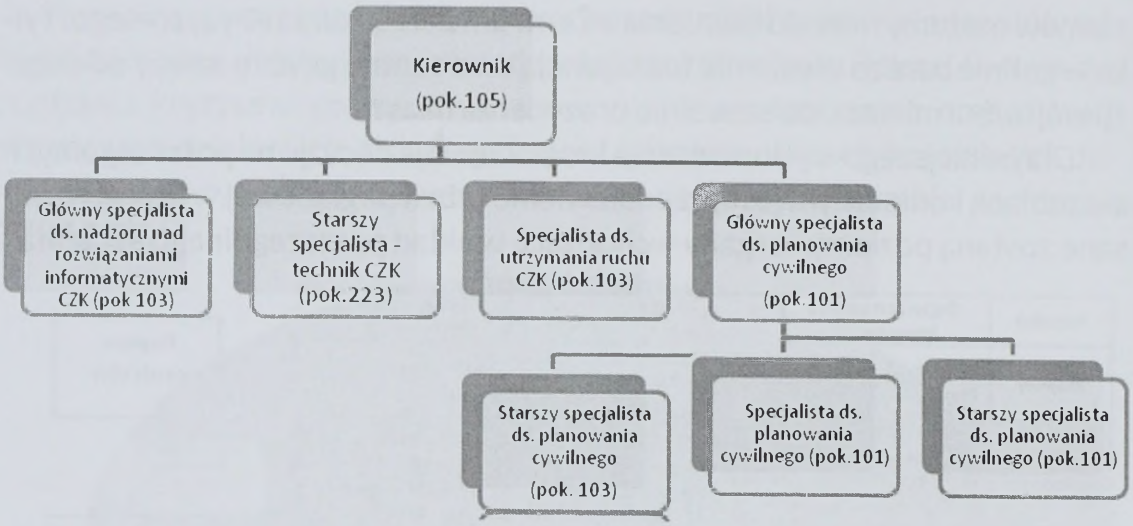
Rys. 2. Poziomy systemu zarzadzania kryzysowego w Polsce

Za wskazanie organizacji, siedziby a także trybu pracy i sposobu w jaki będzie następowało alarmowanie członków ZZK, a także sposobu obiegu informacji[3] na każdym szczeblu określa zgodnie z powyższą tabelą organ zarządzania kryzysowego.

Centrum Zarządzania Kryzysowego niejako spełnia dwie funkcje. Po pierwsze mówić możemy o punkcie koordynacyjnym, w którym podczas jakiegoś zdarzenia skupione są wszelki siły jeśli chodzi o informacje. Po drugie jest on ośrodkiem łączności, gdyż w nim znajdują się przedstawiciele poszczególnych służb, które działają codziennie, a w razie potrzeby scalają służby głównie ratownicze, ale także komunalne, które związane są pośrednio lub bezpośrednio z prowadzonymi działaniami.

Przykładową strukturę przedstawię na przykładzie Centrum Zarządzania Kryzysowego znajdującego się we Wrocławiu przy ul. Strzegomskiej 148. Tam na strukturę składają się następujące stanowiska:

3 Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, dz. cyt., art. 18, 19.



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.bip.um.wroc.pl.

Rys. 3. Struktura CZK we Wrocławiu

Analizując pracę centrów zarządzania kryzysowego w kilku miastach jedno należy pokreślić. Jest to miejsce, gdzie wszystkie podstawowe służby ratownicze pracują razem, tak więc wymiana informacji następuje w jednym miejscu. Tym bardziej, że każda służba zazwyczaj posiada inny system łączności, dlatego takie miejsce bardzo ułatwia sprawę, zwłaszcza podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej.

2) Zadania Centrum Zarządzania Kryzysowego

Po przedstawieniu ogólnej struktury Centrum Zarządzania Kryzysowego koniecznym jest jeszcze dla pełnej orientacji przedstawienie zadań jakie ono wykonuje. Zgodnie z ustawą do zadań Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego należą następujące zadania:

a) pełnienie całodobowego dyżuru, który umożliwi przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;

b) współpraca z innymi centrami ZK organów administracji publicznej;

c) nadzorowanie funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania, a także systemu wczesnego ostrzegania ludności.

d) współdziałanie z podmiotami zajmującymi się monitorowaniem środowiska;

e) nawiązanie współpracy z podmiotami, które zajmują się akcjami taki jak: humanitarne, ratownicze i poszukiwacze;

f) prowadzenie niezbędnej dokumentacji dotyczącej wszelkich działań podejmowanych przez centrum (jeśli wystąpi zagrożenie bądź jest stan kryzysowy wymagane jest ciągłe i niezwłoczne informowanie o poczynaniach CZK na szczeblu krajowym);

g) w przypadku podwyższenia gotowości obronnej państwa, wymagane jest zapewnienie realizacji stałego dyżuru[4].

Jak można zauważyć występuje 8 zadań, które przypisane są do CZK w ustawie. Analizując dokumenty kilkunastu centrów dość często są one powielane.

Na poziomie powiatu i gminy zapewnienie powyższej wymienionych zadań powierzone zostało organom, który odpowiedzialny jest za zarządzanie kryzysowe na ich terenie. Na potrzeby artykułu przedstawione zostaną zadania wskazane w dokumentach wybranych CZK z terenu Polski. Przykładem będzie centrum powiatowe w Tarnobrzegu i w Chrzanowie, a na poziomie gminy centrum gminne w Wąsoszu i w Gryfinie.

Odnosząc się do Tarnobrzegu do podstawowych zadań, które wymienione zostały na poziomie województwa dodane zostały dwa zadania są to:

a) tworzenie, a także aktualizacja powiatowego planu zarządzania kryzysowego;

b) przyjmowanie, zbieranie, a także ewidencjonowanie, a następnie analizowanie wszelkich informacji dotyczących stanu bezpieczeństwa na terenie powiatu tarnobrzeskiego, współdziałanie z instytucjami stale monitorującymi środowisko, przygotowywanie wstępnej analizy zagrożeń, która jest tworzona na potrzeby PZRK, a następnie udział w tworzeniu kompleksowej analizy[5].

Porównując zadania, które zostały przedstawione zostały na stronie internetowej powiatu chrzanowskiego. Od razu zauważyć można poszerzony katalog zadań. Dodane zostały zadania takie jak:

– planowanie, monitorowanie, reagowanie i usuwanie powstałych skutków na terenie powiatu,

– zadania , które wynikają z planowania cywilnego m.in:

• przygotowywanie struktur, które w razie sytuacji kryzysowej będą uruchomione;

• przygotowywanie planów zarządzania kryzysowego;

• prowadzenia baz danych, które podczas zarządzania kryzysowego są niezbędne;

• tworzenie i utrzymywanie sił i środków (zasobów), które potrzebne będą do zadań wynikających z planu zarządzania kryzysowego;

• przygotowywanie wariantów działania na wypadek, gdyby nastąpiło zniszczenie lub problem z funkcjonowaniem posiadanej infrastruktury krytycznej;

4 Tamże, art. 16.

5 www.tarnobrzeski.pl (14.05.2015).

• zapewnianie spójności między występującymi planami: planem zarządzania kryzysowego, a planami sporządzanymi przez organy administracji publicznej[6].

Odnosząc się do centrów gminnych, również zauważalne jest przepisywanie zadań, które zawarte zostały w ustawie, ale występują jednostki, które wyróżniają także inne zadania. Dla przykładu w gminie Wąsosz do podstawowych zadań dodano podgrupę pt.: „zadania w sytuacjach kryzysowych". W poczet tej grupy zaliczono następujące zadania:

1) współpraca z podmiotami, które prowadzą akcje: poszukiwawcze, ratownicze lub humanitarne;

2) dokumentowanie wszelkich działań podejmowanych przez centrum;

3) śledzenie i kontrola przebiegu akcji ratunkowych prowadzonych przez władze samorządowe (o małym zasięgu);

4) nadzorowanie realizacji zadań, które przedzielone są wykonawcom;

5) gromadzenie informacji o rozwoju sytuacji, a także jej przetwarzanie i po analizie przekazywanie poszczególnym grupom roboczym;

6) zgodnie z decyzją kierownika centrum przekazywanie zadań i wskazywanie sposobów współdziałania instytucjom, które wyznaczają siły i środki zarówno ratownicze jak i materiałowe[7].

Przeglądając stronę urzędu miasta, w zakładce **organy** można odnaleźć zakładkę Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Po otworzeniu naszym oczom ukazuje się bardzo szczegółowy opis zadań dla tegoż organu w ramach zarządzania kryzysowego. Zadania te przedstawione zostaną w poniższej tabeli wraz z uwzględnieniem podziału zastosowanego na stronie.

Do podstawowych zadań jakie Centrum Zarządzania Kryzysowego według prof. Pawła Tyrały w rozdziale dotyczącym koncepcji Centrów reagowania odnaleźć można niezależnie od szczebla następujące zadania:

1) Zagwarantowanie warunków koordynowania działań na wypadek zdarzeń, które mogą nieś znamiona kryzysu;

2) Zbieranie, konsolidacja i aktualizacja odpowiednich narzędzi, szczególnie baz danych;

3) Koordynowanie prac, które związane są z organizacją systemu zarządzania kryzysowego;

4) Sprawowanie nadzoru nad systemem wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności;

5) Współpraca z centrami administracji rządowej i samorządowej, a także z organizacjami międzynarodowymi punktami kontaktowymi innych państw;

6 www.pczk.pl (14.05.2015).

7 www.bip.wasosz.eu (14.05.2015).

6) Dokumentowanie informacji pozyskanych, wszystkich podjętych decyzji jak również procesu ich powstawania, aby móc stworzyć kompleksowa analizę;

7) Współdziałanie z instytucjami, które zajmują się stałym monitoringiem środowiska;

8) Zbieranie w bazach wszelkich informacji o ważnych zagrożeniach, a także o środowiskach w których należy zapobiegać i przeciwdziałać powstawaniu sytuacji kryzysowych;

9) Opracowywanie wstępnej analizy zagrożeń, która przydatna jest organom zarządzającym, a także udział w tworzeniu kompleksowej analizy zagrożeń;

10) Współpraca z organizacjami: rządowymi, pozarządowymi, jak również z instytucjami w celu utworzenia warunków, które zapewnią koordynacje działań w związku z udzielaniem i przyjmowaniem pomocy humanitarnej i międzynarodowej;

11) Określanie i aktualizowanie standardów informacyjnych;

12) Posługiwanie się systemem informacji przestrzennej w celu zobrazowania, a także analizowania danych związanych z klęskami żywiołowymi, katastrofami cywilizacyjnymi oraz innymi zdarzeniami ze znamionami kryzysu, które wykorzysta organ koordynacyjno-zarządzający;

13) Synchronizowanie w czasie wojny działań ratowniczo-ochronnych[8].

Jak widać zadania, które przewidział ustawodawcza są przedstawiane we wszystkich dokumentach niezależnie od szczebla. Ich realizacja i szczegółowość tak naprawdę zależy tylko wyłącznie od osoby która w danej jednostce zajmuje się zarządzaniem kryzysowym. Dodać w tym miejscu należy, że w wielu gminach istnieją CZK tylko w przypadku wystąpienia jakiegoś zagrożenia na terenie gminy.

8 P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko: bezpieczeństwo – obronność: dla menedżerów administracji, polityki, wojska, policji, gospodarki i edukacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 269.

Tab. 1. Zadania GCZK – Gryfino

W zakresie ZK i ochrony ludności	W zakresie obronności	W zakresie ochrony przeciwpożarowej		
Zapewnienie obsługi GZZK	Prowadzenie i aktualizacja dokumentów dotyczących stałego dyżuru	Ścisła współpraca z KP PSP	**Dysponowanie, współpraca i kontrola nad wykorzystywaniem pojazdów, które są własnością Urzędu (bez pojazdów Straży Miejskiej)**	**Utrzymanie całodobowego dyżuru, a także monitoring aktualnej sytuacji na terenie gminy (współpraca ze Strażą Miejską)**
Realizacja zadań określonych w prawie w związku z funkcjonowaniem GCZK	Koordynacja i nadzór nad przygotowaniem gospodarczo-obronnym przez gminę w zakresie usług, dostaw i innych świadczeń na rzecz SZ RP	Realizacja zadań wynikających z ochrony przeciwpożarowej – (nadzorowanie i współdziałanie z OSP)		
Koordynacja działań jednostek urzędu w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia, mienia, a także środowiska naturalnego i bezpieczeństwa państwa	Realizacja działań związanych ze świadczeniami na rzecz obrony	Organizacja i przeprowadzanie inwentury sprzętu i wyposażenia;		
	Opracowanie, a także realizacja wieloletnich i rocznych planów szkolenia obronnego	Nadzór i kontrola nad sprzętem i eksploatowanie go w jednostkach OSP		
	Działania prewencyjne, które wynikają z planów bądź programów	Wyposażanie OSP w sprzęt i umundurowanie (organizacja)		

Koordynacja działań jednostek urzędu w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia, mienia, a także środowiska naturalnego i bezpieczeństwa państwa	Opracowanie i aktualizacja „Planu operacyjnego funkcjonowania gminy Gryfino w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny", a także kart realizacji zadań operacyjnych	Zgłaszanie do odpowiednich komórek organizacyjnych potrzeb wynikających z remontów np. remiz lub zbiorników wodnych	**Dysponowanie, współpraca i kontrola nad wykorzystywaniem pojazdów, które są własnością Urzędu (bez pojazdów Straży Miejskiej)**	**Utrzymanie całodobowego dyżuru, a także monitoring aktualnej sytuacji na terenie gminy (współpraca ze Strażą Miejską)**
	Opracowanie i aktualizacja „Planu organizacji i funkcjonowania zastępczych miejsc szpitalnych na terenie miasta i gminy Gryfino			
	Wszelkie przedsięwzięcia związane z przygotowaniem stanowiska kierowania burmistrza i pomieszczeń zapasowych pracy			
	Wykonywanie na terenie gminy zadań wynikających z prawa dotyczących OC, obronności kraju, a także bezpieczeństwa publicznego			

Koordynacja działań jednostek urzędu w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia, mienia, a także środowiska naturalnego i bezpieczeństwa państwa	Prowadzenie reklamy żołnierzy rezerwy do obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w czasie mobilizacji i wojny		**Dysponowanie, współpraca i kontrola nad wykorzystywaniem pojazdów, które są własnością Urzędu (bez pojazdów Straży Miejskiej)**	**Utrzymanie całodobowego dyżuru, a także monitoring aktualnej sytuacji na terenie gminy (współpraca ze Strażą Miejską)**
	Opracowanie dokumentów związanych z Akcją Kurierską i jej prowadzenie			

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.gryfino.pl.

Organizacja Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Drugim bardzo ważnym z punktu widzenia zarządzania kryzysowego organem jest Zespół Zarządzania Kryzysowego. Jest on swoistym pomocnikiem organu wiodącego w sprawowaniu zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach. Na szczeblu krajowym występuje Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK). Uznawany jest za organ opiniodawczo-doradczy. Zatem jest on właściwy i odpowiedni jeśli chodzi o zarządzanie kryzysowe do rozpoczynania, a w dalszym ciągu także koordynacji działań , które podejmowane są w związku z kryzysem. Jego powołanie następuję z mocy prawa, na podstawie ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, konkretnie chodzi o artykuł 8 tej ustawy.

Jeśli chodzi o sposób funkcjonowania i zadania, które wykonuje zespół są one regulowane rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów Nr 86 z dnia 14 sierpnia 2008 r. *w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.*

Zgodnie z przytoczonymi wcześnie aktami prawymi (rozporządzeniem i ustawą) w skład RZZK wschodzą następujące osoby:

– Prezes Rady Ministrów – przewodniczący RZZK;

– Minister Obrony Narodowej wraz z Ministrem Spraw Wewnętrznych – jako zastępcy przewodniczącego RZZK;

– Minister Spraw Zagranicznych;

– oraz Minister Koordynator Służb Specjalnych (w przypadku gdy został powołany).

W posiedzeniach i obradach zespołu mogą uczestniczyć na prawach członka osoby wskazane przez przewodniczącego zespołu w zależności od występujących potrzeb. Dlatego zgodnie z zapisami ustawy takim członkiem może zostać:

1) minister, który kieruje jednym z poniżej wymienionych działów administracji rządowej:
   - administracja publiczna;
   - sprawiedliwość;
   - gospodarka mieszkaniowa;
   - gospodarka przestrzenna;
   - budownictwo;
   - gospodarka (także gospodarka wodna i morska);
   - rolnictwo;
   - finanse publiczne;
   - instytucje finansowe; informatyzacja;
   - zdrowie;
   - łączność;
   - transport;
   - środowisko;
   - oświata i wychowanie;
   - kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego;
   - praca i zabezpieczenie społeczne;
2) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej;
3) Główny Lekarz Weterynarii;
4) Główny Geodeta Kraju;
5) Główny Komendant Policji;
6) Główny Inspektor Sanitarny;
7) Komendant Główny Straży Granicznej;
8) Szef Obrony Cywilnej Kraju;
9) Szef Agencji Wywiadu;
10) Szef Agencji Bezpieczeństwa;
11) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
12) Prezes Państwowej Agencji Atomistyki;
13) Szef Służby Wywiadu Wojskowego;
14) Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego[9].

Szczebel niżej, czyli w województwie pojawia się Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (WZZK). Jest organem pomocniczym wojewody i przez niego jest także powoływany. On również określa siedzibę, skład, organizację i tryb pracy[10].

9 Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, dz. cyt., art. 8 pkt 2, 3.

10 Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, dz. cyt., art. 14 pkt 7.

Analogicznie można odnieść się do poziomu powiatowego, na którym funkcjonuje Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (PZZK). Także jest organem pomocniczym z tym tylko, że pomaga staroście, który także określa wymienione wcześniej na szczeblu województwa zakresy.

Na najniższym szczeblu w kraju występuje Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (GZZK), który powoływany jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zależności od wielkości gminy w celu pomocy przy zarządzaniu kryzysowym na terenie tejże gminy. On również ustala skład, organizacje, siedzibę i tryb pracy.

Zgodnie z zapisami ustawy w skład WZZK wchodzą następujące osoby:

– wojewoda, który jest przewodniczącym zespołu;

– kierownik komórki organizacyjnej w Urzędzie Wojewódzkim odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe, jako zastępca przewodniczącego ZZK

– inne osoby wskazane lub zaproszone przez wojewodę w zależności od potrzeb np.

- kierowników służb i straży z terenu województwa (zespolonych);
- osoby pracujące w Urzędzie Wojewódzkim lub ewentualnie w jednostkach organizacyjnych inspekcji, służb lub straży wojewódzkich;
- osoby pracujące w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej, lub w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, a także w wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych;
- może wchodzić także szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego (bądź przedstawiciel);
- również można powołać przedstawiciela z samorządu wojewódzkiego, który wyznaczony zostanie przez marszałka województwa;
- inne osoby, które zostaną zaproszone przez przewodniczącego ZZK[11].

Troszkę inaczej wygląda sytuacja jeśli chodzi o wielkość zespołu szczeblu powiatu. Całością prac kieruje jak wcześniej było wskazane starosta. Powołuje on w skład PZZK osoby:

– które są zatrudnione w starostwie powiatowym, bądź powiatowych jednostkach organizacyjnych, a także w jednostkach organizacyjnych, które stanowią aparat pomocniczy w zespolonych inspekcjach, strażach i służbach na terenie powiatu;

– są przedstawicielami społecznych organizacji ratowniczych;

– inne, które otrzymały zaproszenie od starosty powiatu[12].

11 Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, dz. cyt., art. 14 pkt 9.

12 Tamże, art. 17 pkt 6.

W gminach jest podobnie jeśli rozpatrując osoby i ich liczbę, które wchodzą w skład GZZK. Na czele owego organu stoi wójt, burmistrz lub prezydent miasta. To on powołuje skład zespołu, do którego wybrane zostają osoby spośród:

– osób pracujących w urzędzie gminnym lub jednostkach pomocniczych, bądź w gminnych jednostkach organizacyjnych.

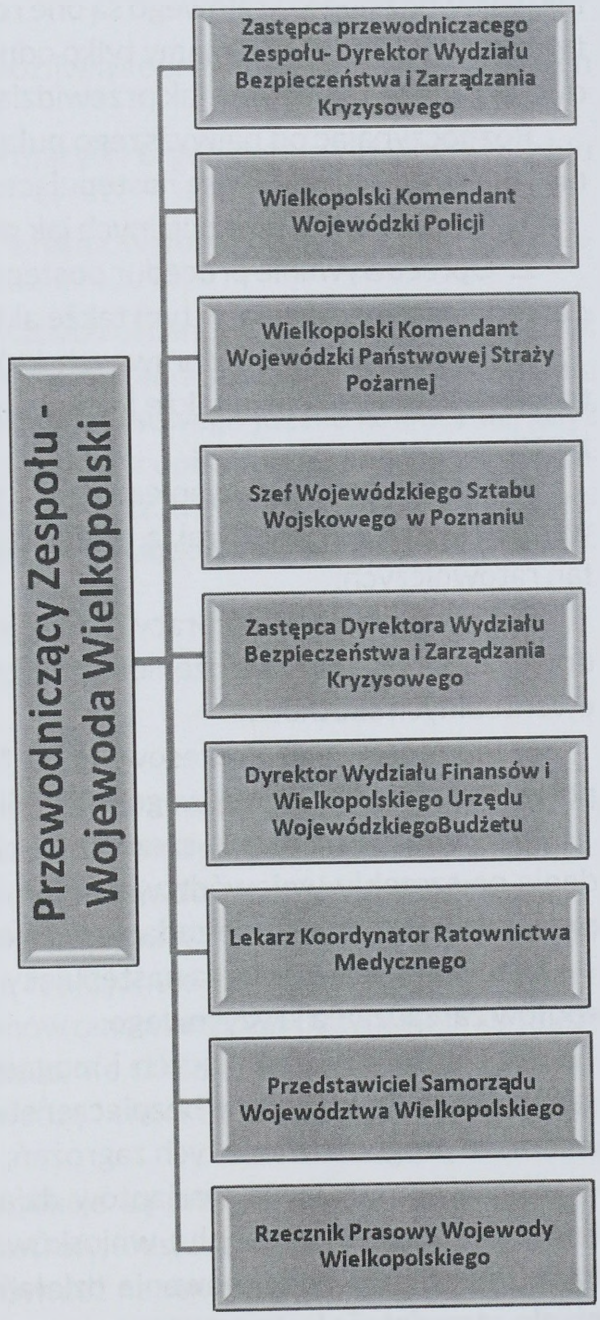
– osoby ze służb, inspekcji lub straży, które zostały oddelegowane przez przełożonego do pracy w tym zespole, na wniosek przewodniczącego zespołu.

– przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych;

– inne zaproszone osoby przez przewodniczącego GZZK[13].

Jako przykład struktury zaprezentowany zostanie Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego z Poznania.

O ile na szczeblu krajowym zostały sprecyzowane konkretne osoby, które mogą się znaleźć w Zespole Zarządzania Kryzysowego, o tyle na niższych szczeblach jak widać powyżej muszą być osoby związane z zarządzaniem kryzysowym na danym terenie, ale mogą być osoby, które będą pomagały organowi dowodzącemu w sprawowaniu władzy w zespole. Wszystko zależy od woli osoby posiadającej władzę i potrzeb jakie ma zespół w związku np. z rzeźbą terenu, lub jego zagospodarowaniem.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.wzk.poznan.uw.gov.pl.

Rys. 4. Schemat organizacyjny WZZK w Poznaniu

13 Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, dz. cyt., art. 19 pkt 6.

Zadania Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Wertując strony ustawy w celu poszukiwania zadań jakie maja do wykonania zespoły na poszczególnych szczeblach, zauważamy, że jedynie dla szczebla wojewódzkiego i krajowego są one rozpisane. W artykułach w ustawie dotyczących PZZK i GZZK mamy tylko odniesienie, że zadania jakie wykonują te dwa organy są takie same jak przewidziane na obszarze województwa.

Rozpoczynając od najwyższego pułapu czyli od szczebla krajowego zadania jakie wykonuje RZZK są następujące:

1. Ciągła analiza potencjalnych jak również występujących zagrożeń;
2. Opracowywanie procedur postępowania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia, w tym także aktów terroru;
3. Opiniowanie aktów prawnych, które związane są z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, a także inicjowanie prac na projektami które tego dotyczą;
4. Nadzór nad szacowaniem strat i szkód, które powstały w wyniku powstaniu sytuacji kryzysowej, a także kosztów, jakie powstały w wyniku działań ratowniczych;
5. Zapewnienie współpracy i koordynacji działań wśród administracji rządowej zapobieganiu zagrożeniom, reagowaniu gdy one wystąpią i likwidacja ewentualnych skutków;
6. Prezentowanie Prezesowi Rady Ministrów wniosków, które dotyczą powołania Sztabu Kryzysowego Rady Ministrów.

Przechodząc na niższe szczeble w hierarchii przedstawione zostaną zadania na szczeblu województwa, a do niższych szczebli można analogicznie przekształcić wymienione zadania w zależności od odpowiedniego szczebla.

Ustawodawca wymienia następujący katalog zadań dla wojewódzkich zespołów zarzadzania kryzysowego:

a) ocenianie występujących i mogących wystąpić (potencjalnych)zagrożeń, które mają wpływ na bezpieczeństwo publiczne, dodatkowo zadaniem jest także prognozowanie tych zagrożeń;

b) przygotowywanie wariantów działania i przedstawianie wojewodzie (przewodniczącemu zespołu) wniosków, które dotyczą wykonania, zmiany, bądź zaniechania podejmowania działań, które zostały ujęte wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego

c) przekazywanie do wiadomości publicznej wszelkich informacji dotyczących wystąpienia zagrożenia;

d) wydawanie opinii o wojewódzkim planie zarzadzania kryzysowego.

Prof. Witold Lidwa przestawia ogólny wykaz zadań, dla zespołów zarządzania kryzysowego. Do zadań tych w szczególności zalicza:

– monitoring występujących klęsk żywiołowych, jak również prognoza rozwoju sytuacji;
– opracowanie i aktualizacja planów reagowania kryzysowego;
– realizacja wcześniej określonych procedur i programów, podczas wystąpienia klęski żywiołowej;
– tworzenie warunków, które umożliwią koordynację działań związanych z pomocą humanitarną;
– zaplanowanie wparcia dla kierujących organami na niższym szczeblu administracji publicznej;
– realizacja polityki związanej z informowaniem o stanie klęski żywiołowej[14].

Porównując zadania wyżej omawianych organów tj. CZK I ZZK zauważyć można, że o ile w przypadku centrów zarządzania są ściśle określone zadania o tyle mówiąc o zespołach zarządzania kryzysowego już nie koniecznie, gdyż tylko dwa najwyższe szczeble są szczegółowo opisane. Ustawa określa zadania jakie ma wykonać organ kierujący zarządzaniem kryzysowym, a w kolejnych punktach wskazuje, że te zadania sa wykonywane przy pomocy zespołów zarządzania kryzysowego.

Wnioski

Konkludując to wszystko co zostało wyżej przedstawione, zauważyć należy, że system zarządzania działa w Polsce, ale wymaga on usprawnienia i poprawy jeśli chodzi podstawę prawną. Odnosząc się do zespołów zarządzania kryzysowego są organami częściej występującymi niż centra. CZK w wielu przypadkach na terenie małych gmin nie funkcjonuje lub po prostu powoływane jest doraźnie. Sama działalność organów omawianych w dużym stopniu zależy nie tylko od finansów na danym terenie, ale także osób, które wchodzą w ich skład. Czy posiadają odpowiednią wiedzę i chęci do tworzenia jakże ważnych dla społeczeństwa jednostek.

Jak zauważyć można nasze instytucje są przygotowane pod względem planistycznym, ale w przypadku katastrofy, klęski czy awarii pojawiają się problemy. Dalego trzeba popracować również na stworzeniem niejako kompleksowego zarządzania kryzysowego. Przykładami mogą być wydarzenia z 2010 roku czy choćby z kwietnia tego roku, gdzie kilkuminutowy wiatr czy deszcz sparaliżował miejscowości i efekty można było obejrzeć w telewizji.

14 W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010, s. 49.

Logiczne jest, że nie można wszystkiego zaplanować nie na wszystko się przygotować, ale trzeba udoskonalać np. fazę reagowania i odbudowy, aby społeczeństwo wiedziało, że rządzący starają się pomagać w jak najlepszy sposób. Nie można w tym miejscu także zapomnieć o działaniach zapobiegawczych, które mogą przyczynić się do zmniejszenia skutków wystąpienia jakiegoś zagrożenia.

Dlatego bardzo dobrze, że w naszym kraju funkcjonują jednostki, które zajmują się zarządzaniem kryzysowym na terenach od gmin do terytorium państwa, ponieważ ludzie nie zostają sami ze swoimi potrzebami, gdy dojdzie do zagrożenia życia, zdrowia i mienia. Należałoby tylko popracować aby istniejące organy i władza, która zarządza danym terenem przykładały się do starań w celu zapobiegania, ale były również wtedy, kiedy coś się stanie i trzeba podejmować szybkie decyzje.

Bibliografia

Lidwa W., Krzeszowski W. Więcek W. *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010

Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe na poziomie samorządowym* [w:] D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, AON, Warszawa 2014.

Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe ryzyko: bezpieczeństwo – obronność: dla menedżerów administracji, polityki, wojska, policji, gospodarki i edukacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590.

www.bip.wasosz.eu

www.bip.um.wroc.pl

www.gryfino.pl

www.nauka.gov.pl

www.pczk.pl

www.rcb.gov.pl

www.tarnobrzeski.pl

www.wzk.poznan.uw.gov.pl

2.5 Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej na poziomie województwa w zakresie zarządzania kryzysowego

Justyna Kuśmierz-Chmiel, Kamil Machaj

Zasada współdziałania organów w administracji publicznej

Administracja jest procesem realizowania dobra wspólnego, podczas którego występują bardzo liczne i różnorodne relacje między wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi administracji publicznej. Podstawowe cechy prawne przedmiotowych relacji można opisać na trzech płaszczyznach. Pierwszą jest normatywnie określony zakres działania danego podmiotu, drugą – system środków prawnego oddziaływania, natomiast trzecią – zakres odpowiedzialności prawnej podmiotów.

Działalność administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na licznych zasadach. Do katalogu tych zasad należą zasady ustrojowe, określone w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*[1], takie jak np. zasada decentralizacji, legalizmu oraz zasady związane z istotą funkcjonowania administracji, takie jak m.in. zasada współdziałania.

Głównym założeniem zasady współdziałania jest ułatwienie i usprawnienie realizacji zadań administracji. Współdziałanie wielu podmiotów przy określonych czynnościach i ze względu na określone cele zachodzi tylko wtedy, gdy każdy z nich wspomaga lub jest wspomagany przez inny podmiot z tego samego grona. Zasada ta wypływa z woli zainteresowanych stron i ich potrzeb. Realizowana jest przy uwzględnieniu zasady równorzędności i dobrowolności[2]. Termin współdziałania w administracji publicznej wiąże się głównie ze specjalizacją uzależnioną od różnorodności życia publicznego i rozwoju cywilizacyjnego.

Zgodnie z doktryną socjologiczną współdziałanie jest to stosunek społeczny polegający na wspólnym działaniu i wzajemnej pomocy w osiągnięciu określonego celu. Współdziałanie to w istocie rzeczy nic innego jak działanie zmierzające do realizacji celów tożsamych lub zgodnych, zamiast mówić

1 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

2 E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 102.

o współdziałaniu, można by jako warunek konieczny organizacji wymienić cel wspólny lub cele zgodne[3].

Przykładowo Z. Cieślak określa współdziałanie jako stan więzi pozaorganizacyjnej łączącej podmioty niezależne, oznaczające co najmniej dozwolenie wspólnej realizacji celów, zdeterminowanych przez prawo lub współdziałające podmioty[4]. Zadaniem podmiotów jest dokonanie wspólnej oceny stanu faktycznego, uwzględnienie woli wspólnej realizacji konkretnych celów, podjęcie działań faktycznych, a także czasami nawet zawarcie porozumienia administracyjnego. Współdziałające podmioty odpowiadają w pełni za treść działań i ich skutki.

Współdziałanie organów administracji publicznej jest rodzajem więzi. Przyczyny wprowadzenia rozwiązań prawnych upoważniających do podjęcia współdziałania są różnorakie, wśród nich można wymienić m.in. włączenie organów samorządowych do działań administracji rządowej. Formy współdziałania mogą być również różnorodne. Jan Zimmermann wyodrębnił formy wprowadzane przez prawo ustrojowe oraz prawo materialne. Na gruncie prawa ustrojowego spotykane są różne formuły ustawowe, umożliwiające wspólną realizację zadań z zakresu administracji publicznej. Zaś formy współdziałania wprowadzane przez prawo materialne wyodrębnić można przy pomocy wielu nazw i pojęć, przez co bywają one nie zawsze precyzyjnie ustalone. Spotkać można różnorodne określenia dla form współpracy takie jak: uzgodnienia, porozumienie, zgoda, opinia, wyrażenie stanowiska itp. Jednakże dość subtelne różnice między tymi uregulowaniami są potrzebne i sensowne, pozwalają je lepiej dostosować do celów, którym mają służyć[5].

W aktach normatywnych oprócz współdziałania wyróżnia się pojęcia koordynacji i współpracy, natomiast w języku potocznym pojęcia te używane są zamiennie. W języku aktów prawnych występują między nimi jednoznaczne różnice. Współpraca to zharmonizowane działanie jednostek lub grup ludzi, wykonujących części określonego zadania. Przy koordynacji zaś organ koordynujący ma pewną nadrzędność w stosunku do organów, których działanie jest koordynowane, równocześnie posiadając różnego rodzaju środki działania. Natomiast przy współdziałaniu występuje równorzędność podmiotów współdziałających. Zgodnie z teorią nauki administracji współdziałanie jest jedną z form styczności jednostek niepodporządkowanych, przy czym jednostki te występują jako równorzędni partnerzy, niemniej jednak ze względu

3 J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich, wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1978, s. 118.

4 Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 85.

5 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 142.

na cel współdziałania występuje tu niekiedy element koordynacji i te dwie instytucje nie zawsze można od siebie oddzielić[6].

To przepis ustawy jest najczęściej podstawą współdziałania podmiotów albo ogólne normy kompetencyjne wywodzone z podstawowych zadań podmiotów współdziałających. Normy te dają współdziałającym organom dużą możliwość określenia przedmiotu i form współdziałania bez obawy naruszenia zasady legalizmu określonej w art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Ogólnie można powiedzieć, że przedmiot współdziałania tych organów określony jest podobieństwem celów oraz zadań i mieści się w płaszczyźnie zbliżonych kompetencji[7].

Należy zauważyć, iż postanowienia samorządowych ustaw ustrojowych wprost regulują możliwość współdziałania w zakresie czynności faktycznych przy wykonywaniu zadań o charakterze publicznym[8]. Według I. Skrzydło-Niżnik, w odniesieniu do relacji między podmiotami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej w zakresie zadań zleconych z mocy ustawy i przejętych w drodze porozumienia, funkcjonalne więzi współdziałania, wywiedzione z zasady ogólnej lub postanowień ustawy, są szczególnie uzasadnione, gdyż współdziałanie dotyczy zadań o wymiarze ogólnopaństwowym[9].

Współdziałanie organów samorządu województwa z wojewodą w sytuacjach kryzysowych

Jedną z ważniejszych funkcji kierowniczej kadry administracji publicznej jest zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa, a więc podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami[10].

Zgodnie ze swoją właściwością samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego;
- promocji i ochrony zdrowia;
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;

6 Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2000, s. 126.

7 E. Ura, *Prawo administracyjne*, dz. cyt., s. 102.

8 M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 14.

9 I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowych prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 532–533.

10 M. Marszałek, G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, Warszawa 2012, s. 9.

– pomocy społecznej;
– wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
– polityki prorodzinnej;
– modernizacji terenów wiejskich;
– zagospodarowania przestrzennego;
– ochrony środowiska;
– gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych;
– transportu zbiorowego i dróg publicznych;
– kultury fizycznej i turystyki;
– ochrony praw konsumentów;
– obronności;
– bezpieczeństwa publicznego;
– przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy;
– działalności w zakresie telekomunikacji;
– ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy[11].

Ponadto ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa.

Organem wykonawczym samorządu województwa jest zarząd województwa. Zgodnie z treścią ustawy o samorządzie województwa w skład zarządu województwa liczącego pięć osób, wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków i pozostali członkowie. Członkostwa w zarządzie województwa nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Tylko obywatele polscy mogą być członkami zarządu województwa. Uchwały zarządu województwa zapadają, co do zasady, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, zaś w przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos marszałka województwa.

Sejmik województwa wybiera zarząd województwa, w tym przede wszystkim marszałka województwa i nie więcej niż 2 wicemarszałków, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Marszałek wybierany jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku, natomiast pozostali członkowie zarządu województwa, w tym wicemarszałkowie na wniosek marszałka zwykłą większością głosów

11 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa*, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm., art. 14.

w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. Zarówno marszałek, wicemarszałkowie jak i pozostali członkowie zarządu województwa mogą być wybrani także spoza składu sejmiku województwa.

Na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku może on odwołać marszałka województwa. Jeżeli wniosek o odwołanie marszałka województwa nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania. Odwołanie marszałka województwa albo złożenie przez niego rezygnacji jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu województwa albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd województwa. Sejmik województwa może na uzasadniony wniosek marszałka województwa odwołać poszczególnych członków zarządu. W przypadku odwołania albo rezygnacji całego zarządu sejmik województwa dokonuje wyboru nowego zarządu, odpowiednio, w ciągu 3 miesięcy od dnia odwołania albo od dnia przyjęcia rezygnacji.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy *o samorządzie województwa* zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Przedmiotowy artykuł ustanawia zatem domniemanie kompetencji organu wykonawczego, jakim jest zarząd województwa[12].

Do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

1) wykonywanie uchwał sejmiku województwa,

2) gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo,

3) przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa,

4) przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie,

5) organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi,

6) kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych,

7) uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

Decyzje wydane przez zarząd województwa w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje marszałek. W decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji. Marszałek województwa jako przewodniczący zarządu województwa organizuje pra-

12 E. Ura, *Prawo administracyjne*, dz. cyt., s. 219.

cę zarządu i urzędu marszałkowskiego. A także reprezentuje województwo na zewnątrz oraz kieruje jego bieżącymi sprawami. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa. Czynności te podlegają zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu zarządu. Marszałek jest równocześnie kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z teorią prawa administracyjnego kompetencja do wydawania decyzji administracyjnych sytuuje przewodniczącego zarządu województwa wśród organów administracji publicznej[13]. Do jego kompetencji należy wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zgodnie z prawem marszałek może upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego lub kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu tych decyzji. Od decyzji marszałka lub decyzji wydanej w jego imieniu służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

Ponadto ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* nakłada na samorząd województwa obowiązek uczestnictwa w realizacji zadań w zakresie działalności zarządzania kryzysowego na terenie województwa jak również planowania cywilnego, oraz realizacji zadań zgodnie ze swoimi kompetencjami[14]. Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* wskazuje na zarząd województwa jako organ uczestniczący w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w tym planowania cywilnego, wynikającego z jego kompetencji. Warto zauważyć, że w pierwotnym brzmieniu ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* to marszałek województwa był organem wskazanym przez ustawę do uczestnictwa w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Współdziałaniem w sferze zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia, mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków kieruje wojewoda jako organ właściwy. W określonych sytuacjach wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące samorząd województwa. Woje-

13 E. Dubois, *Marszałek województwa – studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 50–51.

14 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu kryzysowym*, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166, art. 15.

woda, jako przedstawiciel Rady Ministrów oraz zwierzchnik administracji rządowej zespolonej w województwie, odpowiada za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa m.in. zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków[15]. Warto zauważyć, iż zgodnie z przepisem art. 25 ust 1 i 2 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, wojewoda może w sytuacjach kryzysowych wydawać polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego. Zatem wojewoda w sposób władczy może wyznaczać kierunki działań jednostek samorządu terytorialnego oraz wydawać polecenia o charakterze poleceń służbowych[16].

Przykładowo Samorząd Województwa Podkarpackiego współdziała z wojewodą podkarpackim między innymi w:

– realizacji zadań obronnych;

– opracowywaniu planów przygotowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej;

– opracowaniu planu bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego;

– opracowaniu modułów zadaniowych realizacji zadań w poszczególnych stopniach alarmowych[17].

Szczebel wojewódzki to przede wszystkim poziom koordynacji między poszczególnymi powiatami, na czele z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego, funkcjonującym w sposób permanentny[18]. Zgodnie z ustawą *o zarządzaniu kryzysowym* organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Do zadań zespołu wojewódzkiego należy m.in: ocena występujących i potencjalnych zagro-

15 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm., art. 22 pkt 2.

16 M. Pacak, K. Zmorek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 84.

17 Zarządzenie nr 229 Wojewody Podkarpackiego z dnia 3 sierpnia 2012 r. *w sprawie wytycznych do realizacji zadań w poszczególnych stopniach alarmowych.*

18 A. Kurkiewicz (red), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, Warszawa 2008, s. 79.

żeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w Wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego oraz przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. W skład Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodzą wojewoda jako przewodniczący, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako zastępca przewodniczącego, a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w zależności od potrzeb. Warty podkreślenia jest fakt, iż w skład zespołu wojewódzkiego może wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa.

Przedstawiciele Marszałka Województwa Podkarpackiego, jak również wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych podległych Marszałkowi uczestniczą zgodnie z zarządzeniem Wojewody Podkarpackiego w pracach powołanego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Przedstawiciele Marszałka realizują swoje zadania zgodnie ze swoją właściwością[19].

Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* zakłada, że finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim planuje się w ramach budżetu samorządu województwa. W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa. Natomiast na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

19 Zarządzenie nr 178/14 Wojewody Podkarpackiego z dnia 14 października 2014 r. *w sprawie powołania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.*

Współdziałanie organów w czasie występowania powodzi na terenie województwa podkarpackiego w latach 1997–2010

Powódź to zjawisko przyrodnicze o gwałtownym charakterze, trudne do przewidzenia oraz występujące nieregularnie. Powódź powoduje zagrożenia, które najczęściej stwarzają sytuację kryzysową, a zatem wymaga wdrożenia wcześniej wypracowanych procedur zarządzania kryzysowego[20].

Województwo podkarpackie położone jest pomiędzy Kotliną Sandomierską, Pogórzem Karpackim i Beskidem Niskim. Obszar województwa zajmujący 18 tysięcy kilometrów kwadratowych, podzielony został na 160 gmin, 21 powiatów ziemskich i 4 grodzkie. Województwo zamieszkiwane jest przez ponad 2 miliony mieszkańców. Województwo położone jest w dorzeczu rzek Wisły i Sanu, rzeki występujące na terenie województwa w głównej mierze należą do dorzecza Wisły i zlewiska Morza Bałtyckiego. Powodzie, które występowały w latach 1997–2010 na terenie województwa podkarpackiego spowodowane były opadami, których intensywność znacznie przekraczała normy statystyczne, gwałtowne opady szczególnie w terenach górskich powodowały spływ powierzchniowy, który wypełniał zarówno potoki jak i koryta rzek, a następnie w bardzo krótkim czasie zalewał doliny rzek nizinnych oraz wypełniał międzywale. Występowanie powodzi w województwie podkarpackim jest związane zarówno z położeniem, hydrografią, opadami i infrastrukturą przeciwpowodziową. Dowodem na to są powodzie o charakterze kataklizmu, które występowały na terenie ówczesnego województwa kolejno w latach: 1903, 1934, 1960.

W ostatnich dwóch dekadach województwo nawiedzone zostało czterokrotnie przez powodzie w latach 1997, 2001, 2006, 2010. Wystąpienie powodzi w 1997 roku, określanej później jako powódź stulecia, spowodowane zostało intensywnymi opadami, których skutkiem był nagły przepływ fali kulminacyjnej powodujący jednocześnie przekroczenie stanów alarmowych o ponad 3 metry. Przepływ spowodował awarię wału przy ujściu rzeki Nidy oraz przerwanie wału Nowy Breń w m. Otałęż, skutkiem czego było zalanie terenu obejmującego ponad 1330 budynków, 94 kilometry dróg, 145 mostów i przepustów, 17 obiektów użyteczności publicznej, 103 zakładów produkcyjnych, handlowych i usługowych. Powodzią dotkniętych zostało 5470 mieszkańców, ewakuowano ponad 4,6 tys. osób, utonęło 1969 sztuk inwentarza (krowy, konie, trzoda) i ok. 32 tys. drobnego inwentarza. Na zalanym terenie straty w urządzeniach wodnych objęły 60 km wałów, 24 km rzek i potoków,

20 M. Chmielewska, I. Denysiuk, *Województwo w systemie ochrony przeciwpowodziowej* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2013, s. 168.

a straty wyniosły około 118 mln zł. Na terenie całego województwa uszkodzonych zostało 89 kilometrów wałów przeciwpowodziowych oraz 290 kilometrów koryt rzek i potoków. Oszacowano szkody na ponad 94 mln zł.

Kolejną powodzią, która nawiedziła województwo była powódź w 2001 roku spowodowana opadami, falą kulminacyjną, która utrzymywała się przez kilka dni na długości ok. 100 kilometrów. W wyniku utrzymywania się fali nastąpiło przerwanie wału skutkujące zalaniem terenu o łącznej powierzchni 21,8 tys. ha użytków rolnych, 5180 budynków, ok. 1200 kilometrów dróg publicznych, 237 mostów, 10 oczyszczalni ścieków, 11 stacji uzdatniania wody, oraz 214,2 kilometrów wałów przeciwpowodziowych, 366 kilometrów rzek i potoków orz 52 budowli wodnych. Na terenie całego województwa uszkodzonych zostało 214 kilometrów wałów przeciwpowodziowych oraz 366 kilometrów koryt rzek i potoków. Wielkość powstałych szkód oszacowano na ok. 811 mln zł, w tym na rzekach, potokach i infrastrukturze przeciwpowodziowej – ok. 236 mln zł.

W roku 2006 województwo podkarpackie dwukrotnie zostało dotknięte powodziami, na przełomie marca i kwietnia oraz w czerwcu, powodując łącznie szkody na kwotę 14,8 mln zł. Szczególnie dotkliwa stała się sytuacja powodziowa na terenie miasta Jasła, gdzie po przejściu fali powodziowej przekroczone zostały stany alarmowe o ponad 2 metry. Fala powodziowa spowodowała przerwanie w wielu miejscach grobli ziemnej w wyniku czego zalanych lub podtopionych zostało 200 budynków zamieszkanych przez ok. 500 osób i 12 zakładów pracy.

Powódź na przełomie maja i czerwca w 2010 roku swoim zasięgiem objęła w województwie podkarpackim 538 miejscowości na terenie 116 gmin i 20 powiatów. Wody powodziowe zalały 90 km kwadratowych powierzchni. Straty oszacowano na ok. 1,3 mld zł, w tym straty na rzekach, potokach i w infrastrukturze powodziowej na łączną wartość – 292,4 mln zł[21].

W wyniku wystąpienia powodzi wymienionych powyżej odpowiednio w poszczególnych fazach tj. faza przygotowania, faza reagowania, faza odbudowy na terenie województwa podkarpackiego współdziałały ze sobą organy takie jak: Wojewoda Podkarpacki, Zarząd Województwa Podkarpackiego; jednostki samorządu terytorialnego; Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej (krajowy system ratowniczo-gaśniczy); Komendant Wojewódzki Policji; Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska; Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny; Wojewódzki Inspektor Weterynarii; Wo-

21 S. Stachura, *5 lat po powodzi 1997 r. Co zmieniło się i czy jesteśmy przygotowani do następnych powodzi* [w:] *Działania strukturalne i wspomagające ochronę przeciwpowodziową*, Baranów Sandomierski 2012, s. 20–27.

jewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego; Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej; Wojewódzki Konserwator Zabytków; Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego; Podkarpacki Kurator Oświaty; Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny; Wojewódzki Sztab Wojskowy w Rzeszowie; Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej; Państwowy Inspektor Sanitarny MSW; Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie; Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – Kraków; Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych; Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie; zakłady energetyczne; operatorzy telekomunikacji; Polski Czerwony Krzyż; Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, STORAT i inne organizacje pozarządowe.

Organami, które w sytuacji powodziowej we wszystkich fazach nie zmieniają swoich właściwości są: Wojewoda Podkarpacki – koordynator działań; Zarząd Województwa Podkarpackiego – współdziałający w każdej fazie oraz jednostki samorządu terytorialnego – kierujące działaniami na swoim terenie, według właściwości w każdej fazie.

Faza przygotowania w swojej właściwości określa podmioty współdziałające przy działaniach związanych z powodzią, a są nimi: Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej (krajowy system ratowniczo-gaśniczy); Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie; Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska; Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny; Wojewódzki Inspektorat Weterynarii; Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego; Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej; Wojewódzki Konserwator Zabytków; Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego; Podkarpackie Kuratorium Oświaty; Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny; Wojewódzki Sztab Wojskowy w Rzeszowie; Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej; Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie; Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – Kraków oraz Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych. Pozostałe podmioty niewymienione jako współdziałające mogą zostać powołane do działań jako podmioty pomocnicze.

Faza reagowania w sytuacji wystąpienia powodzi na terenie województwa określa podmiotem wiodącym w akcji powodziowej Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej (Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy) natomiast podmiotami pomocniczymi są: Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie; Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska; Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny; Wojewódzki Inspektorat Weterynarii; Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego; Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej; Wojewódzki Konserwator Zabytków; Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego; Podkarpackie Kuratorium Oświaty; Państwowy Inspektor Sanitarny MSW; Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Kra-

kowie; Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – Kraków oraz Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych; Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie, zaś podmiotami działającymi na wezwanie są: Wojewódzki Sztab Wojskowy w Rzeszowie; Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej; zakłady energetyczne; operatorzy telekomunikacji; Polski Czerwony Krzyż; Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, STORAT i inne organizacje pozarządowe.

W ostatniej fazie odbudowy na terenie województwa współdziałają wszystkie podmioty, ponadto podmiotami pomocniczymi są: Państwowy Inspektor Sanitarny MSW; Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie; Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – Kraków; Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie; zakłady energetyczne; operatorzy telekomunikacji; Polski Czerwony Krzyż; Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, STORAT i inne organizacje pozarządowe[22].

Celem sprawnego działania oraz eliminacji zagrożenia jakim jest powódź wszystkie podmioty występujące na terenie województwa powinny współdziałać ze sobą w celu najszybszego zapobieżenia, odbudowy infrastruktury po wystąpieniu klęski żywiołowej jaką jest powódź. Konieczność współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej dotyczy dużo szerszego katalogu zagrożeń. Tylko sprawne współdziałanie może zapewnić wystarczające przygotowanie, odpowiednią reakcję, a także efektywną odbudowę. Niezwykle istotną rolę odgrywa tu podmiot koordynujący, jakim jest wojewoda, jest on wyspecjalizowanym w zakresie zarządzania kryzysowego podmiotem posiadającym odpowiednie siły i środki i to dzięki ich adekwatnemu użyciu można zapobiec lub zmniejszyć zaistniałe zagrożenie.

Bibliografia

Chmielewska M., Denysiuk I., *Województwo w systemie ochrony przeciwpowodziowej* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2013.

Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

22 B. Kuliga, *Zadania PSP w reagowaniu na zagrożenia powodziowe wynikające z planów ratowniczych, zadania organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w logistycznym zabezpieczeniu działań ratowniczych* [w:] *Działania strukturalne i wspomagające ochronę przeciwpowodziową*, Baranów Sandomierski 2012, s. 52–53.

Dubois E., *Marszałek województwa – studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2014.

Kuliga B., *Zadania PSP w reagowaniu na zagrożenia powodziowe wynikające z planów ratowniczych, zadania organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w logistycznym zabezpieczeniu działań ratowniczych* [w:] *Działania strukturalne i wspomagające ochronę przeciwpowodziową*, Baranów Sandomierski 2012.

Kurkiewicz A. (red), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, Warszawa 2008.

Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2000.

Marszałek M., Sobolewski G., *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, Warszawa 2012.

Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

Pacak M., Zmorek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013.

Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowych prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

Stachura S., *5 lat po powodzi 1997 r. Co zmieniło się i czy jesteśmy przygotowani do następnych powodzi* [w:] *Działania strukturalne i wspomagające ochronę przeciwpowodziową*, Baranów Sandomierski 2012.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich, wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1978.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

2.6 Organizacja bezpieczeństwa i porządku publicznego w Białymstoku

Jacek Pietraszewski

Środowisko i zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w Białymstoku

1. Przystępując do klasyfikacji oraz do charakterystyki zagrożeń zasadne jest podzielenie ich na zagrożenia wywołane siłami natury oraz na zagrożenia spowodowane przez działania człowieka. Do celów badawczych wykorzystam materiały Biura Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

Zagrożenia spowodowane siłami natury to:

– pożary – to niekontrolowany proces palenia się substancji palnych w miejscu do tego nieprzeznaczonym,

– trzęsienie ziemi – trzęsienie ziemi jest zjawiskiem przyrodniczym wywołanym ruchami tektonicznymi skorupy ziemskiej,

– wyładowania atmosferyczne – wyładowania atmosferyczne są wynikiem ścierania się dwóch frontów atmosferycznych. W trakcie wyładowań atmosferycznych towarzyszą wichury z silnymi opadami deszczu,

– ekstremalne temperatury – mogą powodować zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, jak również mogą powodować znaczne straty materialne,

– zjawiska lodowe na rzekach, jeziorach i zbiornikach wodnych – zjawiska lodowe mogą powodować wadliwą pracę urządzeń hydrotechnicznych i tworzenie się zatorów powodujących szybki przybór wód,

– obfite i długotrwałe opady atmosferyczne – przeciętna liczba dni z opadem wacha się w granicach od 170 do 190 dni w ciągu roku,

– wichury, trąby powietrzne – gwałtowne zakłócenie równowagi atmosferycznej połączone z silnymi wiatrami, wyładowaniami atmosferycznymi oraz obfitymi opadami,

– katastrofalne zatopienia – występują w przypadku awarii lub uszkodzenia urządzeń hydrotechnicznych piętrzących wodę,

– powodzie – to czasowe zatopienie znaczących obszarów lądu spowodowane obfitymi opadami deszczu, intensywnym topnieniem śniegu, zatorami na rzekach podczas spływania kry lodowej[1].

1 Na podstawie *Planu głównego MCZK w Białymstoku.*

2. Na terenie Białegostoku mogą wystąpić jeszcze inne zagrożenia, np. skażenia chemiczne, ponieważ znajduje się tu 15 zakładów, w których magazynuje się i przetwarza znaczne ilości substancji niebezpiecznych. Skażenia chemiczne mogą być wywołane czynnikiem klęski żywiołowej lub też poprzez nieodpowiednie obchodzenie się z nimi przez człowieka. Skażenie chemiczne to uwolnienie się toksycznych środków przemysłowych i połączenie się ich w związki chemiczne, materiały łatwopalne i wybuchowe, substancje biologiczne czynne oraz wszelkie odpady w wyniku reakcji chemicznej z otoczeniem lub termicznego rozkładu, wytwarzają substancje zatruwające bezpośredni lub pośrednio środowisko naturalne.

3. Zagrożenie związane z transportem substancji niebezpiecznych – położenie Białegostoku oraz jego szybki rozwój powoduje, że pełni on istotną rolę w krajowym i międzynarodowym systemie komunikacyjnym. Największym utrudnieniem w ruchu jest brak dogodnych tras przejazdu, znaczne nasilenie ruchu samochodów ciężarowych o dużej ładowności po drogach nieprzystosowanych do dużych obciążeń oraz dodatkowe zagrożenie związane ze stale rosnącym transportem towarów niebezpiecznych. Do substancji niebezpiecznych transportowanych drogą możemy zaliczyć dostawy etyliny, oleju napędowego czy też gaz propan butan lub substancje do zakładów przemysłowych chlor, amoniak, kwasy i zasady. Duży wpływ na transport materiałów niebezpiecznych ma rozwój ekonomiczny kraju i integracja z Unią Europejską czy też wejście do strefy Schengen. Oprócz transportu samochodowego duże zagrożenie stwarza również sieć kolejowa, przebiegająca przez miasto z układem linii kolejowej Warszawa–Białystok–Kuźnica–granica państwa. Zagrożeniem pochodnym transportu substancji niebezpiecznych jest zapewne skażenie wód. Najbardziej zagrożone skażeniem i zanieczyszczeniem wód na skutek wycieku substancji niebezpiecznych są rzeki Biała i Dolistówka przepływające przez Białystok.

Kolejnym zagrożeniem, który może wystąpić w aglomeracji miejskiej są awarie, które możemy również podzielić na[2]:

1. Awarie energetyczne – brak energii elektrycznej.

Konsekwencją jest wyłączenie wszystkich urządzeń, odbiorników elektrycznych. Do głównych czynników powodujących awarie w tych sieciach są, występujące coraz częściej w ostatnich latach, niekorzystne warunki atmosferyczne (wichury, trąby powietrzne, gwałtowne burze z wyładowaniami atmosferycznymi obejmujące duży obszar) powodują bezpośrednie lub pośrednio uszkodzenia obiektów energetycznych, również działania osób trzecich (np. powalenie drzewa podczas wycinek na linie energetyczne, kolizje i wypadki drogowe oraz częste dewastacje i kradzieże urządzeń energetycznych).

2 *Plan zarządzania kryzysowego miasta Białystok*, s. 21.

2. Awarie sieci gazowej – brak dostaw gazu, który jest podstawowym paliwem grzewczym w naszych gospodarstwach domowych.

Bardzo niebezpiecznym zjawiskiem jest ulatnianie się gazu z instalacji sieciowej. Otwarty ogień lub iskra może zainicjować reakcje eksplozji mieszaniny wybuchowej. Niejednokrotnie mogliśmy doświadczyć, że taki wybuch zbliżony jest siłą do wybuchu materiałów wybuchowych. Białystok zasilany jest gazem z autonomicznej sieci gazowej odpornej na miejscowe awarie. Zagrożenia mogą stwarzać awarie na trasie gazociągu.

3. Awarie wodociągowe – przerwy w dostawach wody lub jej całkowity brak.

Środkiem zaradczym jest dowóz wody w cysternach na ulice pozbawione jej dopływu. Na awarie sieci wodociągowej najbardziej narażeni są mieszkańcy centrum miasta gdzie instalacje wodociągowe są najstarsze i wymagają sukcesywnej modernizacji. W wypadku awarii sieci wodociągowej zaopatrywanie ludności w wodę może być organizowane z awaryjnych studni istniejących na osiedlach.

4. Awarie systemów teleinformatycznych i informatycznych.

Na terenie miasta Białegostoku znajdują się obiekty energetyki, łączności informatyki o znaczeniu krajowym. Awarie tych obiektów w znacznym stopniu wpłyną na funkcjonowanie systemu teleinformatycznego.

5. Zagrożenie radiacyjne.

Zgodnie z zapisami ustawy[3] zdarzenie radiacyjne powodujące zagrożenie publiczne to zdarzenie, które powstało na terenie jednostki organizacyjnej albo poza nią w czasie prowadzenia prac na terenie lub w czasie transportu materiałów jądrowych, źródeł promieniowania jonizującego, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego, a zasięg jego skutków przekracza lub może przekroczyć obszar jednego województwa. Jednocześnie każde zdarzenie radiacyjne zaistniałe na terenie kraju lub poza jego granicami, którego zasięg skutków przekracza granice RP, stanowi zdarzenie powodujące zagrożenie o zasięgu krajowym.

6. Kolejnymi zagrożeniami występującymi w Białymstoku są katastrofy, które możemy podzielić na kilka rodzajów:

– budowlane – niezamierzone, gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, a także konstrukcyjnych elementów rusztowań, ścianek szczelnych i obudów wykopów. Przyglądając się na katastrofy budowlane możemy je jeszcze podzielić na przyczyny ich powstania są nimi (wybuch gazu, wstrząsy podziemne, błąd ludzki, zawalenie się obiektu spowodowane klęską żywiołową, pożar czy też zmęczenie materiału). Przyglądając się infrastrukturze, która występuje w Białymstoku realne są zagrożenia katastrofy budowlanej,

3 Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*, Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18.

– drogowe – na katastrofy drogowe mogą składać się takie czynniki, jak stan techniczny dróg oraz stan techniczny pojazdów. W ostatnim okresie kilku lat w bardzo szybkim tempie wrasta ilość nowych użytkowników dróg oraz w dalszym ciągu transport samochodowy jest kluczowym, jeśli chodzi o przewóz towarów i zaopatrzenie firm w różnego rodzaju produkty i półprodukty,

– kolejowe – największym węzłem kolejowym na terenie województwa podlaskiego jest Białystok,

– lotnicze – w Białymstoku jest lotnisko w zarządzie Aeroklubu Białostockiego, które jest wykorzystywane do celów szkoleniowych. Istniejący pas startowy wykorzystywany jest przez lotnictwo prywatne do przelotów regionalnych. Na lotnisku Krywlany funkcjonuje sekcja motolotni, spadochronowa, szybowcowa oraz klucz lotnictwa sanitarnego,

– wodne – sieć rzeczna związana jest przede wszystkim z główną rzeką powiatu Narwią. Przez Białystok przepływa rzeka Biała, która ma długość około 30 kilometrów. Zagrożeniem ze strony rzeki Białej w Białymstoku mogą być rozlewiska spowodowane dużym poziomem wody. Naturalnymi rezerwuarami wody są stawy w Dojlidach, spiętrzone groblą na ul. Plażowej oraz stawy przy ul. Marczukowskiej. Największym zagrożeniem może być przerwanie grobli czołowej zbiornika Dojlidy, który zajmuje 34 godzin. W momencie przerwani grobli podtopienia mogą wystąpić na terenach bezpośrednio przyległych do zalewu.

7. Kolejnymi zagrożeniami mogą być zagrożenia biologiczne, tj.:

– epidemie – celem jest nadzór i monitorowanie sytuacji epidemiologicznej chorób zakaźnych oraz wczesne wykrywanie zagrożeń w celu ich skutecznego zwalczania,

– epizootie – choroby zakaźne zwierząt, głównym założeniem to nie dopuszczenie do powstania i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych zwierząt dążenie do szybkiej likwidacji ogniska choroby.

8. Ważnym zagrożeniem, jakie może wystąpić w Białymstoku jest terroryzm – to wszelkie celowe akty popełniane przez pojedyncze osoby lub organizacje przeciw jednemu lub kilku państwom, ich instytucjom lub ludności celem zastraszenia, wymuszenia oraz poważnego osłabienia lub zniszczenia struktury politycznej, gospodarczej i społecznej[4].

Zagrożenie terroryzmem jest zjawiskiem dosyć młodym, jeśli chodzi o Polskę, ale nie możemy wykluczyć takich działań na naszym terytorium. W związku z zaangażowaniem się w organizację wojskowych misji na całym świecie, od zamachów nie jest wolna także Polska.

9. Ostatnim zagrożeniem najczęściej występującym w aglomeracjach miejskich są zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagrożenia

4 *Plan główny BZK w Białymstoku*, s. 26.

te mogą być wywołane w związku z protestami społecznymi bądź też z imprezami masowymi.

Na potrzeby niniejszej dysertacji uwzględniając dostępną literaturę oraz opracowania planów kryzysowych skupiłem się jedynie na takich zdarzeniach, w których bezpośrednio lub pośrednio będzie brała udział Straż Miejska w Białymstoku.

Jak pisałem wyżej zagrożeń jest dużo. Aby można było w sposób racjonalny przeciwdziałać skutkom, potrzebne są działanie interdyscyplinarne wszystkich wyspecjalizowanych podmiotów, w tym również białostockiej Straży Miejskiej. Dla lepszej realizacji i monitoringu zagrożeń w 2009 roku wojewoda podlaski Maciej Żywno wydał zarządzenie[5] o powołaniu do działania systemu wczesnego ostrzegania. Na tej podstawie w Białymstoku został utworzony System Wczesnego Ostrzegania, który to tworzą Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miejskiego w Białymstoku. Współpracuje z nim 16 jednostek, również Straż Miejska w Białymstoku. Podstawowymi zadaniami, jakie ciążą na jednostkach współdziałających są:

– stały monitoring obiektów, infrastruktury technicznej oraz środowiska w zakresie wykrywania i rozpoznawania zagrożeń dla ludzi, mienia i środowiska,

– niezwłoczne przekazywanie informacji o wystąpieniu zagrożeń i podjętych działaniach,

– podejmowanie i prowadzenie działań prewencyjnych, interwencyjnych, ratowniczych zgodnie wewnętrznymi planami i procedurami według kompetencji i właściwości. Oprócz zadań indywidualnych jednostek współdziałających w Systemie Wczesnego Ostrzegania możemy w zarządzeniu wyodrębnić zadania wspólne dla jednostek SWO:

– opracowywanie informacji o nadzwyczajnych zagrożeniach,

– opracowywanie wniosków i propozycji rozstrzygnięć lub decyzji dla właściwych organów zarządzania kryzysowego,

– opracowywanie komunikatów ostrzegawczych dla ludności,

– opracowywanie raportów i meldunków na potrzeby wyższych szczebli organów zarządzania kryzysowego,

– opracowywanie analiz i prognoz dotyczących zagrożeń,

– ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach oraz opracowywanie komunikatów ostrzegawczych i ich przekazywanie do massmediów,

– udział w ćwiczeniach i treningach sprawdzających organizowanych przez organy zarządzania kryzysowego.

5 Zarządzenie nr 1042/11 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 08 lipca 2011 r. *w sprawie organizacji systemu wczesnego ostrzegania oraz systemu wykrywania i alarmowania na terenie miasta Białegostoku.*

W dalszej części zarządzenia opisane jest jak powinno wygladać funkcjonowanie SWO, przekazywanie informacji oraz zasady ostrzegania i alarmowania ludności. Na potrzeby niniejszej dysertacji nie ma potrzeby opisywania ww. czynności, skupię się na zadaniach, jakie ma realizować białostocka Straż Miejska w sytuacji wystapienia zagrożenia bezpieczeństwa i porzadku publicznego. Poddam analizie procedury, które występują w planie zarządzania krysysowego w Białymstoku z procedurami, które obowiazują w Straży Miejskiej w Białymstoku.

Zgodnie z zarządzeniem[6] komendanta Straży Miejskiej w Białymstoku służba dyżurna pełni swoje zadania w oparciu o karty postépowania, które określaja zagrożenia oraz działania, jakie ma do wykonania straż miejska. Do lepszego i właściwego zarządzania patrolami dyżurny ma do swojej dyspozycji szczegółową informacją, jak należy postępować w sytuacji wystapienia zagrożenia. Porównując procedury zawarte w Planie Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Systemu Wczesnego Ostrzegania dyżurny ma bardziej uszczegółowione karty. Na każdej z nich można wyszczególnić cztery podstawowe zagadnienia:

1) opis zdarzenia,
2) przyjęcie zgłoszenia,
3) realizacja przyjetego zgłoszenia,
4) zadania straży miejskiej.

Przystępując do analizy kart skupię się nad wszystkimi zagrożeniami, które wystepują lub mogą wystapić w Białymstoku. Wspólnym do wszyskich kart jest sposób przyjęcia zgłoszenia. Odbywa się on poprzez:

– powiadomienie telefoniczne alarmowe na numer tel. 112,
– powiadomienie telefoniczne na numer alarmowy Straży Miejskiej w Białymstoku – 986,
– powiadomienie radiotelefonem od funkcjonariuszy będących w terenie,
– poprzez pocztę elektroniczną,
– w inny dostepny sposób.

Karty w sposób znaczący różnią się natomiast opisem zdarzenia, realizacją przyjętego zdarzenia i co jest zrozumiałe zadaniami, które są wykonywane przez straż miejską. W przypadku wyprowadzania zwierząt bez właściwego nadzoru, zanieczyszczanie miejsc publicznych przez zwierzęta, znęcanie się nad zwierzętami, agresywne zachowanie się zwierząt, które stwarzają zagrożenie dla ludzi czy też informacja dotycząca zwierząt bezdomnych. Po

6 Zarządzenie nr 8/10 Komendanta Straży Miejskiej w Białymstoku z dnia 23 marca 2010 r. *w sprawie zasad pełnienia służby dyżurnej w Straży Miejskiej w Białymstoku.*

otrzymaniu zgłoszenia dyżurny ma zadysponować patroje we wskazany rejon w celu potwierdzenia zgłoszenia. W zależności od danej sytuacji może powiadomić schronisko dla zwierząt, Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, policję czy tez kadrę kierownicza straży miejskiej. Zadania, jakie należy wykonać w tym wypadku to przedewszystkim:

1) egzekwowanie od właścicieli zwierząt domowych realizacji zadań i obowiązków określonych w ustawach, rozporządzeniach i przepisach prawa miejscowego,

2) reagowanie na zgłoszenia mieszkańców dotyczące zwierząt bezdomnych i zlecanie podjęcie interwencji przez patrole w terenie w uzgodnieniu ze schroniskiem dla zwierząt,

3) współpraca ze schroniskiem dla zwierząt przy odłowie zwierząt[7].

W przypadku otrzymania zgłoszenia o dzikich zwierzętach, które przebywają na terenie miasta, powodując utrudnienia w ruchu drogowym, stwarzając bezpośrednie zagrożenie dla ludzi dyżurny posiadając w swojej dyspozycji patrole odpowiada za:

1) zabezpieczenie terenu działania,

2) zorganizowanie odłowu zwierzęcia wspólnie ze schroniskiem dla zwierząt,

3) dostarczenie broni do obezwładnienia zwierzęcia po otrzymaniu dyspozycji oraz środków farmakologicznych od lekarza weterynarii,

4) przewóz zwierzęcia lub w miarę możliwości przepędzenie do pobliskich lasów z zachowaniem warunków bezpieczeństwa,

5) powiadomienie lecznicy dla zwierząt w przypadku zwierząt chorych, rannych.

W zależności od przyjętego zgłoszenia wysyła patrol w celu potwierdzenia zgłoszenia może posiłkować się podmiotami współpracującymi i specjalistycznymi takimi jak (służby specjalistyczne – w przypadku zwierząt martwych, Białostocki Akcent ZOO, Nadleśnictwo Dojlidy, Państwowa Straż Łowiecka, policja, MCZK czy też kadrę kierowniczą SM).

Bardzo podobne zadania wykonuje straż w sytuacji, gdy na stanowisko dowodzenia trafia zgłoszenie dotyczące ptaków, w tym chronionych, rannych, martwych czy też wymagających usunięcia. Z chwilą wystąpienia zagrożenia zdrowia i życia przez zwierzęta zarażone wścieklizną dyżurny dokonuje poprzez patrole, które są na terenie miasta, sprawdzenia rejonu, a w przypadku potwierdzenia powiadamia (Powiatowego Lekarza Weterynarii, policję, MCZK, Departament Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej Urzędu

7 Karta nr 1 do Zarządzenia nr 8/10 Komendanta Straży Miejskiej w Białymstoku z dnia 23 marca 2010 r. *w sprawie zasad pełnienia służby dyżurnej w Straży Miejskiej w Białymstoku.*

Miasta, Sanepid). Do podstawowych zadań jakie ma realizować straż miejska możemy zaliczyć:

1) powiadomienie ludności z rejonu zapowietrzonego,
2) współdziałanie w zabezpieczeniu terenu objętego kwarantanną zgodnie z wytycznymi lekarza weterynarii,
3) prowadzenie akcji informacyjnej (kolportaż ulotek informacyjnych dotyczących wścieklizny).

W dużych aglomeracjach miejskich dużym zagrożeniem są pożary, do których należą:

- pożary budynków mieszkalnych,
- pożary w szpitalach, domach opieki społecznej, domach dziecka, żłobkach, przedszkolach,
- pożary hipermarketu,
- pożary teatru, opery, amfiteatru, multikina, kina, filharmonii,
- pożary budynków użyteczności publicznej.

Dla wszystkich kategorii pożarów zadania, jakie ma realizować straż miejska są bardzo podobne, dotyczą przyjęcia zgłoszenia, realizacji oraz zadań, jakie mają być zrealizowane. Po otrzymaniu zgłoszenia dyżurny wysyła patrol, który jest najbliżej w celu potwierdzenia. W sytuacji potwierdzenia pożaru powiadamia Państwową Straż Pożarną, pogotowie ratunkowe, policję, właściciela lub administratora budynku, MCZK, MOPS, kadrę kierowniczą straży miejskiej. Po przekazaniu informacji podmiotom wiodącym dysponuje patrole i na miejscu zdarzenia stawia zadania podległym funkcjonariuszom, a mogą to być:

1) współudział w zabezpieczeniu miejsca zdarzenia,
2) udział w ewakuacji osób z zagrożonego rejonu (miejsca),
3) pomoc w zabezpieczeniu mienia,
4) realizacja zadań zleconych przez kierującego akcją ratowniczą (w ramach posiadanych kompetencji),
5) współdziałanie z policją przy zabezpieczeniu ładu i porządku w rejonie zdarzenia,
6) pomoc w wydawaniu pakietów socjalnych (współdziałanie z MOPS)[8].

Kolejnym zagadnieniem, które poddałem analizie są awarie, tj.: zasilania w wodę, awarie techniczne sieci elektroenergetycznej, awarie techniczne sieci ciepłowniczej oraz awarie techniczne sieci gazowej. Celowo połączyłem wszystkie typy awarii w jedną całość. Faktem jest, że w dokumentach straży na każdą awarię są oddzielne karty postępowania. Po szczegółowej analizie dokumentów znalazłem wiele czynników wspólnych, jeśli chodzi o zadania

8 Opracowanie własne na podstawie kart informacyjnych 5, 6, 7, 8, 9 do Zarządzenia nr 8/10 Komendanta Straży Miejskiej w Białymstoku..., dz. cyt.

straży czy też realizację przyjętego zgłoszenia lub samego przyjęcia zgłoszenia. Bezsporną kwestią jest sama awaria, która oczywiście różni się samą definicją oraz skutkiem uciążliwości mieszkańcom czy też samym czynnikiem bezpieczeństwa. Co do zadań, jakie ma do realizowana straż miejska w trakcie wystąpienia ww. awarii jest we wszystkich przypadkach identyczna, tj.:

1) potwierdzenie wystąpienia awarii,
2) informowanie obywateli o zaistniałej awarii,
3) współudział w zapewnieniu bezpieczeństwa i pomoc dowódcy akcji w kierowaniu pojazdami w trakcie zorganizowanych objazdów,
4) współudział w zabezpieczeniu ładu i porządku w rejonie awarii[9].

Nieznacznie różnią się działania po przyjęciu zgłoszenia, w zależności od tych awarii zmienia się podmiot, który zostaje powiadomiony. Niezmiennie powiadamia się we wszystkich typach awarii podmioty wyspecjalizowane, tj.:

1) policji,
2) straży pożarnej,
3) pogotowia ratunkowego,
4) właściciela, zarządcę lub administratora terenu (w przypadku budynków komunalnych – Zarząd Mienia Komunalnego),
5) kadrę kierowniczej SM – zgodnie z procedurą,
6) MCZK.

Odmiennie przedstawia się sytuacja, jeśli chodzi o wystąpienie katastrof. W kartach postępowania w białostockiej Straży Miejskiej skatalogowane są cztery rodzaje katastrof (budowlana, drogowa, kolejowa oraz lotnicza). Z uwagi na istotne różnice występujące w zadaniach oraz realizacji zasadna jest analiza pojedyncza, by w sposób bardziej przejrzysty zobrazować wszystkie czynności, jakie będzie realizowała Straż Miejska w Białymstoku.

Przystępując do eksploracji zacznę od katastrofy budowlanej. W sytuacji przyjęcia informacji o katastrofie budowlanej dyżurny straży miejskiej w pierwszej kolejności ma zadysponować patrol w rejon zdarzenia, po potwierdzeniu powiadamia:

1) straż pożarną,
2) pogotowie ratunkowe,
3) policję,
4) właściciela, zarządcę lub administratora terenu (w przypadku budynków komunalnych – Zarząd Mienia Komunalnego),
5) Inspektora Nadzoru Budowlanego,
6) kadrę kierowniczą SM – zgodnie z procedurą,
7) MOPS.

9 Opracowanie własne na podstawie kart informacyjnych 11, 12, 13, 14 do Zarządzenia nr 8/10 Komendanta Straży Miejskiej w Białymstoku..., dz. cyt.

Patrole straży, które są na miejscu katastrofy, mają również określony katalog minimalny, który wspólnie z innymi służbami realizują czy też uzupełniają swoje działania. Polegają one na takich czynnościach jak:

1) współudział w zabezpieczeniu miejsca zdarzenia,
2) udział w ewakuacji osób z zagrożonego rejonu (miejsca),
3) pomoc w zabezpieczeniu mienia ewakuowanej ludności,
4) realizacja zadań zleconych przez kierującego akcją ratowniczą (w ramach posiadanych kompetencji),
5) pomoc w wydawaniu pakietów socjalnych (współdziałanie z MOPS).

Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy dojdzie do katastrofy drogowej, zadania jakie wykonuje straż miejska są znacznie szersze. Powodem są kompetencje ustawowe, które pozwalają straży na szerszy zakres prowadzonych zadań. Minimalny zakres jest określony w kartach postępowania i przestawia się następująco:

1) potwierdzenie wystąpienia zdarzenia drogowego,
2) zabezpieczenie rejonu zdarzenia drogowego, do chwili przybycia specjalistycznych służb;
3) kierowanie ruchem do chwili przybycia policji;
4) udzielanie pomocy przedmedycznej poszkodowanym;
5) współudział w zapewnieniu bezpieczeństwa i pomoc dowódcy akcji w kierowaniu pojazdami w trakcie zorganizowanych objazdów;
6) współudział w zabezpieczeniu ładu i porządku w rejonie zdarzenia drogowego.

Nieznaczne różnice pomiędzy katastrofą drogową można zaobserwować w czynnościach, jakie ma straż w sytuacji wystąpienia katastrofy lotniczej. W przypadku wystąpienia katastrofy w każdym przypadku jedną z powtarzających się czynności jest potwierdzenie wystąpienia katastrofy, jak również zabezpieczenie rejonu katastrofy do chwili przybycia specjalistycznych służb. Do kolejnych zadań możemy zaliczyć udzielenie poszkodowanym pomocy przedmedycznej oraz współudział w zapewnieniu bezpieczeństwa ładu i porządku w rejonie katastrofy oraz pomoc dowódcy akcji w kierowaniu pojazdami w trakcie zorganizowanych objazdów. Podobnie jest w sytuacji w trakcie, której doszło do katastrofy kolejowej. Dyżurny powiadamia podmioty wyspecjalizowane, a zadania jakie wypełnia straż miejska są wyszczególnione w karcie do głównych zadań należy:

1) potwierdzenie wystąpienia zdarzenia kolejowego,
2) zabezpieczenie rejonu zdarzenia kolejowego do chwili przybycia specjalistycznych służb,
3) udzielanie pomocy przedmedycznej poszkodowanym,

4) współudział w zabezpieczeniu ładu i porządku w rejonie awarii[10].

Poszukując wspólnych zadań, jakie wypełnia Straż Miejska w Białymstoku w sytuacji wystąpienia skażenia (promieniotwórczego, chemicznego) można wyodrębnić wspólne zadania w obu skażeniach, a są to zadania:

1) ostrzeganie społeczeństwa o wystąpieniu skażeń chemicznych,

2) zabezpieczenie rejonu awarii do momentu przybycia specjalistycznych służb,

3) organizowanie objazdów do momentu przybycia policji,

4) prowadzenie działalności informacyjnej,

5) współudział w zabezpieczeniu ładu i porządku w zagrożonym rejonie.

Z chwilą otrzymania takiego zgłoszenia dyżurny, który pełni służbę na stanowisku dowodzenia straży miejskiej, powiadamia w obu przypadkach Państwową Straż Pożarną z uwagi na specjalistyczny sprzęt pomiarowy oraz ochronny, jaki posiada na swoim wyposażeniu oraz na zadaniach, jakie realizuje w ramach swojej kompetencji. To PSP jest podmiotem wiodącym. Oprócz straży pożarnej powiadamia się wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz SANEPID. Zadania, jakie ma realizować straż, to przede wszystkim prowadzenie działań polegających na ostrzeganiu ludności o skażeniach oraz informowanie społeczności lokalnej o występujących zagrożeniach spowodowanym skażeniami. Jakie są jeszcze realne zagrożenia, które mogą wystąpić na terenie Białegostoku. Możemy do nich zaliczyć epidemie oraz bioterroryzmu. Zadania, jakie ma realizować straż miejska są zbliżone do już analizowanych zagrożeń i polegają przede wszystkim na powiadomieniu odpowiednich służb oraz na ostrzeganiu i prowadzeniu działalności informacyjnej skierowanej do mieszkańców. Jedną z najczęstszych sytuacji występujących podczas zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego są działania, które burzą porządek prawny obowiązujący w społeczności. Wiodącym organem, który dba o bezpieczeństwo jest policja, lecz w ustawie o strażach gminnych (miejskich) zapisano również, że straże powołane są do zapewnienia porządku publicznego. Dlatego w sytuacji wystąpienia takiego zagrożenia Straż Miejska w Białymstoku ma określone zadania, do których zaliczamy:

1) współudział w zabezpieczeniu ładu i porządku,

2) współudział w zabezpieczaniu objazdów miejsc uznanych, jako niebezpieczne,

3) wykonywanie innych zadań z zakresu bezpieczeństwa niewykraczających poza ustawowe obowiązki SM.

Nowym zjawiskiem, ale jakże groźnym w skutkach jest terroryzm. Zada-

10 Opracowanie własne na podstawie kart informacyjnych 10, 15, 16, 17 do zarządzenia nr 8/10 Komendanta Straży Miejskiej w Białymstoku..., dz. cyt.

nia, jakie zostały postawione straży miejskiej zgodnie z kartą postępowania są następujące: współdziałanie ze służbami porządkowymi w zakresie zapewnienia ładu i porządku oraz wykonywanie innych zadań w zakresie bezpieczeństwa niewykraczającego poza zakres obowiązków[11].

Na zakończenie pozostawiłem kartę postępowania w przypadku zaginięcia osoby. Karta powstała z uwagi na współpracę, jaką prowadzi Straż Miejska w Białymstoku z Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych ITAKA. Od kilku już lat na stanowisko dowodzenia straży miejskiej przysyłane są informacje o osobach zaginionych. Zadania, jakie zostały postawione straży miejskiej to przede wszystkim:

1) pomoc w poszukiwaniach osoby zaginionej,
2) udział w pracach sztabu akcji,
3) udostępnienie prowadzącemu akcję wszelkiej pomocy,
4) przekazywanie bieżących informacji do MCZK.

Na potrzeby niniejszej pracy przeanalizowałem wszystkie karty postępowania, jakie obowiązują w chwili obecnej w białostockiej Straży Miejskiej, wskazując różnice i podobieństwa z planami Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Uważam, że zasadne będzie przeanalizowanie ryzyka występowania zagrożeń bezpieczeństwa porządku publicznego na terenie Białegostoku z punku widzenia straży miejskiej, biorąc pod uwagę kilka ostatnich lat. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy[12] Straż Miejska w Białymstoku wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Katalog zagrożeń, które występują w działalności straży miejskiej to grupa związana z zakłócaniem porządku publicznego, do której zaliczamy:

– przepisy ruchu drogowego oraz niestosowanie się do znaków i sygnałów drogowych, nieprzestrzeganie przez kierujących pojazdami oraz rowerzystów i pieszych,

– niszczenie roślinności i zanieczyszczanie miejsc dostępnych dla publiczności[13],

– spożywanie napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach[14],

11 Opracowanie własne na podstawie kart informacyjnych 23 do Zarządzenia nr 8/10 Komendanta Straży Miejskiej w Białymstoku..., dz. cyt.

12 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*, Dz.U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.

13 Ustawy z dnia 20 maja 1971 r., *Kodeks wykroczeń*, Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm., art. 144 i 145.

14 Ustawa z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.

– nieprzestrzeganie przepisów dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości[15],

– dopuszczanie się nieobyczajnego wybryku oraz umieszczanie nieprzyzwoitych napisów lub rysunków albo używanie słów nieprzyzwoitych[16],

– nieprzestrzeganie przepisów dotyczących bezpieczeństwa osób i mienia[17],

– zakłócanie porządku publicznego,

– palenie tytoniu w miejscach objętych zakazem[18].

Analizując sprawozdania roczne dotyczące występowania zagrożeń na przestrzeni ostatnich kilku lat należy stwierdzić, iż najliczniejszą grupę zagrożeń na terenie miasta Białegostoku stanowią **wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji** w zakresie określonym dla straży miejskiej w przepisach o ruchu drogowym. Skala zagrożeń tego typu naruszeń jest duża. Ryzyko również jest duże.

Zagrożenie to wiąże się z nieprzestrzeganiem zarówno przez kierujących pojazdami, jak też rowerzystów i pieszych przepisów ruchu drogowego oraz znaków i sygnałów drogowych, co skutkuje najczęściej tamowaniem lub utrudnianiem ruchu drogowego, a tym samym zagrożeniem jego bezpieczeństwa.

Kolejnym zagrożeniem są **wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego**. Skala tego zagrożenia jest średnia. Ryzyko również jest średnie.

Zagrożenie to wiąże się przede wszystkim z niszczeniem roślinności, głównie przez parkujące na trawnikach i zieleńcach samochody oraz zanieczyszczaniem i zaśmiecaniem miejsc dostępnych dla publiczności, a w szczególności drogi, ulice, placów, ogrodów, skwerów.

Następną grupą zagrożeń są **wykroczenia związane z naruszeniem przepisów ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi***. Skala tego zagrożenia jest średnia, natomiast ryzyko jest duże.

Zagrożenie to wiąże się przede wszystkim ze spożywaniem lub też usiłowaniem spożywania napojów alkoholowych, głównie na ulicach, placach i w parkach. Zagrożenie to często skutkuje zakłócaniem porządku publicznego lub ciszy nocnej. Należy przy tym podkreślić, iż corocznie strażnicy miejscy

15 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

16 Ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*, Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm., art. 140 i 141.

17 Ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*, Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm., art. 104–108.

18 Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*, Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.

doprowadzają ponad dwa tysiące osób do Izby Wytrzeźwień w Białymstoku lub miejsca ich zamieszkania.

W ostatnich latach coraz mniej liczną grupę stanowią **wykroczenia związane z nieprzestrzeganiem przez właścicieli nieruchomości przepisów ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach***. Skala tego typu zagrożenia jest średnia, ryzyko duże.

Zagrożenie to związane jest z brakiem czystości i porządku na terenie nieruchomości lub też nieodśnieżaniem chodników przyległych bezpośrednio do nieruchomości. Problemem związanym z uprzątnięciem nieruchomości lub odśnieżeniem przyległego chodnika są nieruchomości, których właściciele zamieszkują poza Białymstokiem lub nie żyją i nieuregulowany jeszcze jest stan prawny nieruchomości. Niewywiązywanie się z tych obowiązków może skutkować w okresie letnim zagrożeniem sanitarnym, a w okresie zimowym zagrożeniem bezpieczeństwa przechodzących chodnikiem osób.

Kolejną grupą zagrożeń są **wykroczenia przeciwko obyczajności publicznej**. Skala tego zagrożenia jest niska, a ryzyko średnie.

Zagrożenie to związane jest z publicznym dopuszczaniem się nieobyczajnego wybryku lub też umieszczaniem w miejscu publicznym nieprzyzwoitego ogłoszenia, napisu lub rysunku, lub też używaniem słów nieprzyzwoitych. Zagrożenie to jest często związane ze spożywaniem napojów alkoholowych w miejscach publicznych.

W zakresie **wykroczeń związanych z bezpieczeństwem osób i mienia** zagrożeniem jest przede wszystkim niezachowanie zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia. Skala tego zagrożenia jest mała, ryzyko jest duże.

Zagrożenie to dotyczy przede wszystkim niezachowania zwykłych lub nakazowych środków ostrożności przy trzymaniu zwierząt (wyprowadzania psów bez smyczy i kagańca). Zagrożenie to może skutkować pogryzieniem przez psa.

W grupie **wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu** na terenie miasta występują następujące zagrożenia:

- zakłócanie spokoju, porządku publicznego i spoczynku nocnego,
- umieszczanie w miejscu publicznym ogłoszeń, plakatów, napisów lub rysunków bez zgody zarządzającego tym miejscem,
- niedopełnienie obowiązku umieszczenia tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości,
- prowadzenie sprzedaży na terenie gminnym poza miejscem do tego wyznaczonym,

– wykonywanie działalności gospodarczej bez zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej. Skala tego typu zagrożeń jest niska, ryzyko średnie.

Naruszenie przepisów ustawy *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych* wiąże się przede wszystkim z zagrożeniem związanym z nieprzestrzeganiem zakazu palenia tytoniu w miejscach objętych zakazem i naruszeniem warunków sprzedaży tytoniu. Stopień tego zagrożenia jest niski, ryzyko średnie.

Zagrożenie to dotyczy przede wszystkim zakazu palenia wyrobów tytoniowych na przystankach komunikacji miejskiej, w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci, w środkach pasażerskich transportu publicznego, na terenie jednostek organizacyjnych systemu oświaty, w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku i innych pomieszczeniach przeznaczonych do użytku publicznego oraz zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom do lat 18 i innych warunków sprzedaży określonych w ustawie[19].

19 Ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*, Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm., art. 43 ust. 1 i 2, art. 45 pkt 2.

3

Zarządzanie kryzysowe w wybranych resortach

3.1 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w systemie zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej

Tadeusz Kęsoń

Wprowadzenie

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (*MPiPS*) utworzone zostało z dniem 31 października 2005 r., rozporządzeniem Rady Ministrów[1] w drodze przekształcenia Ministerstwa Polityki Społecznej. Przekształcenie polegało na włączeniu do Ministerstwa Polityki Społecznej komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu „praca" z ówczesnego Ministerstwa Gospodarki i Pracy.

Stosownie do postanowień *Statutu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*[2] w skład Ministerstwa wchodzą komórki organizacyjne obsługujące sprawy trzech działów administracji rządowej[3]:

1) zabezpieczenie społeczne,
2) praca,
3) rodzina.

W ramach ww. działów administracji Minister Pracy i Polityki Społecznej sprawuje nadzór lub podlega mu 11 jednostek organizacyjnych. Obszary merytorycznej odpowiedzialności Ministra w poszczególnych działach administracji rządowej oraz wykaz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych, zawiera załącznik nr 1.

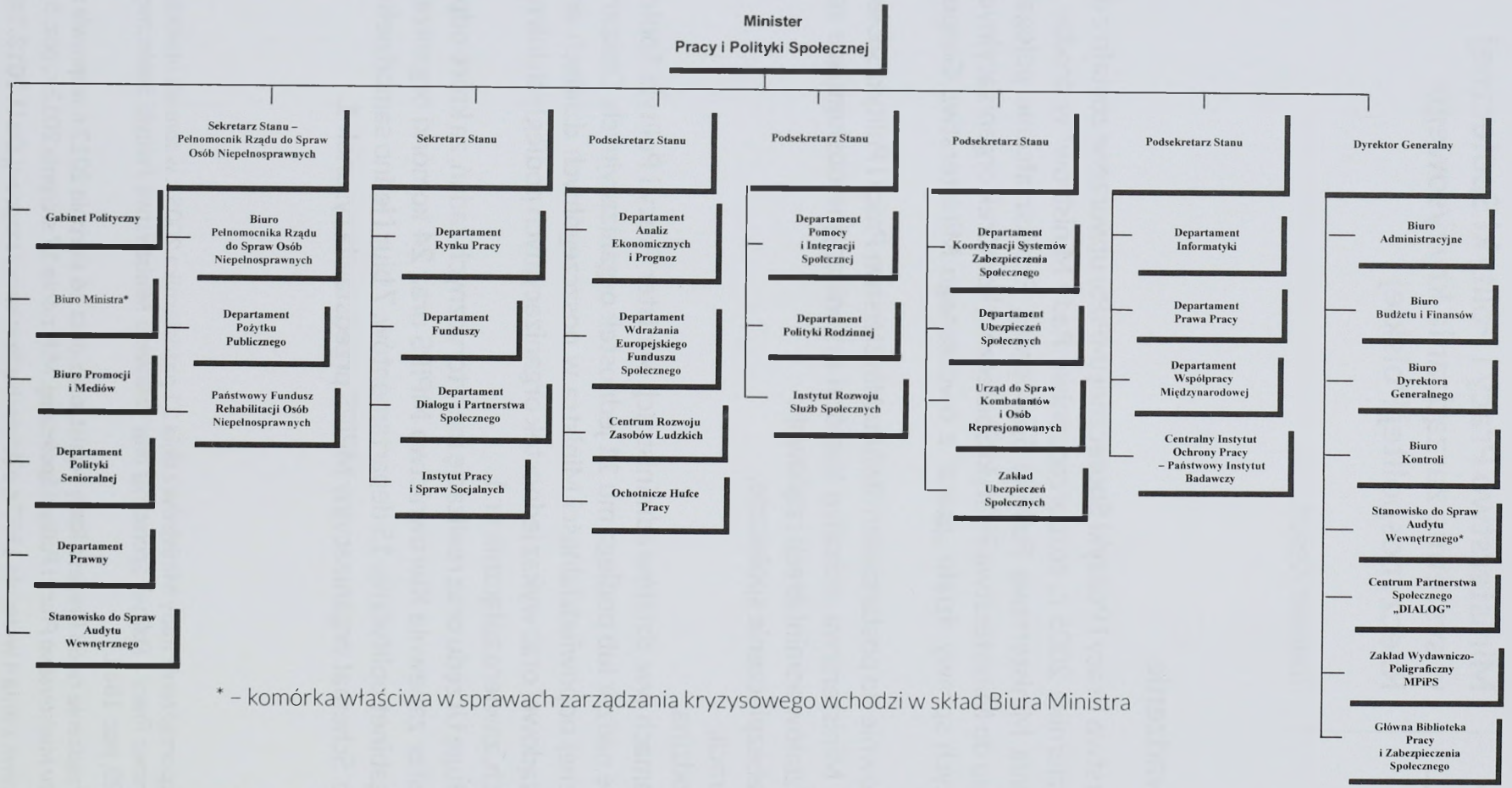
Obsługę Urzędu oraz realizację merytorycznych zadań, za które odpowiada Minister zapewnia Kierownictwo MPiPS oraz 24 komórki organizacyjne, w tym: gabinet polityczny, 15 departamentów, 7 biur i jedno samodzielne stanowisko. Schemat organizacyjny MPiPS przedstawia rysunek 1.

1 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. *w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej*, Dz.U. Nr 220, poz. 1881.

2 Zarządzenie nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, M.P. z dnia 17 sierpnia 2012 r., poz. 590.

3 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, Dz.U. 2013. 743 j.t.

SCHEMAT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ



* – komórka właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego wchodzi w skład Biura Ministra

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statutu i Regulaminu Organizacyjnego MPiPS.

Rys. 1. Schemat organizacyjny MPiPS (stan na dzień 1 stycznia 2015 r.)

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego nie są wiodącymi zadaniami Ministerstwa, ale ich skuteczne wykonywanie ma istotne znaczenie zwłaszcza w przypadku zdarzeń i sytuacji kryzysowych, które wymagają:

- udziału w niesieniu pomocy osobom poszkodowanym – będącym w obszarze merytorycznej odpowiedzialności organów zabezpieczenia społecznego;
- udzielania pomocy poszkodowanym pracodawcom;
- zabezpieczenia funkcjonowania Urzędu.

Jednocześnie Minister Pracy i Polityki Społecznej, stosownie do postanowień art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2013.1166 j.t.), bierze udział w posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Uwarunkowania organizacyjno-prawne realizacji zadań zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

Mechanizm wykonywania zadań zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (*MPiPS*), **jest narzędziem realizacji celu strategicznego** ujętego zarówno w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r. (SBN RP 2007), jak i aktualnej *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r. (*SBN RP 2014*). SBN RP 2014 wśród **celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa** wymienia m.in.: „doskonalenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, a zwłaszcza jego elementów kierowania, w tym zapewnienie niezbędnych zasobów i zdolności" oraz „doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego w kierunku zapewnienia jego wewnętrznej spójności i integralności..."[4].

W resorcie mechanizm i skuteczność realizacji zadań zarządzania kryzysowego zależy m.in. od:

- uwarunkowań:
  - formalno-prawnych zewnętrznych i wewnętrznych;
  - organizacyjnych;
- utożsamiania się i zrozumienia zadań zarządzania kryzysowego przez kierownictwo;

4 *Strategia bezpieczeństwa narodowego* z 2014 r., s. 11 i 12. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r. zastąpiła SBN RP z 2007 r. i została przyjęta przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 21 października 2014 r. oraz zatwierdzona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 listopada 2014 r.

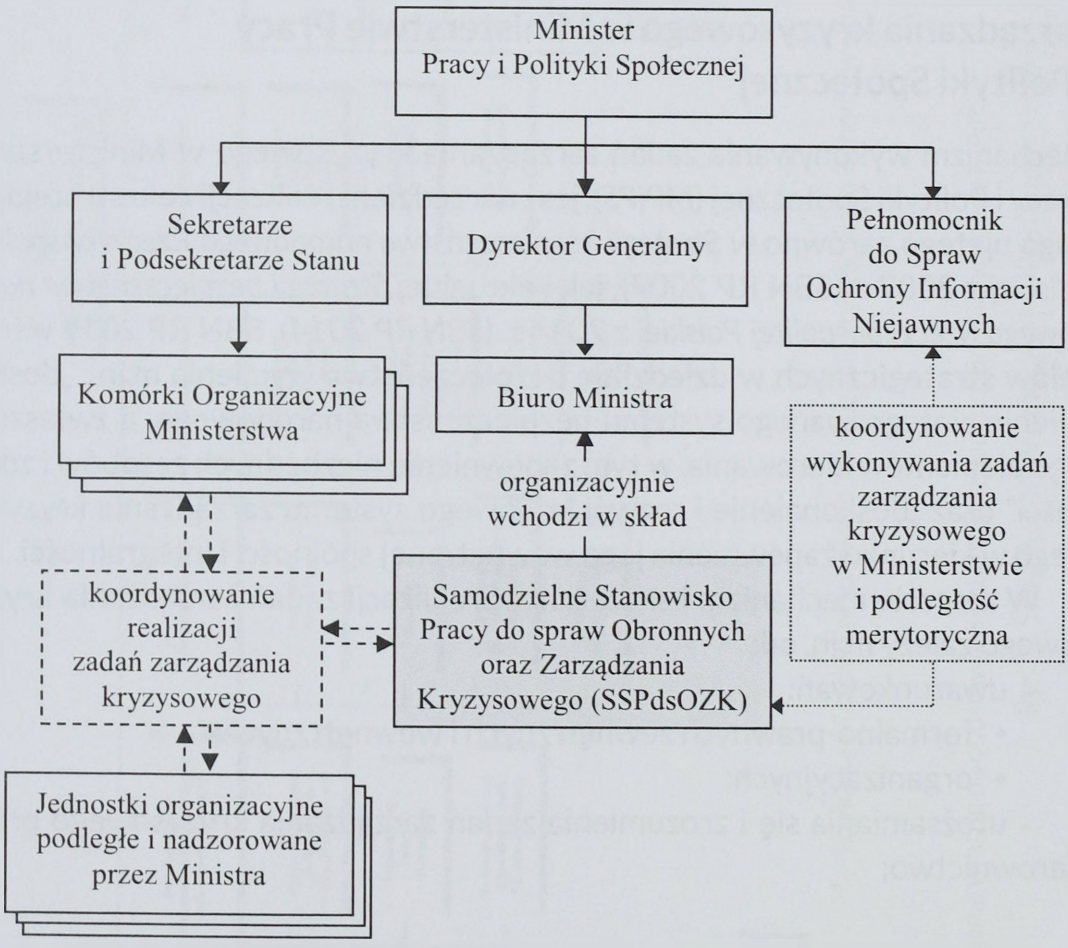
– współdziałania z instytucjami zewnętrznymi oraz jednostkami organizacyjnymi podległymi i nadzorowanymi przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej;

– przygotowania merytorycznego pracowników odpowiedzialnych za wdrożenie mechanizmów zarządzania kryzysowego w resorcie;

– niezakłóconego obiegu informacji;

– bieżącego realizowania zadań cyklu zarządzania kryzysowego.

Komórką merytorycznie odpowiedzialną za koordynowanie i realizowanie ustawowych zadań zarządzania kryzysowego w Ministerstwie jest **Samodzielne Stanowisko Pracy do spraw Obronnych oraz Zarządzania Kryzysowego** (*SSPdsOiZK*). Podległość organizacyjną i merytoryczną Samodzielnego Stanowiska Pracy do Spraw Obronnych oraz Zarządzania Kryzysowego w MPiPS w procesie koordynowania i realizacji zadań zarządzania kryzysowego przedstawia rys. 2.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 2. Podległość organizacyjna i merytoryczna Samodzielnego Stanowiska Pracy do spraw Obronnych oraz Zarządzania Kryzysowego w MPiPS w procesie koordynowania i realizacji zadań zarządzania kryzysowego

SSPdsOZK w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, organizacyjnie włączone jest w struktury Biura Ministra. Praktyczna i merytoryczna realizacja zadań zarządzania kryzysowego koordynowana jest, na podstawie pisemnego upoważnienia wydanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, przez Pełnomocnika do spraw Ochrony Informacji Niejawnych.

W SSPdsOZK dla potrzeb realizacji zadań planowania cywilnego zatrudniony jest 1 pracownik w pełnym wymiarze etatowym. SSPdsOZK odpowiada za praktyczną realizację zadań wynikających z definicji planowania cywilnego, rozumianego jako „całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie resortu i działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej do zarządzania kryzysowego". Tym samym, SSPdsOZK w imieniu Ministra koordynuje planowanie oraz realizację zadań zarządzania kryzysowego wykonywanych w Ministerstwie oraz w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra. W komórkach organizacyjnych Ministerstwa oraz w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra nie ma pracowników na stanowiskach tworzonych wyłącznie dla potrzeb zarządzania kryzysowego. Pracownikom, w różnych formach, powierzono wykonywanie zadań zarządzania kryzysowego – jako zadań dodatkowych. Najczęściej są to pracownicy, którzy odpowiadają za wykonywanie zadań obronnych.

Zasadniczym elementem, który kształtuje system wykonywania zadań planowania cywilnego w Ministerstwie są uwarunkowania prawne zewnętrze – ustawy i rozporządzenia oraz wewnętrzne – zarządzenia.

W zakresie uwarunkowań wewnętrznych, zbudowany w MPiPS system realizacji zadań zarządzania, **opiera się na**:

– **zarządzeniu** Ministra Pracy i Polityki Społecznej nr 22 z dnia 1 października 2008 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*;

– **mechanizmach** opisanych w ***Planie zarządzania kryzowego MPiPS***.

System realizacji zadań zarządzania kryzysowego **wynika z** analizy zagrożeń zawartych w ***Raporcie o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego – Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*** oraz ***wniosków z monitorowania obszarów odpowiedzialności merytorycznej*** działów administracji rządowej „praca", „rodzina" i „zabezpieczenie społeczne".

W zakresie przekazywania informacji wykorzystywane są autonomiczne mechanizmy dotyczące tylko zarządzania kryzysowego oraz rozwiązania wdrożone i sprawdzone w procesie wykonywania zadań planowania obronnego związane z tworzeniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym – zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej Nr 5 z dnia 29 marca 2013 r. *w sprawie utworzenia Systemu Stałych Dyżurów Ministra Pracy i Polityki Społecznej*.

W skład ***Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministra Pracy i Polityki Społecznej*** (*ZZK MPiPS*) wchodzą:

1) Przewodniczący – Minister;
2) Zastępca Przewodniczącego – Sekretarz Stanu w Ministerstwie;
3) Członkowie:
   a) Podsekretarze Stanu w Ministerstwie;
   b) Szef Gabinetu Politycznego;
   c) Dyrektor Generalny Ministerstwa;
   d) Dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa;
4) Sekretarz – dyrektor komórki właściwej w sprawach obronnych.

Dla potrzeb skutecznego realizowania zadań zarządzania kryzysowego do prac ZZK MPiPS mogą być zapraszani kierujący jednostkami organizacyjnymi podległymi i nadzorowanymi przez Ministra oraz inne osoby, których wiedza i doświadczenie może być wykorzystane w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych.

Funkcjonowanie zespołu opiera się na **zasadzie merytorycznej odpowiedzialności**, tzn. obsługę prac ZZK Ministerstwa zapewniają pod względem merytorycznym członkowie ZZK Ministerstwa, każdy w zakresie właściwości kierowanych przez siebie komórek organizacyjnych (§ 4 ust. 3 pkt 1 Zarządzenia nr 22 MPiPS).

Plan zarządzania kryzysowego MPiPS:

– określa zasady udziału struktur Ministerstwa w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu sił i środków na ewentualność ich wystąpienia oraz usuwaniu ich skutków;

– jest dokumentem, który stanowi podstawę, dla członków ZZK Ministerstwa, do planowania i realizacji przedsięwzięć niezbędnych do kompleksowego zrealizowania zadań w procesie planowania i realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych;

– ułatwia opracowanie propozycji do decyzji przewodniczącego ZZK Ministerstwa i umożliwia, jak najskuteczniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów, a także skoordynowanie działań pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w procesie reagowania na sytuacje kryzysowe.

Warunkiem przydatności Planu zarządzania kryzysowego na wszystkich etapach procesu zarządzania kryzysowego jest jego aktualność oraz znajomość treści planu przez osoby uczestniczące w procesie zarządzania kryzysowego, a także właściwe współdziałanie ze strukturami zarządzania kryzysowego w państwie, w tym przede wszystkim z: Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (*RCB*), Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego, Wojewódzkim Zespołem Zarządzania Kryzysowego i Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody Mazowieckiego oraz Zespołem Zarządzania Kryzy-

sowego i Centrum Zarządzania Kryzysowego Prezydenta m.st. Warszawy, a także siłami i służbami realizującymi zadania w zakresie zapewniania bezpieczeństwa społecznego obywateli.

Zagrożenia mogące wywołać ograniczenia w działaniu MPiPS oraz w działach administracji rządowej „praca", „zabezpieczenie społeczne" i „rodzina"

Uwzględniając przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. ***o działach administracji***, które wskazują zakres merytorycznej odpowiedzialności Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz definicje pojęć: „zarządzanie kryzysowe" oraz „sytuacja kryzysowa" – zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* – a także biorąc pod uwagę cykl zarządzania kryzysowego[5] wzięto pod uwagę, że sytuacje kryzysowe mogą wystąpić w:

- obszarze funkcjonowania urzędu;
- obszarach merytorycznej odpowiedzialności Ministra.

Ponadto, Ministerstwo może zostać włączone w proces przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym i reagowania kryzysowego, jako organ współdziałający z innymi ministerstwami i urzędami centralnymi, stosownie do podziału zadań wynikających z siatki bezpieczeństwa zawartej w Krajowym planie zarządzania kryzysowego.

Z analizy *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wynika, że tak jak dla całego państwa w skali globalnej, zagrożenia dla funkcjonowania MPiPS oraz działów administracji rządowej „praca", „zabezpieczenie społeczne" i „rodzina" mogą występować i być skutkiem zdarzeń dotyczących sytuacji i zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych państwa. W perspektywie długookresowej mogą one być konsekwencją zachodzących zmian i procesów politycznych, ekonomicznych, społecznych, ekologicznych oraz demograficznych, nie tylko na obszarze naszego kraju, i w Europie, ale również na świecie.

Zagrożenia w sferze wewnętrznej państwa dotyczyć będą sytuacji wpływających negatywnie na sytuację na rynku pracy oraz na funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych. W tym obszarze szczególne miejsce znajdują wciąż niekorzystne zmiany demograficzne w Polsce, a zwłaszcza:

5 Cykl zarządzania kryzysowego obejmuje 4 fazy: zapobieganie sytuacjom kryzysowym; przygotowanie do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi w drodze zaplanowanych działań; reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; usuwanie skutków zaistnienia sytuacji kryzysowych oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej.

– wciąż zbyt niski przyrost naturalny w Polsce[6] oraz zbyt niski wskaźnik dzietności na jedną kobietę (*TFR – Total Fertility Rates*), oceniany przez Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych na poziomie ok. 1,25. Również prognozy do 2050 r. zarówno instytucji krajowych, jak i Organizacji Narodów Zjednoczonych pokazują, że sytuacja ta w Polsce nie ulegnie radykalnej zmianie. Prognozy krajowe w tym obszarze są bardziej pesymistyczne. Zakładają że wskaźnik TFR wyniesie 1,2. Według ONZ wzrośnie on do poziomu 1,85[7]. Żaden z tych poziomów nie gwarantuje zastępowalności pokoleń, co skutkować będzie coraz bardziej postępującym starzeniem się społeczeństwa;

– charakter i skala migracji z Polski do innych państw, zwłaszcza w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia;

– migracje niekontrolowane, w tym z obszarów toczących się konfliktów zbrojnych i obszarów zwiększonego ryzyka.

Należy zatem brać pod uwagę, że przewidywane **zmiany demograficzne w istotny sposób będą wpływać na kształt polityki społeczno-gospodarczej**. Mogą one spowodować problemy w obszarach merytorycznej odpowiedzialności Ministra, w szczególności:

– na rynku pracy;

– w funkcjonowaniu systemu ubezpieczeń społecznych;

– w sferze pomocy społecznej.

Prognozowane zmiany będą miały swoje skutki społeczno-ekonomiczne. Mniejsza liczebność młodych roczników oznacza mniejsze „zasilanie" rynków pracy. Oznacza to również zmniejszenie potencjału populacji osób młodych, które często cechują się lepszym stanem zdrowia, większą mobilnością edukacyjną, zawodową i przestrzenną.

Wzrost liczby osób starszych spowoduje zwiększenie obciążenia systemu ubezpieczeń społecznych – emerytalno-rentowego, pomocy społecznej i świadczeń zdrowotnych. Zwiększy się zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze, tym bardziej, że malejąca liczba członków rodzin, rosnąca migracja zarobkowa i mniejszy zakres powiązań rodzinnych mogą w znacznym stopniu ograniczyć możliwość pomocy i opieki nad osobami starszymi, sprawowanej w ramach pomocy rodzinnej.

Z punktu widzenia funkcjonowania systemów ubezpieczeń społecznych za szczególnie niepokojący należy uznać wzrost udziału populacji osób w wieku poprodukcyjnym w całej populacji przy malejącym udziale ludności w wie-

6 W 2008 r. oraz 2009 r. przyrost naturalny w Polsce był dodatni i wyniósł odpowiednio ponad 35 tys. osób i ponad 38 tys. osób.

7 J. Bijak, *Fertility and mortality scenarios for 27 European Countries 2002–2052*, Central European Forum for Migration Research, CEFMR Working Paper 3/2004, Warszawa 2004, s. 15.

ku produkcyjnym i przedprodukcyjnym. Zestawienie populacji w podziale na ekonomiczne grupy wieku w latach 2010–2060 przedstawiają tabele 1 i 2.

Tab. 1. Populacja w podziale na ekonomiczne grupy wieku – po podwyższeniu wieku emerytalnego (*stan na koniec roku – w tysiącach*)

LATA	2010	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Populacja ogółem:	38 092	38 353	38 343	37 362	35 886	34 292	32 390
z tego:							
– w wieku przedprodukcyjnym	7 107	6 998	7037	6 203	5 282	5 151	4 741
– w wieku produkcyjnym	24 571	24 291	23 698	22 898	22 385	19 591	17 200
– w wieku poprodukcyjnym	6 414	7 064	7 608	8 261	8 219	9 549	10 449

Źródło: Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku, ZUS – Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa, maj 2013, s. 12, tabela 2a.

Tab. 2. Populacja w podziale na ekonomiczne grupy wieku – przed podwyższeniem wieku emerytalnego (*stan na koniec roku – w tysiącach*)

LATA	2010	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Populacja ogółem:	38 092	38 056	37 830	36 796	35 048	33 000	30 605
z tego:							
- w wieku przedprodukcyjnym	7 107	6 998	7 036	6 203	5 282	5 151	4 741
- w wieku produkcyjnym	24 571	24 217	22 696	21 525	19 931	17 118	15 447
- w wieku poprodukcyjnym	6414	7138	8 611	9 634	10 672	12 022	12 172

Źródło: Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku, ZUS – Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa, maj 2013, s. 12, tabela 2b.

Z danych liczbowych prognozy ZUS wynika, że przez cały prognozowany okres liczba osób w wieku przedprodukcyjnym będzie malała, natomiast liczba osób w wieku poprodukcyjnym, w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym utrzymywała będzie negatywną tendencję wzrostową.

Ograniczony dostęp społeczeństwa do zaspokajania podstawowych potrzeb, obawa utraty miejsc pracy oraz pogarszające się perspektywy funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, a także brak skutecznych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, przybierać mogą różne formy protestu od akcji manifestacyjnych, żądań głównie finansowych poszczególnych grup zawodowych, strajków aż do wzrostu niepokojów i zamieszek społecznych o różnym zasięgu i intensywności.

Szczególnym zagrożeniem są zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Jakkolwiek nie miały one miejsca w rzeczywistości to Ministerstwo oraz jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra są adresatami „złośliwych" informacji o podłożonych ładunkach wybuchowych.

Zestawienie liczbowe demonstracji i protestów przed obiektami Ministerstwa, oraz „złośliwych" informacji o podłożonych ładunkach wybuchowych w latach 2012–2014 przedstawia tabela 3.

Tab. 3. Demonstracje i protesty przed obiektami MPiPS oraz informacje o podłożonych ładunkach wybuchowych w obiektach Ministerstwa w latach 2012–2014

LATA	2012	2013	2014
Liczba demonstracji i protestów	2	7	3
Liczba „złośliwych" informacji o podłożeniu ładunku wybuchowego	Ministerstwo		
	0	0	3
	Jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra		
	0	0	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu cząstkowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego – MPiPS – aktualizacja 2015 r.

Zagrożenia w sferze zewnętrznej państwa związane będą z rozwojem sytuacji międzynarodowej. Bazując na *Strategii bezpieczeństwa narodowego* możemy wyróżnić trzy grupy zagrożeń, których skutki oddziaływać mogą na możliwość funkcjonowania urzędu i wykonywanie zadań przypisanych do działów kierowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Są to mianowicie:

1) konflikty lokalne i niestabilność regionalna;
2) użycie BMR;
3) terroryzm.

Zaistnienie każdego z tych zdarzeń w naszym kraju lub w jego otoczeniu (*w zależności od skali zdarzenia oraz jego oddziaływania na struktury państwa i społeczeństwo*) może skutkować koniecznością wprowadzenia na części lub całym terytorium konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych i mieć wpływ m.in. na funkcjonowanie rynku pracy, czy też skutkować koniecznością przeprowadzenia ewakuacji obywateli polskich zarówno z poza granic naszego kraju, jak i na tereny innych województw oraz objęcia mechanizmami pomocy grup osób, które nie kwalifikują się do większości świadczeń z pomocy społecznej.

Należy zakładać, że działania prowadzone w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz rozwoju sytuacji polityczno-militarnej skutkującej powstaniem sytuacji kryzysowej, będą dotyczyły nie tylko urzędu, ale całego resortu.

Zagrożenia środowiskowe i naturalne związane są z lokalizacją i wrażliwością infrastruktury ministerstwa na oddziaływanie zjawisk przyrody, jak również infrastruktury zlokalizowanej w sąsiedztwie budynków ministerstwa.

Obiekty MPiPS znajdują się w otoczeniu zwartej zabudowy miejskiej i mogą być narażone na typowe zagrożenia występujące w miastach:

– pożarowe;
– awarie instalacji gazowych i wodociągowych;
– przedłużający się brak dostaw energii elektrycznej;
– katastrofy i zdarzenia niepożądane spowodowane działalnością człowieka;
– skażenia środowiska, w tym wynikające z transportu kolejowego i drogowego środków chemicznych;
– awarii przemysłowych, w tym w zakładach o dużym (*ZDR*) i zwiększonym (*ZZR*) ryzyku wystąpienia awarii przemysłowych, używających w procesie technologicznym znacznych ilości toksycznych środków przemysłowych (*stopień zagrożenia uzależniony od skali, ilości uwolnionych do środowiska substancji chemicznych oraz panujących warunków atmosferycznych*).

Ponadto, niektóre obiekty własne MPiPS oraz budynki, w których zlokalizowane są komórki organizacyjne MPiPS oraz jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez Ministra, mogą znaleźć się w obszarze zalewowym spowodowanym falą powodziową 100- i 1000-letnią na Wiśle.

Zdarzenia oraz skutki klęsk żywiołowych, a także katastrofy naturalne i awarie techniczne zwłaszcza te o masowej skali, *oddziaływać będą na funkcjonowanie i wydolność systemu pomocy społecznej oraz funduszy tworzonych w celu ułatwienia osobom poszkodowanym i przedsiębiorcom* usunięcia i przezwyciężenia negatywnych skutków tych zdarzeń. Z diagnozy funkcjonowania systemu pomocy społecznej zawartej w Planie zarządzania kryzysowego MPiPS wynika, że: „Obowiązujący system pomocy społecznej może sprawnie poradzić sobie w sytuacjach lokalnych, niewielkich i krótkotrwałych sytuacji kryzysowych, a ze wsparciem Rządu i środków z budżetu państwa również ze zdarzeniami o charakterze lokalnym o średnim natężeniu, trwającymi określony czas”[8]. Ustawa bowiem o pomocy społecznej nie jest aktem prawnym, na czas sytuacji kryzysowych i samodzielnego udzielenia pomocy osobom poszkodowanym w wraz z uruchomieniem systemu zarządzania kryzysowego.

Oprócz osób poszkodowanych, szczególnego znaczenia ochrona miejsc pracy i pracodawców, funkcjonujących w rejonie na którym wystąpiła sytuacja kryzysowa. Stąd też istotne znaczenie ma tutaj sprawne i elastyczne działanie funduszy nadzorowanych przez Ministra, a mianowicie: Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

8 *Plan zarządzania kryzysowego Ministra Pracy i Polityki Społecznej* – aktualizacja kwiecień 2014 r., s. 44.

Zagrożenia w obszarze rynku pracy – wciąż aktualne pozostają problemy, z których większość związana jest ze stroną podażową rynku. Niska podaż pracy wynika przede wszystkim z:

- niedostatecznej aktywności zawodowej;
- migracji zarobkowych;
- trendów demograficznych.

Problemem pozostaje również niedostosowanie wykształcenia i kompetencji do wymagań strony popytowej rynku pracy.

Aktywność zawodowa w Polsce w dalszym ciągu utrzymuje się na zbyt niskim poziomie. Jest ona szczególnie niska wśród kobiet oraz osób starszych. Główną przyczyną bierności obok emerytur (*w przypadku osób w wieku produkcyjnym – wcześniejszych emerytur*), są wśród kobiet obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem gospodarstwa domowego, a wśród mężczyzn choroba i niepełnosprawność.

Niski poziom aktywności jest szczególnym problemem wobec obecnych trendów demograficznych. Coraz mniej liczne roczniki osiągające wiek produkcyjny i coraz liczniejsze wchodzące w wiek emerytalny oraz niemobilny pokazują, że Polska, podobnie jak inne państwa europejskie będzie musiała zmierzyć się z problemem starzenia się społeczeństwa. Wyzwanie to w Polsce jest jednak szczególnie trudne ze względu na niski poziom aktywności, zwłaszcza osób powyżej 50 roku życia. Dotyczy to nie tylko aktywności zawodowej, ale także leżącej u jej podstaw aktywności edukacyjnej, która warunkuje zdolność adaptacji do zmian, zdolność podjęcia pracy, a także atrakcyjność potencjalnego zatrudnienia, aktywności fizycznej wpływającej na poziom zdrowia i sprawności oraz aktywności społecznej określającej poziom rozwoju kapitału społecznego.

Problem niedopasowania strukturalnego znacznej części zasobów pracy w Polsce do wymagań rynku pracy jest efektem niewłaściwej struktury kształcenia, systemu edukacji oraz programów nauczania stosowanych w przeszłości. Od lat trwają działania reformujące system edukacji, których efektem będzie wkraczanie na rynek pracy osób coraz lepiej przygotowanych do wyzwań związanych z globalizacją oraz dynamicznie zmieniającą się strukturą gospodarki. Jednak zarówno na rynku pracy, jak i poza nim, funkcjonuje znaczna liczba osób, których umiejętności i wiedzę należy ocenić jako niedostateczne oraz takich, które po zaopatrzeniu w dodatkowe kompetencje mogłyby funkcjonować znacznie lepiej. W przypadku gospodarki polskiej proces równoważenia podaży pracy z popytem na pracę jest niesprawny m.in. z powodu niekompletnej informacji o rynku pracy, niedostatecznie rozwiniętych nowoczesnych usług pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego oraz niedostatecznego rozwoju kształcenia ustawicznego.

Wobec sytuacji na rynku pracy występuje także szereg zagrożeń, których negatywne konsekwencje mogą ujawnić się w bliskiej w przyszłości. Koniunkturalny, w znacznej mierze, charakter wzrostu zatrudnienia i redukcji bezrobocia oraz fakt, że istotna część zatrudnienia przypada na branże cechujące się wysoką wrażliwością na zmiany koniunktury, niepokoi w kontekście sytuacji makroekonomicznej. Ograniczenie tempa wzrostu gospodarczego może skutkować znacznymi redukcjami zatrudnienia. Ponadto, spowolnienie gospodarek w państwach wysoko rozwiniętych wpływa na zmniejszenie zapotrzebowania na pracę emigrantów oraz na obniżenie stawek wynagrodzenia za tę pracę. Wobec tego atrakcyjność pracy za granicą może ulegać zmniejszeniu i ulegać będzie koniunkturalnym wahaniom, czego efektem mogą być pojawiające się fale powrotów do Polski. Zjawisko to można by ocenić pozytywnie w kontekście niezadowalającej podaży na polskim rynku pracy. Jednakże gwałtowny wzrost podaży wywołany powrotami emigrantów zarobkowych oraz zmniejszenie popytu na pracę może spowodować wzrost poziomu bezrobocia.

Sytuacje kryzysowe, a w szczególności zdarzenia kryzysowe, a także skutki klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych *mogą* również *oddziaływać na funkcjonowanie systemu świadczeń rodzinnych, systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem* oraz *systemu opieki nad dzieckiem do lat 3*. Tym niemniej w przypadku świadczeń rodzinnych (*a także świadczeń z funduszu alimentacyjnego*) skala tego oddziaływa byłaby znikoma – świadczenia te są świadczeniami obligatoryjnymi, finansowanymi ze środków budżetu państwa, a realizowanymi przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Wystąpienie sytuacji kryzysowej mogłoby w pewnych warunkach doprowadzić do opóźnienia w wypłacie należnych świadczeń. Doświadczenia wskazują również, że w przypadku wystąpienia niektórych zdarzeń powodujących sytuacje kryzysowe na znacznym obszarze kraju (*lub w dużej skali*), możliwe jest stworzenie udogodnień w regulacjach prawnych dla osób ubiegających się o świadczenia rodzinne[9].

Zagrożenia terrorystyczne – jakkolwiek żaden z obszarów merytorycznej odpowiedzialności, wskazany w ustawie z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 347 z późn. zm.), za które odpowiada Minister Pracy i Polityki Społecznej, nie generuje przesłanek, które:

– przyczyniałyby się do powstawania zagrożeń terrorystycznych;

– były samoistnie przyczyną pojawienia się zagrożeń terrorystycznych, skierowanych przeciwko społeczeństwu, na obiekty Ministerstwa lub terytorium państwa polskiego;

9 Np. w 2010 r. stworzono mechanizm, na skutek którego, przy ustalaniu dochodów dla celów świadczeń rodzinnych nie brano pod uwagę tej powierzchni gospodarstw rolnych, które uległy zalaniu.

– tym niemniej, w procesie przygotowania do funkcjonowania Ministerstwa w sytuacjach kryzysowych, jak i realizacji zadań obronnych, sytuacje takie nie są pomijane i są traktowane z należytą starannością. Podejmowane działania ukierunkowane są na:

– zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom;

– sprawne realizowanie przedsięwzięć związanych z wprowadzaniem stopni alarmowych;

– ewakuacji osób z obiektów ministerstwa oraz jednostek podległych i nadzorowanych.

Mając powyższe na uwadze, w dokumentach tworzonych w Ministerstwie w procesie planowania cywilnego zawarte i aktualizowane są:

1) procedury:

a) wprowadzania stopni alarmowych;

b) zwalczania ataków sieciowych i zabezpieczenia infrastruktury teleinformatycznej Ministerstwa;

c) postępowania po otrzymaniu informacji o podłożonych ładunkach wybuchowych;

d) postępowania po otrzymaniu przesyłek z nieznaną zawartością;

2) zapisy dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej ZUS – w ograniczonym zakresie, tak aby nie dublować dokumentacji ZUS.

Jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra (jopin) opracowują, spójne ze Standardowymi Procedurami Operacyjnym (*SPO*)/Modułami Zadaniowymi (*MZ*) Ministerstwa, własne SPO/MZ, obiegu informacji, wprowadzania, realizowania zadań i odwoływania stopni alarmowych oraz postępowania w przypadku zagrożeń incydentami mającymi znamiona działań o charakterze terrorystycznym. SPO/MZ jopin po zatwierdzeniu przez kierownika jednostki organizacyjnej przesyłane są do MPiPS.

3. Realizacja zadań zarządzania kryzysowego w MPiPS – jako podmiocie nietworzącym Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie jest wymieniane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania* (Dz.U. Nr 226, poz. 1810). Nie oznacza to jednak, że nie współpracuje z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa w zakresie przekazywania informacji, tak jak to mają w obowiązku podmioty tworzące centra (*§ 6 rozporządzenia*).

Mając na względzie zapisy *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej można zaliczyć do podmiotów wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego w grupie podsystemów społecznych, którego działanie, w procesie zarządzania kryzysowego skupia się na trzech obszarach zadań:

1) przygotowaniu administracji do funkcjonowania i działania w warunkach sytuacji kryzysowych;

2) tworzeniu warunków prawych do funkcjonowania systemów pomocy i integracji społecznej;

3) zabezpieczenia funkcjonowania resortu w sytuacjach kryzysowych.

Dwa pierwsze obszary są zadaniami, których realizacja nie skupia się na działaniu tylko i wyłącznie w warunkach sytuacji kryzysowej. Rozwiązania organizacyjne i prawne przygotowywane są w fazach zapobiegania i przygotowania oraz odbudowy/usuwaniu skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej. Trzeci obszar jest typowym działaniem sytuacyjnym, którego mechanizm wypracowany w fazach zapobiegania i przygotowania wykorzystywany jest w fazie reagowania, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, bądź mającej znamiona takiej sytuacji.

Bazując na ***siatce bezpieczeństwa***[10], **zawartej w przyjętym przez Radę Ministrów *Krajowym planie zarządzania kryzysowego***[11] **(*KPZK*) oraz *Raporcie cząstkowym o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* – opracowywanym przez MPiPS wykonano siatkę bezpieczeństwa Ministerstwa.**

Szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczenia i likwidację ich skutków – rozpisano w formie standardowych procedur operacyjnych (*SPO*) i mechanizmów działania (*MDZ*) – w których uczestniczą poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa oraz wybrane jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Jednocześnie rozwinięte standardowe procedury operacyjne i mechanizmy działania stanowią załącznik do Planu zarządzania kryzysowego Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Z punktu widzenia ***parametru krytycznego – jakim w procesie zarządzania kryzysowego jest czas*** – oraz biorąc pod uwagę, że zadania, w których w procesie zarządzania kryzysowego w kraju uczestniczy Minister Pracy i Polityki Społecznej, dotyczą w zasadzie uczestnictwa lub przygotowywania regulacji prawnych oraz nadzorowania procesu udzielania pomocy osobom poszkodowanym przez organy pomocy społecznej w ramach zadań administracji samorządowej – szczególny nacisk w fazie realizacyjnej zadań zarządzania kryzysowego w Ministerstwie, położono na skuteczne ***funkcjonowanie systemu obiegu informacji***. Schemat blokowy powiadamiania o zdarzeniu (*sytuacji kryzysowej*) przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz przekazanie informacji w ra-

10 Zgodnie z postanowieniem art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 28 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz.1166 – j.t.) siatka bezpieczeństwa jest zestawieniem potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współdziałających.

11 KPZK przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 23 lipca 2013 r.

mach resortu, a także **schemat postępowania struktur zarządzania kryzysowego w MPiPS po otrzymaniu informacji o zdarzeniu kryzysowym z RCB lub informacji z innego źródła zawierają załączniki 2 i 3.**

Jako, że czas i czynnik ludzki odgrywa zasadnicze znaczenie w uruchomieniu procedur zarządzania kryzysowego, zwłaszcza tych dotyczących bezpieczeństwa pracowników, mienia i ciągłości funkcjonowania urzędu, istotny jest czas identyfikacji dokumentów przychodzących oraz łatwość dostępu wszystkich pracowników do standardowych procedur operacyjnych i mechanizmów działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

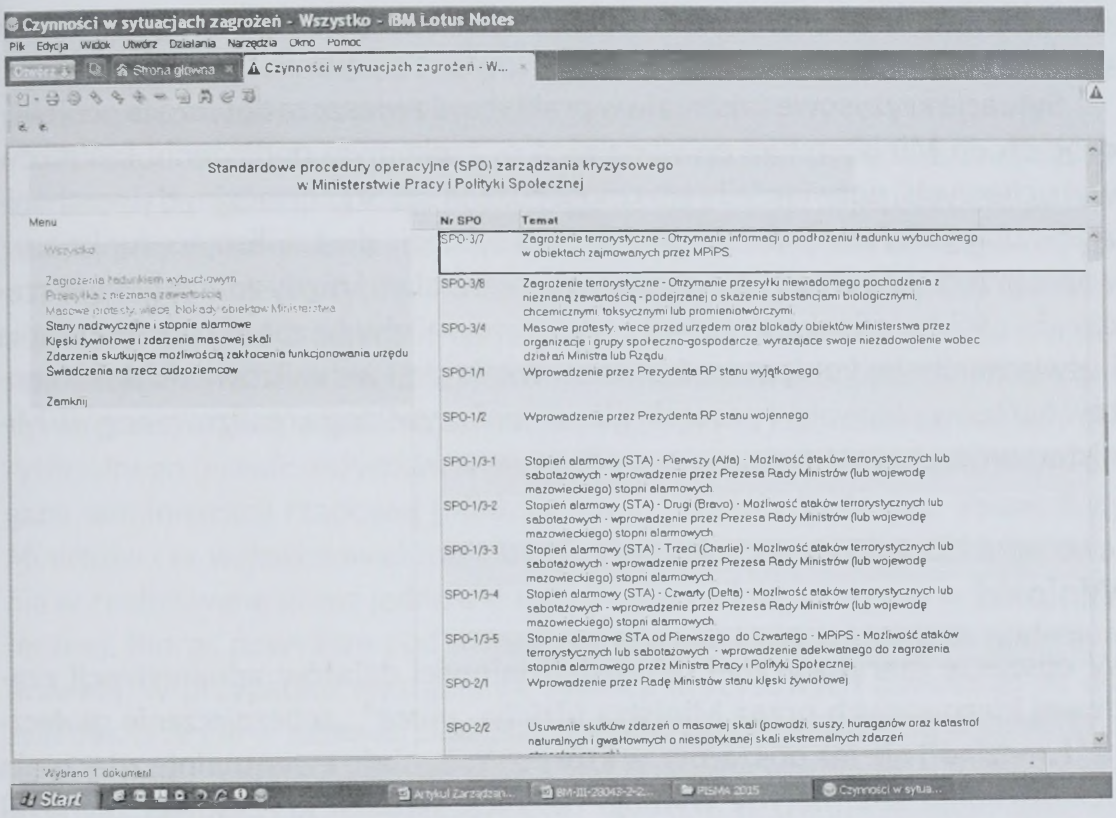
W celu jak najszybszego przekazania informacji o zdarzeniu w Ministerstwie wprowadzono priorytety w procesie postępowania z pismami dotyczącymi sytuacji kryzysowych, wchodzącymi do urzędu.

Kancelaria rozdzielająca pisma, dokonuje ich przeglądu i te dotyczące spraw pilnych i alarmowych w procesie zarządzania kryzysowego powinny dotrzeć do Dyrektora Biura Ministra w czasie nie dłuższym niż 15 minut.

Jednocześnie w celu ułatwienia korzystania przez wszystkich pracowników Ministerstwa z zawartych w Planie zarządzania kryzysowego MPiPS Standardowych Procedur Operacyjnych, opisujących zasady postępowania w sytuacjach zagrożeń, utworzona została w programie LOTUS aplikacja zatytułowana „Czynności w sytuacjach zagrożeń". W aplikacji tej, w Menu, na pierwszych trzech pozycjach umieszczono i wyróżniono czerwonym kolorem procedury postępowania w sytuacjach dotyczących:

1) zagrożenia ładunkiem wybuchowym;
2) przesyłki z nieznaną zawartością;
3) masowych protestów, wieców i blokad obiektów Ministerstwa.

W dalszej kolejności zawarto wszystkie zatwierdzone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej procedury, do których opracowania i wdrożenia Ministerstwo zostało zobowiązane. Widok fragmentu rozwiniętej aplikacji przedstawia rys. 3.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 3. Widok menu i zawartości aplikacji „czynności w sytuacjach zagrożeń" – dostępnych dla pracowników MPiPS

Ponadto w procesie przekazywania i dystrybuowania informacji o zdarzeniach mających znamiona zdarzeń terrorystycznych i konieczności wprowadzania stopni alarmowych, zadania zarządzania kryzysowego są włączane, w ramach kompleksowości działań, w mechanizmy tworzone dla potrzeb realizacji zadań planowania obronnego. Znajduje to swoje odzwierciedlenie z dokumentach normatywnych wydawanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej dla potrzeb tworzenia struktur kierowania bezpieczeństwem narodowym w MPiPS. W § 5 ust. 2 pkt 2 zarządzenia nr 5 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 marca 2013 r. *w sprawie utworzenia Systemu Stałych Dyżurów Ministra Pracy i Polityki Społecznej* stwierdza się, że: „W stanie stałej gotowości obronnej państwa, System Stałych Dyżurów MPiPS może być uruchomiony, na polecenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, ..., ***w pełnym lub ograniczonym zakresie*** w celu: „**... zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji Ministra Pracy i Polityki Społecznej dotyczących uruchamiania i realizacji zadań ujętych w ...** Planie zarządzania kryzysowego"[12].

12 Zarządzenie nr 5 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 marca 2013 r. *w sprawie utworzenia Systemu Stałych Dyżurów Ministra Pracy i Polityki Społecznej* (Dz.U. MPiPS.2013.5 z dn. 29 marca 2013 r.).

Schemat obiegu informacji w przypadku wprowadzania stopni alarmowych za pośrednictwem stałego dyżuru zawiera załącznik 4.

Sytuacje kryzysowe zaistniałe w praktyce, a zwłaszcza dotyczące przychodzących do Ministerstwa powiadomień o „rzekomym podłożeniu ładunków wybuchowych", potwierdziły słuszność rozwiązań organizacyjnych i mechanizmów obiegu informacji. Jakkolwiek są to sytuacje destabilizujące funkcjonowanie urzędu i oby nigdy nie okazały się prawdziwe i nigdy zdarzyły się w rzeczywistości, to jednak uwrażliwiły one pracowników na zasady postępowania i uświadomiły im konieczność zapoznawania się i aktualizowania dokumentów opracowywanych w procesie planowania cywilnego realizowanego w Ministerstwie.

Wnioski

W obszarze merytorycznej odpowiedzialności działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra (*działy: „praca", „zabezpieczenie społeczne" i „rodzina"*) nie ma obszarów, w których zaistniałe ewentualnie zdarzenia bezpośrednio spełniałyby wymogi definicji sytuacji kryzysowej zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

Nie oznacza to jednak, że w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra nie ma obszarów, które pośrednio mogą przyczyniać się do wzmocnienia, czy też rozwoju sytuacji kryzysowej w obszarze zagrożeń społecznych związanych z szeroko rozumianą sytuacją m.in. na rynku pracy oraz wypełnianiu funkcji państwa w sferze zabezpieczenia społecznego. Biorąc powyższe pod uwagę oraz kierunki i zalecenia wynikające z Krajowego planu zarządzania kryzysowego Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w dokumentach zarządzania kryzysowego ujmuje trzy grupy sytuacji kryzysowych: *pierwsza* – obejmująca sytuacje będące następstwem bądź związane z zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, w tym zagrożeń zamachów terrorystycznych; *druga* – związana z sytuacjami klęsk żywiołowych i zdarzeń o masowej skali, w przeciwdziałanie którym i w usuwanie skutków których, Ministerstwo, w obszarze merytorycznej odpowiedzialności, może zostać włączone; *trzecia* – zagrożeń środowiskowych /lokalizacyjnych/ oraz skutkujących możliwością zakłócenia funkcjonowania urzędu w różnych przedziałach czasowych.

Jako że Ministerstwo nie tworzy Centrum Zarządzania Kryzysowego, działania związane z wypełnieniem postanowień ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* związane są na takich działaniach formalno-prawnych i organizacyjnych, aby w maksymalnie krótkim czasie informacja o sytuacji kryzysowej,

zwłaszcza dotycząca bezpieczeństwa pracowników, dotarła do pracowników i decydentów, uprawnionych do podejmowania decyzji i uruchamiania standardowych procedur operacyjnych.

Procedura udzielania pomocy oraz organizacja pomocy społecznej dostosowane są do sytuacji standardowych (*gdzie liczy się jak najlepsze adresowanie pomocy przy dużym stopniu rozpoznanie sytuacji rodzinnej, dochodowej osoby potrzebującej*)[13], a nie do sytuacji o charakterze klęski żywiołowej, czy też sytuacji kryzysowych o średnim i większym natężeniu. Wszystkie zadania związane z udzielaniem bezpośredniej pomocy osobom potrzebującym realizowane są nie przez organy administracji rządowej, a przez jednostki samorządu terytorialnego (*przede wszystkim przez gminy oraz powiaty*). W związku z tym organy administracji rządowej (*Minister Pracy i Polityki Społecznej, Prezes Rady Ministrów czy wojewodowie*) mają bardzo ograniczone możliwości ingerowania w realizowane przez jednostki samorządu zadnia z zakresu pomocy społecznej. Biorąc powyższe pod uwagę planowanie i wskazanie jako podstawy prawnej, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (*zwłaszcza na dużym obszarze lub w masowej skali*), udzielania pomocy w oparciu o obowiązujące przepisy o pomocy społecznej budzi poważne wątpliwości. Pomoc osobom potrzebującym w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej powinna być oparta na odrębnym od ustawy *o pomocy społecznej* akcie prawnym rangi ustawowej.

Problemy demograficzne i związane z nimi perturbacje na rynku pracy, a tym samym ograniczona wydolność systemów ubezpieczeń społecznych, mogą prowadzić do niezadowolenia społecznego oraz utraty zaufania części społeczeństwa do skutecznego wypełniania przez państwo jego funkcji wewnętrznej.

Bibliografia

Bijak J., *Fertility and mortality scenarios for 27 European Countries 2002–2052*, Central European Forum for Migration Research, CEFMR Working Paper 3/2004, Warszawa 2004.

Krajowy plan zarządzania kryzysowego – aktualizacja 2013.

Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 stycznia 2012 r. *w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej lub przez niego nadzorowanych*, M.P. z dnia 9 lutego 2012 r., poz. 45.

13 Przypis autora.

Plan zarządzania kryzysowego Ministra Pracy i Polityki Społecznej – aktualizacja 2014.

Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego – raport cząstkowy MPiPS – aktualizacja 2014.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. *w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej*, Dz.U. Nr 220, poz. 1881.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej*, Dz.U. Nr 216, poz. 1598 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz.U. Nr 226, poz. 1810.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, Dz.U. 2013.743 j.t.

Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. *o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*, Dz.U z 2012 r. poz. 400 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2013.1166 j.t.

Zarządzenie Nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, M.P. z dnia 17 sierpnia 2012 r., poz. 590.

Zarządzenie Nr 22 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 października 2008 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.*

Zarządzenie nr 5 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 marca 2013 r. *w sprawie utworzenia Systemu Stałych Dyżurów Ministra Pracy i Polityki Społecznej.*

Załącznik 1

Obszary merytorycznej odpowiedzialności działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej[14]

Dział „praca" obejmuje sprawy:

- zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu;
- stosunków pracy i warunków pracy;
- wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych;
- zbiorowych stosunków pracy i sporów zbiorowych;
- związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Dział „rodzina" obejmuje sprawy:

- uwarunkowań demograficznych w kraju;
- opieki nad dzieckiem do lat 3;
- ochrony i wspierania rodziny z dziećmi na utrzymaniu, w szczególności rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej;
- rozwoju systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem;
- koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie realizacji praw rodziny i dziecka;
- współpracy międzynarodowej dotyczącej realizacji i ochrony praw rodziny i dziecka.

Dział „zabezpieczenie społeczne" obejmuje sprawy:

- ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego;
- funduszy emerytalnych;
- pomocy społecznej i świadczeń dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej;
- przeciwdziałania patologiom;
- rządowych programów w zakresie pomocy społecznej, w szczególności dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a także dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- świadczeń socjalnych, zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych;
- kombatantów i osób represjonowanych;
- koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, z wyjątkiem rzeczowych świadczeń leczniczych;
- działalności pożytku publicznego, w tym nadzoru nad prowadzeniem tej działalności przez organizacje pożytku publicznego;

14 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, Dz.U. 2013.743 j.t., art. 21, art. 28a, art. 31.

– koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, podmiotów działających w sferze pożytku publicznego, w tym organizacji pozarządowych.

Wykaz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej[15]

I. Jednostki organizacyjne podległe:

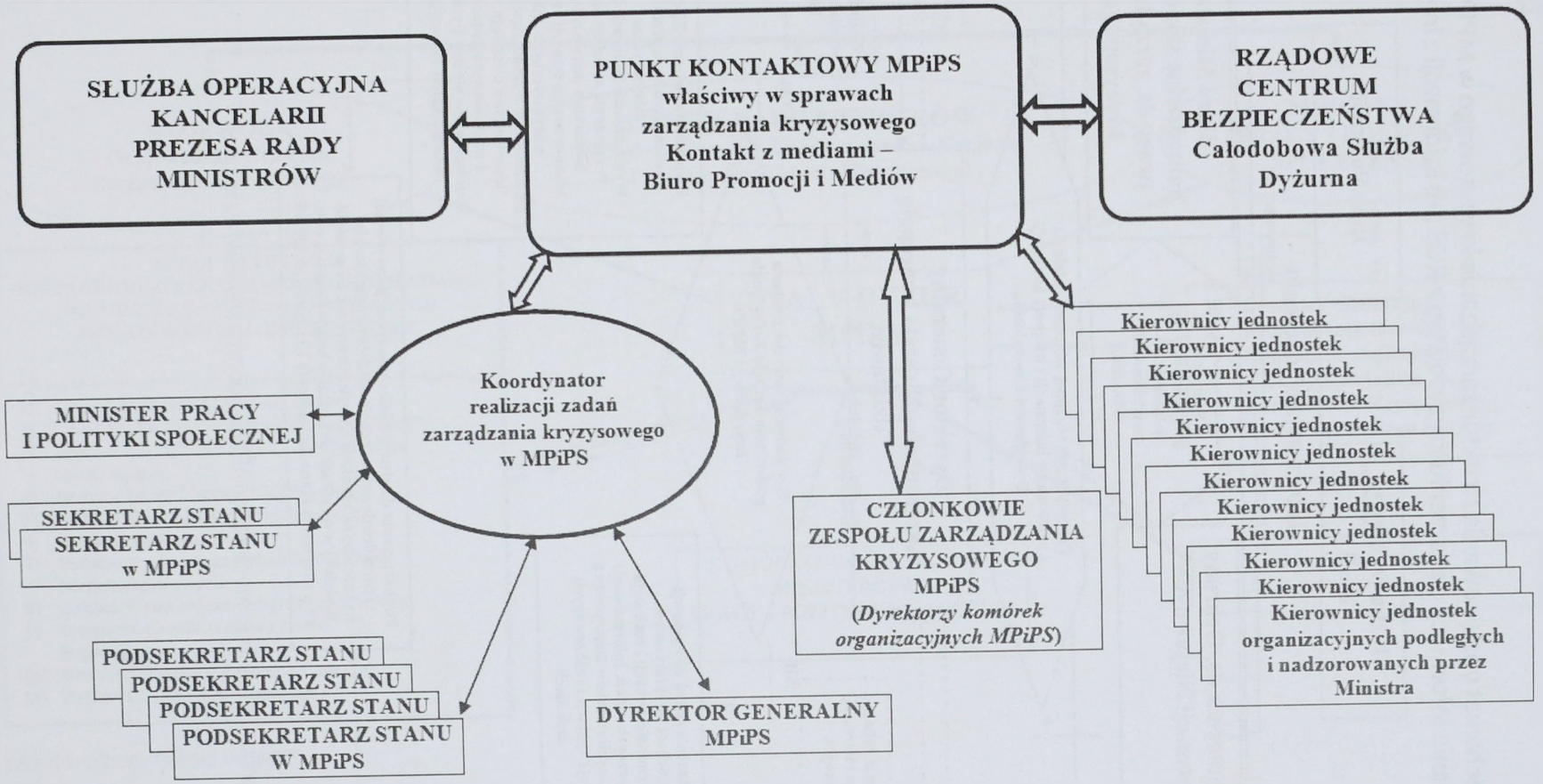
1. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych;
2. Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog" im. Andrzeja Bączkowskiego;
3. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich;
4. Zakład Wydawniczo-Poligraficzny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

II. Jednostki organizacyjne nadzorowane:

1. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy;
2. Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego;
3. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych;
4. Instytut Rozwoju Służb Społecznych – IRSS;
5. Ochotnicze Hufce Pracy;
6. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
7. Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

15 Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 stycznia 2012 r. *w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej lub przez niego nadzorowanych* (M.P. z dnia 9 lutego 2012 r. poz. 45) oraz art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. *o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*, Dz.U z 2012 r., poz. 400.

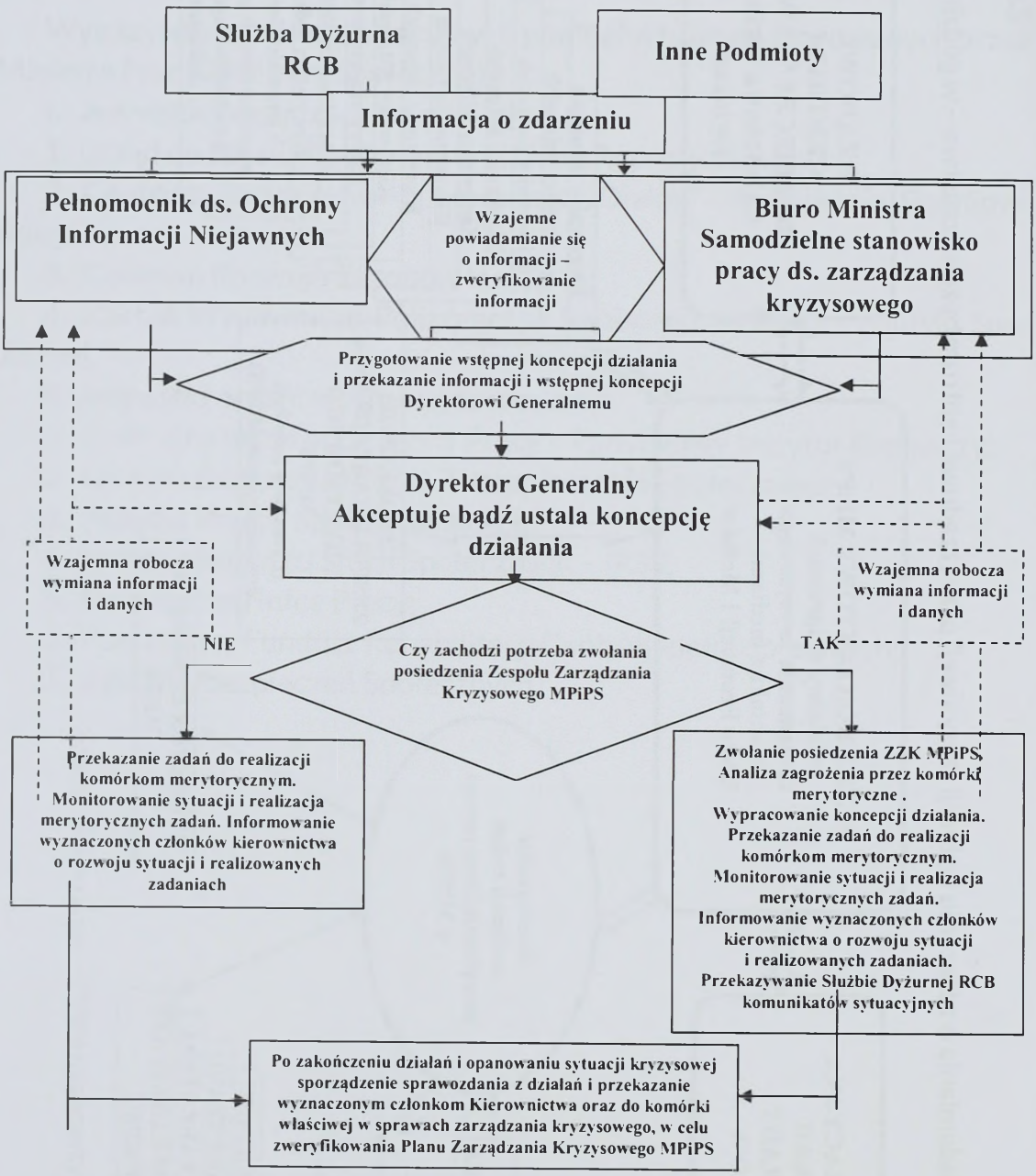
Schemat blokowy powiadamiania o zdarzeniu (*sytuacji kryzysowej*) przez rządowe centrum bezpieczeństwa – w godzinach pracy



Źródło: Plan zarządzania kryzysowego MPiPS – opracowanie własne.

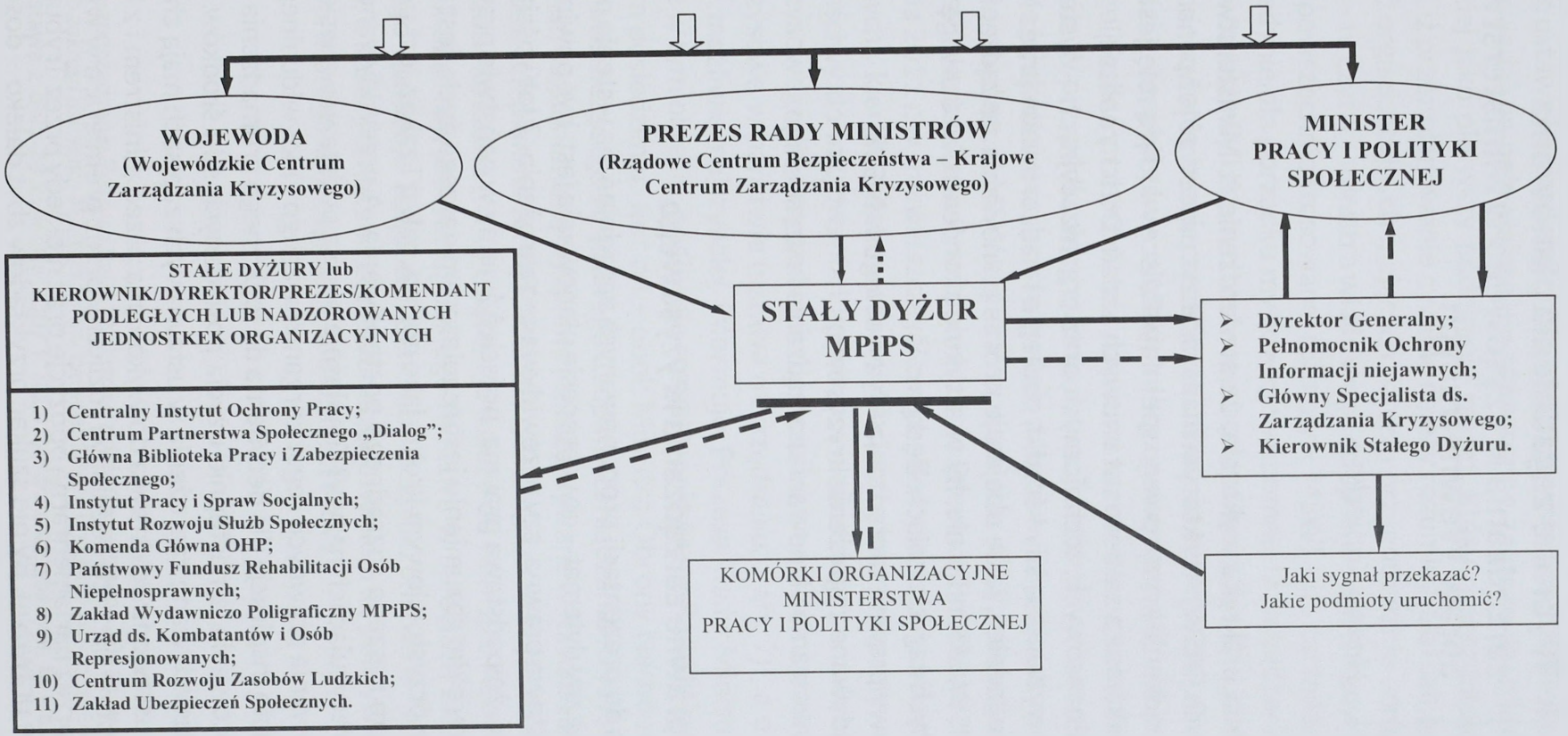
Załącznik 3

Schemat postępowania struktur zarządzania kryzysowego w MPiPS po otrzymaniu informacji o zdarzeniu kryzysowym z RCB lub informacji z innego źródła



Źródło: Plan zarządzania kryzysowego MPiPS – opracowanie własne.

Schemat obiegu informacji w przypadku wprowadzania stopni alarmowych za pośrednictwem stałego dyżuru



Źródło: opracowanie własne.

3.2 Wybrane zagadnienia planowania zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

Hanna Kanieska

Wieloletnia praktyka wykazała, że stwierdzenie iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) – w którym mam zaszczyt pracować już ponad 10 lat – w sferze zarządzania kryzysowego spełnia w Polsce wiodącą rolę, jest oczywistością. Wynika ona z zakresu ustawowych zadań. Do ich realizacji – w miarę możliwości finansowych, technicznych oraz organizacyjnych – systematycznie przygotowywane są siły i środki, podległe i nadzorowane przez Ministra. Rozległość zagadnień, jakie obejmuje proces planowania zarządzania kryzysowego w MSW, skłonił mnie, by w artykule skoncentrować uwagę tylko na kilku wybranych zagadnieniach. Będą to:

- podstawy prawne zarządzania kryzysowego w MSW;
- przewidywane zagrożenia kryzysowe;
- uwarunkowania planowania zarządzania kryzysowego.

Podstawy prawne zarządzania kryzysowego

Przystępując do prezentacji proponowanych zagadnień, na wstępie postawię nieco teoretyczny dylemat – co w procesie planowania jest, być powinno pierwotne – podstawa prawna, czy przewidywane zagrożenia. Z łatwością można odpowiedzieć, że podstawa prawna, przecież żyjemy w państwie prawa. Prawo, w jego szerokim rozumieniu jest regulatorem naszego życia, jest widoczne na każdym przysłowiowym kroku, jako norma, nakaz i zakaz, jest swoistym wyznacznikiem naszego rozsądnego postępowania. A przewidywane zagrożenia – nie precyzując ich nazwy? To właśnie one są podstawową wskazówką do opracowywania prawnych reguł zorganizowanego i indywidualnego działania, są swoistą inspiracją dla decydenta do logicznego gromadzenia i fachowego przygotowania, a następnie użycia posiadanych sił i środków. Inaczej mówiąc – przewidywane zagrożenia w ustawowych zapisach mają charakter zadań, które ustawodawca stawia do wykonania przed ministrem i z których wykonania jest na bieżąco oceniany i rozliczny przez premiera, a w wymiarze politycznym przez parlamentarną opozycję oraz niekiedy przez Trybunał Stanu w aspekcie prawnym. By nie szukać przykładów zbyt daleko – dość wspo-

mnieć, że ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* powstała w 2007 roku, jako „prawna odpowiedź" na pojawiające się różnorodne zagrożenia, z którymi walkę, najczęściej jako pierwszy podejmuje resort, który reprezentuję. Ta ustawa stanowi, iż przez planowanie cywilne należy rozumieć jako całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej – tu czytaj – ministra właściwego do spraw wewnętrznych (dalej będę używać powszechnie stosowanej formuły – MSW) – do zarządzania kryzysowego. Jedynie dla porządku myślowego wspomnę, iż zarządzanie kryzysowe – w myśl tej ustawy i znanych mam opracowań naukowych – jest elementem, częścią kierowania bezpieczeństwem narodowym i ma na celu w pierwszej kolejności – zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a gdy nie przyniesie pożądanego skutku, przejmowanie nad nimi kontroli w uprzednio zaplanowany sposób. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, możliwie szybkie usuwanie jej skutków oraz odtwarzanie zasobów infrastruktury krytycznej.

Wspomniałam, iż MSW spełnia wiodącą rolę w zarządzaniu kryzysowym. Na podstawie par. 1 ust. 2, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych*[1], kieruje działem administracja rządowa – sprawy wewnętrzne, jest właściwy do inicjowania i koordynowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego. W przypadkach niecierpiących zwłoki, sprawuje zarządzanie kryzysowe w państwie (ustawa *o zarządzaniu...*, art. 7)[2], a o swoich działaniach możliwie najszybciej informuje Prezesa Rady Ministrów. Decyzje podjęte w tym okresie, podlegają rozpatrzeniu przez Radę Ministrów na najbliższym posiedzeniu. Jest on – obok Ministra Obrony Narodowej – zastępcą Przewodniczącego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Z tym Ministrem uzgadniane są wytyczne (opracowywane w formie zarządzenia) do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego oraz w porozumieniu z nim są one zatwierdzane (ta kompetencja należy do Ministra Administracji i Cyfryzacji). Stąd merytoryczną obsługę Ministra w sprawach zarządzania kryzysowego sprawuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (– *o zarządzaniu...* art. 11), a koszty związane z jego funkcjonowaniem są pokrywane z budżetu państwa, którego częścią jest dysponentem MSW.

1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych*, Dz.U. Nr 248, poz. 1491.

2 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 1066.

Przewidywane zagrożenia kryzysowe

Cywilizacyjny rozwój społeczeństw powoduje, iż sukcesywnie do tempa i charakteru tego rozwoju, pojawiają się różne zagrożenia. Można powiedzieć, iż są one immanentną częścią tego rozwoju, ubocznym ale niezbywalnym efektem, swoistym produktem cywilizacji. Generalnie podstawą powstawania zagrożeń są trzy ośrodki:

- działanie sił natury, przyrody;
- rozwój techniki;
- świadoma działalność człowieka.

Z łatwością można wykazać, iż jak długo istnieje ludzkie życie na Ziemi, tak długo człowiek zmagał się z przyrodą o pożywienie, o poprawę warunków własnego bytowania, przystosowując jej wytwory do własnych potrzeb. Był więc od niej uzależniony i jednocześnie był siłą sprawczą w jej przekształcaniu. Własnym umysłem poznawał, odkrywał prawa nią rządzące i konstruował różne potrzebne mu narzędzia. Gdy dziś, na początku XXI stulecia zastanawiamy się, czy człowiek wszystko już odkrył i zbadał, czy dobrze i dokładnie poznał siły natury, z dużym zdumieniem stwierdzamy, że imponująca i wszechobecna skala odkryć nie spowodowała pełnego poznania tajemnic świata. Dla zobrazowania tej skrótowej syntezy posłużę się takim przykładem. Zimą tego roku byliśmy świadkami zaginięcia i usilnych poszukiwań w oceanicznych głębinach dwóch pasażerskich samolotów malezyjskich. Zdawałoby się, że niemal doskonała technika rozpoznawcza, różne sonary do badań morskich okazały się bezradne w wyjaśnieniu przyczyn, wprost tajemnic tych katastrof. A przecież człowiek zbudował doskonałe urządzenia, maszyny i potrafi wydobywać surowce z dna morskiego, sporządził w miarę dokładne mapy jego ukształtowania, podobnie całej planety ziemskiej. Dysponując – powtórzę – niemal doskonałymi sonarami, potrafi prawie dokładnie przewidywać zmiany pogody i klimatu, jednakże nie jest w stanie oprzeć się niszczącym skutkom tornad i tsunami. Znów sięgnę po przykład – japońska elektrownia jądrowa w Fucushimie. Zbudowana na tzw. poduszkach, reagujących odpowiednio do wstrząsów sejsmicznych, osłonięta specjalnym murem, nie była w stanie oprzeć się fali morskiej, wznieconej siłą trzęsienia ziemi. Wniosek nasuwa się oczywisty – zagrożenia ze strony sił natury, długo jeszcze będą dla człowieka w pełni nie przewidywalne i długo jeszcze będą zajmować czołową pozycję na wciąż wydłużającej się liście zagrożeń.

Rozwój techniki z samej swej istoty ma służyć człowiekowi. I generalnie tak jest. Jednakże tzw. naturalne zużycie urządzeń, jak określają specjaliści zmęczenie materiału, mimo precyzyjnych instrukcji obsługi, dokonywania wielu okresowych przeglądów i napraw, nie potrafi uchronić nas przed róż-

nymi awariami technicznymi, które powodują niekiedy masowe ofiary w ludziach oraz rozległe zniszczenia i straty w środowisku naturalnym, prowadzące do sytuacji kryzysowej. Awarie w elektrowniach jądrowych, spowodują rozległe skażenie atmosfery i ziemi. Występują bardzo rzadko, w porównaniu do innych rodzajów elektrowni, co świadczy o wysokim stopniu bezpieczeństwa ich pracy. Jednakże kwestia budowy kolejnych lub zamykania już istniejących elektrowni jądrowych staje się dyskusyjna, choćby z uwagi na koszty budowy i utylizację zużytego paliwa jądrowego. Uprzemysłowienie coraz bardziej staje się zabójcze dla środowiska naturalnego, głównie przez nadmierne wytwarzanie spalin, pyłów i tzw. odpadów przemysłowych, których przyroda nie zdoła zneutralizować, a których utylizacja staje się coraz kosztowniejsza i nie zawsze skuteczna. Znane działania zapobiegawcze w tej sferze, włącznie z karami za zanieczyszczanie środowiska naturalnego, stosowane w krajach Unii Europejskiej, nie rokują zadowalających rozwiązań. Coraz szersze zastępowanie kopalnych surowców i źródeł energii naturalnymi i odnawialnymi źródłami, wydaje się słusznym kierunkiem rozwoju tej dziedziny, bez której żadna gałąź przemysłu nie może się obejść. Zapewne minie jeszcze wiele lat, gdy te źródła i elektrownie jądrowe w pełni zaspokoją przewidywane potrzeby przemysłu i gospodarstw domowych. Choć zagrożenia z tego kierunku nie stawiają MSW w pozycji wiodącej, będzie ono współpracować w usuwaniu skutków wywołujących sytuacje kryzysowe.

Uznanie świadomej działalności człowieka za jedną ze sfer powodujących sytuacje kryzysowe, a zatem i ofiary w ludziach oraz zniszczenia środowiska naturalnego, może wywołać uczucie zdumienia. Zapytam wprost – czymże jest zagrożenie w cyberprzestrzeni, jeśli nie sytuacją kryzysową, świadomie, celowo powodowaną przez człowieka? Oczywiste jest, że jak w każdej innej dziedzinie ludzkiej działalności wykorzystującej szeroko rozumianą technikę, możliwe są awarie nie zawinione ani nie spowodowane przez człowieka. Cyberprzestrzeń, Internet stały się nie tylko środkami szybkiej komunikacji międzyludzkiej, wymiany i przechowywania wszelkich informacji, ale i obszarem walki, nie tylko rywalizacji toczonej codziennie. Włamania do baz danych, stosowanie wszelkich form podsłuchów i obserwacji już jest normą. Najlepszym tego dowodem jest wydanie przez BBN na początku tego roku *Doktryny cyberbezpieczeństwa*[3]. Widząc nieograniczone możliwości czasowe i techniczne elektroniki, można mieć wątpliwość, czy uda się kiedykolwiek zbudować skuteczny system chroniący tę sferę. Na pytanie – jaki jego element, część jest najwrażliwsza, odpowiedź nasuwa się zdumiewająca – człowiek! Jest on nie tylko konstruktorem i użytkownikiem urządzeń elektronicznych. Może wg

3 *Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej 2015 r.*

własnych przekonań, przyjętych kryteriów wartości, własnego uznania, i to w dowolnym czasie stać się zdrajcą tajemnic, które posiadł wykonując zadania mu powierzone. Dość wspomnieć jedno nazwisko – Edward Snowden. Jedni jego czyn oceniać będą jako chwalebny, ostrzegający przed nie dopuszczalnym działaniem innych. Mam tu na myśli podsłuchiwanie rozmów służbowych prezydentów, premierów, ministrów, a więc z natury rzeczy zastrzeżonych do powszechnej wiadomości – przez służby specjalne USA. Dezaprobatę wobec Prezydenta USA dość stanowczo wyraziła Kanclerz Niemiec. Ale przecież wszyscy wiemy, że ta sprawa na tym się nie skończy – służby nadal będą „robić swoje", może tylko z większą ostrożnością. Można to tłumaczyć na różne sposoby: naturą tych służb i ich mocodawców, którzy chcą wiedzieć wszystko o „ważnych tego świata"; naturą człowieka, który chce wiedzieć wszystko o innym człowieku, nawet dla niego będący przyjacielem, a nie tylko zawodowym czy politycznym partnerem; swoiście „handlową naturą" życia na Ziemi – naukowcy elegancko nazwą to globalizacją, gdyż we wzajemnych, wielorakich powiązaniach i uzależnieniach, a więc w tym rozumieniu każda informacja, wiedza jest towarem. Zaś pracodawcy i współpracownicy Edwarda Snowdena, zapewne nie wystawią mu opinii pozytywnej, choćby za postawę etyczno-moralną.

Ideowe przekonania, wyznawane wartości i przyjęte kryteria, metody ich ochrony w istniejącej rzeczywistości mogą doprowadzić do sytuacji, w której zapadnie decyzja o podjęciu działań terrorystycznych. Ich przewidzenie w celu zapobieżenia negatywnym skutkom, okazuje się wręcz nie możliwe. Dlaczego – bo decyzja jest wytworem umysłu i tam jest przechowywana, zanim zostanie wprowadzona w życie. Do tego momentu nie jest możliwe jej poznanie! Jeszcze nie wynaleziono urządzeń pozwalających „wykradać" z mózgu myśli, decyzje, choć skomplikowane operacje medyczne w mózgu są prowadzone coraz częściej, i to z dobrym skutkiem. Gdyby z cybertechnicznego punktu widzenia taka „kradzież", ingerencja była możliwa, okazałaby się niewątpliwie największą rewolucją naukową XXI wieku może i wszechczasów. Wprowadziłaby tylko w fantastyce wyobrażalne zmiany w genetyce człowieka, sterowaniu jego postępowaniem, a przede wszystkim myśleniem, może nawet, genetycznym przejmowaniem wiedzy" od naukowców, wybitnych umysłów w każdej dziedzinie ludzkiej działalności. Jak wpłynęłoby to na przyspieszenie cywilizacyjnego rozwoju i do czego doprowadziłoby to ludzkość? Szkoda, że nie żyje Stanisław Lem, mógłby znacząco wzbogacić naszą wyobraźnię!

Choć znane są zasady i reguły prawne określające rozwiązywanie sporów zbiorowych, długotrwałe protesty społeczne, różne manifestacje mogą stać się podłożem sytuacji kryzysowych, których rozwiązanie wymagać będzie użycia sił MSW.

Krajowy plan zarządzania kryzysowego (KPZK) przewiduje wiodącą rolę dla MSW, w przypadku wystąpienia następujących, w sumie 11 zagrożeń:

- powódź,
- skażenia chemiczne na lądzie,
- silne mrozy, opady śniegu,
- huragany,
- pożary lasów,
- katastrofy budowlane,
- osuwiska,
- susze, upały,
- skażenia radiacyjne,
- protesty społeczne,
- zagrożenia o charakterze terrorystycznym.

Plan ten dla MSW przewiduje – w przypadku wystąpienia 5 rodzajów zagrożeń – rolę współpracującą. Są to:

- epidemie chorób zakaźnych,
- skażenia chemiczne na morzu,
- zakłócenia w systemie paliwowym,
- epizootie,
- epifitozy.

Analiza ustawowego zakresu zadań dla działu administracja rządowa – sprawy wewnętrzne, wykazała, iż w wyłącznych kompetencjach MSW leży reagowanie na 7 takich zagrożeń:

- masowa nielegalna migracja;zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego;
- zakłócenia w funkcjonowaniu systemów łączności;
- zagrożenia dla osób, obiektów i urządzeń objętych ochroną BOR;
- zakłócenia w funkcjonowaniu jednostek ochrony zdrowia MSW oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej MSW;
- zagrożenia dla zapewnienia ciągłości działania urzędu obsługującego Ministra i bezpieczeństwa obiektów;
- zagrożenia dla funkcjonowania rejestrów państwowych oraz systemu wymiany informacji.

Opracowując KPZK, przedstawione wyżej rodzaje zagrożeń podzielono na trzy kategorie:

Kategoria I – zagrożenia kryzysowe, wobec których reagowanie mieści się w kompetencjach Ministra. Wówczas zadania realizowane są według procedur określonych w Planie zarządzania kryzysowego dla działu administracja rządowa –sprawy wewnętrzne.

Kategoria II – zagrożenia wyszczególnione w siatce bezpieczeństwa KPZK, gdzie organem wiodącym w fazie reagowania jest Minister. Ten katalog obejmuje również zagrożenia, gdzie samodzielne działania Ministra nie wystarczają i wymagają wsparcia ze strony innych ministrów (kierowników urzędów centralnych). W tym zakresie realizacja zadań prowadzona jest według procedur MSW oraz określonych aktami normatywnymi o charakterze wewnętrznym.

Kategoria III – zagrożenia wyszczególnione w siatce bezpieczeństwa KPZK, gdzie organem wspomagającym w fazie reagowania jest Minister.

Identyfikacja wszystkich zagrożeń ujętych w KPZK oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, prowadzona jest na podstawie specjalnie opracowanej metodyki. Prawdopodobieństwo wystąpienia tych zagrożeń określa się w 5-cio stopniowej skali:

1 – bardzo rzadkie,
2 – rzadkie,
3 – możliwe,
4 – prawdopodobne,
5 – bardzo prawdopodobne.

Natomiast skutki ich wystąpienia oznacza się dużymi literami:

A – nieistotne,
B – małe,
C – średnie,
D – duże,
E – katastrofalne.

Stosownie do tych ustaleń na opracowywanej matrycy oceny ryzyka tych zagrożeń, oznacza się je następującymi kolorami:

- niebieskim, ryzyko minimalne,
- zielonym, ryzyko małe,
- żółtym, ryzyko średnie,
- czerwonym, ryzyko duże,
- brunatnym, ryzyko ekstremalne.

Matrycę oceny ryzyka zagrożeń kategorii I, zawartą w Planie głównym, przedstawiam poniżej.

Ocena ryzyka dla kategorii I zidentyfikowanych zagrożeń dla działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne

WARTOŚĆ RYZYKA SKUTKI DLA LUDZI I INFRASTRUKTURY						WARTOŚCI RYZYKA	ZIDENTYFIKOWANE ZAGROŻENIA
PRAWDOPODOBIEŃSTWO							
5						**ekstremalne** (kolor brunatny)	
4			2	1		**duże** (kolor czerwony)	1 – zakłócenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego 2 – masowa nielegalna migracja
3			5	3, 4		**średnie** (kolor żółty)	3 – zagrożenia dla osób, obiektów i urządzeń objętych ochroną BOR 4 – zagrożenia dla funkcjonowania rejestrów państwowych i systemu wymiany informacji 5 – zakłócenia w funkcjonowaniu systemów łączności
2		7	6			**małe** (kolor zielony)	6 – zagrożenia dla zapewnienia ciągłości działania urzędu obsługującego MSW oraz bezpieczeństwa obiektów MSW 7 – zakłócenia w funkcjonowaniu jednostek ochrony zdrowia utworzonych przez MSW oraz PIS MSW
1						**minimalne** (kolor niebieski)	
	A	B	C	D	E		

Źródło: *Plan zarządzania kryzysowego* MSW.

Uwarunkowania planowania zarządzania kryzysowego w MSW

Nauka dość gruntownie zbadała i opisała różne rodzaje uwarunkowań, które rzutują czy wręcz wymuszają zakres i czas podejmowania procesu planistycznego. Stąd powtarzanie znanych reguł, prawideł i norm tym procesem rządzących, uważam za zbędne. Zatrzymam uwagę na niektórych, zapewne charakterystycznych a mniej znanych zagadnieniach planistycznego procesu, realizowanego w MSW. Proces ten, nie tylko w MSW, ale w każdym resorcie – więcej – w każdym zorganizowanym a planowym postępowaniu czy działaniu, jest de facto procesem decyzyjnym. Gdy z tego punktu widzenia spojrzymy i ocenimy każdy plan – jest on niczym innym jak decyzją rozpisaną i opisaną jako procedury postępowania decydenta i grona najbliższych współpracowników w przewidywanych czy spodziewanych okolicznościach, zdarzeniach i sytuacjach kryzysowych. Inaczej mówiąc – zagrożenia, są jednym z głównych czynników sprawczych planowania i zorganizowanego działania. Jakie stąd wynikają uwarunkowania dla procesu planistycznego – oto kilka przykładów. Zagrożenia będące w „zainteresowaniu" MSW przedstawiłam wyżej. Jednym z zagrożeń rozpatrywanych podczas procesu planowania w MSW będą susze, upały. Podam dwa przykłady. Nasze media nie podały z serwisów zachodnich, że w liczącym 6,3 mln mieszkańców Santiago de Chile z powodu zanieczyszczenia powietrza ogłoszono stan wyjątkowy. Odwołano wszelkie imprezy na świeżym powietrzu, poza rozgrywkami piłki nożnej Pucharu Ameryki. Zawieszono działalność ok. 3 tys. firm. Wprowadzono zakaz jazdy samochodów w godz. 7.30–21.00, który objął ok. 40% samochodów wyposażonych w katalizatory i ok. 80%, które ich nie mają. Zanieczyszczenie powietrza to skutek największej od 30 lat suszy i braku wiatrów. Miasto jest otoczone wysokimi górami.

Fala upałów, temperatura 42–45°C w Indiach zabiła ok. 2 tys. osób, w Pakistanie ok. 800 osób, a władze prowincji Sindh ogłosiły stan wyjątkowy. We wszystkich szpitalach odwołano urlopy personelu medycznego. W Karaczi, liczącym 20 mln ludzi, z braku prądu przestała działać klimatyzacja, ludzie duszą się. Do tego – zgodnie z kalendarzem – w Pakistanie rozpoczął się ramadan (miesiąc postu), który zakazem spożywania posiłków i napojów w ciągu dnia, dodatkowo wycieńcza organizm muzułmanów. Sytuacja może ulec poprawie po nadejściu deszczy monsunowych.

W polskich warunkach klimatycznych nie spodziewamy się takiej suszy, inny jest układ tzw. róży wiatrów, inne niż w Chile i Pakistanie ukształtowanie terenu. Ale o smogu w Polsce była mowa – jak pamiętam nad Krakowem oraz Śląskiem. Czy w przyszłości nie powtórzy się, wywołując sytuację kryzysową – wykluczyć nie sposób. Czy na ewentualność wystąpienia smogu jeste-

śmy przygotowani – nie tyle w MSW, ale w służbie zdrowia i ochronie środowiska naturalnego. Poddaję pod rozwagę.

Jeszcze taka uwaga – mówimy o zarządzaniu kryzysowym. Natomiast do opracowanych naukowo procedur w tej dziedzinie codzienne życie wnosi szereg korekt. Oto taki przykład. Pamiętamy pożar Mostu Łazienkowskiego. Fakt ten wywołał nie tylko sensację, ale i szereg pytań, kierowanych do Stołecznego Centrum Zarządzania Kryzysowego, co świadczy, iż jest ono ważnym ogniwem ogólnego systemu bezpieczeństwa. Dziennikarze sięgnęli też do budowniczych Mostu, w tym do emerytowanego pułkownika pożarnictwa Edwarda Gierskiego, wtedy zastępcy Komendanta Głównego PSP. Fachowe wyjaśnienia tego oficera uspokoiły opinię publiczną, ostudziły atmosferę grozy oraz pokazały, iż budowle wtedy realizowane uwzględniały ówczesne wymogi bezpieczeństwa. Dla nas – w MSW, to zdarzenie zwróciło uwagę na kwestię infrastruktury krytycznej. Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, w art. 3 wyjaśnia, że obejmuje ona takie systemy:

- zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- łączności,
- sieci teleinformatycznych,
- finansowe,
- zaopatrzenia w żywność,
- zaopatrzenia w wodę,
- ochrony zdrowia,
- transportowe,
- ratownicze,
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Narodowy program ochrony infrastruktury krytycznej – zgodnie z ustawą *o zarządzaniu kryzysowym* – opracowuje dyrektor RCB, a przyjmuje w drodze uchwały Rada Ministrów. Znaczący udział MSW w tym procesie, nie jest nowością. Jakie stąd nasuwają się wnioski – choćby takie:

- trudne, niekiedy wręcz nie możliwe do przewidzenia zmiany klimatu i szybko pojawiające się z nich zagrożenia, nawet decydująco będą warunkować proces planowania kryzysowego w MSW;
- realizacja *Planu reagowania kryzysowego* na wypadek zagrożeń atmosferycznych, niewątpliwie wymaga odpowiedniego sprawdzenia w formie ćwiczeń o charakterze dowódczo-sztabowym i gier decyzyjnych w ścisłym gronie Kierownictwa MSW oraz – zgodnie z siatką bezpieczeństwa – z organami wiodącymi i wspomagającymi;

– gwałtowność i skala zagrożeń ze strony sił natury wymaga ciągłego doskonalenia techniczno-organizacyjnego i szkoleniowego służb ratowniczych podległych MSW.

Do wyłącznych kompetencji MSW należy reagowanie na 7 zagrożeń, o czym pisałam wyżej. Wśród nich czołową pozycję zajmuje masowa, nielegalna migracja. Od kilku miesięcy jesteśmy obserwatorami właśnie takiej, nielegalnej migracji ludności z Afryki do Europy, co szczególnie doświadczają Włosi. Czy sobie poradzą, czy będzie to wymagało włączenia się innych państw, może całej UE – zobaczymy. Dziś już nie ulega wątpliwości, że będzie to bardzo surowy sprawdzian, egzamin zgodności słów o wolności przemieszczania się ludności i pomocy humanitarnej, z praktyką – właśnie szeroko pojętą pomocą. Gdy uzupełniam ten uprzednio przygotowany tekst – problem stanął na porządku dziennym obrad kierowniczych gremiów UE. Wynika z nich, że kilka krajów zachodnich nie zgadza się na przyjęcie tych migrantów. Francja stanowczo się sprzeciwia, powołując się na stanowisko UE z Lizbony. Prasa ujawnia, że Węgrzy od pewnego czasu budują wysoki mur na liczącej 175 km granicy z Serbią, by w ten sposób bronić się przed „nie proszonymi gośćmi", których mają już kilkanaście tysięcy. Dla nas, dla Polski, co oczywiste – szczególnie dla MSW, jawi się podobny problem ze strony Ukrainy. Wprawdzie przyjęliśmy na własną prośbę ponad 150 rodzin polskiego pochodzenia, to nie wiadomo ile jeszcze rodzin będzie chciało przyjechać do Polski. Historyczna bliskość językowa i kulturowa, kieruje ich uwagę w stronę Rosji, oby tak nadal było, ale masowej migracji wykluczyć nie można. Zapewne nie tylko moim jest życzeniem, by MSW, Polska egzaminu tego nie zdawała. To oczywiście „życzenie", a jakie wnioski – choćby takie:

– organizacja przyjmowania przekraczających granice Polski migrantów, do tego w sposób masowy, często bez podstawowych dokumentów tożsamości, będzie wymagać wielu zabiegów natury administracyjnej w samym MSW. Przy tej okazji mogą ujawnić się luki w przepisach prawa, które Minister w trybie pilnym będzie zmuszony podejmować i przedkładać Rządowi do akceptacji;

– sytuacja kryzysowa, spowodowana masowym napływem migrantów, dla mediów będzie okazją do eksponowania ujawnionych błędów organizacyjnych władzy (czytaj Rządu, MSW, partii rządzących) i ich bezpardonowej krytyki ze strony opozycji, czego byliśmy świadkami przy okazji choćby pożaru Mostu Łazienkowskiego w Warszawie.

Na zakończenie artykułu, wspomnę o uwarunkowaniu planistycznym, natury organizacyjnej. Obserwujemy ciągły proces zmian w strukturze naszych organów władzy. Jest on wyraźnie widoczny w składzie Rady Ministrów, gdzie ilość, nazwy ministerstw, organów naczelnych i centralnych ulegają zmianom, nie mówiąc już – co zrozumiałe – o zakresie zadań i kompetencji. Do roku 2012

istniało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). W listopadzie 2012 r. została z niego wyodrębniona administracja. Utworzono nowe Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) oraz nowe Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC). Zapewne z punktu widzenia projektodawcy i ustawodawcy taka zmiana, a w odniesieniu do MSW nowelizacja – miała istotny sens. A z punktu widzenia organizacyjnego i realizacyjnego przypisanych im ustawowo zadań? – o tym za chwilę. Tu taka ciekawostka historyczna.

Odradzająca się po 123 latach zaborów Polska, przejęła utworzoną dekretem Rady Regencyjnej 3 stycznia 1918 r. Radę Ministrów. Od tego dnia funkcjonuje też Minister Spraw Wewnętrznych (MSW), który na mocy art. 24 tego dekretu miał „przygotować a następnie objąć i prowadzić wszelkie sprawy wchodzące w zakres ogólnego zarządu krajowego i dozoru nad samorządem miejscowym, policji wszelkiego rodzaju...[4]" Profesor Andrzej Misiuk[5] m.in. pisze: „...Szczególną pozycję w ramach administracji rządowej zajmował resort spraw wewnętrznych. Z jednej strony zarząd spraw wewnętrznych obejmował bardzo szeroki zakres dziedzin administracji publicznej, a z drugiej minister spraw wewnętrznych odgrywał nadrzędną rolę w zarządzaniu terenową administracją rządową. W związku z tym, spełniał funkcję zwierzchnika całej administracji zespolonej, będąc przełożonym wojewodów i starostów–szefów wojewódzkiej i powiatowej administracji ogólnej...[6]" Zgodnie z tym dekretem, zakres kompetencji MSW obejmował:

- prowadzenie wszelkich spraw wchodzących w zakres ogólnego zarządu krajowego;
- nadzór nad samorządem lokalnym,
- sprawy policyjne,
- służbę zdrowia,
- budownictwo i odbudowę kraju,
- koncesjonowanie i zarząd transportu wodnego,
- zarządzanie drogami lądowymi,
- administrację poczt, telegrafów oraz telefonów i innych środków komunikacji,
- sprawy naturalizacji państwowej,
- statystykę ogólną,
- zarząd ubezpieczeń państwowych,
- nadzór nad prasą,
- sprawy niezastrzeżone dla innych ministerstw.

4 Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. *o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim*, „Dziennik Praw Państwa Polskiego" 1918, nr 1.

5 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.

6 Tamże, s. 122.

Profesor tam pisze, że „...w miarę tworzenia innych ministerstw, ten zakres ulegał systematycznie redukcji. Już 4 kwietnia 1918 r. powstał nowy resort, a mianowicie Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Zdrowia. 19 lipca 1918 r. zorganizowano Główny Urząd Statystyczny przy Radzie Ministrów... W 1919 r. nastąpiły kolejne uszczuplenia kompetencji MSW[7]". Dziś, po ponad 85 latach od odzyskania niepodległości, możemy sobie wyobrazić i uświadomić ogrom i rozległość spraw natury organizacyjnej, merytorycznej w tym prawnej, przed jakim stanęli i podołali twórcy polskiego państwa po zaborcach. Tu taki szczegół – proces sądowy Wincentego Witosa oraz innych przywódców opozycji w 1931 r. prowadzony był na podstawie carskiego kodeksu karnego.

Wracam do głównego wątku. Zmiany, o których wspomniałam sprawiły nie tylko rozdział kompetencji pomiędzy tych dwóch ministrów, ale wytworzyły szereg trudności koordynacyjnych w wypełnianiu zadań przez administrację rządową i samorządową oraz służby podległe i nadzorowane przez MSW. Dość wspomnieć, że centralnym organem administracji rządowej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, którym jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy MSW. Mija już 3 lata od wprowadzenia przedmiotowych zmian, a proces rozdziału oraz skorelowania kompetencji nie został zakończony. Szereg uchybień, nawet błędów wykazała kontrola NIK, przeprowadzona w 2011 r. W Informacji o wynikach kontroli NIK znalazło się kilka istotnych zagadnień, np. wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych o przyspieszenie prac zmierzających do przygotowania projektu ustawy regulującej kompleksowo funkcjonowanie obrony cywilnej kraju, adekwatnej do standardów międzynarodowych i uwarunkowań wewnętrznych, finansowanie niektórych zadań Policji i Państwowej Straży Pożarnej przez administrację terenową, będącą teraz w gestii Ministra Administracji i Cyfryzacji.

Wnioski

Treść artykułu ograniczyłam do najistotniejszych, a zarazem najciekawszych wątków problematyki zarządzania kryzysowego w MSW. Sądzę, iż czytelnie obrazują one skalę i złożoność zadań ustawowo przypisanych Ministrowi, a ujmowanych w procesie planowania kryzysowego. Pozwalają też na sformułowanie kilku podstawowych wniosków:

– wypracowane procedury planowania podczas realizacji tego procesu, ujawniają szereg luk i niespójności. Wskazują je także kontrole NIK, choć-

7 Tamże, s. 123.

by we wspomnianej sferze obrony cywilnej. Jednakże największe przeszkody planistyczno-organizacyjne istnieją między MSW a MAiC. Nie wynikają one z niechęci czy braku dobrej woli kadry zajmującej się tą problematyką, ta akurat pozwala na racjonalne (w ramach prawa) postępowanie. Mają one charakter prawno-administracyjny (organizacyjny), sprowadzający się w istocie do czytelnego podziału zadań, kompetencji i odpowiedzialności. Mocą ustaw, rozporządzeń i zarządzeń nie w pełni można je usunąć, gdyż najwyraźniej ujawniają swą nieadekwatność podczas praktycznego działania. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie myśli o zorganizowaniu międzyresortowego, a może ogólnokrajowego (na wzór lat 60.–70. ubiegłego wieku) ćwiczenia. Z dostępnej literatury wiem, że np. przed uchwaleniem ustawy *o powszechnym obowiązku obrony* w 1967 roku, latem przeprowadzono wielkie ćwiczenie LATO-67, podczas którego ćwiczebnie sprawdzano realność przyszłych zapisów ustawowych. Podobny charakter miały ćwiczenia o kryptonimie „KRAJ";

– mam świadomość i kuriozalności i paradoksalności spostrzeżenia, iż największym zagrożeniem dla człowieka w przyszłości będzie on sam. Oby nigdy nie sprawdziła się stara rzymska maksyma – Homo domini lapus est – człowiek człowiekowi wilkiem jest! Przecież daleko nie trzeba szukać przykładów, wystarczy sfera „cyber": podsłuchy na najwyższych piętrach władz i to nie byle kogo, ale polityków mocarstw, wykradanie tajnych informacji, itp. włamywanie się do systemów sterowania energetyką jądrową (Stuxnet, Iran), różnych centrów dowodzenia o czym informacje przeciekają do prasy. Nie mniej groźny i złożony problem to Państwo Islamskie, jego ideologia z dokonywanymi morderstwami „niewiernych". Może nie byłoby w tym nic strasznego, gdyby nie fakty świadczące o rosnącym dla niego zrozumieniu i poparciu wśród młodych ludzi w Europie (wspomniałam o młodej Polce). Czy wina leży tu po stronie uniwersytetów, kształcących młodzież, a nie wychowujących? Na tle tych zagrożeń, ostatnio nagłaśniana encyklika – apel papieża Franciszka o ochronę światowego środowiska naturalnego widać, że nie wywołuje odzewu wśród politycznych decydentów skali światowej.

Wyzwania i zagrożenia jakim codziennie, dość skutecznie stawia czoła MSW, są do „opanowania" w miarę posiadanych sił i środków, które nieustannie są organizacyjnie oraz technicznie doskonalone. Proces szkolenia, o którym mówili uczestnicy konferencji zapewne wzmocni skuteczność zarządzania na wypadek kryzysu oraz nasze, codzienne poczucie bezpieczeństwa.

Bibliografia

Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o *tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim*, „Dziennik Praw Państwa Polskiego" 1918, nr 1.

Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej 2015.

Misiuk A., *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji służb w latach 1764–1990*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych* Dz.U. Nr 248, poz. 1491.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1066.

3.3 Obrona cywilna w systemie zarządzania kryzysowego

Paweł Szmitkowski

Współczesne, coraz bardziej nieprzewidywalne zagrożenia bezpieczeństwa, wymierzone szczególnie w stronę ludności cywilnej skłaniają do podjęcia głębszej refleksji na temat kształtu oraz zakresu zadaniowego systemu, który w sposób zintegrowany i wielopłaszczyznowy, a co za tym idzie skuteczny stałby na straży bezpieczeństwa powszechnego[1]. W chwili obecnej w Polsce funkcjonuje szereg podmiotów, których celem jest kształtowanie oraz zapewnianie bezpieczeństwa. Mają one charakter instytucji państwowych, służb, inspekcji, straży oraz stowarzyszeń społecznych, które w rozmaity sposób wypełniają tą misję. Swoistym „spinaczem" ich wszystkich usiłuje stać się system zarządzania kryzysowego. Jednym z elementów, który także partycypuje w realizacji przedsięwzięć ochrony ludności i ratownictwa jest obrona cywilna.

Jej funkcjonowanie można rozpatrywać w kilku wymiarach. Po pierwsze, najbardziej pierwotną, wręcz instynktowną jej formą jest spontaniczna samoorganizacja ludności cywilnej w sytuacji zagrożenia. Nie podlega ona regulacjom prawnym, lecz jest rezultatem świadomości obronnej społeczeństwa. Drugie z ujęć obrony cywilnej traktuje ją jako misję humanitarną, której zasadniczym celem jest ochrona ludności cywilnej, zakładów pracy, dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej oraz ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym i zapewnienie im warunków niezbędnych do przetrwania. Ta z kolei forma posiada już swoje umocowania prawne, które znajdują wyraz w regulacjach międzynarodowych. Podstawowym dokumentem w tym zakresie jest *Protokół Dodatkowy I do Konwencji Genewskich* z roku 1949. W swoich zapisach zawiera on definicje podstawowych elementów działania obrony cywilnej, do których należą „organizacje obrony cywilnej", „personel obrony cywilnej" czy „materiały obrony cywilnej". Zawiera także zakres zadaniowy realizowany w ramach OC, do którego należy przede wszystkim:

1 Stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty, nie odczuwają zagrożenia swego istnienia, ani podstawowych interesów życiowych, ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka. To proces zapewnienia przez podmioty bezpieczeństwa na każdym poziomie organizacyjnym ochrony życia, zdrowia, dóbr i środowiska w sytuacjach zagrożeń.

– służba ostrzegawcza;
– ewakuacja;
– przygotowanie i organizowanie schronów;
– obsługa środków zaciemnienia;
– ratownictwo;
– służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną;
– walka z pożarami;
– wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;
– odkażanie i inne podobne działania ochronne;
– dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia;
– doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami;
– doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej;
– doraźne grzebanie zmarłych;
– pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania;
– dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne[2].

Funkcjonowanie opisanej w cytowanym dokumencie formy zbiorowej ochrony ludności jest szczególnie istotne podczas konfliktów zbrojnych, ponieważ to właśnie wtedy podmioty wykonujące zadania obrony cywilnej mają prawo korzystać z przywileju ochrony gwarantowanej przez konwencje genewskie. Implikuje to jednak także funkcjonowanie w większości krajów świata obrony cywilnej w wymiarze instytucjonalnym. OC w trzecim z jej wymiarów jest więc formą organizacji, często instytucji państwowej, której zadania pozostają zbieżne z ujęciem określonym w *Protokole Dodatkowym I*. Pojawiają się tutaj konkretne regulacje prawa krajowego, wykształcona zostaje struktura organizacyjna, wyodrębnione siły i narzędzia do realizacji zadań. W prowadzonych w niniejszej publikacji rozważaniach szczególny nacisk zostanie skupiony na formie instytucjonalnej obrony cywilnej w Polsce, która przeżywa od dłuższego czasu problemy z określeniem własnej tożsamości i miejsca w systemie ochrony ludności. Można zadać sobie pytanie dlaczego ta właśnie forma jest tak ważna? Otóż wydaje się, że rzutuje ona w znakomity sposób na funkcjonowanie pozostałych wymiarów OC, oczywiście w ujęciu krajowym, kształtuje ich rację i celowość bytu.

Patrząc chronologicznie należy bowiem zauważyć, że samoorganizacja społeczeństwa jest zjawiskiem incydentalnym, wiążącym się bezpośrednio z groźbą lub realnym wystąpieniem jakiegoś zagrożenia. Doskonałym przy-

2 *Protokół Dodatkowy I do Konwencji Genewskich*, art. 61.

kładem może być tutaj chociażby obecna sytuacja, w której jak przysłowiowe „grzyby po deszczu" powstają różnego rodzaju inicjatywy, których zadaniem jest mniej lub bardziej udolne przygotowanie społeczeństwa, szczególnie w wymiarze bojowym na potencjalne zagrożenie płynące zza wschodniej granicy RP. Przygotowanie owo musi jednak wykazywać się racjonalnością i metodycznością, gdyż w przeciwnym razie traci na wartości, zaś jego jakość znacząco spada. W tym celu konieczne jest rzetelna edukacja w zakresie bezpieczeństwa, która w znacznej mierze powinna być kształtowana przez obronę cywilną, tak w wymiarze instytucjonalnym, jak i zadaniowym. Tym sposobem znajdujemy powiązanie instytucji z działaniami szeroko pojętej misji humanitarnej OC, jak i samoorganizacją i edukacją społeczeństwa. Mimo iż realizować mogą ją podmioty niedeklarowane jako integralna część organizacji, to jednak pomoc merytoryczną i logistyczną mogą i powinny one w tym i nie tylko tym zakresie[3] czerpać od struktur OC funkcjonujących w administracji publicznej.

Jest więc Instytucja Obrony Cywilnej w Polsce szczególnym elementem, który powinien odgrywać istotną rolę w systemie ochrony ludności. Zwłaszcza zważywszy na fakt, że do momentu ukonstytuowania się systemu zarządzania kryzysowego to właśnie obrona cywilna stanowiła jeden z głównych systemów zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, co więcej była organizacyjnym protoplastą struktur SZK (systemu zarządzania kryzysowego)[4].

W prowadzonych dywagacjach, biorąc pod uwagę założenia teoretyczne działania OC i konfrontując je z praktyką, warto odpowiedzieć sobie na trzy zasadnicze pytania:

1. Czy i jak obrona cywilna wywiązuje się z powierzonych jej zadań?
2. Jaki jest potencjał formacji OC i jak wygląda ich zabezpieczenie materiałowo-techniczne?
3. Czy i jaką rolę powinna odgrywać obrona cywilna w systemie zarządzania kryzysowego?

W odpowiedzi na postawione pytania należy prześledzić dokumentację, która stanowi pokłosie kontroli prowadzonych w strukturach obrony cywilnej oraz systemu zarządzania kryzysowego. Należą do nich przede wszystkim:

– przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju KPB-4101-02/2011[5],

3 Chodzi np. o uzyskanie pomocy podczas działań ratowniczych.

4 Powstające w 1999 r. w strukturach administracji publicznej Wydziały Zarządzania Kryzysowego zastępowały dotychczasowe Inspektoraty Obrony Cywilnej.

5 Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB.

– przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi KPB-4114-01-00/2012[6],

– ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r.

Z prezentowanej dokumentacji jasno wynika, że „Obrona cywilna w Polsce nie jest przygotowana do wykonywania żadnego ze swoich zadań. W przypadku wystąpienia klęski żywiołowej nie jest w stanie przyłączyć się do sprawnego usuwania jej skutków. Podczas wojny nie ochroni ludności cywilnej ani krytycznie ważnych obiektów. W jej magazynach zalegają zużyte maski przeciwgazowe i sygnalizatory promieniowania z lat siedemdziesiątych. Obrona cywilna w Polsce funkcjonuje tylko na papierze"[7].

Taka opinia nie pozostawia złudzeń co do stanu przygotowania struktur obrony cywilnej. Nie jest ona niestety odosobniona. Na podstawie badań terenowych, które przeprowadzone zostały na potrzeby ogólnopolskiego projektu badawczego *System Bezpieczeństwa Narodowego RP*[8] jasno wynika, że niezależnie od szczebla administracji działanie struktur OC jest mało widoczne. W toku badań, podczas próby podjęcia rozmowy na ten temat lub przejrzenia, chociaż pobieżnie dokumentacji, z reguły spotkać się można było z grzeczną acz stanowczą odmową, lub dyplomatycznym skierowaniem konwersacji na inne tematy.

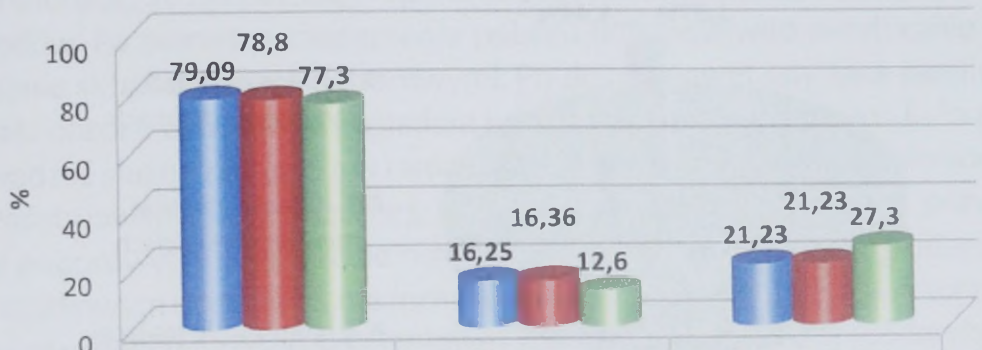
Aby udokumentować wypowiedziane tezy i udzielić odpowiedzi na postawione pytania, warto przedstawić zestawienia w zakresie realizacji wybranych, najważniejszych zadań OC.

Na pierwszy plan wysuwa się ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach. Według zamieszczonych poniżej danych z roku 2013, widać wyraźnie, że spada systematycznie liczba stacjonarnych syren alarmowych. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku zestawów przenośnych.

6 Nr ewid. 148/2013/I/12/006/KPB.

7 https://www.nik.gov.pl, materiał z 19 czerwca 2012 r. (18.05.2015).

8 Numer rejestracyjny projektu: O ROB/0076/03/001.



	syreny stacjonarne	ruchome zestawy	inne metody narzędzia
2011	79,09	16,25	21,23
2012	78,8	16,36	21,23
2013	77,3	12,6	27,3

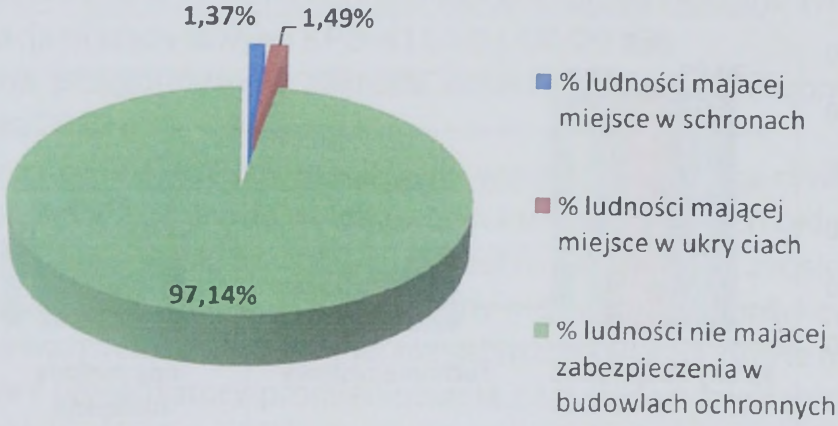
Źródło: Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r., s. 6.

Rys. 1. Liczba stacjonarnych syren alarmowych. Dane za rok 2013

Wzrasta natomiast liczba tzw. „innych metod i narzędzi". Wynika to prawdopodobnie z faktu wprowadzenia lokalnie możliwości otrzymywania informacji o zagrożeniach poprzez sms-y lub w skali ogólnokrajowej na multipleksie cyfrowym. Metody te jednak nie są już niestety realizowane przez OC. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że zadanie to i tak ocenianie jest dość wysoko. Szczególnie od chwili przyjęcia 7 stycznia 2013 r. rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*. Wprowadziło ono jednolity alarm o niebezpieczeństwie, którego charakterystyka pozwala na nadanie go przez dowolny system nagłaśniający, w tym syreny mechaniczne, które ciągle znajdują się na wyposażeniu OC. Poprzednio obowiązujące sygnały (np. alarm o skażeniach), nie mogły być często emitowane ze względu na przeszkody natury technicznej.

Kolejnym zadaniem, którego realizacja jest niemal niemożliwa, jest ochrona ludności cywilnej w budowlach ochronnych. Jest to element alternatywy zbiorowej ochrony ludności, której drugim elementem pozostaje ewakuacja.

Według i tak nie do końca zebranych z niewiadomych powodów informacji potencjał schronowy RP oscyluje na poziomie niespełna 3% potrzeb, z czego 1,37% obejmują schrony, zaś 1,49% ukrycia.



Źródło: Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r., s. 10.

Rys. 2. Potencjał schronowy RP

Daje się zaobserwować tendencję do zwiększenia liczby ukryć, przede wszystkim ze względu na przekwalifikowywanie zupełnie nie remontowanych i konserwowanych schronów oraz powstawanie wielu elementów infrastruktury, jak np. garaże podziemne, które są kwalifikowane jako ukrycia. W obecnej sytuacji nie ma szans na znaczący postęp w dziedzinie budownictwa schronowego, mimo iż w roku 2012 decyzją Szefa Obrony Cywilnej Kraju[9] powstał zespół do opracowania „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce". Na tym jednak działania modernizacyjne się zakończyły.

Kolejnym z niezwykle ważnych, z punktu widzenia ludności cywilnej zadań, jest ewakuacja ludności. Co więcej w chwili obecnej w myśl Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju[10] obrona cywilna odpowiedzialna jest za przygotowanie i realizacje ewakuacji III stopnia, przygotowywanej na wypadek podnoszenia stanów gotowości obronnej państwa. Niestety ciężko w chwili obecnie doszukać się konkretnych danych liczbowych co do wielkości planowanego przedsięwzięcia jak i samego zamiaru jego przeprowadzenia. Stawia to ludność cywilną w sytuacji, w której jest ona pozbawiona realnych, zbiorowych sposobów ochrony.

Następnym z kluczowych zadań obrony cywilnej jest przygotowanie sił oraz zaplecza do działania. W odniesieniu do formacji należy jednoznacz-

9 Decyzja nr 24 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 lipca 2012 r. *w sprawie powołania Zespołu do opracowania Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce.*

10 Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. *w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.*

nie stwierdzić, że ich potencjał spada dość systematycznie. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze zawieszenie poboru uniemożliwiło ostatecznie uzupełnianie składu formacji poborowymi. Po drugie nawet gdy taka możliwość istniała obrona cywilna nie posiadała już koszar, w których można było przeprowadzać służbę zastępczą w ramach OC. Alternatywą pozostawały komendy Państwowej Straży Pożarnej, które jednak bardzo niechętnie przyjmowały poborowych[11]. Po trzecie funkcjonujące w podmiotach gospodarczych w szczątkowym obecnie stanie formacje OC są niezwykle rzadko wykorzystywane ze względu na braki szkoleniowe i sprzętowe. Ponadto pracodawcy bardzo niechętnie wywiązują się z obowiązku zwalniania pracowników na okoliczność udziału w akcjach ratunkowych, mimo iż istnieje prawny obowiązek w tej dziedzinie[12].

Szczegółowe dane w zakresie stanu osobowego oraz przeznaczenia formacji obrazuje poniższa tabela.

Tab. 1. Formacje obrony cywilnej i wyposażenie

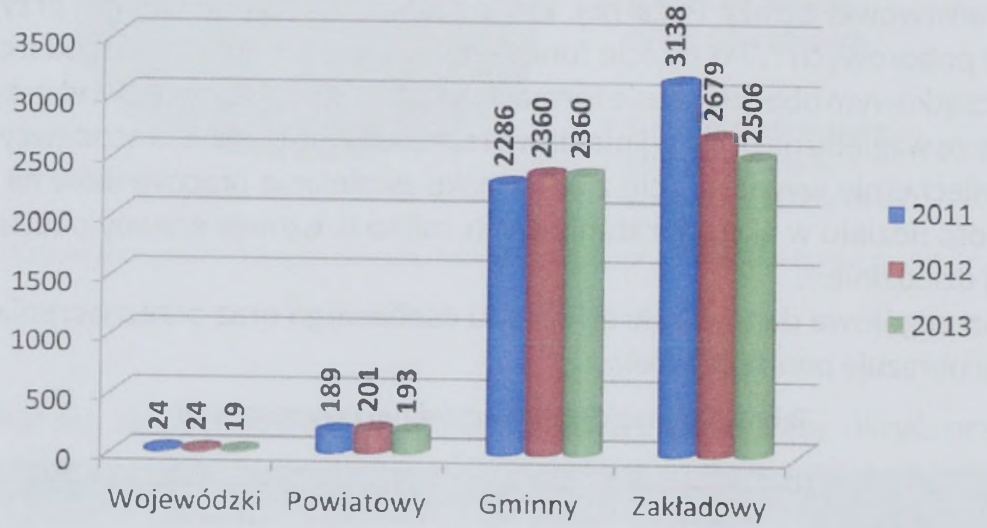
FORMACJE OBRONY CYWILNEJ I WYPOSAŻENIE													
Rodzaj (nazwa) FOC / podległość (wojewódzkie, terenowe, zakładowe		Liczba FOC			Stan osobowy	Wyposażenie							
		Razem	Podstawowy stopień gotowości	Wyższy stopień gotowości		Maszyny i urządzenia	Środki transportu	Maski przeciwgazowe	Odzież ochronna	Środki rozpoznania skażeń: chemicznych	Środki rozpoznania skażeń: promieniotwórczych	Środki łączności	Inne
Formacje ratownictwa ogólnego	Wojewódzkie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Terenowe	1508	1376	123	40104	466	861	10216	6821	943	820	1023	1204
	Zakładowe	1214	1147	61	16973	1012	449	3910	3109	362	297	412	124
	RAZEM	2722	2523	184	57077	1478	1310	14126	9930	1305	1117	1435	1328
Formacje do zadań specjalnych	Wojewódzkie	55	24	31	1598	0	9	156	162	14	44	33	6
	Terenowe	6860	3621	3263	65808	1143	1719	18875	12848	3533	3355	2079	2715
	Zakładowe	3822	2814	989	34565	1220	554	5865	5169	482	687	513	475
	RAZEM	10737	6459	4283	101971	2363	2282	24896	18179	4029	4086	2625	3196
RAZEM	Wojewódzkie	55	24	31	1598	0	9	156	162	14	44	33	6
	Terenowe	8368	4997	3386	105912	1609	2580	29091	19669	4476	4175	3102	3919
	Zakładowe	5036	3961	1050	51538	2232	1003	9775	8278	844	984	925	599
	RAZEM	13459	8982	4467	159048	3841	3592	39022	28109	5334	5203	4060	4524

Źródło: Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r., s. 13.

11 Poborowi, którzy trafiali do komend straży pożarnej z reguły nie przechodzili żadnego istotnego szkolenia i w związku z tym nie uczestniczyli w akcjach ratunkowych. Ponadto nie można było zakwaterować ich na cały okres służby, w związku z powyższym pobór miał charakter terytorialny i zakładał jej odbywanie w trybie zgodnym ze zmianowością pracy oraz powrót do domu.

12 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. *w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej.*

Także zaplecze magazynowe oraz sprzęt i wyposażenie formacji pozostawiają wiele do życzenia. W chwili obecnej, stan magazynowy obrony cywilnej również jest systematycznie ograniczany. Na podstawie poniższych danych łatwo zauważyć wyraźny spadek liczby magazynów wojewódzkich, powiatowych, a zwłaszcza zakładowych.



Źródło: Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r., s. 16.

Rys. 3. Liczba magazynów na poszczególnych szczeblach

Jest to podyktowane przede wszystkim brakiem przekonania o konieczności istnienia tego typu infrastruktury, chęcią obniżenia kosztów funkcjonowania podmiotów, a także, a może przede wszystkim jakością znajdującego się w nich sprzętu.

To właśnie sprzęt obrony cywilnej jest kolejnym niezwykle istotnym elementem jej funkcjonowania, który obecnie jest, jak się wydaje, swoistą „piętą achillesową" OC.

Na podstawie dostępnych danych możemy orientacyjnie poznać ilość dostępnego zaplecza od umundurowania, po sprzęt techniczny i kwaterunkowy. Lecz to analiza jakościowa daje jego pełen obraz. Chodzi głównie o sprzęt pomiarowy, indywidualne środki ochrony oraz pozostałe urządzenia techniczne. Znakomita ich część pochodzi bowiem z przełomu lat 60. i 70. Mimo systematycznie dokonywanych przeglądów i certyfikacji dostępnych urządzeń ich wiek i parametry techniczne stawiają ich przydatność do działań operacyjnych pod znakiem zapytania. Dlatego też ogromna ich część została w ostatnich latach zlikwidowana, co z kolei pociągnęło za sobą likwidację pustych magazynów.

Ostatnim z zadań na które warto zwrócić uwagę jest szkolenie w strukturach OC. Jest ono realizowane wielotorowo, zarówno wśród pracowników administracji publicznej, jak również komendantów formacji, na ludności cywilnej i obowiązku realizacji powszechnej samoobrony skończywszy.

O ile jednak szkolenia w strukturach administracyjnych, czy pośród rozmaitych grup zawodowych są w mniejszym lub większym stopniu realizowane, o tyle realizacja powszechnej samoobrony nie przedstawia się już najlepiej. Mimo istnienia ustawowego obowiązku uczestnictwa w szkoleniu[13] oraz podjęcia inicjatywy powołania instruktorów OC[14] sytuacja wcale nie uległa poprawie. Na podstawie zaprezentowanych poniżej danych widać wyraźnie, że generalnie liczba szkoleń w większości przypadków spada. Jeszcze gorzej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do powszechnej samoobrony. Szczątkowe dane w tej dziedzinie wskazują na w znacznej mierze teoretyczną realizację przygotowań z całkowitym pominięciem ćwiczeń praktycznych. Jedyną stosowaną powszechnie praktyką przygotowania w zakresie powszechnej samoobrony jest natomiast upowszechnianie biuletynów informacyjnych na stronach internetowych podmiotów administracyjnych, o których istnieniu niestety niewiele kto wie.

Jest to zjawisko bardzo niepokojące zważywszy na fakt, że to właśnie szkolenie stanowi pierwszy i najważniejszy element skutecznego przygotowania, a co za tym idzie działania w sytuacjach kryzysowych.

Tab. 2. Statystyka szkoleń przeprowadzonych w latach 2011–2013

GRUPA SZKOLENIOWA	2011		2012		2013	
	Liczba osób	Liczba szkoleń	Liczba osób	Liczba szkoleń	Liczba osób	Liczba szkoleń
Pracownicy ds. OC, obronnych w gminie	3273	2737	3326	2074	3055	1760
Pracownicy ds. OC, obronnych w powiecie	3202	626	2024	581	1419	570
pracownicy ds. OC, obronnych w województwie	500	461	347	148	298	112
Zespoły zarządzania kryzysowego w gminie	10140	1671	9446	1272	9320	1297
Zespoły zarządzania kryzysowego w powiecie	5131	647	4362	408	3947	361
Zespoły zarządzania kryzysowego w województwie	261	53	350	203	369	33
Dyrektorzy, kierownicy zakładów pracy, prezesi	2595	362	2699	361	2629	396
Inspektorzy/pracownicy ds. OC/obronnych w zakładach	3670	564	3616	491	2418	402
Instruktorzy OC	78	28	192	20	55	31
Komendanci formacji	1708	851	2138	748	2324	839
Członkowie formacji	42332	4327	32544	4937	49489	4539
Kuratorzy oświaty	0	0	0	0	0	0
Wizytatorzy MEN ds. obronnych	14	1	2009	85	3665	32
Dyrektorzy szkół	2135	354	2236	403	2512	459
Nauczyciele	15844	909	21015	1106	14738	708
Ćwiczenia	138669	1210	155121	2918	180023	1586
Pozostałe	92186	570	221047	902	53510	933
RAZEM	321738	15371	462472	16657	329771	14058

Źródło: Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r. s. 31.

13 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993r. *w sprawie powszechnej samoobrony ludności.*

14 Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 29 czerwca 2012 r. *w zakresie kwalifikacji i działalności instruktorów obrony cywilnej.*

Ta dosyć pobieżna analiza realizacji zadań obrony cywilnej pozwala na wyciągnięcie wniosków, które stanowić mogą odpowiedź na dwa postawione na początku rozważań pytania.

Brzmią one następująco:

1. Obrona cywilna w obecnym stanie stanowi jedno z najsłabszych ogniw systemu ochrony ludności.

2. Wykorzystanie sił OC pozostaje trudne do realizacji za względu na przeszkody natury prawnej, organizacyjnej i materiałowo-technicznej.

3. Obecnie formacje OC nie stanowią poważnej siły wsparcia dla innych służb i organizacji ratowniczych.

Na tej podstawie można także dywagować na temat roli i miejsca OC w systemie zarządzania kryzysowego. Jest ona w chwili obecnej trudna do określenia, ze względu na brak kompatybilności obrony cywilnej z, co należy podkreślić, także nienajlepiej funkcjonującym systemem zarządzania kryzysowego. Mimo podjętych prób ujednolicenia planów OC[15] i dostosowania ich do wymogów integracji z planami zarządzania kryzysowego oraz wdrażania pewnych symptomów reform, wydaje się, że w znacznej mierze mają one charakter kosmetyczny i przypominają raczej wykonywanie „ruchów pozorowanych" aniżeli przemyślanych i konstruktywnych kroków zmierzających do faktycznej reformy tej organizacji. Brak jednolitej i spójnej podstawy prawnej, niespójna i często niepełna struktura organizacyjna, stary i wysłużony sprzęt, źle przygotowane i wyszkolone formacje oraz mierne finansowanie nie czynią z obrony cywilnej organizacji, która stanowić by mogła realne wsparcie zarówno dla systemu zarządzania, jak i reagowania kryzysowego. Co więcej jako jego najsłabsze ogniwo mogłaby wpływać nie nieefektywne działanie całego systemu. Czy jednak oznacza to, że OC stała się martwą formułą i nie ma dla niej miejsca w systemie zarządzania kryzysowego, w zakresie szeroko pojętej ochrony ludności? Oczywiście najprostszym krokiem byłoby całkowite zlikwidowanie organizacji. Należy jednak pamiętać, że wciąż stanowi ona pewien potencjał, którego reforma jest znacznie tańsza i skuteczniejsza niż budowanie go w przyszłości od nowa.

Pewnym pomysłem może być w tym zakresie wykorzystanie rozwiązania amerykańskiego i niemieckiego. W obu tych państwach funkcjonują rzecz jasna systemy zarządzania kryzysowego, które w znacznie obszerniejszej formule realizują zadania z zakresu ochrony struktur państwa, infrastruktury oraz ludności cywilnej. W obu działają również struktury obrony cywilnej. W USA ich przydatność jako równoprawnego podmiotu ratowniczego zosta-

15 Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. *w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.*

ła zakwestionowana już w latach 60. po Kryzysie Kubańskim. Doprowadziło to w konsekwencji co całkowitej zmiany jej formuły z instytucji państwowej w stowarzyszenie społeczne. Do jego zadań należy przede wszystkim propagowanie problematyki zagrożeń i ochrony przed nimi wśród ludności cywilnej, podejmowanie lokalnych inicjatyw samoorganizacji obywateli w zakresie powszechnej samoobrony, szkolenie ludności cywilnej oraz stworzenie możliwości zaopatrzenia w sprzęt i środki ochrony, sprzęt kwaterunkowy oraz inne artykuły niezbędne do przetrwania w sytuacjach nadzwyczajnych. Tak więc rola „CD" (Civil Defense) została zredukowana do szkolenia i przygotowania wyłącznie ludności cywilnej, jednak jest to misja niezwykle ważna, jeśli nie podstawowa w systemie zarządzania kryzysowego.

Podobnie sytuacja wygląda w Niemczech. Tutaj ochrona cywilna[16] stanowi element państwowej organizacji budowania bezpieczeństwa powszechnego na równi z systemem zarządzania kryzysowego, jednak także ukierunkowany na wykonywanie przedsięwzięć szkoleniowych. Podjęte w ostatnich latach reformy SZK doprowadziły do jasnego podziału zadań i konkretnego wyznaczenia podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, w tym także w zakresie ochrony cywilnej.

Na postawie zaprezentowanych modeli rozwiązań można wysunąć następujące postulaty w zakresie reformy obrony cywilnej w Polsce.

1. Stopniowe przekierowanie środków z finansowania formacji obrony cywilnej na inne formacje ratownicze.
2. Utrzymanie potencjału formacji realizujących zadania z zakresu SWA oraz zabezpieczenia logistycznego.
3. Rozwój różnorodnych form zaangażowania szkoleniowego OC w strukturach administracji publicznej oraz wśród ludności cywilnej.
4. Rozwinięcie możliwości zaopatrywania odbiorców indywidualnych w sprzęt logistyczny niezbędny podczas zdarzeń nadzwyczajnych.

Ten zakres przyjętej działalności pozwoli na racjonalne zreformowanie niewydolnej w znacznej mierze organizacji i uczynienie jej funkcjonalnym elementem systemu zarządzania kryzysowego. Dzięki realizacji przedsięwzięć szkoleniowych i logistycznych możliwe będzie skuteczne przygotowanie przede wszystkim ludności cywilnej do działania w sytuacjach nadzwyczajnych, a co za tym idzie wsparcie służb ratunkowych, które mogłyby w sytuacji właściwego zachowania się społeczeństwa zogniskować swój potencjał na likwidacji skutków zagrożenia, nie zaś udzielaniu często trywialnej pomocy ludności cywilnej. Jest to jak się wydaje jedyny sposób, aby przy minimalnych nakładach finansowych, bez konieczności likwidacji całej organizacji umożliwić jej skuteczne działanie jako elementu systemu zarządzania kryzysowego.

16 W Niemczech obowiązuje nazwa „Zivilschutz".

Bibliografia

Decyzja nr 24 Komendanta Głównego państwowe Straży Pożarnej Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 lipca 2012 r. *w sprawie powołania Zespołu do opracowania Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce.*

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r.

Protokół Dodatkowy I z 1977 r. do *Konwencji Genewskich* z 1949 r.

Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju KPB-4101-02/2011.

Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi KPB-4114-01-00/2012.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie powszechnej samoobrony ludności.*

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. *w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej.*

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. *w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach.*

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. *w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.*

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. *w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.*

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 29 czerwca 2012 r. *w zakresie kwalifikacji i działalności instruktorów obrony cywilnej.*

3.4 Podstawy prawne bezpieczeństwa zbiorów instytucji kultury resortu obrony narodowej a niemilitarne i militarne sytuacje kryzysowe

Anna Popielarczyk-Pałęga

Artykuł niniejszy został przygotowany na podstawie analizy obowiązujących aktów prawnych w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa zbiorów muzealnych w Muzeach Ministra Obrony Narodowej. Osadzone to zostało w kontekście sytuacyjnym jednego z trzech muzeów rodzajów sił zbrojnych – Muzeum Wojsk Lądowych w Bydgoszczy, gdyż autorka jest głównym specjalistą ds. ewidencji zbiorów w tej właśnie placówce.

Muzeum Wojsk Lądowych w Bydgoszczy jest Wojskową Instytucją Kultury, wpisaną do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Ministra Obrony Narodowej i posiada osobowość prawną (RIK/3/2007/MON). Organizatorem Muzeum jest Minister Obrony Narodowej, który sprawuje bezpośredni nadzór nad placówką (poprzez Departament Komunikacji Społecznej). W ramach Wojskowych Instytucji Kultury, Minister prowadzi – oprócz Muzeum Wojsk Lądowych w Bydgoszczy, następujące placówki muzealne: Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie, Muzeum Sił Powietrznych w Dęblinie i Muzeum Marynarki Wojennej w Gdyni.

Muzeum Wojsk Lądowych w Bydgoszczy posiada oddziały zamiejscowe – w Toruniu (kontynuujące tradycje wojsk rakietowych i artylerii) oraz we Wrocławiu (jako centrum pamięci o dorobku wojsk inżynieryjnych i chemicznych).

Zadaniem statutowym Muzeum Wojsk Lądowych w Bydgoszczy jest gromadzenie i ochrona zabytków o konkretnym profilu – związanych z dziejami oręża polskiego, w szczególności w odniesieniu do formacji i sił lądowych, odpowiednie ich utrzymanie i zabezpieczenie konserwatorskie oraz udostępnianie do celów naukowych, dydaktycznych i wychowawczych, tak aby służyły nauce i popularyzacji wiedzy o polskiej historii wojskowości. Gromadzone eksponaty mają więc służyć kształtowaniu postaw pożądanych z punktu widzenia interesu społecznego. Opierać się one mają na przywiązaniu i szacunku do munduru wojskowego, co determinować ma postawy szacunku i dumy z dziejów oręża polskiego.

W celu realizacji zadania Muzeum Wojsk Lądowych :

– gromadzi, kataloguje i naukowo opracowuje zbiory;

– udostępnia zgromadzone zbiory poprzez organizację wystaw stałych i czasowych;

– inspiruje twórczość w zakresie sztuk pięknych o tematyce związanej z dziejami oręża polskiego;

– prowadzi działalność popularyzatorską, edukacyjną, wydawniczą i kulturalną;

– opracowuje kopie, repliki i realizacje multimedialne przedmiotów o wartości historycznej i artystycznej;

– użycza i przyjmuje w depozyty zbiory, zgodnie z obowiązującymi przepisami;

– współdziała w tworzeniu nowych placówek muzealnych o charakterze wojskowo-historycznym w kraju i za granicą;

– organizuje lub współorganizuje spotkania, zjazdy i konferencje związane z zakresem swojej działalności.

Na koniec 2014 Muzeum Wojsk Lądowych w swoich inwentarzach zaewidencjonowanych miało ponad 33 tys. eksponatów. Muzeum gromadzi zabytki, związane z historią formacji i sił lądowych, poczynając od średniowiecza, przez wojny XVII wieku, powstania narodowe, I wojnę światową, walki o granicę w latach 1918–1921, II wojnę światową, na udziale żołnierzy w polskich kontyngentach wojskowych skończywszy. Gromadzona jest broń, umundurowanie, wyposażenie osobiste żołnierzy, oznaki i odznaczenia, ciężki sprzęt wojskowy – w tym liczne eksponaty w pełni sprawne technicznie, technika wojskowa, eksponaty z działu sztuki o tematyce militarnej, puchary i ryngrafy. Muzeum posiada też bardzo liczną kolekcję kartograficzną, jak również dział zbiorów specjalnych, dysponujący kilkunastotysięcznym zasobem fotografii i dokumentów, obrazujących liczne aspekty życia wojskowego.

Podkreślić należy, iż zgodnie ze statutem MWL, Minister Obrony Narodowej podjął decyzję, iż „minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego sprawuje nadzór nad muzeum na zasadach określonych w ustawie o muzeach[1]" W związku z powyższym dla sytuacji definiowanych jako zagrożenia niemilitarne, Muzeum WL zobowiązane jest do przestrzegania rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 *w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą* (Dz.U. z dn. 19.09.2014, poz. 1240).

1 Por.: *Statut Muzeum Wojsk Lądowych* – załącznik do zarządzenia nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 r. *w sprawie nadania statutu Muzeum Wojsk Lądowych w Bydgoszczy*, Dz.Urz. Min. Obr. Nar. Nr 8, poz. 96, § 2.3.

Zgodnie z § 1 ww. rozporządzenia określa ono, zarówno szczegółowy zakres i tryb zabezpieczania zbiorów muzeum, przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą, jak i sposoby przygotowania zbiorów muzeum do ewakuacji w razie powstania zagrożenia[2].

Zgodnie z tym rozporządzeniem, muzea resortu obrony narodowej zobowiązane są do zabezpieczenia posiadanych kolekcji muzealnych w następujących płaszczyznach – w kontekście zagrożeń niemilitarnych:

- Niedopuszczenie do sytuacji, w której zbiory mogą zostać utracone, uszkodzone lub zniszczone w wyniku pożaru, kradzieży lub innego niebezpieczeństwa;
- ochrona miejsca przechowywania i eksponowania zbiorów;
- ochrona zbiorów w czasie transportu[3].

Rozporządzenie literalnie definiuje również na czym polegać ma niedopuszczenie do sytuacji, w której zbiory mogą zostać utracone, uszkodzone lub zniszczone w wyniku pożaru, kradzieży lub innego niebezpieczeństwa, wymieniając:

1) przestrzeganie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej;

2) opracowanie i wdrożenie instrukcji bezpieczeństwa pożarowego;

3) zapewnienie ewakuacji zbiorów oraz sprawdzanie organizacji i warunków ich ewakuacji;

4) stosowanie zabezpieczeń budowlanych, mechanicznych oraz elektronicznych, wykorzystywanych do zabezpieczenia muzeum i zbiorów przed kradzieżą i innym niebezpieczeństwem – które określa załącznik nr 1 do rozporządzenia;

5) spełnieniu wymogów dotyczących przechowywania i eksponowania krótkiej i długiej, technicznie sprawnej, przenośnej broni lufowej na amunicję scaloną, miotającą pociski energią gazów powstałych ze spalania ładunku miotającego, amunicji do tej broni lub innych przedmiotów przystosowanych do miotania jednego lub większej liczby pocisków – które określa załącznik nr 2 do rozporządzenia[4].

2 Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 *w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą*, Dz.U. z dn. 19.09.2014, poz. 1240, § 1.

3 Tamże, § 2.

4 Tamże, § 3 i § 7.

Podkreślić należy, iż w zakresie ochrony przeciwpożarowej muzea resortu obrony narodowej zobowiązane są do uwzględnienia swojej specyfiki. Stąd też ich instrukcja bezpieczeństwa pożarowego oprócz elementów, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.), zawierać musi także wskazanie:

1) potencjalnych zagrożeń pożarowych;
2) dróg i kierunków ewakuacji zbiorów;
3) sposobu sprawdzania organizacji i warunków ewakuacji zbiorów;
4) technicznych środków umożliwiających ewakuację zbiorów;
5) miejsc przechowywania i eksponowania najcenniejszych zbiorów;
6) postępowania przy zabezpieczaniu najcenniejszych zbiorów;
7) procedur powiadamiania dyrektora i pracowników muzeum oraz osób tworzących zespoły, o których mowa w pkt 8, o powstaniu zagrożenia;
8) imion i nazwisk osób tworzących zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów, a także zajmowanych przez te osoby stanowisk, z określeniem zakresu ich działania i odpowiedzialności[5].

W zakresie wymogów zabezpieczeń technicznych i zakresie ich stosowania w miejscach przechowywania i eksponowania zbiorów muzea zobowiązane są do dostosowania się do potencjalnych zagrożeń oraz do wartości zabezpieczanych zbiorów. Przeglądu stanu zabezpieczeń budowlanych i mechanicznych, w tym sprawdzenia kompletności kluczy, dokonuje się co najmniej raz w roku[6].

Ochrona miejsca przechowywania i eksponowania zbiorów polega na ochronie fizycznej i stosowaniu zabezpieczeń technicznych.

1. Ochrona fizyczna polega na:
   1) dozorze zbiorów;
   2) interwencji w sytuacjach stanowiących zagrożenie dla zbiorów, w ramach posiadanych kompetencji;
   3) obsłudze zabezpieczeń technicznych.
2. Ochronę fizyczną wykonują:
1) portier;
2) dozorca;
3) opiekun ekspozycji lub
4) kwalifikowany pracownik ochrony fizycznej lub pracownik ochrony fizycznej – będący pracownikami muzeum albo wykonujący zadania ochrony

5 Tamże, § 6.

6 Tamże, § 9 i 10.

na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia[7].

Rozporządzenie jednoznacznie definiuje też na czym polega ochrona zbiorów w czasie transportu, którą sprawuje się poprzez:

1) dostosowanie rodzaju środka transportu oraz rodzaju konwoju i liczby konwojentów do rodzaju zbiorów oraz ich wartości, z uwzględnieniem docelowego miejsca transportu oraz czasu jego trwania;

2) zapewnienie uczestnictwa kuriera muzealnego w transporcie zbiorów;

3) spełnienie wymagań w zakresie organizacji ochrony zbiorów w czasie transportu, które określa załącznik nr 3 do rozporządzenia[8].

Jednym z kluczowych dokumentów dla zabezpieczenia bezpieczeństwa zbiorów muzealnych w muzeach Ministra Obrony Narodowej jest plan ochrony muzeum, który zawierać musi następujące załączniki :

1) szkic sytuacyjny muzeum;

2) instrukcję zabezpieczania pomieszczeń, w tym sposób zarządzania kluczami do tych pomieszczeń;

3) instrukcję postępowania w przypadkach szczególnych, w szczególności kradzieży, napadu, podłożenia ładunku wybuchowego;

4) instrukcję ruchu osobowego i materiałowego;

5) instrukcję konwojową[9].

Przygotowanie zbiorów muzealnych wojskowych instytucji kultury do ewakuacji w razie powstania zagrożenia – zgodnie z rozporządzeniem do ewakuacji w razie powstania zagrożenia niemilitarnego polega na:

1) określeniu potencjalnych zagrożeń mogących doprowadzić do uszkodzenia, zniszczenia lub utraty zbiorów, wynikających z:

a) awarii, uszkodzenia lub zniszczenia infrastruktury technicznej, w szczególności instalacji elektrycznej, gazowej, wodno-kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania, wentylacji, klimatyzacji oraz innych urządzeń i instalacji znajdujących się w muzeum oraz jego najbliższym sąsiedztwie;

b) zjawisk pogodowych, w szczególności burz, huraganów, powodzi, upałów, silnych mrozów;

c) działań osób zwiedzających lub pracowników muzeum;

7 Tamże, § 17 i 18.

8 Tamże, § 22.

9 Tamże, § 27.

2) określeniu stref zagrożeń;

3) wyznaczeniu dróg ewakuacji zbiorów;

4) określeniu ilości i rodzaju niezbędnych środków technicznych do przeprowadzenia ewakuacji zbiorów;

5) zapewnieniu technicznych środków umożliwiających ewakuację zbiorów;

6) określeniu procedur pakowania i przemieszczenia zbiorów;

7) wskazaniu miejsca, w którym zbiory będą przechowywane do czasu ustania zagrożenia, z uwzględnieniem miejsca powstania zagrożenia i jego rodzaju oraz niezbędnej ochrony zbiorów w miejscach, w których zbiory będą przechowywane do czasu ustania zagrożenia;

8) wyznaczeniu osób tworzących zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów, ze wskazaniem zakresu ich działania i odpowiedzialności;

9) określeniu procedur powiadamiania dyrektora i pracowników muzeum oraz osób tworzących zespoły, o których mowa w pkt 8, o powstaniu zagrożenia;

10) określeniu form współpracy w zakresie ewakuacji zbiorów z zewnętrznymi służbami i instytucjami[10].

W przypadku powstania zagrożenia niemilitarnego, zagrożone zbiory ewakuuje się do miejsc, w których będą przechowywane do czasu ustania zagrożenia. O kolejności ewakuacji poszczególnych zagrożonych zbiorów decyduje stopień ich zagrożenia. W trakcie ewakuacji zagrożone zbiory zabezpiecza się przed utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Ewakuację zbiorów realizuje się na podstawie instrukcji przygotowania zbiorów do ewakuacji[11].

Zabezpieczenie zbiorów i dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego definiują – na arenie międzynarodowej „konwencje haskie". Konwencje te stały się podstawą i najbardziej powszechnym zbiorem prawa wojennego. Artykuł 27 regulaminu dotyczącego praw i zwyczajów wojny lądowej stwierdzał, że „podczas oblężeń i bombardowań należy stosować wszelkie niezbędne środki, ażeby w miarę możności oszczędzone zostały świątynie, gmachy służące celom nauki, sztuki i dobroczynności, pomniki historyczne, szpitale oraz miejsca, gdzie zgromadzeni są chorzy i ranni, pod warunkiem, ażeby te gmachy i miejsca nie służyły jednocześnie celom wojskowym". Obie konwencje haskie (IV, IX) w ograniczonym zakresie traktowały ochronę dóbr kultury, były jednak pierwszą międzynarodową kodyfikacją, którą ratyfikowała większość cywilizowanych państw. Polska ratyfikowała konwencję IV w 1927 roku, a konwencję IX w 1936 roku[12].

10 Tamże, § 28.

11 Tamże, § 29 i 30.

12 Zob. https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/ochrona-ludnosci/10185,Ochrona-dobr-kultury.html (05.05.2015).

Kontekst zagrożeń militarnych dla zbiorów muzealnych definiuje w Polsce ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) oraz rozporządzanie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 *w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych* (Dz.U. z dnia 29 września 2004 r. Nr 212, poz. 2153).

Art. 88.1 ustawy *o ochronie zabytków* szczególną rolę przypisuje Ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który opracowuje krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynuje realizację zadań mających na celu zabezpieczenie zabytków przed skutkami zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych[13].

Ochrona zabytków, na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, polega na planowaniu, przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu ich uratowanie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem[14].

Zagadnienia te realizowane są poprzez:

1) zapobieganie i prowadzenie prac przygotowawczych – w czasie poprzedzającym wystąpienie konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej;

2) podwyższenie gotowości – wprowadzanej w okresie narastania bezpośredniego zagrożenia przez właściwe organy kierowania kryzysowego, określone w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. Nr 62, poz. 558 i Nr 74, poz. 676);

3) reagowanie – w czasie wystąpienia i trwania konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej;

4) zabezpieczenie i dokumentowanie – po ustąpieniu konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej[15].

Według rozporządzenia zapobieganie i prowadzenie prac przygotowawczych obejmuje w szczególności następujące przedsięwzięcia i czynności:

1) opracowanie planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, jeżeli nie zostały one opracowane wcześniej, oraz ich aktualizację;

13 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm., art. 88.1.

14 Rozporządzania Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 *w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, Dz.U. z dnia 29 września 2004 r. Nr 212, poz. 2153, § 1.

15 Tamże.

2) kontrolę i doskonalenie stanu technicznego zabytków;

3) instalowanie i utrzymywanie w sprawności urządzeń i systemów zabezpieczenia zabytków, w tym sygnalizacji wykrywania i alarmowania;

4) wykonywanie ewidencji i dokumentacji zabytków podlegających ochronie;

5) projektowanie i wykonywanie inżynieryjno-technicznych prac zabezpieczających przy zabytkach.

Podwyższenie gotowości obejmuje następujące czynności:

1) demontaż i ukrycie najcenniejszych detali architektonicznych i elementów wyposażenia;

2) przygotowanie i rozmieszczenie znaków Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokołem o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212), zwanej dalej *Konwencją haską*;

3) zgromadzenie i utrzymywanie w gotowości urządzeń, sprzętu, narzędzi, opakowań, materiałów niezbędnych do wykonania prac zabezpieczających i działań ratowniczych;

4) zorganizowanie systemu monitorowania zagrożeń, alarmowania i powiadamiania;

5) wyznaczenie i przygotowanie zespołów ludzkich do prac zabezpieczających i działań ochronnych;

6) zorganizowanie współdziałania dyrektorów muzeów resortu obrony narodowej, organami administracji publicznej, specjalistycznych służb, jednostek i instytucji, Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz wolontariatu[16].

Zabezpieczenie i dokumentowanie obejmuje:

1) zabezpieczenie zabytków przed dalszą destrukcją po ustąpieniu bezpośredniego zagrożenia;

2) dokumentowanie zdarzeń, strat i podjętych działań;

3) informowanie właściwych organów administracji publicznej o stratach, podjętych działaniach i ewentualnych potrzebach pomocy.

W kontekście wystąpienia zagrożenia o charakterze militarnym w odniesieniu do eksponatów znajdujących się czasowo poza jednostką organizacyjną, dyrektor muzeum podejmuje decyzję dotyczącą zwrotu zabytku lub pozostawienia go w miejscu czasowego przechowywania[17].

Zaprezentowane rozważania, oparte w zasadniczej części na analizie obowiązujących aktów wykonawczych, stanowią zarys problemu poruszanej te-

16 Tamże.

17 Tamże.

matyki, który jest istotnym elementem działalności statutowej muzeów wojskowych, wpisanych do rejestru Wojskowych Instytucji Kultury Ministra Obrony Narodowej.

Bibliografia

Protokół *o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*, Haga 14 maja 1954 r., Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212.

Rozporządzanie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 *w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, Dz.U. z dnia 29 września 2004 r. Nr 212, poz. 2153.

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 *w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą*, Dz.U. z dn. 19.09.2014, poz. 1240.

Statut Muzeum Wojsk Lądowych – załącznik do zarządzenia nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 r. *w sprawie nadania statutu Muzeum Wojsk Lądowych w Bydgoszczy*, Dz.Urz. Min. Obr. Nar. Nr 8, poz. 96.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, Dz.U. Nr 62, poz. 558 i Nr 74, poz. 676.

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. *o muzeach*, Dz.U. 1997 Nr 5, poz. 24 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.

www.msw.gov.pl

4

Działania wspierające realizację zadań zarządzania kryzysowego

4.1 Ostrzeganie i prognozowanie o zaistniałych zagrożeniach dla ludności oraz o sposobach postępowania na każdym etapie rozwoju sytuacji kryzysowej

Bogdan Michailiuk

Wprowadzenie

W obliczu skali współczesnych zagrożeń, jakie wiążą się z klęskami żywiołowymi, katastrofami i awariami technicznymi czy skażeniami środowiska, można śmiało przyznać, iż niosą one olbrzymie straty, angażując potężne zasoby sił i środków, co pozwala stawiać je na szali równoważącej szalę zniszczeń wojennych. Aktualnie bezpieczeństwo narodowe i obrona narodowa obejmują w coraz większym zakresie poza siłą militarną zdolność ochrony i ratownictwa ludności, dóbr materialnych i środowiska przed zagrożeniami niemilitarnymi[1].

Państwo musi zatem być „szczególnie przygotowane do szybkiego i skutecznego opanowania i zlikwidowania lub zminimalizowania potencjalnego i realnego zagrożenia"[2]. Nie sposób nie zauważyć, że nawet najbardziej szczegółowo i przejrzyście opracowane koncepcje na wypadek zaistnienia zagrożenia nie będą wystarczające, jeśli poza planami reagowania nie zostaną również przygotowane środki ochrony ludności. Niezmiernie ważne staje się w tym miejscu dysponowanie skutecznym systemem ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach, a co się z tym wiąże przygotowanie społeczeństwa w zakresie umiejętności rozróżniania sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych oraz prawidłowego zachowania się po usłyszeniu alarmu.

Celem artykułu jest charakterystyka systemu alarmowania i ostrzegania ludności o zagrożeniach oraz wskazanie zmian, które wzmocniłyby jego skuteczność. W obliczu klęsk żywiołowych oraz wojen informacja, szybkość przekazu oraz dotarcie do możliwie największej liczby odbiorców jest postrzegana jako ta, która pozwala na zainicjowanie działań mających na celu zapewnienie

1 M. Renner, *National security. The economic and environmental dimension*, "Worldwatch Paper" 5/1989, Worldwatch Institute, Washington 1989, s. 19.

2 W. Kitler, *Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego* [w:] A. Skrabacz (red. nauk.), *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, CBW, Warszawa 2010, s. 19.

bezpieczeństwa własnego i bliskich. Niezmiernie istotna jest w tym względzie dbałość o dostęp oraz o edukację w zakresie znajomości sygnałów i komunikatów, która powinna być przedmiotem działań podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie na nadejście niepożądanego zdarzenia[3].

Ogólna charakterystyka ochrony ludności

Pojęcie „ochrona ludności" pozostaje wolne od definicji w aktualnie obowiązujących przepisach krajowych. „W związku z tym zadania realizowane w ramach szeroko rozumianej ochrony ludności są wykonywane na podstawie różnych aktów prawnych i przez różne podmioty (instytucje)"[4].

Warto by zatem przedstawić definicję, jaka pojawia się w innowacyjnych – niestety pozostających w fazie projektu – założeniach, stanowiących podwaliny ustawy *o ochronie ludności*. Projekt ustawy *o ochronie ludności* oddaje bowiem w pełni istotę ochrony ludności, postrzegając ją jako „zintegrowaną działalność organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania ochrony ludności, mająca na celu ochronę życia i zdrowia obywateli polskich i osób niebędących obywatelami polskimi przebywających na terytorium RP oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego na wypadek wystąpienia sytuacji zagrożenia"[5]. Odbywa się to poprzez:

– „zapewnienie warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi, a także zapewnienie fundamentalnych warunków przetrwania w obliczu zagrożenia;

– zapewnienie kooperacji zarówno systemów ratowniczych, monitorowania, ostrzegania i alarmowania, powiadamiania o zagrożeniach, jak i organów, służb oraz innych podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności;

– merytoryczne, organizacyjne, rzeczowe oraz finansowe wsparcie organizacji pozarządowych w zakresie wykonywania zadań z zakresu ochrony ludności;

– organizowanie i koordynowanie pomocy humanitarnej;

3 B. Michailiuk, *Zbiorowe środki ochrony ludności – wybrane problemy*, „Biuletyn WIChiR" 1/43/2014 „Materiały pokonferencyjne z Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej pn. *Ochrona człowieka i środowiska naturalnego przed skażeniami*", Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii, Warszawa 2014, s. 133.

4 *Narodowy Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020*, Załącznik do uchwały nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r., s. 40.

5 Projekt ustawy *o ochronie ludności* z dnia 31 sierpnia 2009 r., art. 2, pkt 1.

– zapewnienie zasobów, które mogą być pomocne przy realizacji zadań ochrony ludności;

– edukację społeczeństwa w kwestii kształtowania świadomości zagrożeń oraz podjęcia adekwatnych zachowań w przypadku ich wystąpienia[6].

Wśród zadań dotyczących ochrony ludności znajdują się m.in.:

– analiza potencjalnych zagrożeń i ocena ryzyka oraz monitorowania zagrożeń i szacowania ryzyka ich wystąpienia;

– prowadzenie edukacji społeczeństwa, kształtowanie świadomości zagrożeń i adekwatnych zachowań społecznych;

– przygotowanie i szkolenie podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności;

– opracowywanie i wdrażanie programów ratownictwa i ochrony ludności;

– przygotowanie warunków do ochrony ludności, w tym do ewakuacji;

– tworzenie zasobów ochrony ludności"[7].

Z kolei w przypadku zaistnienia zagrożenia ma miejsce:

– „informowanie, ostrzeganie i alarmowanie ludności;

– wymiana i analizowanie informacji pochodzących z systemów monitorowania zagrożeń pomiędzy podmiotami zaangażowanymi;

– wskazywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;

– prowadzenie działań ratowniczych;

– prowadzenie ewakuacji ludności"[8].

Indywidualne środki ochrony ludności

Ochrona ludności dzieli się na ochronę zbiorową oraz indywidualną. Na poziomie zbiorowym prowadzona jest przez instytucje i obejmuje takie działania, jak ewakuacja, tworzenie miejsc schronienia, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie o nich. Natomiast na poziomie indywidualnym dokonuje się poprzez działania obywateli, jak znajomość sygnałów alarmowych oraz stosownych działań podejmowanych po ich usłyszeniu (rys. 1).

6 Tamże.

7 Projekt założeń do projektu ustawy *o ochronie ludności* (wersja z 22 października 2014 r.), s. 5–6.

8 Tamże, s. 6.

Indywidualne środki ochrony ludności - znajomość:	sygnałów alarmowych oraz stosownych działań podejmowanych po ich usłyszeniu
	zasad, tras i miejsc ewakuacji
	zasad udzielania pierwszej pomocy osobom poszkodowanym
	zasad przygotowania własnego mieszkania, budynku, ujęcia wody i środków żywnościowych do ochrony przed skutkami katastrof i kryzysów
	sposobów samodzielnego likwidowania zarzewi różnych katastrof, np. pożarów
	posiadanie indywidualnych środków ochrony, umiejętność posługiwania się nimi oraz ich konserwacja

Źródło: opracowanie własne.

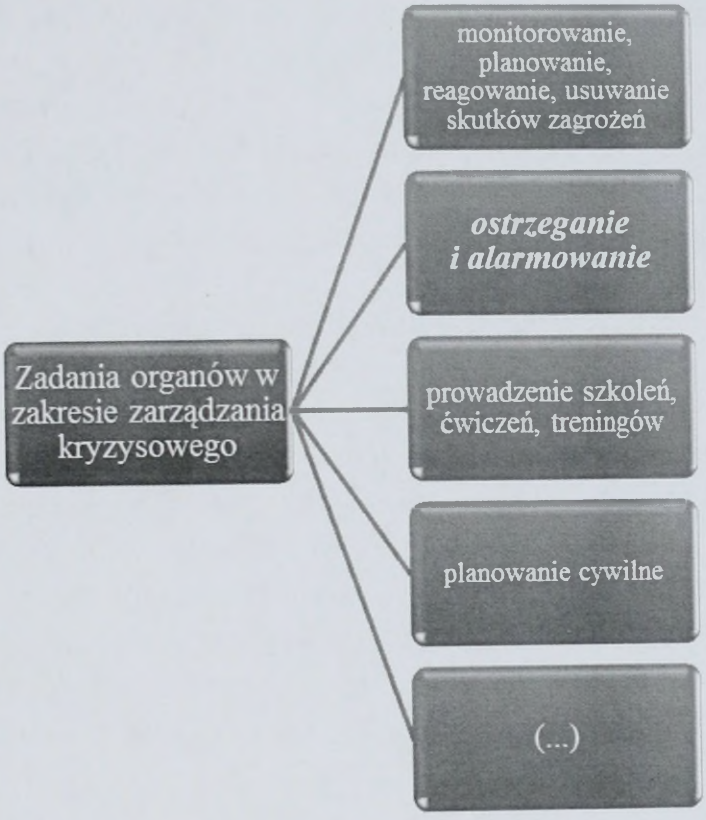
Rys. 1. Indywidualna ochrona ludności

Na kartach niniejszego artykułu autor podejmie problematykę pierwszego z wyżej wskazanych elementów, a konkretniej ostrzegania o zagrożeniach i alarmowania o nich ludności.

Ostrzeganie i alarmowanie

Podstawowe pojęcia, organizacja i uregulowania prawne

Ostrzeganie i alarmowanie stanowi jedno z licznych ustawowych zadań organów administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego, podejmowanych w celu ochrony zdrowia, życia i mienia w obliczu różnych zagrożeń (rys. 2).



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2012 r., poz. 951.

Rys. 2. Zadania organów w zakresie zarządzania kryzysowego

Celem alarmowania i ostrzegania jest „unikanie strat w ludziach i środkach materialnych w sytuacji wystąpienia zagrożenia lub zdarzenia mającego charakter katastrofy"[9]. Powyższy cel zostanie osiągnięty poprzez:

- działania zapobiegawcze;
- działania prewencyjne;
- monitorowanie stanu środowisk, w których powstają zagrożenia;
- zapewnienie obiegu informacji między organami zarządzającymi w sytuacji wystąpienia zagrożenia;
- przekazanie ludności informacji o zagrożeniu w odpowiednim czasie[10].

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. *w sprawie systemów wykrywania i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów*

9 A. Gryguć, *Ostrzeganie ludności o zagrożeniach i alarmowanie*, Materiały z kursu pn. *Organizacja obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu, województwa*, Studium Prawa Europejskiego, e-learning, 25 II–30 VI 2013 r., s. 8.

10 A. Gryguć, *Ostrzeganie ludności...*, s. 8.

w tych sprawach (D.U. z 2013 r., poz. 96)[11] definiuje pojęcie alarmowania jako „działania mające na celu natychmiastowe przekazanie sygnału do właściwych terytorialnie władz, służb i do ludności na danym terenie, informującego o zagrożeniu skażeniem, skażeniu lub o sytuacji kryzysowej, które zaistniały na skutek katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, działań terrorystycznych lub na skutek zagrożenia wojennego lub wojny"[12]. Z kolei ostrzeganie określa jako „działania mające na celu przekazanie komunikatów i informacji uprzedzających o prawdopodobnych zagrożeniach i zalecających podjęcie działań zabezpieczających i ochronnych oraz instruujące o sposobach wykonania takich działań"[13].

Podstawę prawną wszelkich działań w zakresie ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach stanowi wspomniane wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. *w sprawie systemów wykrywania i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach.*

Za zadania wykrywania, ostrzegania i alarmowania odpowiedzialny jest Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania, nad którym nadzór sprawuje Minister Obrony Narodowej przy pomocy Centralnego Ośrodka Analizy Skażeń Sił Zbrojnych[14].

Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania

Systemy wykrywania skażeń i alarmowania o skażeniach to „powiązany organizacyjno-technicznie zespół elementów przeznaczonych do identyfikacji skażeń, wytwarzania, gromadzenia, przetwarzania i wstępnej analizy informacji o uwolnieniu do środowiska toksycznych środków chemicznych, materiałów promieniotwórczych, zakaźnych czynników biologicznych i powstaniu ognisk zakażeń, a także o powstałych w następstwie takich zdarzeń skażeniach oraz o potencjalnych źródłach tych zagrożeń"[15].

Dla ograniczenia czynnika zaskoczenia potencjalnych zagrożeń utrzymuje się w ciągłym działaniu szereg służb i dyżurów na różnych szczeblach władzy cywilnej.

Z uwagi na powyższe, celem zapewnienia odpowiednich działań i organizowania ochrony ludności przed zagrożeniami związanymi z działaniami zbroj-

11 Wydane na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.).

12 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. *w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach.* (Dz.U. z dnia 21 stycznia 2013 r., poz. 96), § 2 ust. 2.

13 Tamże, § 2 ust. 6.

14 Tamże, § 3 ust. 2.

15 Tamże, § 2 ust. 12.

nymi bądź ze zbliżaniem się czy zaistnieniem niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi, związanego z wystąpieniem klęsk żywiołowych, awarii technicznych, zagrożeń środowiska oraz innych wpływających na porządek publiczny zdarzeń społecznych, zorganizowano system wykrywania i alarmowania (SWA). Jednostki organizacyjne SWA funkcjonują w czasie pokoju (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego), tworząc zarazem system wczesnego ostrzegania (SWO). Do wykonywania zadań dotyczących wykrywania zagrożeń, przekazywania informacji o ich wystąpieniu, opracowywania danych oraz ostrzegania i alarmowania jest zobligowana działająca 24 h/d służba Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego (WCZK) oraz powiatowe centra zarządzania kryzysowego (PCZK).

W razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, celem zapobieżenia skutkom katastrofy naturalnej, awarii technicznej bądź działań terrorystycznych, mogących spowodować różnego rodzaju skażenia, systemy te funkcjonują w ramach jednolitego Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania[16].

Wszelkie plany i procedury współdziałania podmiotów i jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez ministrów lub im podległych w realizacji zadań w ramach KSWSiA opracowuje, aktualizuje i uruchamia Minister Obrony Narodowej we współpracy z ministrami właściwymi do spraw: wewnętrznych, zdrowia, administracji publicznej, rolnictwa, rynków rolnych, gospodarki morskiej, środowiska oraz gospodarki wodnej.

Ministra Obrony Narodowej w koordynacji w zakresie jednolitości i interoperacyjności funkcjonowania systemów wchodzących w skład KSWSiA wspiera również dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa[17].

W skład KSWSiA wchodzą systemy wykrywania skażeń i alarmowania o skażeniach obejmujące[18]:

– system wykrywania skażeń SZ RP;

16 Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania został utworzony w 2006 r., po czym – w styczniu 2013 r. – uległ częściowej modernizacji. W zmianach tych szczególny nacisk położono na wprowadzenie i upowszechnienie wśród ludności nowych sygnałów alarmowych oraz przestrojeniu syren adekwatnie do wymagań wskazanych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. Obszarem funkcjonowania systemu jest terytorium Polski. Jak już wyżej wspomniano, KSWSiA stanowi element składowy systemu obejmującego obszar NATO, stąd niezwykle istotna kooperacja w transnarodowym obiegu informacji o zdarzeniach będących domeną zainteresowania tego systemu. Za: B. Michaliuk, *Miejsce Krajowego Systemu Skażeń i Alarmowania w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 372.

17 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. ..., § 3 ust. 1 i § 6 ust. 2.

18 Tamże, § 4 ust. 1.

– sieci i systemy nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych w kraju oraz krajowe punkty kontaktowe dla międzynarodowych systemów nadzoru nad zagrożeniami zdrowia bądź życia dużych grup ludności;

– system stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych i placówek prowadzących pomiary skażeń promieniotwórczych;

– nadzorowane przez wojewodów wojewódzkie systemy wykrywania skażeń i alarmowania oraz wojewódzkie systemy wczesnego ostrzegania o zagrożeniach;

– systemy nadzoru epizootycznego, fitosanitarnego, nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego i paszami oraz nadzoru nad produktami rolno-spożywczymi.

Organy i jednostki organizacyjne, które dokonują analizy skażeń i oceny sytuacji, obejmują[19]:

– organy i jednostki organizacyjne prowadzące działania interwencyjne w sytuacji wystąpienia skażeń;

– formacje obrony cywilnej wykonujące zadania z zakresu monitoringu, wykrywania i rozpoznania skażeń oraz alarmowania o skażeniach;

– dyrektorów urzędów morskich w zakresie swoich kompetencji.

Po wprowadzeniu wyższych stanów gotowości obronnej lub stanów nadzwyczajnych SWO wchodzi w skład SWA jako jego integralna część.

W ramach SWA i SWO ma miejsce wymiana informacji z jednostkami MON, Policji, służb sanitarnych, meteorologicznych, ochrony środowiska, weterynaryjnych itd. w zakresie przekazywania danych dotyczących katastrof, awarii, skażeń, zakażeń i innych nadzwyczajnych zagrożeń dla ludności oraz środowiska. Okresowo prowadzony jest również przekaz informacji dotyczących warunków meteorologicznych, pomiarów mocy dawki w terenie, kontroli napromienienia czy skażeń komponentów środowiska i żywności.

Ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach (w tym o skażeniach) odbywa się za pośrednictwem:

– scentralizowanych systemów alarmowych sterowanych radiowo (zespoły syren alarmowych podłączone do central sterujących);

– pojedynczych syren alarmowych;

– rozgłośni radiowych i ośrodków telewizyjnych (na zasadzie porozumień z wojewodą o wykonywaniu zadań na rzecz SWA i SWO);

– urządzeń nagłaśniających (stacjonarne i na pojazdach);

– pozostałych, m.in. radiowęzłów, gongów, dzwonów, telewizji kablowych.

„Podmioty, części składowe systemu, w przypadku wykrycia zagrożenia skażeniami lub stwierdzenia wystąpienia skażeń przez podległe im systemy,

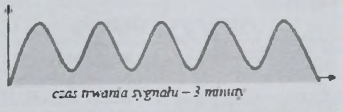
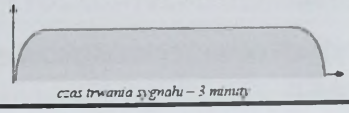
19 Tamże, § 4 ust. 2.

niezwłocznie powiadamiają właściwy terytorialnie dla miejsca takiego zdarzenia organ administracji publicznej"[20].

Sygnały alarmowe i komunikaty ostrzegawcze

Na terytorium RP obowiązują następujące sygnały alarmowe i komunikaty ostrzegawcze[21]:

- ogłoszenie alarmu;
- odwołanie alarmu;
- uprzedzenie o zagrożeniu skażeniami i odwołanie uprzedzenia o zagrożeniu skażeniami;
- uprzedzenie o zagrożeniu zakażeniami i odwołanie uprzedzenia o zagrożeniu zakażeniami;
- uprzedzenie o klęskach żywiołowych i zagrożeniu środowiska i odwołanie uprzedzenia o klęskach żywiołowych i zagrożeniu środowiska.

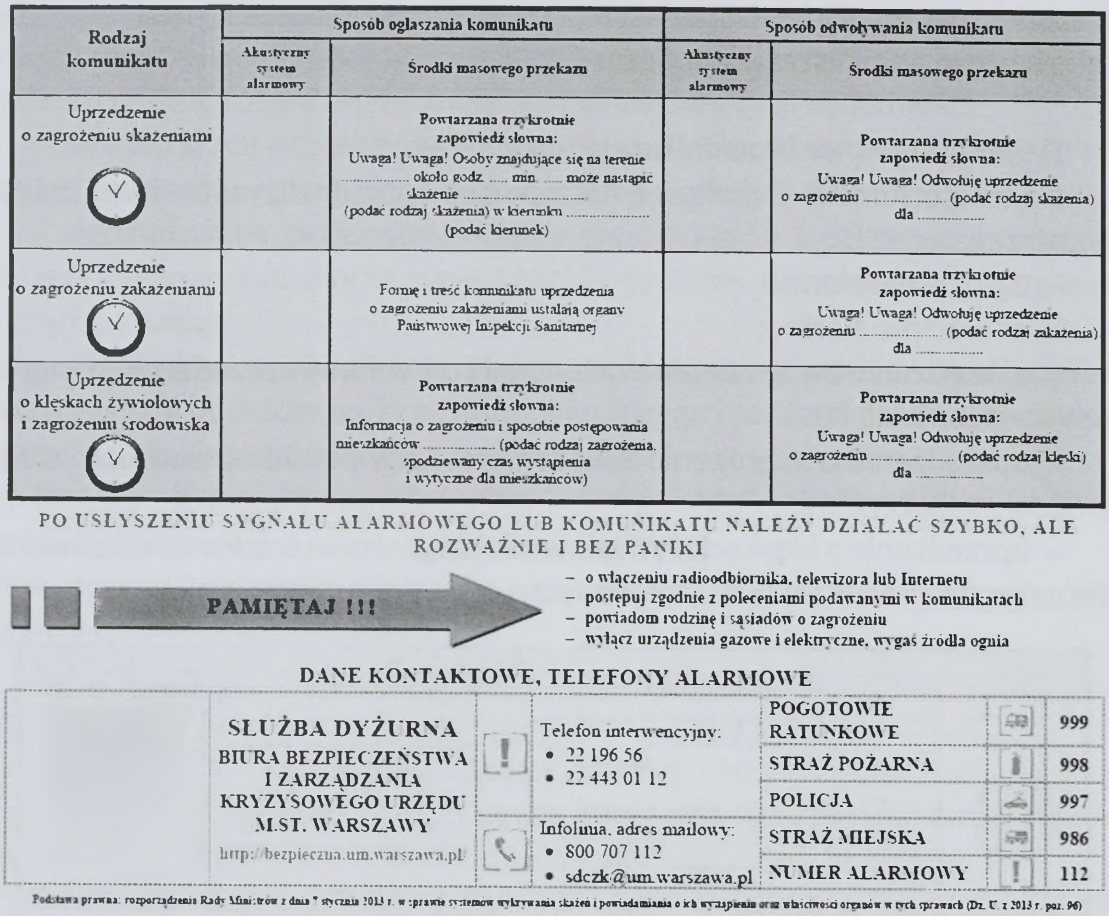
Rodzaj alarmu	Sposób ogłaszania alarmów		
	Akustyczny system alarmowy	Środki masowego przekazu	Wizualny sygnał alarmowy
Ogłoszenie alarmu 	**Sygnał akustyczny – modulowany dźwięk syreny w okresie trzech minut** 	Powtarzana trzykrotnie zapowiedź słowna: **Uwaga! Uwaga! Uwaga! Ogłaszam alarm (podać przyczynę, rodzaj alarmu itp.) ..... dla .....**	**Znak żółty w kształcie trójkąta** lub w uzasadnionych przypadkach innej figury geometrycznej 
Odwołanie alarmu 	**Sygnał akustyczny – ciągły dźwięk syreny w okresie trzech minut** 	Powtarzana trzykrotnie zapowiedź słowna: **Uwaga! Uwaga! Uwaga! Odwołuję alarm (podać przyczynę, rodzaj alarmu itp.) ..... dla .....**	

Źródło: http://www.rembertow.waw.pl/strona-1877-tabela_sygnalow_alarmowych.html (14.05.2015).

Rys. 3. Rodzaje alarmów i sygnałów alarmowych powszechnie obowiązujących na terenie RP

20 F.R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczpospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2012, s. 106.

21 *Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów* z dnia 7 stycznia 2013 r.



Rodzaj komunikatu	Sposób ogłaszania komunikatu		Sposób odwoływania komunikatu	
	Akustyczny system alarmowy	Środki masowego przekazu	Akustyczny system alarmowy	Środki masowego przekazu
Uprzedzenie o zagrożeniu skażeniami		Powtarzana trzykrotnie zapowiedź słowna: Uwaga! Uwaga! Osoby znajdujące się na terenie ..... około godz. ..... min. ..... może nastąpić skażenie ..... (podać rodzaj skażenia) w kierunku ..... (podać kierunek)		Powtarzana trzykrotnie zapowiedź słowna: Uwaga! Uwaga! Odwołuję uprzedzenie o zagrożeniu ..... (podać rodzaj skażenia) dla .....
Uprzedzenie o zagrożeniu zakażeniami		Formę i treść komunikatu uprzedzenia o zagrożeniu zakażeniami ustalają organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej		Powtarzana trzykrotnie zapowiedź słowna: Uwaga! Uwaga! Odwołuję uprzedzenie o zagrożeniu ..... (podać rodzaj zakażenia) dla .....
Uprzedzenie o klęskach żywiołowych i zagrożeniu środowiska		Powtarzana trzykrotnie zapowiedź słowna: Informacja o zagrożeniu i sposobie postępowania mieszkańców ..... (podać rodzaj zagrożenia, spodziewany czas wystąpienia i wytyczne dla mieszkańców)		Powtarzana trzykrotnie zapowiedź słowna: Uwaga! Uwaga! Odwołuję uprzedzenie o zagrożeniu ..... (podać rodzaj klęski) dla .....

Źródło: http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&id=116145 (14.05.2015).

Rys. 4. Rodzaje komunikatów ostrzegawczych powszechnie obowiązujących na terenie RP

Wprowadzenie i ogłaszanie oraz odwoływanie sygnału alarmowego lub komunikatu ostrzegawczego

Decyzje o wprowadzeniu lub ogłoszeniu sygnału alarmowego lub komunikatu ostrzegawczego, a także o ich odwołaniu, podejmuje właściwy terytorialnie organ administracji publicznej[22].

Wykorzystanie sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych w ramach treningów i ćwiczeń dotyczących systemów wykrywania i alarmowania możliwe jest po ogłoszeniu rozpoczęcia treningów lub ćwiczeń przez właściwe terytorialnie organy administracji publicznej, z 24-godzinnym wyprzedzeniem, w środkach masowego przekazu i w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Ogłoszenie zawiera informacje o zakresie i zasięgu terytorialnym prowadzonego treningu lub ćwiczenia[23].

22 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. ..., § 10 ust. 4.

23 Tamże, § 10 ust. 3.

Informacja na temat włączenia syren w dniu 25.04.2013 r.

24-04-2013

Informacja na temat włączenia syren alarmowych

Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego Miasta Lublin informuje, że w dniu **25 kwietnia 2013 roku o godzinie 12:00** w ramach planowego treningu Systemu Wykrywania i Alarmowania zostaną włączone na 1 minutę syreny na terenie Lublina. Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego prosi mieszkańców o niepodejmowanie w związku z włączeniem syren żadnych działań. Szczegółowy harmonogram testowego włączania syren alarmowych w 2013 roku, dostępny jest na stronie Samorządu Miasta Lublin www.um.lublin.eu w dziale Urząd dla mieszkańców, w zakładce Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe / **Syreny alarmowe – treningi, harmonogramy/ 2013**. Natomiast opisy sygnałów alarmowych znajdują się w zakładce **sygnały alarmowe.** Celem treningu jest doskonalenie działania jednostek i elementów systemów – SYSTEMU WYKRYWANIA i ALARMOWANIA (SWA) oraz SYSTEMU WCZESNEGO OSTRZEGANIA

w przesyłaniu, przekazywaniu i informowaniu o zagrożeniach oraz o prowadzeniu akcji ratunkowej pomiędzy poszczególnymi ogniwami, służbami i jednostkami ratowniczymi.

Jarosław Drozd, BM

Źródło: http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&id=187251 (11.04.2015).

Rys. 5. Informacja o planowanym treningu zamieszczona na e-stronie urzędowej

Do ogłaszania (odwoływania) alarmów i komunikatów ostrzegawczych wykorzystuje się następujące urządzenia:

- systemy alarmowe miast;
- wizualne sygnały alarmowe (znaki graficzne);
- centralną oraz regionalne rozgłośnie Polskiego Radia i ośrodki Telewizji Polskiej;
- radiowęzły radiolinii przewodowej;
- syreny nie włączone do miejskich systemów alarmowych (syreny zakładów pracy, ochotniczych straży pożarnych itp.).

Sygnały alarmowe przekazywane zastępczymi środkami alarmowymi (dzwony, syreny ręczne, gongi, buczki itp.) ustala właściwy terenowy szef obrony cywilnej. W 2013 r. dokonano wdrożenia i upowszechnienia nowych sygnałów alarmowych i przestrojenia syren, zgodnie z wymogami wspomina-

nego już na kartach artykułu rozporządzenia z 7 stycznia 2013 roku[24]. Potęga Internetu sprawiła, że stał się on również narzędziem wykorzystywanym do kontaktu z ludnością cywilną.

Ostrzeżenie o przymrozkach z dnia 10.04.2015r.
10-04-2015
Urząd Miasta Lublin Wydział Bezpieczeństwa Mieszkańców i Zarządzania Kryzysowego **Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego** 20-020 Lublin, ul. Lipowa 27, tel. 81 466-17-14 (całodobowo), fax 81 466-17-01 e-mail: mczk@lublin.eu BM-ZK.5533.1.17.2015 Lublin, 10 kwietnia 2015 r. **OSTRZEŻENIE O PRZYMROZKACH** **Data i godzina wydania**: 13:18 dnia 10.04.2015 r. **Nazwa biura**: IMGW-PIB Biuro Prognoz Meteorologicznych i Komercyjnych w Warszawie **Zjawisko**: Przymrozki **Stopień zagrożenia**: 1 **Ważność**: od godz. 00:00 dnia 11.04.2015 r. do godz. 08:00 dnia 11.04.2015 r.. **Obszar**: miasto Lublin i powiat lubelski **Przebieg**: Prognozuje się spadek temperatury do -1°C, przy gruncie do -5°C. **Prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska:** Przymrozki: 90% **Uwagi**: Brak **Opracował:** Mariusz Cebula Kierownik Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego /-/ Jarosław Grządka
Rafał Staliński, BM

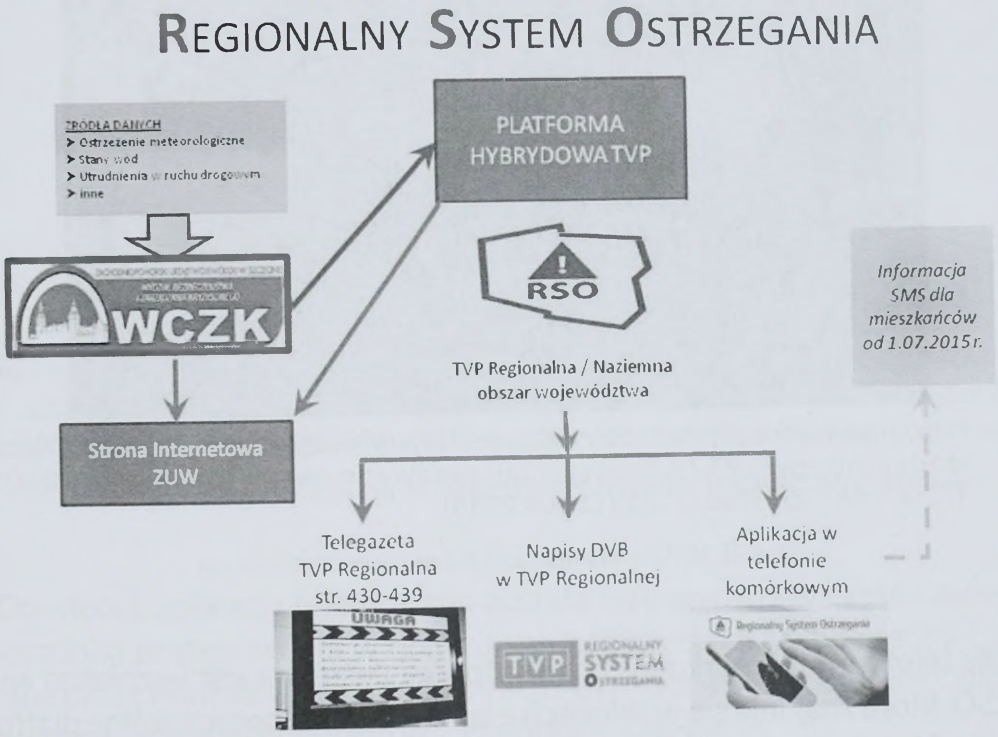
Źródło: http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&id=237501 (11.04.2015).

Rys. 6. Ostrzeżenie o przymrozkach zamieszczona na e-stronie urzędowej

24 Szef Obrony Cywilnej Kraju, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce za 2013 r.*, Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2014, s. 5.

Regionalny system ostrzegania (RSO)

O złych warunkach (nawałnicach, powodzi czy innych zdarzeniach mogących zagrażać życiu lub zdrowiu) informuje mieszkańców właściwy terytorialnie organ administracji publicznej. Od 1 stycznia 2015 r. może tego dokonywać za pośrednictwem nowego narzędzia – Regionalnego Systemu Ostrzegania (RSO). RSO działa w naziemnej telewizji cyfrowej (pod warunkiem uruchomienia opcji wyświetlania napisów); istnieje także specjalna aplikacja na smartfony.



Źródło: http://www.polczyn-zdroj.pl/regionalny-system-ostrzegania-rso/ (11.04.2015).

Rys. 7. Regionalny System Ostrzegania

Komunikat opracowuje Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, następnie ostrzeżenie pojawia się:

– „na stronach internetowych urzędów wojewódzkich;

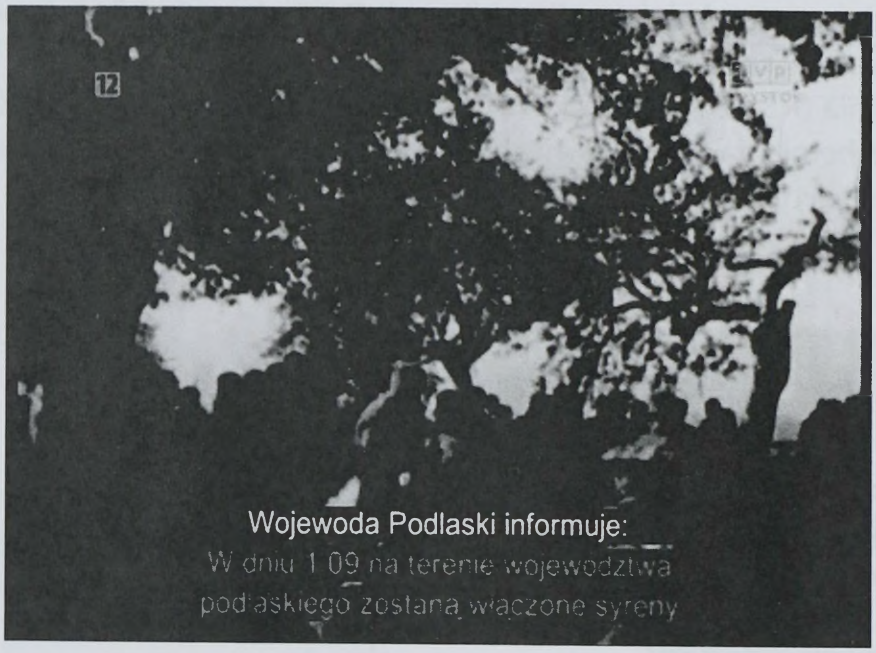
– w TVP Regionalnej (telegazeta od str. 430, platforma hybrydowa, napisy DVB);

– w aplikacji mobilnej (systemy operacyjne Android, iOS, WindowsPhone)"[25].

Komunikaty są wyświetlane na ekranie telewizorów w formie napisów, w sposób zwięzły informując i odsyłając do szczegółów, np. usytuowanych na

25 http://www.lublin.uw.gov.pl/regionalny-system-ostrzegania-juz-dziala (11.04.2015).

określonej stronie telegazety. W telewizorach dostosowanych do potrzeb telewizji hybrydowej[26] istnieje opcja przejścia na stronę oferującą, np. filmową informację dotyczącą zagrożenia (zob. rys. 8).

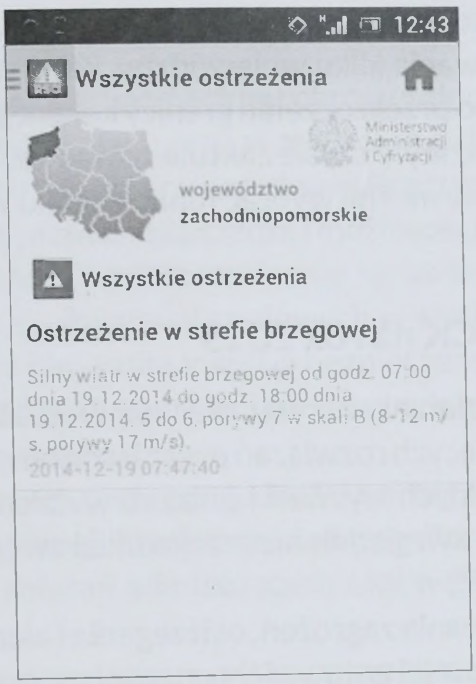


Źródło: http://mazowieckie.pl/pl/urzad/zarzadzanie-kryzysowe/regionalny-system-ostrz/najczesciej-zadawane-py/29574,Najczesciej-zadawane-pytania.html?sid=f0605d6c1020f7c8e7fa5255ada51313 (11.04.2015).

Rys. 8. RSO – komunikat na ekranie telewizora

Dla telefonów komórkowych/smartfonów dostępna jest bezpłatna aplikacja RSO, która znajduje się w sklepach z aplikacjami na poszczególne platformy (Google Play, Apple App Store, Windows Phone Store). Można ją wyszukać po słowach kluczowych „RSO" czy „Regionalny System Ostrzegania" (zob. rys. 9). Oprócz tego, na ekranie telefonu/smartfona w części dla kierowców pojawiają się informacje drogowe.

26 Łączącej telewizję z Internetem.



Źródło: http://mazowieckie.pl/pl/urzad/zarzadzanie-kryzysowe/regionalny-system-ostrz/najczesciej-zadawane-py/29574,Najczesciej-zadawane-pytania.html?sid=f0605d6c1020f7c8e7fa5255ada51313 (11.04.2015).

Rys. 9. RSO – komunikat na ekranie telefonu komórkowego (smartfona)

Co więcej, aplikacja telefoniczna została wzbogacona w część zawierającą poradniki postępowania w obliczu sytuacji kryzysowych. Poradniki opracowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pogrupowano w następujące kategorie:

- poradnik obywatela;
- alarmowanie i ostrzeganie;
- ewakuacja;
- pożary;
- powodzie i podtopienia;
- skażenia, epidemie, zatrucia;
- pogodowe zjawiska ekstremalne;
- terror;
- bezpieczny wypoczynek;
- zagrożenia naturalne i techniczne[27].

Wciąż trwają prace nad uruchomieniem systemu wysyłania ostrzeżeń za pomocą SMS-ów. Realizowane są także projekty ukierunkowane na udoskonalenie aplikacji mobilnej RSO – obecnie można zaznaczyć tylko jedno woje-

27 https://mac.gov.pl/projekty/regionalny-system-ostrzegania-rso (11.04.2015).

wództwo, co w przypadku osób podróżujących po kraju jest to dosyć uciążliwe (w momencie pokonywania kilku województw, korzystający z aplikacji muszą zmieniać ustawienia po przekroczeniu granicy kolejnego województwa). Dąży się do tego, by w najbliższym czasie zaktualizować aplikację o funkcję „całego kraju"; docelowo będzie można wybrać funkcję „kilku województw".

Założenia Szefa OCK na rok 2015

Zasadniczym celem działania obrony cywilnej w 2015 r. będzie „doskonalenie obecnie obowiązujących rozwiązań organizacyjno-prawnych (...), dostosowywanie ich do aktualnych wyzwań i potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z (...) ostrzeganiem i alarmowaniem"[28].

W zakresie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania należy:

1) „utrzymywać w stałej gotowości system alarmowania ludności oraz dążyć do określenia założeń do technicznej modernizacji radiowego analogowego systemu alarmowania i powiadamiania ludności opartego o elektroniczne i elektryczne syreny alarmowe i sukcesywnie go modernizować;

2) doskonalić wojewódzki system wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. *w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz.U z 2013 r., poz. 96), osiągając pełną jego gotowość do działania podczas ćwiczenia „PATROL 2015" realizowanego w ramach Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania;

3) doskonalić umiejętności posługiwania się aplikacją SI PROMIEŃ oraz uczestniczyć w comiesięcznych sprawdzeniach łączności;

4) doskonalić system powszechnego ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach uderzeniami z powietrza oraz uczestniczyć w jego comiesięcznych treningach"[29].

28 Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 10 października 2014 r. *do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r.*

29 Tamże, s. 2.

Wnioski

„Przygotowanie powszechnej i skutecznej ochrony ludności w miejscu zamieszkania, zakładach pracy i szkołach oraz w miejscach publicznych zdaje się być jednym z czołowych potrzeb obrony narodowej Rzeczypospolitej Polskiej"[30].

Społeczeństwo jest „największą szansą i możliwością współczesnej demokracji, a [jego] świadomość i zainteresowanie sprawami bezpieczeństwa decyduje o angażowaniu się instytucji rządowych w wysiłek obronny"[31]. Dlatego też zainteresowanie obywateli kwestią bezpieczeństwa nie pozostaje bez wpływu na działania ze strony decydentów, a wręcz wzmaga ich zaangażowanie w projektowanie lepszego jutra.

Dążenie do zapewnienia ochrony ludności wymaga nie tylko:

– ciągłej **analizy potencjalnych zagrożeń** (monitoring zagrożeń),

– **podejmowania działań eliminujących** możliwość ich wystąpienia (zapobieganie),

– ale również – w przypadku wystąpienia zagrożenia – przede wszystkim:

– **współpraca** pomiędzy podmiotami administracji zespolonej i niezespolonej (np. PSP, WSzW);

– właściwej **komunikacji z ludnością** cywilną (ostrzeganie i alarmowanie).

Niemniej istotne znaczenie ma **edukacja społeczeństwa w zakresie znajomości sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych**. Właściwe przygotowanie społeczeństwa w kwestii rozpoznawania sygnałów alarmowania i postępowania po usłyszeniu komunikatów ostrzegawczych są bardzo ważne dla ochrony ludności w obliczu zagrożenia.

Ważnym jest również **uporządkowanie w zakresie regulacji prawnych** – od długiego czasu (maj 2009 r.) istnieje projekt ustawy *o ochronie ludności*, który pod tym pojęciem winien uregulować wszystko, co jest związane z bezpieczeństwem obywateli. Po dziś dzień trwają prace nad projektem – utworzono *Projekt założeń do projektu ustawy...* oraz *Narodowy Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020*. Celem zapewnienia spójności działań w zakresie ochrony ludności nieodzowne wydaje się jednolite i kompleksowe uregulowanie w jednym akcie prawnym wszelkich istotnych przedsięwzięć wdrażanych w związku z realizacją zadań w sferze ochrony ludności. Pozwoli to na przypisanie podmiotom zobowiązanym do ich wykonania czytelnych za-

30 B. Michailiuk, *Rescue and civil protection subsystem*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej", Warszawa 2013, s. 307.

31 A. Skrabacz, *Ochrona ludności w Polsce w XXI wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Merkeriusz Agmarkt, Tarnów 2006, s. 38.

kresów odpowiedzialności i zasad działania. Nadrzędny akt prawny pozwoli na uregulowanie kwestii tak istotnych z punktu bezpieczeństwa.

Ostrzeganie i alarmowanie w sytuacjach zagrożeń to obowiązek organów administracji publicznej, który polega na przekazywaniu informacji, w tym także w formie komunikatów ostrzegawczych i alarmowych, o możliwości wystąpienia zagrożenia, przewidywanym rozwoju sytuacji, sposobach zapobiegania i postępowania w przypadku powstania zagrożenia[32].

Celowym wydaje się podjęcie działań ukierunkowanych na wykreowanie ogólnopolskiego, powszechnego projektu, który przyniósłby profity w postaci innowacyjnego, adekwatnego do potrzeb, ale i czasów, rozwiązania systemu ostrzegania i alarmowania ludności, co implikuje potrzebę modernizacji przestarzałych już

W obliczu rozlicznych światowych konfliktów (a zwłaszcza na usytuowanej tuż obok Ukrainie) nie sposób nie poruszać problematyki dotyczącej przygotowania Polski na wypadek zagrożenia skażeniami, zagrożeniami niemilitarnymi czy na wypadek wojny.

Szczególna potrzeba wynika ze słabej organizacji ochrony ludności w naszym kraju na tle przygotowania i funkcjonowania systemu ochrony ludności w innych państwach UE i NATO. Diametralna zmiana sytuacji na gruncie polskim implikuje potrzebę „wzmożonego wysiłku intelektualnego przy doskonaleniu prac legislacyjnych, zaangażowania ze strony osób doświadczonych na gruncie omawianego zagadnienia, umiejętności współdziałania oraz czerpania z osiągnięć i rozwiązań z innych państw. Wiążę się to z koniecznością przyjęcia postawy gotowości do codziennego sprostania zagrożeniom niemilitarnym o skutkach równie groźnych, jak wojny"[33].

Bibliografia

Błądek J., *Monitoring i analiza skażeń środowiska na potrzeby sił zbrojnych i obrony cywilnej*, WAT, Warszawa 1999.

Chęciński J., *Ochrona ludności we współczesnej wojnie*, MON, Warszawa 1977.

Chocha B., *Obrona terytorium kraju*, MON, Warszawa 1974.

Guzik-Makaruk E.M. (red.), *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

32 *Narodowy Program Ratownictwa i Ochrony Ludności...*, s. 43.

33 B. Michailiuk, *Rescue and civil protection...*, s. 307.

Jagielska K., *Informator o powszechnej samoobronie ludności*, Skrypt opracowany przez Urząd Gminy w Dębnie, październik 2012.

Jakubczak R., Skrabacz A., Gąsiorek K. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI w.*, Bellona, Warszawa 2008.

Jasińska Ł. Grosset R., *Edukacja społeczeństwa w zakresie zagrożeń chemicznych*, Edura, Warszawa 2006.

Kalinowski R., *Ochrona ludności – Bezpieczeństwo, nauka i edukacja*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2011.

Kalinowski R., *Wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie ludności*, AON, Warszawa 1996.

Kitler W., *Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego* [w:] Skrabacz A. (red. nauk.), *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, CBW, Warszawa 2010.

Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, TWO, Warszawa 2010.

Krynojewski F.R., *Obrona cywilna Rzeczpospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2012.

Materiały z kursu pn. *Organizacja obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu, województwa*, Studium Prawa Europejskiego, e-learning, 25 II–30 VI 2013 r.

Materiały z sympozjum *Ochrona ludności – wczoraj i dziś*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, 28.11.2012.

Michailiuk B., *Miejsce Krajowego Systemu Skażeń i Alarmowania w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.

Michailiuk B., *Rescue and civil protection subsystem*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej", Warszawa 2013.

Michailiuk B., Wątor W., *Ratownictwo chemiczne*, AON, Warszawa 2009.

Michailiuk B., *Zbiorowe środki ochrony ludności – wybrane problemy*, Biuletyn WIChiR 1/43/2014 „Materiały pokonferencyjne z Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej pn. *Ochrona człowieka i środowiska naturalnego przed skażeniami*", Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii, Warszawa 2014.

Narodowy Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020, Załącznik do uchwały nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r.

Ochrona przed skażeniami w obronie cywilnej. Cz. II, MON, Inspektorat Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1981.

Projekt założeń do projektu ustawy *o ochronie ludności* (wersja z 22 października 2014 r.).

Renner M., *National security. The economic and environmental dimension*, 'Worldwatch Paper' 5/1989, Worldwatch Institute, Washington 1989.

Roguski W., *Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa*, Kwartalnik CNBOP nr 2/3/4 z 2007 r.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. *w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach*, Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1415.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*, Dz.U. z 2004 roku Nr 219, poz. 2218 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie obrony cywilnej*, Dz.U. z 8 października 1993 r. z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. *w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*, Dz.U. z 2013 r., poz. 96.

Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.

Skrabacz A., *Ochrona ludności w Polsce w XXI wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Merkeriusz Agmarkt, Tarnów 2006.

Szef Obrony Cywilnej Kraju, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce za 2013 r.*, Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2014.

Ustawa *o ochronie ludności* z dnia 31 sierpnia 2009 r. (projekt ustawy).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 2013 roku, poz. 852.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2012 r., poz. 951.

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 10 października 2014 r. *do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r.*

www.bip.pl

www.gios.gov.pl

www.icdo.org

www.kgpsp.gov.pl

www.magazyn-poc.pl

www.mazowieckie.pl
www.msw.gov.pl/pl
www.obronacywilna.pl
www.ock.gov.pl/portal
www.polczyn-zdroj.pl
www.ratmed.pl
www.rcb.gov.pl
www.rembertow.waw.pl

4.2 Ratownictwo w systemie zarządzania kryzysowego

Jarosław Prońko

Wprowadzenie

Celem artykułu jest wskazanie roli i miejsca systemu ratownictwa w zarządzaniu kryzysowym przez pryzmat obowiązujących uregulowań prawnych i doświadczeń wielopodmiotowych akcji ratowniczych.

W polskim systemie prawnym obowiązuje wiele ustaw dotyczących problematyki zarządzania w sytuacjach zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych. Do zasadniczych z nich możemy zaliczyć:

1. Ustawę *o stanie klęski żywiołowej*.
2. Ustawę *o zarządzaniu kryzysowym*.
3. Ustawę *o systemie powiadamiania ratunkowego*.
4. Ustawę *o Państwowej Straży Pożarnej*.
5. Ustawę *o ochronie przeciwpożarowej*.
6. Ustawę *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*.
7. Ustawę *o Policji*.

Mówią one o systemach: powiadamiania ratunkowego, zarządzania kryzysowego, o krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym, o Państwowym Systemie Ratownictwa Medycznego itd. Wymienione systemy współuczestniczą w realizacji procesu, który możemy nazwać: reagowaniem w sytuacjach zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych. Z punktu widzenia skuteczności i efektywności tego procesu znacznie bardziej interesującym jest jego przebieg niż zadania poszczególnych systemów i ich systemowa analiza.

W najogólniejszej postaci system możemy zdefiniować jako: zbiór elementów i relacji między nimi, wyodrębniony z rzeczywistości ze względu na realizowany cel lub funkcję. Systemowe podejście do badania rzeczywistości wymaga: rozłączności oraz funkcjonalności analizowanych systemów. Pierwszy z warunków jest ściśle związany z klasyczną logiką dwuwartościową i odzwierciedla prawo wyłączonego środka, które już u jej twórcy – Arystotelesa, wzbudzało pewne wątpliwości. Uwzględniając jednak wymóg rozłączności należy stwierdzić, że systemy współuczestniczące w procesie reagowania w sytuacjach zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych są rozłączne.

Warto podkreślić, że w podejściu systemowym uwzględniamy zarówno relacje wewnątrzsystemowe, jak i wzajemne oddziaływanie systemu z otoczeniem złożonym z innych systemów. Rozpatrując zatem krajowy system ratowniczo-gaśniczy, należy uwzględnić jego relacje z systemem zarządzania kryzysowego, systemem ratownictwa medycznego i wieloma innymi systemami. Taka analiza może sprawiać wrażenie nieostrości granic wyodrębnionych systemów. Niemniej jednak wszystkie określone przepisami prawa systemy są rozłączne, co niesie ze sobą szereg istotnych konsekwencji.

Jedną z nich jest struktura systemu. Profesor Ziemba stwierdza, iż każdy system składa się z czterech podstawowych podsystemów[1]:

– procesowego, który zapewnia zdolność systemu do realizacji założonych celów lub funkcji, które stanowiły podstawę jego wyodrębnienia;

– sterowania, który służy do kierowania i koordynacji działalności wszystkich podsystemów danego systemu;

– informacyjnego, służącego przetwarzaniu i dystrybucji strumieni informacji, zarówno w obrębie systemu, jak i w jego relacjach z otoczeniem, zgodnie z potrzebami prawidłowego działania całego systemu;

– logistycznego, służącego utrzymaniu i zaopatrywaniu pozostałych podsystemów (i siebie samego), aby działanie całego systemu przebiegało prawidłowo.

Wyodrębniamy z Rzeczywistości system ze względu na realizowane cele lub funkcje. Jednakże, aby mogły być one realizowane w danym systemie, musi on również zawierać trzy dodatkowe podsystemy: sterowania (zarządzania), informacyjny i logistyczny, w których zachodzą procesy wspomagające proces główny. Patrząc na powyższy problem jedynie przez pryzmat finansów dostrzegamy, iż koszty realizacji procesu głównego[2] powiększone są dodatkowo o koszty funkcjonowania trzech pomocniczych podsystemów. Istotnym problemem pozostaje zatem odpowiedź na pytanie: czy dodatkowe koszty są niezbędne dla prawidłowej realizacji procesu głównego?

Uwzględniając powyższe uwarunkowania i uwagi proponuję: procesowe, a nie systemowe[3] podejście do analizy reagowania w sytuacjach zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych. Sądzę, że proponowane podejście metodyczne wpisuje się w *Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego 2022*. A ponadto analiza procesowa wskazuje właściwą rolę poszczególnych podsystemów i ich elementów w procesie reagowania.

1 E. Michlowicz, *Logistyka a teoria systemów*, „Automatyka", tom 13/2, 2009, s. 456–457

2 Dla którego utworzony lub wyodrębniony został ów system.

3 Zgodne z literą prawa.

Proces reagowania

Proces reagowania rozpoczyna się od zgłoszenia zdarzenia. Najczęściej kierowane jest ono telefonicznie przez osobę poszkodowaną lub świadka zdarzenia na numery 112, 997, 998, 999. Zgodnie z ustawą z dnia 22 listopada 2013 roku *o systemie powiadamiania ratunkowego*[4] na potrzeby obsługi zgłoszeń telefonicznych organizuje się system powiadamiania ratunkowego. Składa się on z centrów powiadamiania ratunkowego organizowanych przez wojewodów w ramach struktury urzędów wojewódzkich[5]. Za sprawne jego funkcjonowanie na terenie kraju odpowiada Minister właściwy do spraw administracji publicznej[6]. System powiadamiania ratunkowego obsługuje numery alarmowe: Policji, Straży Pożarnej, dysponentów zespołów ratownictwa medycznego oraz innych podmiotów ratowniczych, jeżeli zgłoszą swój akces oraz spełnią określone, przez Ministra właściwego do spraw administracji publicznej, warunki. Włączenie numerów alarmowych innych podmiotów ratowniczych do systemu powiadamiania ratunkowego i ich obsługa są usługami odpłatnymi.

Obsługa zgłoszenia przez pracowników Centrum Powiadamiania Ratunkowego polega na jego przyjęciu, zakwalifikowaniu oraz przekazaniu informacji drogą elektroniczną w ramach systemu teleinformatycznego, a w przypadku gdy zachodzi taka potrzeba – przekierowanie połączenia telefonicznego do Policji, Państwowej Straży Pożarnej, dysponentów zespołów ratownictwa medycznego lub innego podmiotu, którego numer jest obsługiwany w ramach systemu powiadamiania ratunkowego, a także monitorowanie statusu tego zgłoszenia.[7]

W przypadku zgłoszenia zdarzenia wymagającego podjęcia działań ratowniczych w zakresie: walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego; obowiązkowo powiadamiana jest Państwowa Straż Pożarna, ponieważ ona jest odpowiedzialna za organizację i funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg) – jedynego podmiotu uprawnionego do prowadzenia działań ratowniczych w tym zakresie[8]. Przy czym ratownictwo medyczne zostało w znacznej części wyłączone z jurysdykcji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na rzecz Państwowego Ratownictwa Medycznego[9].

4 Dz.U. z 2013 r., poz. 1635 oraz z 2014 r., poz. 1877 i 1915.

5 Tamże, art. 6.

6 Tamże, art. 4.

7 Tamże, art. 2 ust. 2.

8 Zob. ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (z późniejszymi zmianami), art. 14.

9 Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, § 18.

Zakres działań ratowniczych, wskazanych w poprzednim akapicie, został rozszerzony o ratownictwo: wodne, wysokościowe i działania poszukiwawczo-ratownicze, w instrukcji wydanej przez Komendanta Głównego PSP: Zasady organizowania działań ratowniczych, w marcu 2013 roku. Ze względu na charakter dokumentu, jego ustalenia odnoszą się jedynie do PSP oraz krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zasady organizacji tego ostatniego określił Minister właściwy do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia[10]. Z zawartych tam zapisów jasno wynika, że uprawnionym do kierowania działaniami ratowniczymi jest przedstawiciel jednostki ochrony przeciwpożarowej, do których zaliczono:

- jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;
- jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej;
- zakładową straż pożarną;
- zakładową służbę ratowniczą;
- gminną zawodową straż pożarną;
- powiatową (miejską) zawodową straż pożarną;
- terenową służbę ratowniczą;
- ochotniczą straż pożarną;
- związek ochotniczych straży pożarnych;
- inne jednostki ratownicze.

Pewne wątpliwości w tym zakresie budzą zapisy art. 14 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*. Z zawartych tam zapisów wynika, że na terenie powiatu starosta określa zadania ksrg, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonanie zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje tym systemem, którego głównym zadaniem jest prowadzenie działań ratowniczych we wskazanych powyżej obszarach.

Takie sformułowania w różnych aktach prawnych wprowadzają pewien dysonans poznawczy w zakresie prawnych uregulowań działań ratowniczych. Być może rozstrzygnięciem jest definicja nadzwyczajnych zagrożeń zdrowia, mienia lub środowiska, sformułowana w rozporządzeniu w sprawie organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, która takie zdarzenia definiuje jako zdarzenia, w których skala zniszczeń uniemożliwia kontrolowanie przebiegu zdarzeń przez organy władzy publicznej (w tym również starostę – przypis autora).

Jednakże praktyka dużych, wielopodmiotowych akcji ratowniczych, których przykłady naszkicowane zostaną w następnej części artykułu, wyraźnie wskazuje, że:

10 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*.

– głównymi działaniami ratowniczymi kieruje przedstawiciel PSP;

– w ramach działań ratowniczych prowadzone są trzy równoległe procesy: działania ratownicze prowadzone przez PSP, ratownictwo medyczne prowadzone przez zespoły ratownictwa medycznego, ochrona i izolacja miejsca zdarzenia prowadzona przez policję.

W czasie prowadzenia działań ratowniczych przekazywanie informacji o zdarzeniach oraz dysponowanie sił i środków do miejsca zdarzenia, w ramach głównego procesu ratowniczego, realizowane jest poprzez:

– punkty alarmowania – w jednostkach ochrony przeciwpożarowej;

– powiatowe stanowiska kierowania PSP;

– wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa – w komendach wojewódzkich PSP;

– Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności – w Komendzie Głównej PSP[11].

Działania ratownicze rozpoczynają się z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia pierwszych sił i środków ksrg, a kończą zaś z chwilą przekazania poszkodowanych zespołowi ratownictwa medycznego lub przekazania terenu jego właścicielowi, zarządcy lub użytkownikowi.

Jak wiemy etap ten nie kończy procesu zarządzania kryzysowego. Pozostaje jeszcze problem odbudowy, który obejmuje kilka etapów: ocenę strat; wypłacenie odszkodowań (jeżeli takowe się należą), przywrócenie dawnej użyteczności obiektu lub opracowanie i wdrożenie nowej formy użyteczności. Ten ostatni etap należy do właściciela, zarządcy lub użytkownika danej nieruchomości.

Z przedstawionego powyżej szkicu prowadzenia działań ratowniczych wyłania się następujący jego obraz (rys. 1):

– zgłoszenie o zdarzeniu kierowane jest do Centrum Powiadamiania Ratunkowego – działającego w strukturach urzędów wojewódzkich;

– jeżeli w ocenie przyjmujących zgłoszenie wymaga ono podjęcia działań ratowniczych, przekazuje on obowiązkowo zgłoszenie do służb dyżurnych PSP i policji (najczęściej komendy powiatowe i miejskie) oraz dysponentów zespołów ratownictwa medycznego właściwych ze względu na miejsce zdarzenia[12] – mogą również przekazywać to zgłoszenie do innych podmiotów;

11 Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 2001 roku *w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym*, § 1.

12 Dysponenci mają wyznaczone rejony operacyjne zgodnie z ustaleniami ustawy o państwowym ratownictwie medycznym.

– służby dyżurne, w tym dysponenci zespołów ratownictwa medycznego, po przyjęciu zgłoszenia, adekwatnie do własnej oceny, kierują do miejsca zdarzenia odpowiednie siły i środki;

– kierowanie działaniami ratowniczymi, po przybyciu na miejsce zdarzenia, przejmuje strażak PSP;

– równolegle do głównych działań ratowniczych prowadzone są:

• medyczne czynności ratunkowe, którymi kieruje osoba wyznaczona przez dysponeneta (najczęściej: lekarz lub ratownik systemu, który przybył z pierwszym zespołem ratownictwa medycznego),

• działania policji w formie: interwencji, akcji policyjnej lub operacji[13]; należą do nich: alarmowanie i ostrzeganie oraz działania porządkowe, w wyjątkowych (ściśle określonych) sytuacjach policjanci mogą prowadzić działania ratownicze[14]

– w czasie prowadzenia działań ratowniczych:

• przekazywanie informacji o skali zdarzenia i podjętych działaniach,

• dysponowanie dodatkowych sił i środków,

• rozwijanie systemu kierowania działaniami ratowniczymi adekwatnie do skali zdarzenia;

odbywa się w systemie kierowania poszczególnych służb (stanowisk kierowania); w przypadku PRM rolę koordynatora pracy dyspozytorów pełni Koordynator Ratownictwa Medycznego dyżurujący w Centrum Powiadamiania Ratunkowego lub Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego;

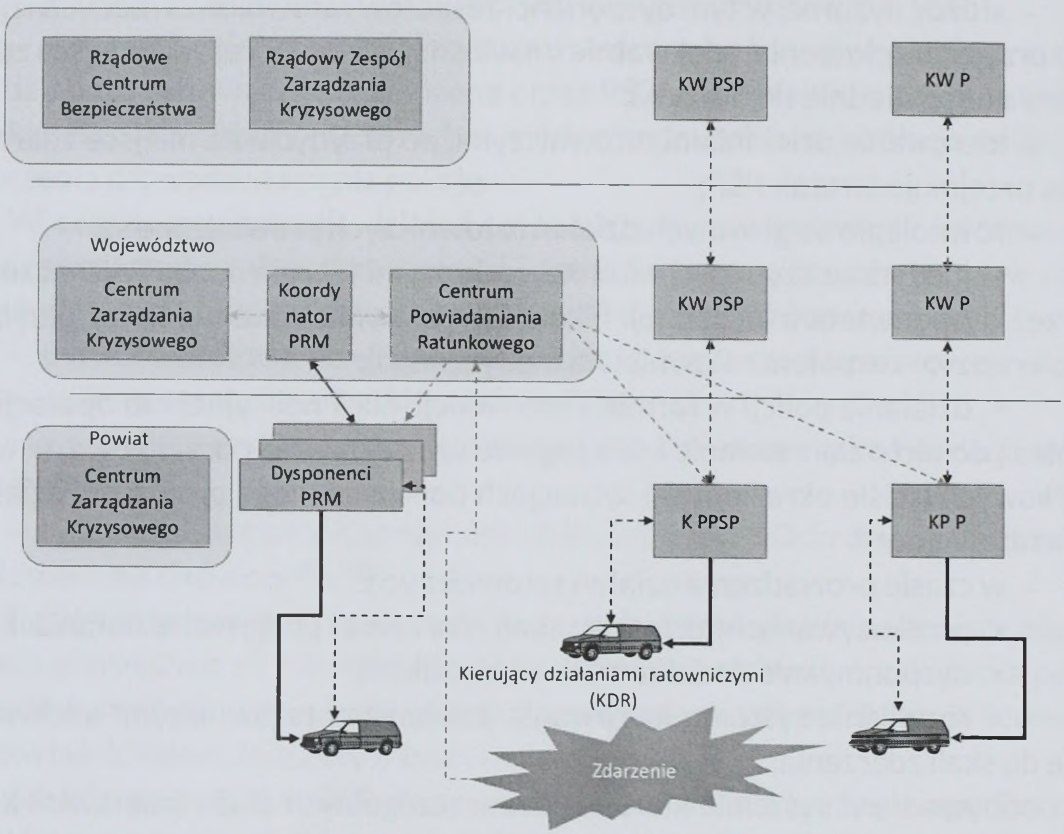
– po zakończeniu działań ratowniczych:

• teren przekazywany jest właścicielowi, zarządcy, użytkownikowi lub przedstawicielowi władzy lokalnej;

• prowadzone są działania zmierzające do ustalenia przyczyn: przez PSP lub Policję, albo też równolegle przez te dwie służby, często pod nadzorem prokuratora;

13 Wytyczne nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 czerwca 2000 roku *w sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska.*

14 Tamże s. 13–14.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 1. Statyczny szkic dysponowania sił i środków oraz przepływu informacji w czasie działań ratunkowych

W zaprezentowanym schemacie nie widać miejsca i roli powiatowego zespołu oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego. Rola ta, jak wynika z analizy wielopodmiotowych akcji ratowniczych, sprowadza się najczęściej do zabezpieczenia socjalnego dla osób ewakuowanych, delegowania odpowiednich specjalistów (najczęściej z nadzoru budowlanego i ochrony środowiska) do sztabów organizowanych przez PSP (na ich wyraźne życzenie), ewentualnie wsparcia działań policji siłami straży miejskiej. Natomiast po zakończeniu działań ratowniczych władza lokalna dokonuje szacowania zniszczeń i ewentualnego wsparcia poszkodowanych w ramach odbudowy. W przypadku poważnych uszkodzeń infrastruktury technicznej działalność ta sprowadza się do zapewnienia podstawowych warunków egzystencji ludności miejscowej środkami zastępczymi, a w przypadku braku dostaw wody odbudowa systemu jej dostarczania, ze względu na fakt, iż to władza lokalna jest właścicielem tej infrastruktury.

Analiza aktów prawnych

Celem przeprowadzonej, w niniejszej części artykułu, analizy jest próba odpowiedzi na pytanie: *Jaki jest udział i jak wygląda współpraca poszczególnych systemów w procesie reagowania w sytuacjach krytycznych*?

Szczegółowej analizie poddano następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej.*
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej.*
- Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym.*
- Ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji.*
- Ustawę z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym.*
- Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego.*
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.*
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym.*
- Wytyczne nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 czerwca 2000 roku *w sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska.*

W ustawie o ochronie przeciwpożarowej w rozdziale 4 zatytułowanym: *działania ratownicze*, czytamy:

- art. 22 pkt 1: *działania ratownicze prowadzą jednostki ochrony przeciwpożarowej, o której mowa w art. 15 pkt 1–6 i 8*[15].
- art. 23 pkt 1: *Jednostki ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a–6 i 8, mają obowiązek uczestniczyć, na wezwanie Państwowej Straży Pożarnej, w działaniach ratowniczych poza terenem własnego działania*[16].
- art. 23 pkt 2: *w przypadkach określonych w ust. 1 koszty związane z działaniami ratowniczymi są zwracane tym jednostkom z budżetu państwa*[17].
- art. 25 pkt 1: *Kierujący działaniem ratowniczym może: 1) zarządzić ewakuację ludzi i mienia; 2) wstrzymać ruch drogowy oraz wprowadzić zakaz przebywania osób trzecich w rejonie działania ratowniczego; 3) przejąć w użytkowanie na czas niezbędny dla działania ratowniczego nieruchomości i ruchomości, środki*

15 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz.U. 1991 Nr 81 poz. 351 z późn. zm., art. 22 pkt 1.

16 Tamże, art. 23 pkt 1.

17 Tamże, art. 23 pkt 2.

transportu, sprzęt, ujęcia wody, inne środki gaśnicze, a także przedmioty i urządzenia przydatne w działaniu ratowniczym[18].

– art. 25. pkt 2: *Kierujący działaniem ratowniczym ma prawo żądać niezbędnej pomocy od instytucji, organizacji, przedsiębiorców i osób fizycznych*[19].

Czytając powyższe zapisy dostrzegamy, jak ogromne uprawnienia nadał ustawodawca kierującym działaniami ratowniczymi. Praktycznie mogą oni zażądać każdej pomocy od dowolnego podmiotu. W tym układzie dysponowanie sił i środków należących do innych podmiotów nie stanowi raczej problemu.

W ustawie *o Państwowej Straży Pożarnej* art. 1 pkt 2 określa podstawowe zadania tej formacji wymieniając wśród nich:

– (pkt 2) *organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;*

– (pkt 3) *wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze*[20];

Powyższe zapisy wskazują wyraźnie, że instytucją uprawnioną do kierowania działaniami ratowniczymi jest PSP. Może również wykonywać specjalistyczne działania ratownicze w sytuacjach, gdy kierującym akcją ratownicza jest inny podmiot. W domyśle administracja publiczna, np.: w czasie powodzi. Art. 21 rozpatrywanej ustawy wskazuje na uprawnienia strażaków biorących udział w akcji ratowniczej i kierujących działaniami ratowniczymi. Przedstawiony zakres uprawnień doprecyzowuje zakres uprawnień kierującego działaniami ratowniczymi ujęty w ustawie *o ochronie przeciwpożarowej*. W artykule tym czytamy:

1. Strażacy biorący udział w akcji ratowniczej, w zakresie niezbędnym do prowadzenia akcji, mają prawo korzystania z:

1) dróg, gruntów i zbiorników wodnych państwowych, komunalnych i prywatnych;

2) komunalnych i prywatnych ujęć wodnych i środków gaśniczych.

2. W okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności strażak kierujący akcją ratowniczą ma prawo zarządzenia:

1) ewakuacji ludzi i mienia z terenu objętego akcją ratowniczą;

2) koniecznych prac wyburzeniowych i rozbiórkowych;

3) wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym;

18 Tamże, art. 25 pkt 1.

19 Tamże, art. 25 pkt 2.

20 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz.U. 1991 Nr 88, poz. 400 z późn. zm., art. 1.

4) udostępnienia pojazdów, środków i przedmiotów niezbędnych do akcji ratowniczej;

5) zakazu przebywania osobom postronnym w rejonie akcji ratowniczej.

3. Ponadto w okolicznościach, o których mowa w ust. 2, kierujący akcją ma prawo:

1) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, jednostek gospodarczych, organizacji społecznych i obywateli;

2) odstąpienia od zasad działania uznanych powszechnie za bezpieczne[21].

W artykule 22. sformułowano zasady wypłaty odszkodowań w związku z udziałem osób trzecich oraz zadysponowaniem do działań ratowniczych sprzętu należącego do innych podmiotów niż jednostki ochrony przeciwpożarowej. Czytamy w nim:

1. Osobie niebędącej strażakiem, która uległa wypadkowi, oraz członkom rodziny osoby zmarłej wskutek takiego wypadku, w związku z wypełnianiem obowiązków, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 1, lub ćwiczeniami organizowanymi przez Państwową Straż Pożarną, przysługują świadczenia odszkodowawcze.

2. Za użycie, zniszczenie, uszkodzenie lub utratę bez winy właściciela środków transportowych, inwentarza lub innego mienia w związku z akcją ratowniczą lub ćwiczeniami organizowanymi przez Państwową Straż Pożarną przysługuje odszkodowanie[22].

Jak wynika z zaprezentowanych zapisów prawnych, uprawnienia kierującego działaniami ratowniczymi w zakresie dysponowania środków będących własnością innego podmiotu są bardzo duże. W przepisach tych wskazano również sposób zadośćuczynienia za użycie środków należących do podmiotu nie będącego jednostką ochrony przeciwpożarowej

W rozdziale 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* opisano zasady kierowania działaniami ratowniczymi. Wyróżnia się w nim trzy poziomy kierowania: interwencyjny, taktyczny i strategiczny (§ 23). W rozdziale tym opisano szczegółowo zakres kierowania na poszczególnych poziomach oraz wskazano na możliwość powołania sztabu z zakresem obowiązków, które można sformułować w następujący sposób:

– zbieranie i przetwarzanie informacji na temat rozwoju sytuacji na miejscu prowadzenia akcji, w tym o potrzebach sprzętowych, osobowych i zabezpieczenia logistycznego;

21 Tamże, art. 21.

22 Tamże, art. 22.

– zbieranie i przetwarzanie informacji o zasobach, jakimi dysponuje szeroko rozumiany system ratownictwa i jakie można zadysponować dla potrzeb prowadzenia działań ratowniczych;

– współuczestnictwo w wypracowaniu taktyki działania w czasie prowadzenia akcji ratowniczej;

– współuczestniczenie w zakresie decydowania i rozwijania zaplecza logistycznego;

– organizacja punktów przyjęcia zasobów oraz łączności;

– utrzymanie łączności ze wszystkimi instytucjami szeroko rozumianego systemu ratowniczego;

– itd.

Kolejnym istotnym aktem prawnym jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 roku. Interesującym z punktu widzenia prowadzonych badań jest § 5:

1. Współdziałanie jednostek biorących udział w działaniu ratowniczym polega na:

1) wzajemnej pomocy w celu zachowania ciągłości i skuteczności procedur ratowniczych;

2) powiadomieniu o występujących zagrożeniach oraz zastosowanych i wymaganych środkach ochrony osobistej ratowników i zabezpieczeniu terenu działań;

3) informowanie o stosowanych technikach ratowania życia, zdrowia, środowiska i mienia oraz sposobach ewakuacji poszkodowanych i zagrożonych ludzi oraz zwierząt ze strefy zagrożenia;

4) wzajemnym wsparciu logistycznym prowadzonych działań ratowniczych;

5) zapewnieniu łączności i ciągłości wymiany informacji z powiatowym (miejskim) stanowiskiem.

2. Współdziałanie jednostek, o których mowa w ust. 1, organizuje kierujący[23].

Powyższe zapisy jednoznacznie wskazują na wspólne wykorzystanie wsparcia logistycznego wszystkich podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych. Za sprawność tego wsparcia i wspólne wykorzystanie odpowiada kierujący działaniami ratowniczymi.

Istotnym dokumentem w zakresie rozważanych zagadnień są wytyczne nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 czerwca 2000 roku *w sprawie postępowania policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej* oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska. W dokumencie tym opisano:

23 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym*, Dz.U. 2001 Nr 82, poz. 895 z późn. zm., § 5.

– Zasady działania organów i służb w warunkach zagrożeń;
– Zadania policji wykonywane w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska
– Planowanie działań;
– Organizacja działań policji w warunkach wystąpienia zagrożenia
– Postępowanie policji na miejscu zdarzenia – wybrane aspekty;
– Postępowanie policji w zdarzeniach z udziałem niebezpiecznych zwierząt.

Zgodnie z zapisami części V rozdział 11 niniejszego dokumentu wskazano, że Policja we własnym zakresie zabezpiecza logistycznie swoje działania. Korzysta natomiast ze wspólnego zaplecza logistycznego jedynie wówczas, gdy nie posiada w określonej sytuacji takich możliwości.

Podobne zasady dotyczą zabezpieczenia logistycznego Państwowego Ratownictwa Medycznego. W art. 41 ustawy *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* czytamy:

1. Akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych kieruje wyznaczony przez dyspozytora medycznego kierujący.

2. Podczas prowadzenia medycznych czynności ratunkowych kierujący pozostaje w kontakcie z dyspozytorem medycznym.

3. Kierujący może zasięgnąć opinii lekarza wskazanego przez dyspozytora medycznego[24].

Natomiast w art. 42 wspomnianej ustawy czytamy:

1. Podczas zdarzeń, w których prowadzone są także działania w zakresie gaszenia pożarów, ratownictwa chemicznego, ekologicznego lub technicznego, kierowanie jest prowadzone przez kierującego działaniem ratowniczym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm. 16)

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, kierujący koordynuje medyczne czynności ratunkowe i wspomaga kierującego działaniem ratowniczym[25].

Przytoczone zapisy wyraźnie wskazują na rolę kierującego działaniami ratowniczymi (KRD) i koordynującego medycznymi czynnościami ratunkowymi.

W tym miejscu należy jeszcze wspomnieć o art. 26 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, który mówi o zasadach finansowania działań z zakresu zarządzania kryzysowego. Wielopodmiotowe akcje ratownicze prowadzone na tere-

24 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz.U. 2001 Nr 154, poz. 1801 z późn. zm., art. 41.

25 Tamże, art. 42.

nie gminy (powiatu) należy uznać za praktyczną realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez organy władzy publicznej. Pozwala to na uruchomienie środków finansowych z części budżetów: samorządów lokalnych, wojewodów, ministrów, przeznaczonych na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Uruchomienie tych środków zapewnia realizację zadań zleconych przez kierującego działaniami ratowniczymi samorządom lokalnym, które w głównej mierze służą logistycznemu wsparciu takich działań. Szczególnie w zakresie zabezpieczenia osób ewakuowanych z miejsca zdarzenia, wsparcia zabezpieczenia socjalnego i kwaterunkowego działań ratowniczych, wykorzystania środków będących w dyspozycji mieszkańców.

Wprowadzony ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. system powiadamiania ratunkowego, służy jedynie do przyjęcia zgłoszenia i przekazania go właściwym służbom (czytaj. PSP, PRM, Policji). Jego umiejscowienie w strukturach urzędów wojewódzkich, daje możliwość wojewodzie, i ewentualnie pracownikom Centrum Zarządzania Kryzysowego, zbierania informacji o zdarzeniach. Usytuowanie w strukturach urzędu wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego (w Centrum Powiadamiania Ratunkowego lub Centrum Zarządzania Kryzysowego) daje możliwość śledzenia działań ratowniczych jedynie pod kątem ilości ofiar. Wspomniana ustawa nakłada również wymóg kompatybilności systemu informatycznego organizowanego na potrzeby systemu powiadamiania z systemami wspomagania decyzji poszczególnych służb.

Jednym z ważniejszych elementów skutecznego prowadzenia działań ratowniczych i dysponowania sił i środków jest właściwy przepływ informacji. Ze względu na fakt, iż kierującym akcją ratowniczą jest przedstawiciel PSP cały przepływ informacji odbywa się przez system teleinformatyczny tej formacji oraz równolegle przez podobne systemy teleinformatyczne policji i państwowego ratownictwa medycznego.

Uwzględnione powyżej zapisy aktów prawnych wskazują na wiodącą, w procesie reagowania, rolę krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Po wprowadzeniu ustawy *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* również medyczne czynność ratunkowe w procesie reagowania uzyskały pewną suwerenność. Pozostałe podmioty, a w tym policja i lokalna władza samorządowa, sprowadzone zostały do roli podmiotów wspomagających proces reagowania, choć w tym zakresie również zachowały swoją suwerenność. Wspomniana suwerenność wiąże się z odrębnym systemem kierowania, przepływu informacji (najważniejszą rolę pełnią dość kosztowne systemy informatyczne) i wsparcia logistycznego. Zasadne zatem wydaje się pytanie: *czy przyjęte w polskim prawie rozwiązanie jest optymalne pod względem wydatkowania pieniędzy*

z budżetu państwa? Artykuł ten oczywiście nie rozstrzyga tej kwestii wskazuje jedynie na potrzebę pogłębionych badań w sferze racjonalności ekonomiczno-prawnej takiego rozwiązania.

Szkic opisu kierowania i skali zadań wybranych długotrwałych akcji ratowniczych

W celu lepszego zobrazowania przedstawionej powyżej problematyki naszkicowano przebieg działań ratowniczych w przypadkach dwóch katastrof. W obu opisywanych przypadkach nie funkcjonowały wszystkie elementy opisywanego systemu. Wprowadzenie poprzedzające ich opis zawiera autorską definicję długotrwałych, wielopodmiotowych akcji ratowniczych.

Wielopodmiotowe akcje ratownicze postrzegane są często, jako długotrwałe akcje ratownicze, obejmujące kompleks po sobie następujących i jednoczesnych działań ratowniczych, wymagających użycia różnorodnych, specjalistycznych sił i środków w myśl jednolitego planu. W takich akcjach może brać udział wiele jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg) oraz innych podmiotów ratowniczych, w tym jednostek (pododdziałów i oddziałów) wojskowych Sił Zbrojnych RP (SZ RP), wspierających lub współdziałających z nimi.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 1997 roku w *sprawie długotrwałych akcji ratowniczych, szczegółowych norm, zasad i warunków otrzymywania wyżywienia w czasie tych akcji oraz ćwiczeń lub szkolenia przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej lub inne osoby biorące w nich udział, a także przypadków, w których wypłaca się równoważnik pieniężny w zamian za przysługujące wyżywienie, sposobu ustalania jego wysokości oraz szczegółowych zasad wypłacania*, za długotrwałą akcję ratowniczą uważa się wszelkie działania ratownicze z udziałem Państwowej Straży Pożarnej trwające ponad 6 godzin, lub w przypadku ratownictwa podwodnego wymagające wykonania co najmniej jednego cyklu nurkowania[26].

Wielopodmiotowe akcje ratownicze, to przede wszystkim takie, które wymagają zaangażowania różnych służb ratowniczych i porządkowych. Głównymi ich uczestnikami są Straż Pożarna, Policja Państwowa, Ratownictwo Medyczne oraz inne instytucje i służby, których udział, ze względu na specyfikę katastrofy, jest niezbędny.

Poniżej przedstawiono syntetyczne opisy dwóch wielopodmiotowych akcji ratowniczych pod kątem skali zadań i systemu kierowania tymi działaniami.

26 Zob. § 1. tegoż Rozporządzenia (Dz.U. 1997 Nr 160, poz. 1098).

Katastrofa w Hali Międzynarodowych Targów Katowickich – 2006 rok[27]

Zasadnicza część akcji ratowniczej trwała od 17:00 28 stycznia do 20:00 29 stycznia 2006. O godzinie tej przerwano działania poszukiwawcze, które wszczęto dnia następnego. Nie przyniosły one jednak rezultatu. Kolejne ofiary odnaleziono w dniach 31 stycznia – 1 lutego oraz 10 i 14 lutego. W akcji ratowniczej brało udział:

- 719 strażaków PSP (103 zastępy, w tym 13 spoza województwa)
- 18 strażaków OSP (3 zastępy, w tym 1 spoza województwa);
- 25 ratowników GOPR (w tym 5 lekarzy);
- 21 psów ratowniczych;
- 97 ratowników górniczych (z Centralnej i Okręgowej Stacji Ratownictwa Górniczego oraz Katowickiego Holdingu Węglowego);
- 445 policjantów;
- 57 żołnierzy Wojska Polskiego;
- 80 żołnierzy Żandarmerii Wojskowej;
- 67 zespołów ratownictwa medycznego (197 osób);

Kierujący Działaniami Ratowniczymi (KDR) – przejmowania kierowania przez kolejne szczeble dowodzenia PSP w związku z rozpoznawaniem skali tragedii:

- 17:18 – 17:35 (28.01.2006) – Dowódca Zmiany – przybył z pierwszymi zastępami PSP,
- 17:35 – 17:50 (28.01.2006) – Oficer Operacyjny WSKR PSP (Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa Państwowej Straży Pożarnej),
- 17:50 (28.01.2006) – 11:00 (2.02.2006 r.) – Śląski Komendant Wojewódzki PSP,
- 11:00 (2 lutego 2006 r.) – 16:00 (20 lutego 2006 r.) – Komendant Miejski PSP w Chorzowie,

Kierujący działaniami ratowniczymi (KDR) o godz. 18:15 (28 stycznia 2006 r.) powołał sztab akcji, który działał do godz. 20:30 (29 stycznia 2006 r.). W jego skład weszli:

- Śląski Komendant Wojewódzki PSP,
- Lekarz pierwszego przybyłego zespołu ratownictwa medycznego,
- Z-ca Komendanta Wojewódzkiego PSP,
- Główny Specjalista KW PSP,

27 Opracowano na podstawie: J. Linder, *W potrzasku* [w:] M. Schroeder (red.), *Była taka akcja...*, Józefów, Wyd. CNBOP PIB, 2012 oraz *Analizy zdarzenia*, wykonanej przez Zespół Oficerów Komendy Wojewódzkiej PSP w Katowicach, luty 2006, www.kwpsp.wroc.pl (10.11.2014).

– Oficerowie z Komendy Wojewódzkiej PSP,
– Oficerowie z Komend Miejskich PSP,
– Zastępca Dowódcy JRG w Chorzowie,
– Komendant Miejski Policji w Katowicach.

A ponadto: szef zespołu zabezpieczenia logistycznego, dowódca punktu przyjęcia sił, szef operacji policyjnej, przedstawiciele pozostałych grup ratowniczych i współuczestniczących w akcji.

W zakresie działań wspierających główne działania ratownicze, które polegały na przeszukiwaniu terenu w celu wydobywania rannych i zabitych oraz ewakuowaniu zwierząt z miejsca katastrofy, KDR poleca (kalendarium działań w wybranych obszarach):

– 17:50 zadysponowanie przez Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody w rejon akcji dwóch autobusów i kocy oraz zorganizowanie ciepłych napojów i posiłków dla ratowników i służb pomocniczych,
– 18:15 rozwinięcie namiotów pneumatycznych dla potrzeb segregacji rannych i przygotowania ich do transportu medycznego,
– 18:20 zorganizowanie zaopatrzenia w tarcze do pił spalinowych, paliwo oraz koce termiczne,
– 20:00 zorganizowanie ciepłych napojów dla osób uczestniczących w akcji oraz „koksiaków",
– 20:15 rozwinięcie wszystkich namiotów pneumatycznych i zorganizowanie w nich: miejsca składania zwłok oraz ewakuowania zwierząt i ptaków,
– 21:15 Policja organizuje depozyt rzeczy i przedmiotów osobistych osób, które uczestniczyły w katastrofie,
– 21:25 poleca zorganizowanie na godz. 2:00 (29 stycznia) podmianę załóg PSP uczestniczących w akcji ratowniczej,
– 14:00 29 stycznia poleca stopniowe wycofywanie zastępów ratowniczych, na miejscu mają pozostać zastępy z Chorzowa, Katowic i Bytomia,
– 20:00 29 stycznia zawiesza działania do dnia następnego.

Proces zabezpieczania głównych działań ratowniczych prowadzonych na terenie „hali nr 1" Międzynarodowych Targów Katowickich (MTK), którego rozmach świadczy o skali prowadzonych działań, można podzielić na dwa etapy:

– pierwszy etap to zorganizowanie zabezpieczenia ciągłości działań,
– drugi etap to zorganizowanie i prowadzenie zaplecza socjalno-technicznego na potrzeby akcji.

W pierwszym etapie działań, gdy na miejsce akcji przybywały kolejno dysponowane zastępy ratownicze zabezpieczenie działań ratowniczych nakierowane było na zorganizowanie:

– punktu przyjęcia sił,
– zaplecza na potrzeby działań medycznych,

– miejsca pracy sztabu,
– oświetlenia terenu,
– punktów depozytowych,
– tymczasowych miejsc odpoczynku ratowników i dystrybucji ciepłych napoi.

W celu realizacji tychże zadań wokół strefy „0" zostały rozstawione cztery namioty pneumatyczne należące do jednostek PSP oraz jeden namiot stelażowy należący do ratowników PCK. Namioty te rozstawiono po obu stronach zawalonej hali i tak:

1. Od strony wejść oznaczanych literami „A1–A3" rozstawionych zostało 3 namioty pneumatyczne i jeden stelażowy, z których:
– jeden przekazano do dyspozycji policji jako tymczasowe miejsce zbiórki i przechowywania wyniesionych z miejsca prowadzenia działań (strefy „0") materiałów i przedmiotów osób poszkodowanych – punkt depozytowy,
– namiot z JRG Chorzów (mały) stanowił doraźne miejsce pracy sztabu, punktu informacyjnego służb medycznych oraz doraźnego magazynu, do którego dostarczane były niezbędne materiały na potrzeby akcji np. koce, folie termiczne,
– namiot z JRG Katowice-Piotrowice pełnił rolę punktu medycznego i był miejscem pracy zespołów medycznych udzielających pomocy poszkodowanym,
– grupy ratownicze PCK po przybyciu na miejsce otrzymały od kierującego działaniem ratowniczym zadanie polegające na rozstawieniu swojego namiotu na wprost wejścia „A-2" oraz utworzeniu w nim punkt pomocy medycznej oraz odpoczynku dla zespołów ratownictwa medycznego.

2. Od strony wejść oznaczonych literą „B" rozstawiony został namiot pneumatyczny z JRG Tarnowskie Góry, który pełnił rolę punktu medycznego oraz zaplecza socjalnego na potrzeby tego odcinka.

3. Na bazie przenośnych i stacjonarnych agregatów prądotwórczych i najaśnic stanowiących wyposażenie samochodów SRt zorganizowano w strefie „0" oraz wokół całego obiektu oświetlenie terenu. Do oświetlenia terenu wykorzystano również punkty świetlne zamontowane na podnośniku SH-50, który oświetlał teren od strony wejść „B".

4. Po obu stronach zorganizowane zostały tymczasowe punkty wydawania dostarczanych na miejsce prowadzenia działań ciepłych napoi i posiłków, których dystrybucją zajęli się harcerze i członkowie PCK. W tym czasie instytucje, organizacje oraz osoby prywatne zaczęły składać akcesy chęci udzielenia pomocy służbom ratowniczym na potrzeby akcji (pomoc techniczna, dostarczenie posiłków itp.). Na miejsce działań zaczęto dostarczać cieple napoje.

W drugim etapie działań, gdy na miejscu akcji w działaniach zaangażowane były znaczne siły ratownicze rozpoczęto realizację zadań zmierzających do zorganizowania zaplecza socjalno-technicznego. Działania te polegały na:

– zorganizowaniu zaplecza socjalnego dla ratowników (polowych stołówek i miejsc odpoczynku itp.),

– zorganizowaniu zaplecza kwatermistrzowsko-techniczno-magazynowego,

– zorganizowaniu miejsc identyfikacji ofiar,

– zorganizowaniu stałego punktu pracy sztabu,

– zorganizowaniu tymczasowego punktu przechowywania ofiar NN – (polowa kostnica),

– zorganizowaniu miejsc składowania i przechowywania zwierząt wyewakuowanych ze strefy „0".

W celu realizacji tychże zadań podjęte zostały następujące działania:

1. Od strony Rotundy na bazie rozwiniętego kontenera kwatermistrzowskiego powstaje zaplecze socjalne dla ratowników (rozstawiono 5 ogrzewanych namiotów pneumatycznych oraz 1 nieogrzewany spełniający doraźną funkcję magazynową). W 3 namiotach utworzone zostały doraźne punkty gastronomiczne (polowe stołówki), w których wydawane były posiłki i ciepłe napoje. Dystrybucją zajęli się strażacy, strażnicy miejscy, wojsko oraz niektórzy restauratorzy. Porządku na terenie zaplecza pilnowali wyznaczeni Strażnicy Miejscy z Chorzowa. Pozostałe dwa ogrzewane namioty pełniły rolę punktów odpoczynku ratowników. Dodatkowo na potrzeby działań ratowniczych uruchomiona została restauracja TARGOWA oddalona o około 150 metrów od strefy „0" w budynkach MTK. Pełniła ona rolę stałej stołówki i punktu odpoczynku ratowników. Ponadto w punkcie kwatermistrzowsko-techniczno-magazynowym w części drugiego namiotu zorganizowano doraźny punkt gastronomiczny. Wokół całego obiektu rozstawione zostały przywiezione na miejsce tzw. „koksiaki" i TOY–TOYE.

2. W bezpośrednim sąsiedztwie punktu przyjęcia sił i środków, na rogu zawalonej hali pomiędzy rotundą a wejściem „A 1" rozstawione zostały namiot z kontenera pionierskiego. Na ich bazie zorganizowano zaplecze kwatermistrzowsko-techniczno-magazynowe. W pierwszym z nich zorganizowano punkt dystrybucji paliwa, olei i smarów, podręczny warsztat naprawy pił i wymiany tarcz oraz magazyn dostarczanego na miejsce prowadzenia działań sprzętu (nagrzewnice, tarcze, łopaty, rękawice, koce, worki na zwłoki itp.) Dystrybucją, naprawą i prowadzeniem dokumentacji wydawanego sprzętu i paliwa zajmowało się 4 strażaków KW PSP. Posiadali oni w ciągłej dyspozycji dwa samochody SLKw z obsadą. Natomiast w drugim namiocie zorganizowano zaplecze socjalno-magazynowe, w którym magazynowane były koce oraz

dystrybuowane napoje i posiłki. Zadania te były wykonywane przez harcerzy pod nadzorem strażaków. Ponadto na parkingu naprzeciw „Rotundy" na bazie kontenera pgaz.-dym z KW PSP uruchomiono punkt wymiany butli powietrznych wykorzystywanych do zasilania poduszek powietrznych.

3. Na potrzeby punktów identyfikacji ofiar po obu stronach strefy „0" rozstawione zostały dwa namioty pneumatyczne po jednym z każdej ze stron. Do obsługi tych miejsc wyznaczone zostały zespoły medyczne (obsady karetek pogotowia) i funkcjonariusze policji.

4. Na parkingu naprzeciw „Rotundy" na bazie kontenera dowodzenia – łączności i socjalnego zorganizowany został stały punkt pracy sztabu akcji.

5. Z uwagi, że z upływem czasu wzrastała liczba ofiar o nieustalonych personaliach, na potrzeby identyfikacji tychże ofiar w sąsiedztwie sztabu na parkingu naprzeciw „Rotundy" rozstawiony został kolejny nieogrzewany namiot dozorowany przez funkcjonariuszy policji. Namiot ten pełnił rolę polowej kostnicy.

6. Podczas trwania działań ratowniczych z ruin hali nr 1 wydobywano również zwierzęta, które ocalały. Na początku jako punkt przechowywania zwierząt wyznaczony został rozstawiony w tym celu namiot pneumatyczny na parkingu przy rotundzie, a następnie wszystkie zwierzęta przetransportowano do hal nr 3 i 11 (po wcześniejszej konsultacji z przedstawicielami MTK), które były ogrzewane za pomocą nagrzewnic elektrycznych zasilanych z samochodu SRt. Transport zwierząt wykonywali żołnierze WP przy użyciu samochodów ciężarowych. Przybyli na miejsce katastrofy przedstawiciele Związku Hodowców Gołębi prowadzili dokumentowanie ocalałych zwierząt oraz zajęli się opieką nad nimi. Po uzyskaniu informacji od zarządu MTK, iż hale te ze względów bezpieczeństwa nie mogą być wykorzystywana do tych celów wszystkie zwierzęta zostały ponownie przewiezione do pomieszczeń w budynku administracyjnym.

Katastrofa kolejowa pod Szczekocinami – 2012[28]

Trzeciego marca o godz. 20:57 doszło do czołowego zderzenia dwóch pociągów osobowych. W zdarzeniu tym zginęło 16 osób, a 57 zostało rannych. Pierwszy zastęp ratowników dotarł na miejsce o 21:05, wraz z nim przybył pierwszy zespół ratownictwa medycznego. Celem działań w pierwszej fazie było dotarcie do poszkodowanych, ich ewakuacja i udzielanie pierwszej po-

28 Opracowano na podstawie: P. Pieniężny, O. Koźmiński, *Ostatni rozjazd*, „Przegląd Pożarniczy" 3/2012; R. Korusiewicza, *Okiem koordynatora działań medycznych*, „Przegląd Pożarniczy" 3/2012; W. Jaroszyński, *Z perspektywy kolejarzy*, „Przegląd Pożarniczy" 3/2012.

mocy. Działania utrudniał brak dojazdu do miejsca katastrofy. Teren działań podzielono na trzy odcinki bojowe.

Dowodzenie: w pierwszej fazie działaniami ratowniczymi kierował dowódca pierwszego przybyłego na miejsce zdarzenia zastępu ratowników, następnie dowodzenie przejął komendant miejski PSP w Zawierciu, a około 23:00 kierowanie działaniami ratowniczymi przejął Śląski Komendant Wojewódzki PSP.

W działaniach ratowniczych brało udział:

- 115 zastępów i 518 strażaków PSP i OSP z woj.: śląskiego, łódzkiego, świętokrzyskiego, małopolskiego,
- 42 patrole policji i 269 funkcjonariuszy policji,
- 49 zespołów ratownictwa medycznego,
- 2 śmigłowce LPR,
- 2 pociągi ratownicze,
- 23 pracowników Służby Ochrony Kolei,
- inne podmioty – około 120 osób, w tym dwie grupy ratownictwa PCK oraz GOPR.

Główne działania trwały w nocy. W godzinach rannych do akcji włączyły się pociągi ratownictwa technicznego, które do godz. 11:00 dnia następnego usunęły z miejsca zdarzenia uszkodzone elementy. W czasie działania pociągów ratownictwa technicznego nie znaleziono już poszkodowanych. Wszystkie usuwane elementy były dokładnie sprawdzane pod nadzorem prokuratora.

Dysponowanie sił i środków odbywało się przez wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa PSP oraz Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności.

Ważniejsze przedsięwzięcia zrealizowane w czasie prowadzenia działań ratowniczych, poza głównymi działaniami ratowniczymi:

- zorganizowanie miejsc tymczasowego pobytu podróżujących pociągami uczestniczącymi w katastrofie, którzy nie wymagali hospitalizacji – na wniosek KDR zadanie to zrealizowały władze samorządu lokalnego;
- utworzenie w namiotach pneumatycznych miejsca segregacji rannych i udzielania pomocy medycznej;
- organizacja zabezpieczenia mienia ewakuowanych – realizowała policja;
- oświetlenie i zabezpieczenie miejsca katastrofy;
- organizacja bazy zabezpieczenia socjalnego i logistycznego dla ratowników – w namiotach PSP, zorganizowano również ciepłe napoje;
- organizacja miejsca czasowego przechowywania zwłok – namiot PSP;
- organizacja doraźnego lądowiska dla LPR;
- organizacja punktu tankowania pojazdów i zaopatrzenia w paliwo – na bazie wskazanej stacji paliw.

Wszystkie te przedsięwzięcia zrealizowano na polecenie lub wniosek KDR w oparciu o możliwości zabezpieczenia logistycznego PSP oraz innych podmiotów, w szczególności władz samorządowych.

Podsumowanie

Kierujący działaniami ratowniczymi (przedstawiciel PSP) odpowiada za przebieg całej akcji. Dysponowanie sił i środków do działań ratowniczych odbywa się poprzez: powiatowe stanowiska kierowania PSP, wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa PSP, lub Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (PSP), adekwatnie do skali działań ratowniczych. Jeżeli skala tych działań przekracza możliwości danego szczebla kierowania (powiatu, województwa) wówczas dowodzenie przejmuje wyższy szczebel i adekwatnie do tego przekazywane są uprawnienia dysponowania sił i środków. Możemy zatem stwierdzić, iż działania ratownicze prowadzi Komenda Powiatowa PSP, jeżeli nie potrzebuje wsparcia sił i środków pochodzących z poza jej terenu operacyjnego. W przeciwnym wypadku kierowanie działaniami ratowniczymi przejmuje Komenda Wojewódzka PSP, a dysponowanie sił i środków odbywa się przez wojewódzkie centrum koordynacji ratownictwa PSP.

Powiatowe stanowisko kierowania PSP jest zintegrowane z punktami alarmowymi komponentów Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego: OSP, Policja Państwowa, Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz organizacji pozarządowych należących do tego systemu na podstawie zawartych porozumień. Podobnie jest na szczeblu wojewódzkim i centralnym. Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (w Komendzie Głównej PSP) pełni również rolę międzyresortowego centrum zarządzania kryzysowego. Ponadto wszystkie służby współpracują z powiatowymi i wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego. Pełniona przez stanowiska kierowania PSP wszystkich szczebli rola pozwala zadysponować do miejsca zdarzenia niemal wszelkie niezbędne do prowadzenia akcji ratowniczej siły i środki, w tym również adekwatne do sytuacji zaplecze logistyczne.

Kierujący działaniami ratowniczymi (KDR) odpowiada również za realizację procesów wspierających główny proces działań ratowniczych. Wielopodmiotowa akcja ratownicza prowadzona na terenie powiatu upoważnia władze powiatu i ewentualnie województwa do uruchomienia niektórych procedur zawartych w Planie zarządzania kryzysowego, np.: w obszarze zaopatrzenia w posiłki i napoje, paliwo, miejsca zakwaterowania dla osób ewakuowanych, itp. Zgodnie z opisanymi w analizowanych akcjach ratowniczych procedura-

mi o wszystkich zdarzeniach informowane są powiatowe centra zarządzania kryzysowego, a o niektórych również wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego.

Podsumowując należy uznać, że KDR (przedstawiciel PSP) odpowiada za przebieg akcji i wszystkich jej uczestników, a zatem to on jest odpowiedzialny również za organizację i funkcjonowanie zabezpieczenia socjalnego i medycznego uczestników akcji, bez względu na instytucję jaką reprezentują. Stąd też należy wnioskować, że rozwinięcie zabezpieczenia socjalnego i medycznego dla wszystkich osób uczestniczących w akcji ratowniczej, nawet jeżeli pełnią funkcje pomocnicze i zabezpieczające należy do zadań PSP, a tym samym to ono ponosi koszty organizacji tego zabezpieczenia. Inne rozwiązania, prowadzić mogą do dublowania działań i pozostawienia części, przede wszystkim wolontariuszy bez właściwego zabezpieczenia socjalnego i medycznego.

Reasumując, można wyciągnąć następujące wnioski:

– do prowadzenia działań ratowniczych, poza szczególnymi przypadkami, uprawnione są jednostki ochrony przeciwpożarowej, a w szczególności Państwowa Straż Pożarna;

– Kierujący działaniami ratowniczymi może zadysponować do prowadzenia tych działań siły i środki niemal wszelkich podmiotów, które uzna za stosowne;

– odpłatność za wykorzystanie sił i środków podmiotów nie będących jednostkami ochrony przeciwpożarowej realizowana jest w trybie odszkodowawczym, natomiast w przypadku jednostek ochrony przeciwpożarowej z budżetu państwa.

– wsparcie logistyczne i sprzętowe działań ratowniczych przez organy władzy terenowej może być sfinansowane z części budżetu tych jednostek przeznaczonego na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

– trzy zasadnicze służby: Państwowa Straż Pożarna, Policja Państwowa, Państwowe Ratownictwo Medyczne, w czasie prowadzenia działań ratowniczych, nawet długotrwałych, powinny być samowystarczalne w zakresie zabezpieczenia logistycznego;

– za organizację zabezpieczenia logistycznego dla innych podmiotów biorących udział w akcji ratowniczej odpowiada kierujący działaniami ratowniczymi, w szczególności dotyczy to działań wolontariuszy.

Wiodącą rolę w procesie reagowania w sytuacjach krytycznych pełni krajowy system ratowniczo-gaśniczego. Po wprowadzeniu ustawy *o państwowym ratownictwie medycznym* również medyczne czynność ratunkowe w procesie reagowania uzyskały pewną suwerenność. Pozostałe podmioty, a w tym policja i lokalna władza samorządowa, sprowadzone zostały do roli podmiotów wspomagających proces reagowania, choć w tym zakresie również zachowały

swoją suwerenność. Wspomniana suwerenność wiąże się z odrębnym systemem kierowania, przepływu informacji (najważniejszą rolę pełnią dość kosztowne systemy informatyczne) i wsparcia logistycznego. Zasadne zatem wydaje się pytanie: czy przyjęte w polskim prawie rozwiązanie jest optymalne pod względem wydatkowania pieniędzy z budżetu państwa?

Artykuł ten oczywiście nie rozstrzyga tej kwestii wskazuje jedynie na potrzebę pogłębionych badań w sferze racjonalności ekonomiczno-prawnej takiego rozwiązania.

Bibliografia

Hala Targowa w Katowicach, – Analiza zdarzenia wykonana przez Zespół Oficerów Komendy Wojewódzkiej PSP w Katowicach, luty 2007), dostęp online: www.kwpsp.wroc.pl (zakładka Informator Publiczny/Historia/Wielkie akcje/ Hala Targowa w Katowicach).

Jaroszyński W., *Z perspektywy kolejarzy*, „Przegląd Pożarniczy" 3/2012.

Korusiewicza R., *Okiem koordynatora działań medycznych*, „Przegląd Pożarniczy" 3/2012.

Linder J., *W potrzasku* [w:] M. Schroeder (red.), *Była taka akcja...*, Józefów, Wyd. CNBOP PIB, 2012.

Michlowicz E., *Logistyka a teoria systemów*, „Automatyka", tom 13/2, 2009.

Pieniężny P., Koźmiński O., *Ostatni rozjazd*, „Przegląd Pożarniczy" 3/2012.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym.*

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.*

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego.*

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej.*

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej.*

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym.*

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji.*

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym.*

Wytyczne nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 czerwca 2000 roku *w sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska.*

4.3 Formy doskonalenia pracowników administracji publicznej w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego

Andrzej Pieczywok

Wprowadzenie

Współczesny świat wymaga od edukacji m.in. kształcenia kreatywności i twórczego myślenia, ugruntowania w człowieku przeświadczenia, że świat można zmieniać i przekształcać. Świat globalny coraz szybciej się rozwija – elektronizacja, usieciowienie, przepływ informacji, zglobalizowane oddziaływanie mass mediów stają się istotną częścią nowego społeczeństwa. Ten nowy ład społeczny wiąże się z kształtowaniem społeczeństwa informatycznego, zwanego nowoczesnym lub ponowoczesnym. Edukacja powinna kłaść duży nacisk na tworzenie i przeobrażanie systemów wiedzy w taki sposób, by stymulowały kreatywną postawę człowieka. Postawa ta cechuje się transgresją przekraczaniem siebie (swoich dotychczasowych możliwości), zaciekawieniem, wątpieniem, dociekaniem, badaniem, doświadczaniem oraz samodzielnym myśleniem, decydowaniem i działaniem powodowanym motywami wewnętrznymi[1].

W dzisiejszym czasie jakość wiedzy, uzyskane kompetencje mają coraz większe znaczenie, gdyż decydują o dalszym rozwoju pracownika, stanowią element konkurencji, wpływają na sukcesy i porażki. Trwający postęp w różnych dziedzinach i dyscyplinach powoduje, iż część wiedzy się dezaktualizuje. Dlatego szuka się coraz częściej sposobów zapewnienia jakości szkolenia, podniesienia efektywności pracy, a jednym z nich jest doskonalenie wiedzy w sposób permanentny i nowoczesny.

W nowocześnie pojmowanej edukacji szczególnie istotne jest to, by pracownicy administracji publicznej realizujący różne zadania z zakresu zarządzania kryzysowego mogli nie tylko rozwijać swoje kompetencje zawodowe (specjalistyczne), ale także osobowość i przygotowywać się do obywatelskiego życia. Nieprzypadkowo też współczesne problemy edukacji i wychowania pozostają w ścisłym związku z refleksją nad człowiekiem i jego funkcjonowaniem. Jest w nich zawarta również tendencja do respektowania ciągłości

1 Z. Frączek, *Kreatywność jednostki w kontekście potrzeb edukacji przyszłości* [w:] K. Denek, K. Koszczyc, M. Lewandowski (red.), *Edukacja jutra*, IX Tatrzańskie Seminarium Naukowe, Wyd. Wrocławskie Towarzystwo Naukowe, Wrocław 2003, s. 19.

zmiany w edukacji. Z tej racji tak wiele uwagi poświęca się doskonaleniu umiejętności zarówno kierunkowych, jak i instrumentalnych pracowników realizujących różne przedsięwzięcia dotyczące zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe jest szczególnym rodzajem zarządzania, które charakteryzuje się określonymi wskaźnikami. Rozważając problematykę zarządzania kryzysowego wydaje się zasadnym zastanowienie nad znaczeniem pojęcia „zarządzanie". W fachowej literaturze istnieje bardzo wiele definicji zarządzania. Czym zatem jest zarządzanie? Zarządzanie można traktować wieloaspektowo. O zarządzaniu możemy mówić, definiując je jako system działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami[2]. Według innych autorów zarządzanie to działanie polegające na dysponowaniu zasobami[3] oraz dokładne poznanie tego czego się oczekuje od ludzi a następnie dopilnowanie aby wykonali to w najlepszy i najtańszy sposób[4]. Zarządzanie również oznacza zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny[5].

Według R. Rutki „istotą zarządzania, podobnie jak każdej innej formy kierowania, jest działanie zmierzające do osiągnięcia celów przez ludzi i z ludźmi"[6].

W literaturze przedmiotu także termin „zarządzanie kryzysowe" jest przez różne źródła odmiennie interpretowany. W opinii W. Kitlera „różnorodność treści definicji „zarządzania kryzysowego" wynika z różnych sposobów podejścia i wiąże się ze specyficznym działaniem abstrakcyjnego podmiotu w trudnej i pełnej zakłóceń sytuacji systemowej, konfliktogennym charakterem stosunków między różnymi podmiotami (głównie o charakterze polityczno-militarnym, ekonomicznym i społecznym) z działaniem podczas klęsk żywiołowych i katastrof technicznych, obroną cywilną zwłaszcza w zakresie ochrony ludności oraz z planowaniem cywilnym NATO, co wynika z niepoprawnego tłumaczenia i rozumienia zakresu natowskiego.

2 *Multimedialna encyklopedia powszechna*, Kraków edycja 1998 [w:] J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 24.

3 T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków 1978, s. 288.

4 F.W. Taylor, *Shop management*, Harper & Row, Nowy Jork, 1903, s. 21 [w:] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 36.

5 Tamże, s. 38.

6 R. *Rutka, Studium czynników korygujących style kierowania w przedsiębiorstwach*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1984, s. 24.

Civil Emergency Planning[7]

Niemniej jednak obserwując różne podejście do istoty zarządzania kryzysowego, to w sposób jednoznaczny należy podkreślić, że pracownicy administracji publicznej oprócz wiedzy zdobytej w trakcie studiów, kursów i szkoleń wciąż muszą ją aktualizować i doskonalić. Wydaje się, że szczególnie trzy formy doskonalenia zawodowego są istotne, a mianowicie edukacja wielostronna, kształcenie zdalne oraz kształcenie ustawiczne. Formy te mają głównie związek z szerokim dostępem do informacji i wiedzy bez względu na czas i przestrzeń. Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne sprawiają, że możemy uczyć się w każdym momencie, korzystając ze źródeł informacji w dowolnym miejscu na kuli ziemskiej. Można powiedzieć, iż zarówno teoria, jak i praktyka kształcenia dorosłych potwierdza to, iż intencjonalne uczenie staje się czynnikiem różnicującym w coraz wyższym stopniu zdolności jednostek do dostosowania się do zmiennej rzeczywistości, zarówno środowiska pracy, jak i innych sfer życia społecznego. Rozwój zawodowy jest procesem związanym z rozwojem umiejętności, zdolności, wiedzy, oraz cech osobowości odnoszących się do pracy zawodowej. Przedsięwzięcia te prowadzą do wzrostu efektywności oraz do podniesienia wartości rynkowej zasobów ludzkich. Wszelkie zagrożenia wprowadzają głębokie zmiany w życiu codziennym i w obszarze pracy zawodowej, co wiąże się ze wzrastającą indywidualną odpowiedzialnością pracowników administracji publicznej za jakość wykształcenia, ilość posiadanej wiedzy i zakres kompetencji w obszarze zarządzania kryzysowego. Można również powiedzieć, iż edukacyjne drogi tych osób wiodące przez społeczne i zawodowe struktury w społeczeństwie uczącym się są w coraz wyższym stopniu podporządkowane wymaganiom bezpieczeństwa. Ta orientacja określa szczególnie istotny obszar kształcenia ustawicznego, wielostronnego i zdalnego aktualizującego wiedzę pracowników organów administracji rządowej i samorządowej.

Na podstawie wielowymiarowości edukacji zawodowej, sformułowano cel artykułu, który dotyczy charakterystyki najważniejszych form doskonalenia wiedzy i umiejętności pracowników administracji publicznej w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego. W niniejszym artykule skoncentrowano się głównie na najważniejszych teoriach i formach kształcenia oraz doskonalenia zawodowego, które – z punktu widzenia efektywności zajęć – powinny być najczęściej wykorzystywane wśród pracowników. Chodzi tu o edukację wielostronną, zdalną i ustawiczną. Jako przykładowy sposób doskonalenia umiejętności zawodowych pracowników administracji publicznej przedstawiono Wyższe Kursy Obronne realizowane w Akademii Obrony Narodowej.

7 E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, „Zeszyt Problemowy TWO" nr 1, Warszawa 2006, s. 35.

Edukacja wielostronna jako paradygmat nowoczesnego kształcenia pracowników administracji publicznej.

Przedmiotem teorii kształcenia wielostronnego jest złożony proces rozwoju człowieka, pracownika dokonujący się pod wpływem kształcenia, i to nie tylko nauczania szkolnego i uczenia się. W rozważaniach na temat rozwoju człowieka chodzi zarówno o rozwój poszczególnych jednostek poddanych edukacji, jak i rozwój całego – młodego i starszego – pokolenia, w swoisty sposób wpływający na rozwój i postęp w życiu społeczeństwa.

Z analizy literatury poświęconej chociażby w części teorii wielostronnego kształcenia wynika, że najczęściej kojarzy się ona z czterema drogami nauczania i uczenia się. Zresztą takie miano nadał jej W. Okoń w artykule opublikowanym w „Nowej Szkole", nazywając ją „teorią wielostronnego nauczania i uczenia się"[8]. W swej propozycji W. Okoń wyróżnia cztery drogi uczenia się i nauczania, będące połączeniem zbliżonych metod[9]. Drogi te tworzą integralną całość, zapewniającą możliwie wszechstronny rozwój pracowników administracji publicznej w takim procesie nauczania, który inspiruje uczenie się poprzez cztery, wzajemnie uzupełniające się grupy metod nauczania i odpowiadające im strategie dydaktyczne.

Pierwszą grupę stanowią metody nauczania podającego, które przekazują wiedzę w formie słowa mówionego lub drukowanego oraz innych środków informacji. W takiej sytuacji dydaktycznej pracownik przyswaja przekazywane wiadomości. Ta grupa wzajemnie powiązanych metod nauczania i uczenia się jest obecnie szczególnie rozpowszechniona w szkolnictwie. Powoduje to osiąganie rezultatów jednostronnych, co nie zapewnia pełnego rozwoju w procesie kształcenia. Jednak jest to droga uczenia się i nauczania niezbędna dla tych treści, których inaczej nie można skutecznie przekazać pracownikowi, a samodzielne dochodzenie do ich poznania wymagałoby zbyt wiele czasu i nakładu pracy. Dla tego typu treści właściwe są sądy opisowo-wyjaśniające, wymagające od nich jedynie przyswojenia gotowych wiadomości. Rezultatem takiego uczenia się staje się zdobycie zasobu wiadomości, mniej lub bardziej trwałych, natomiast znacznie mniej zdobywa się umiejętności i nawyków. Wśród zdolności poznawczych zostaje wyćwiczona pamięć i te umiejętności pracy intelektualnej, które są związane z pamięcią[10].

Dla dydaktyków widoczne jest, że ta droga postępowania metodycznego nawiązuje do poglądów J.F. Herberta oraz jego dawnych i współczesnych

8 W. Okoń, *Wielostronne uczenie się a problem aktywności uczniów*, „Nowa Szkoła" 1965, nr 7/8.

9 Por. W. Okoń, *Podstawy wykształcenia ogólnego*, Wyd. Nasza Księgarnia, Warszawa 1967; W. Okoń, *Wielostronne uczenie się a problemy aktywności uczniów* [w:] *O intensyfikacji nauczania i wychowania*, PWN, Warszawa 1966.

10 J. Półturzycki, *Dydaktyka dla nauczycieli*, Wyd. NOVUM, Płock 2002, s. 138.

zwolenników. O ile jednak Herbert zakładał, że jego system jest jedynie słuszny i w pełni wystarczający, o tyle W. Okoń i jego współpracownicy twierdzą, że jest to (ze wszelkimi naturalnymi unowocześnieniami) tylko jedna droga dydaktycznego postępowania w systemie wielostronnego kształcenia. Właściwa jest dla niej strategia dydaktyczna polegająca na przyswojeniu wiedzy gotowej, oparta na psychologii asocjacji i dlatego nazywana jest „strategią A"[11]. Podawanie wiedzy, jej porządkowanie, kojarzenie i zastosowanie – to najważniejsze etapy i jednocześnie elementy tej strategii.

Drugą drogą uczenia się w omawianej teorii jest odkrywanie. Pracownik administracji publicznej realizujący zadania w obszarze zarządzania kryzysowego sam dochodzi do kolejnych odkryć, które stają się rezultatami samodzielnego, aktywnego myślenia, niezbędnego przy rozwiązywaniu problemów. Rolą wykładowcy (mentora, instruktora) jest inicjowanie metod poszukujących i tworzenie sytuacji problemowych skłaniających do poszukiwania prawidłowych rozwiązań. Droga ta wymaga badawczej aktywności, formułowania pytań i konstruowania hipotez, których weryfikacja przynosi nowe informacje o rzeczywistości. Istotną cechą tej metody jest samodzielne dochodzenie do wiedzy, która ukazuje się w coraz szerszych i bardziej złożonych strukturach[12]. Takie uczenie się daje efekty wyższe niż przy uczeniu podającym. Pracownik trwalej przechowuje wiadomości samodzielnie zdobyte. Sprzyja temu strukturalne ujmowanie wiedzy, logiczne operowanie dotychczasowym jej zasobem i aktywne rozwiązywanie trudności. Oprócz zdobycia nowej wiedzy następuje także rozwój zdolności poznawczych, kształtujących rozwój ogólnej kultury umysłowej, a także rozbudowanie zainteresowań, co wyzwala tendencje samokształceniowe.

Uczenie się problemowe zostało zaliczone przez W. Okonia do drogi dydaktycznego postępowania, jaką jest odkrywanie, samodzielne dochodzenie do wiedzy przy pomocy i opiece nauczyciela (wykładowcy, konsultanta, doradcy itp.). Tu prowadzący nauczyciel szkolenie doskonalące nie jest już jedynym źródłem i dawcą wiedzy, a staje się organizatorem procesu poznania. W metodach uczenia się przez odkrywanie źródłem wiedzy jest rzeczywistość, materiały dydaktyczne, sytuacje problemowe, a nawet sam pracownik, który poprzez myślenie w procesie rozwiązywania problemu dochodzi do nowych stwierdzeń, odkryć, poglądów. Jest to nowa strategia dydaktyczna, nazywana „strategią P" – gdyż jej podstawą jest problem i jego rozwiązywanie[13].

Trzecią strategię – emocjonalną, zwaną „strategią E", stanowi uczenie się przez przeżywanie. Nauczyciel eksponuje wówczas treści programowe, a pra-

11 Por. W. Okoń (red.), *System dydaktyczny*, PZWS, Warszawa 1971, s. 45.

12 J. Półturzycki, dz. cyt, s. 138.

13 Tamże, s. 139.

cownik poznają je przy wzmożonej emocji. Przeżycie może być wywołane treścią lub przedmiotem eksponowanym w formie obrazu, ilustracji, muzyki, może towarzyszyć treściom fabularnym, opisom i prezentacji atrakcyjnych informacji. Jest to szczególnie ważne z tego powodu, że uczenie się przez przeżywanie nie tylko pozwala poznać nowe zagadnienia, ale też przyspiesza ich trwałe zapamiętanie, kształtuje sądy wartościujące, rozbudza uczucia, sprzyja rozwojowi i kształtowaniu osobowości pracownika administracji publicznej.

Czwartą strategię – operacyjną, zwaną „strategią O", tworzą praktyczne metody nauczania i uczenia się poprzez działanie. Struktura tych zajęć wspiera się na takim układzie ogniw dydaktycznych, jak[14]:

– sformułowanie przez nauczyciela zadania praktyczno-poznawczego oraz stworzenie bodźców do aktywnego opanowywania wiadomości, umiejętności i nawyków niezbędnych do mistrzowskiego wykonywania swych obowiązków w zespole,

– pokaz wzoru określonej czynności, praktycznego wykorzystania sprzętu komputerowego, biurowego itp.,

– korzystanie przez uczestników kształcenia praktycznego z wiadomości teoretycznych wzmacniających motywację do praktycznej doskonałości,

– analiza stopnia opanowania przez pracowników administracji publicznej umiejętności i nawyków praktycznych.

Można stwierdzić, że taki system zasad nauczania (uczenia się), w którym podstawowe ogniwa procesu dydaktycznego podlegają ewolucji, ułatwia organizację i kierowanie procesem dydaktycznym na rzecz rozwoju pracownika administracji publicznej. System ten obejmuje zasady[15]:

– świadomego i aktywnego udziału w procesie kształcenia,
– wiązania teorii z praktyką (realizmu),
– poglądowości,
– jedności kształcenia indywidualnego i zespołowego,
– postępującej złożoności i stopniowania trudności,
– systematyczności i logicznej kolejności,
– trwałości wiedzy, umiejętności i nawyków,
– jedności kształcenia i wychowania,
– kształcenia ustawicznego.

Spośród wymienionych zasad dydaktycznych decydujący wpływ na wyniki doskonalenia zawodowego pracowników administracji publicznej zwłaszcza w zakresie zarządzania kryzysowego ma bez wątpienia – odnosząca się do wszystkich ogniw procesu dydaktycznego – zasada świadomego i aktyw-

14 P. Tyrała, *Kształcenie menedżerów*, Wyd. MADO, Toruń 2006, s. 47.

15 Tamże, s. 48.

nego udziału w procesie kształcenia i wychowania[16]. Zgodnie z jej zaleceniami należy uaktywnić pracowników, traktować ich podmiotowo, a nie jako tylko biernych uczestników zajęć szkoleniowych. Istotnego znaczenia w procesie doskonalenia zawodowego nabierają też postulaty wynikające z zasady wiązania teorii z praktyką, którą można przypisać do kategorii realizmu. Podkreślając jedność teorii i praktyki w działalności dydaktycznej, wymaga ona, aby cele i programy kształcenia przewidywały podanie nie tylko naukowo-teoretycznych założeń, pojęć, praw i teorii, ale przede wszystkim przejawów określonej rzeczywistości społecznej, mającej wpływ na kształtowanie poczucia bezpieczeństwa doskonalących się pracownikowi.

Zgodnie z przedstawioną wyżej teorią wielostronnego kształcenia (doskonalenia zawodowego), wszystkie cztery strategie, stanowiąc integralną całość, zapewniają jednocześnie najlepsze rezultaty w rozwoju zawodowym pracowników. Przyczyniają się do możliwie pełnego rozwoju ich osobowości oraz kształtują postawy i system wartości. Ponadto aktywizują różne drogi i metody uczenia się, angażując w procesie zdobywania wiedzy liczne umiejętności poznawcze i zdolności intelektualne. W procesie doskonalenia zawodowego pracowników administracji publicznej jest to szczególnie istotne, ponieważ nie nuży i nie męczy jednostajnością postępowania dydaktycznego, a uaktywnia różne sposoby i możliwości poznawania i przyswajania (doskonalenia) wiedzy.

Kształcenie zdalne pracowników administracji publicznej

Kształcenie na odległość zawsze łączy etapy bezpośredniej nauki z etapami kształcenia wirtualnego. Zachowanie bezpośrednich spotkań służy wirtualnym interakcjom i komunikacji. O wiele łatwiej bowiem można nawiązać kontakt z innym pracownikiem przez czat lub w ramach wirtualnej wideokonferencji, jeżeli można było ich wcześniej spotkać i poznać osobiście. Poza tym na wielu etapach doskonalenia zawodowego pracowników administracji publicznej przeprowadzanie określonych ćwiczeń praktycznych, niezbędnych dla poprawnego prowadzania symulacji działań, możliwe jest tylko w formie bezpośredniej ze względu na wykorzystywanie specjalnego sprzętu i specyficznych warunków bezpieczeństwa.

Koncentrując się na tej formie doskonalenia wiedzy z wykorzystaniem nowoczesnych technologii kształcenia, warto w tym względzie zwrócić uwa-

16 P. Tyrała, *Teoria wychowania. Bliżej uniwersalnych wartości i realnego życia*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002; P. Tyrała, *Metodyka wychowania. Bliżej nauczycielskiej prakseologii*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.

gę na różne formy organizacyjne edukacji zdalnej (na odległość), szczególnie z wykorzystaniem e-learningu.

F. Saba definicję edukacji na odległość (zdalnej) opiera na ogólnej teorii systemów. Wskazuje, że jest to złożony i hierarchiczny system, składający się z wzajemnie powiązanych, oddziałujących na siebie podsystemów. Jego podstawę stanowi sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem. Inne podsystemy to[17]:

– system telekomunikacji obejmujący środki, za pomocą których uczestnicy procesu kształcenia mogą się komunikować,
– system edukacyjny odpowiedzialny za realizację w procesie kształcenia założeń programowych,
– system zarządzania procesem kształcenia,
– system socjalny obejmujący finansowe aspekty kształcenia,
– międzynarodowy system *Word Wide Web*, dający ludziom z różnych krajów możliwości kontaktu.

Wydaje się, że całościowo problematykę edukacji na odległość, uwzględniając główną ideę oraz zmieniające się techniczne uwarunkowania jej urzeczywistniania, przedstawił M.J. Kubiak. Wskazał on, iż jest to metoda prowadzenia procesu dydaktycznego w warunkach, gdy nauczyciele (konsultanci, mentorzy) i słuchacze (pracownicy) są od siebie oddaleni (nie znajdują się w tym samym miejscu), przy zastosowaniu do przekazywania informacji – oprócz tradycyjnych sposobów komunikowania się – również współczesnych, bardzo nowoczesnych technologii telekomunikacyjnych, przesyłających: głos, obraz (wideo), komputerowe dane oraz materiały drukowane. Autor ten podkreślił zarazem, że współczesne technologie umożliwiają również bezpośredni kontakt w czasie rzeczywistym między nauczycielem a studentem za pomocą audio- lub wideokonferencji, niezależnie od odległości, jaka ich dzieli[18].

Kluczowe elementy nauczania na odległość i ich charakterystyka przedstawiają się następująco[19]:

– *uczący się/uczestnicy:*
  • motywacja,
  • czas poświęcony na uczenie się,
  • potencjał (wiedza na początku nauki),
  • umiejętność planowania nauki,

17 Zob. M.J. Kubiak, *Próba stworzenia uniwersalnej definicji kształcenia na odległość*, Wirtualna Edukacja. Czasopismo Elektroniczne nr 14, http://lttf.ieee.org (12.04.2015).

18 M.J. Kubiak, *Wirtualna edukacja*, Wydawnictwo MIKOM, Warszawa 2000.

19 J. Kuck, *E-learning – nauczanie na odległość na potrzeby wojska* [w:] R. Horyń, K. Klupa, L. Wełyczko (red.), *Edukacja w Siłach Zbrojnych RP w dobie profesjonalizacji*, Wyd. WSOWLąd, Wrocław 2010, s. 102.

- samodzielność,
- dociekliwość,
- zainteresowanie,
- wytrwałość;

– *instruktorzy/moderatorzy:*
- umiejętność rozwijania, podtrzymywania motywacji,
- komunikatywność,
- przygotowanie pedagogiczne, duża wiedza teoretyczna i praktyczna,
- umiejętność dopasowania się do specyficznych potrzeb uczestników szkoleń;

– organizacja:
- przydatność szkolenia dla firmy/organizacji,
- współpraca między dostawcami szkolenia, moderatorami, administratorami sieci,
- reagowanie na zakłócenia,
- akceptacja kierownictwa dla zastosowania nowych technik nauczania,
- korzystanie z informacji dostarczanych przez system e-learningowy.

Kształcenie z wykorzystaniem komputera i sieci teleinformatycznych należy do najnowszych form doskonalenia wiedzy pracowników administracji publicznej w obszarze zarządzania kryzysowego. Jedną z nich jest wykorzystanie w procesie kształcenia wielu środków, mediów.

Kształcenie (szkolenie) z pomocą środków masowego przekazu informacji, które często w literaturze nazywano kształceniem multimedialnym, nie jest koncepcją charakterystyczną wyłącznie dla edukacji na odległość. W nauczaniu stacjonarnym i we wszystkich formach edukacyjnych zastosowanie multimediów jest podstawowym warunkiem osiągania celów kształcenia. Wskazuje się, że jest to strategia realizacji procesu nauczania i uczenia się oparta na kompleksowym stosowaniu (wykorzystaniu) funkcjonalnie dobranych, tradycyjnych i nowoczesnych środków dydaktycznych. Multimedia umożliwiają samokształcenie w warunkach domowych i w mediotekach, a także korzystanie z materiałów edukacyjnych emitowanych przez telewizję i wysyłanych za pośrednictwem sieci komputerowej[20]. Obecnie najczęściej pojęcie „multimedia" odnosi się do techniki komputerowej. Komputery bowiem są – jak dotąd – jedynymi, powszechnie dostępnymi narzędziami, umożliwiającymi dostęp do Internetu, przetwarzanie grafiki, dźwięku i tekstów, a także funkcjonowanie w wirtualnym świecie.

W literaturze przedmiotu używa się również pojęć „teleteaching" oraz „telematic education". Teleteaching oznacza nauczanie na odległość z wykorzystaniem środków telekomunikacyjnych satelitarnych, zintegrowanych łą-

20 Zob. J. Bednarek, *Media w nauczaniu*, Wyd. MIKOM, Warszawa 2002, s. 91.

czy ISDN (*Integrated Services Digital Network*) oraz telewizji satelitarnej. Termin „telematic education" obejmuje szeroką problematykę realizacji procesu dydaktycznego przy użyciu nowoczesnych środków telekomunikacyjnych. W swej treści odwołuje się raczej do stosowanych w procesie doskonalenia zawodowego środków, a nie odległości, jaka dzieli wykładowców i pracowników. Ciekawą propozycją, wpisującą się w ideę edukacji na odległość, jest nauczanie mobilne – m-learning. To nowy model kształcenia, oparty na bezprzewodowych urządzeniach mobilnych.

W tym miejscu należy wyraźnie rozróżnić e-learning i kształcenie przez Internet. W literaturze przedmiotu często te dwa pojęcia są traktowane jako synonimy, dlatego warto wiedzieć, co tak naprawdę każde z nich oznacza. „E-learning" jest pojęciem znacznie szerszym, obejmującym wszelkie znane formy kształcenia na odległość, w których proces nauczania odbywa się za pośrednictwem nowoczesnych technologii elektronicznych. Natomiast kształcenie przez Internet jest jedną z odmian e-learningu, umożliwiającą przekazywanie treści dydaktycznych oraz komunikowanie się ze słuchaczami w sieci. W e-learningu wykorzystuje się zróżnicowane sposoby komunikowania. Najczęściej są to: treść na żądanie (banki wiedzy), transmisja rozsiewcza wideo oraz wirtualna klasa[21]. Komunikowanie typu „treść na żądanie" opiera się na technologii wczesnej dystrybucji treści (CDN). To rozwiązanie zakłada rozmieszczenie w sieci specjalnych urządzeń przechowujących i podających treść. Urządzenia te są centralnie zarządzane, ładowane treścią, a administrator systemu ma pełną kontrolę nad polityką dystrybucyjną. W zależności od technologicznego zaawansowania przekazu e-learning można podzielić na cztery kategorie[22]:

– *bazy danych* – idea ta opiera się na prezentacji materiałów szkoleniowych w sieci. Odpowiednie oprogramowanie pozwala na przeszukiwanie zasobów. Tę najprostszą formę e-learningu można scharakteryzować jako umiarkowanie interaktywną;

– *online support* – ta forma wykorzystuje sieć w sposób bardziej interaktywny. Oferuje możliwości uzyskania specjalistycznych informacji w znacznie krótszym czasie niż w przypadku korzystania z baz danych. Obejmuje ona różnego rodzaju fora, *chat rooms*, biuletyny, pocztę elektroniczną, a także systemy komunikatów informacyjnych;

– *szkolenia asynchroniczne* – polegają na tym, iż pracownicy po wyborze programu i rejestracji otrzymują dostęp do treści programowych przygotowanych przez organizatora kursu i umieszczonych na określonych stronach

21 Por. M.J. Kubiak, *E-Learning – nowe wyzwania w zdobywaniu wiedzy*, Wirtualna Edukacja. Czasopismo Elektroniczne nr 12, http://lttf.ieee.org/we/elearn.html (4.05.2015).

22 Tamże.

internetowych. Niezależnie od sposobu dostępu studenci mają możliwość uczenia się w tempie indywidualnym. Kontakt z wykładowcy odbywa się poprzez pocztę elektroniczną, grupy dyskusyjne lub biuletyny. Nie odbywa się on jednak w tzw. czasie rzeczywistym. E-learning najczęściej jest utożsamiany z tym typem szkoleń;

– *szkolenia synchroniczne* – to szkolenia prowadzone w czasie rzeczywistym. Przeprowadza się je przez sieć komputerową z wykorzystaniem takich technik, jak: telekonferencja, wideokonferencja, czat, przekaz audio. Wykorzystywana jest również technika tablicy wirtualnej i narzędzia umożliwiające pracę grupową. Szkolenie może obejmować pojedynczą sesję lub trwać od kilku dni do kilku lat.

Treść – podstawowy element e-learningu, stanowią materiały samokształceniowe. Do pracowników są one dostarczane za pomocą elektronicznych nośników informacji z wykorzystaniem technologii telekomunikacyjnych. Komunikacja wykładowcy z pracownikiem, jak również pracowników między sobą odbywa się poprzez pocztę elektroniczną, za pośrednictwem programów umożliwiających pracę grupową zarówno w sieci lokalnej, jak i globalnej. Stosunkowo nowym elementem, występującym jednak coraz częściej w e-learningu, jest wirtualna rzeczywistość. Umożliwia ona odtwarzanie zdarzeń w wirtualnej rzeczywistości. Na ekranach monitorów pracownicy mogą zobaczyć przekroje pracujących maszyn, „żywe wnętrza" organizmów i różne niedostępne miejsca oraz przeprowadzać symulacje wielu procesów. W nowoczesnych rozwiązaniach e-learning umożliwia pracę grupową i wspólną naukę. Wirtualne czytelnie, fora dyskusyjne i systemy konferencyjne to miejsca, gdzie pracownicy mogą prezentować własne poglądy i wymieniać się spostrzeżeniami z innymi uczestnikami szkoleń. Współpraca staje się więc stałym elementem tej formy edukacji na odległość. Do sprawnego korzystania z e-learningu potrzebny jest prosty w obsłudze zestaw narzędzi. Służy on nauczycielom do tworzenia treści dydaktycznych oraz do zarządzania procesem dydaktycznym. Ważnym elementem e-learningu są systemy oceny. Dzięki nim uczestnik zajęć ma możliwości dokonania oceny znajomości określonych dziedzin wiedzy jeszcze przed przystąpieniem do nauki, w wyniku czego może mieć dobrany odpowiedni dla jego poziomu zaawansowania materiał kształceniowy.

Organizację e-learningu w znacznym stopniu usprawniają platformy e-learningowe. Jest to system narzędzi (specjalnego oprogramowania), który pozwala na kompleksowe zarządzanie kształceniem na odległość. Umożliwia prowadzenie zajęć i pobieranie nauki za pośrednictwem standardowej przeglądarki internetowej. Choć głównym zadaniem platformy jest umożliwienie publikowania zajęć w formie elektronicznej, powinna ona posiadać szereg

funkcji pozwalających na sprawne zarządzanie zarówno użytkownikami, jak i zasobami szkoleniowymi[23]. Funkcjonalna platforma powinna charakteryzować się następującymi cechami[24]:

– łatwe i elastyczne zarządzanie procesem dydaktycznym i sprawami organizacyjnymi kursu,
– możliwość wielokrotnego wykorzystania elementów,
– możliwość tworzenia szerszych kategorii elementów oraz wiązania ich ze sobą,
– możliwość importowania obiektów ze źródeł zewnętrznych,
– rozbudowany system komunikacji między użytkownikami.

Kształcenie ustawiczne pracowników administracji publicznej

W dobie globalizacji, rozwoju gospodarki opartej na wiedzy oraz rewolucji informatyczno-telekomunikacyjnej systematycznie wzrasta znaczenie kształcenia ustawicznego wśród pracowników administracji publicznej. ***Inicjatywa kształcenia ustawicznego opiera się na tworzeniu możliwości edukacji w każdym wieku i na wszystkich poziomach zarówno w szkołach, jak i w formach pozaszkolnych.*** Jest ona niezbędnym narzędziem umożliwiającym stałe uzupełnianie wiedzy i umiejętności oraz dostosowywanie ich do zmieniających się uwarunkowań.

Kształcenie ustawiczne stanowi kluczowy warunek rozwoju społeczeństwa, jest środkiem do podnoszenia jakości życia, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Poprzez uczestnictwo w procesie uczenia się przez całe życie pracownicy stale doskonalą i wzbogacają swoją wiedzę, co w efekcie przekłada się na podniesienie sprawności działania zarówno w pracy zawodowej, jak i w życiu. Edukacja permanentna niewątpliwie ma wpływ na podnoszenie wartości kapitału ludzkiego, co jest szczególnie istotne dla pracodawców. Poza tym jest warunkiem koniecznym rozwoju społeczeństwa informacyjnego, stanowiącego punkt wyjścia dla budowy gospodarki opartej na wiedzy. Dzięki stałemu dokształcaniu i poszerzaniu już zdobytej wiedzy może zostać osiągnięty cel, przyjęty na posiedzeniu Rady Europy w Lizbonie, jakim jest uczynienie z gospodarki europejskiej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej na świecie. Stąd też istnieje potrzeba rozwijania kwalifikacji i umiejętności pracowników administracji publicznej w sposób odpowiadający wymogom społeczeństwa opartego na wiedzy.

23 Zob. B. Meissner, *Nauczanie na platformie*, http://www.idg.pl/artykuly/56435.html (28.04.2015).

24 Zob. K. Andrelczyk, *Platformy e-learningowe*, http://www.krzysztof.andrelczyk.org/rozne/art_platformy.pdf (28.04.2015).

W literaturze przedmiotu funkcjonuje szereg określeń edukacji ustawicznej (permanentnej). Jedno z ujęć kształcenia ustawicznego można znaleźć w ustawie *o systemie oświaty*. Zgodnie z nią przez kształcenie ustawiczne rozumie się: „kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny"[25]. Podobne, aczkolwiek nieco szersze podejście proponuje OECD, definiując kształcenie ustawiczne jako rozwój indywidualny i rozwój cech społecznych we wszystkich formach – w systemie formalnym i nieformalnym, tj. w szkołach, placówkach kształcenia zawodowego, uczelniach i placówkach kształcenia dorosłych oraz w ramach kształcenia incydentalnego, a więc w domu, w pracy i społeczności[26].

Na inny aspekt edukacji zwraca uwagę T. Wujek. Według niego kształcenie ustawiczne należy rozumieć jako[27]:

– zasadę lub ideę przewodnią dla wszelkich procesów kształcenia się ludzi, od wczesnego dzieciństwa aż do zaniku wszelkiej aktywności intelektualnej i praktycznej,

– dalsze kształcenie, po upływie nauki obowiązkowej, głównie w formach pozaszkolnych (chodzi tu zwłaszcza o doskonalenie umiejętności, rozszerzanie i pogłębianie wiedzy oraz rozwój osobowości poszczególnych jednostek),

– całożyciową orientację na sterowanie własnym losem.

Z powyższego wynika, ze kształcenie ustawiczne wiąże się ze stałym dokształcaniem pracowników administracji publicznej, począwszy od obowiązkowej nauki w szkole, a na zaniku wszelkiej aktywności intelektualnej i praktycznej kończąc. Występuje ono w dwóch formach – szkolnej i pozaszkolnej.

Pełną koncepcję kształcenia ustawicznego zaprezentował w 1965 roku na forum UNESCO P. Lengrand. Zaproponował on, aby pojęcie „(...) edukacja ustawiczna rozumiane było jako idea wszelkich poczynań edukacyjnych człowieka, któremu należy stworzyć optymalne warunki pełnego rozwoju zdolności od wczesnego dzieciństwa aż po kres życia"[28]. Idea kształcenia ustawicznego w ujęciu Lengranda oznacza, że jest to proces trwający przez całe życie. Istotną rolę w tym procesie odgrywa integrowanie różnych aspektów życia, tak indywidualnego, jak i społecznego. Według niego podstawową zasadą kształcenia ustawicznego jest zachowanie ciągłości oraz systematycz-

25 Ustawa z 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), art. 3 ust. 17.

26 http://www.wsipnet.pl/oswiata/os_slownik.plp?literka=221 (23.04.2015).

27 T. Wujek, *Wprowadzenie do andragogiki*, Wyd. Instytut Technologii Eksploatacji, Radom–Warszawa 1996, s. 128.

28 A. Cieślak, *Rozwój teorii i praktyki kształcenia ustawicznego*, WSiP, Warszawa 1981, s. 38.

ności procesu uczenia się, co zapewnia z jednej strony stały rozwój, a z drugiej chroni przed zdezaktualizowaniem się zdobytej wiedzy.

Ch. Hummel za naczelną zasadę edukacji ustawicznej uważa wychowanie nowego typu człowieka (pracownika), charakteryzującego się twórczym i dynamicznym stosunkiem do życia i kultury, który potrafi doskonalić i zmieniać siebie, a także zmieniać otaczające go warunki życia. W systemie kształcenia ustawicznego ujmuje on: przedszkole, szkołę podstawową i średnią, formy edukacji zawodowej, kształcenie dorosłych i szkolnictwo wyższe. Zgodnie z tą teorią w trakcie procesu uczenia się pracownik powinien nabywać umiejętności planowania własnej przyszłości oraz realizacji wyznaczonych sobie celów. Ponadto proces ten powinien nauczyć człowieka otwartości na samokształcenie oraz samowychowanie[29]. W tym kontekście edukacja ustawiczna ma do spełnienia wiele funkcji, nigdy dotąd niespełnionych w tak szerokim zakresie, a wynikających z uświadomionej konieczności ciągłości kształcenia. Według H. Muszyńskiego z procesem autokreacji związane są funkcje[30]:

– reorientacyjna, stwarzająca niezbędne podstawy do tego, aby pracownik mógł nieustannie czynnie rozwijać i przebudowywać własne życie we wszystkich jego istotnych zakresach, przede wszystkim zaś w obrębie podstawowych ról społecznych, w tym także w obrębie stylu życia i miejsca w społecznej strukturze,

– rozwojowa, polegająca na umożliwieniu pracownikowi gromadzenia nowych doświadczeń i osiągania nowych kompetencji na miarę własnych ambicji, aspiracji, potrzeb i możliwości,

– pragmatyzacyjna, sprowadzająca się do pomocy pracownikowi w zakresie praktycznego opanowania i wykorzystania otaczającego go świata materialnego, ukształtowanego przez nowoczesną naukę i technikę,

– kompensacyjna, polegająca na niezbędnym uzupełnianiu dotychczasowego wykształcenia w zakresie rozszerzonych potrzeb przygotowania pracownika do wejścia w życie zawodowe, społeczne, kulturalne i polityczne,

– personalizacyjna, której istotą jest dostarczenie pracownikowi niezbędnych podstaw do rozwiązywania problemów dotyczących własnego „ja", a więc zaspokajania potrzeb duchowych związanych z kształtowaniem własnego stosunku do świata i samego siebie,

– socjalizacyjna, otwierająca pracownikowi drogę i ukazująca perspektywy czynnego, twórczego udziału w życiu społecznym i odgrywania w nim konstruktywnej roli z punktu widzenia interesu społecznego,

29 J. Półturzycki, *Edukacja dorosłych*, WSiP, Warszawa 1991, s. 58.

30 H. Muszyński, *Cele oświaty dorosłych*, PWN, Warszawa 1991, s. 27.

– emancypatoryjna, sprowadzająca się do zapewnienia pracownikowi niezbędnego zakresu wiedzy pozwalającej realistycznie rozeznać i ocenić własne możliwości, szanse i perspektywy zajęcia określonego miejsca w życiu społecznym.

W 1995 roku Komisja Europejska opublikowała *Białą Księgę* pt. *Nauczanie i uczenie się – ku uczącemu się społeczeństwu* (*Teaching and Learning – Towards the Learning Society*), która miała stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla polityki Wspólnoty w dziedzinie uczenia się przez całe życie. W *Białej księdze* nie zdefiniowano samego pojęcia, natomiast uznano, że za proces ten odpowiada przede wszystkim sama jednostka. Księgę wydano tuż przed ogłoszeniem roku 1996 Europejskim Rokiem Uczenia się przez Całe Życie – inicjatywy wynikającej z propozycji przedstawionej w *Białej Księdze* wydanej w 1993 roku przez Komisję pt. *Rozwój gospodarczy, konkurencyjność, zatrudnienie* (*Growth, Competitiveness, Employment*). Według J.R. Gassa to bezpośrednie powiązanie nie wynikało z podporządkowania wartości edukacyjnych czynnikom wyznaczającym rentowność przemysłu. Autor ten uznał w istocie, iż: „Zatwierdzając propozycję Komisji, Parlament Europejski i Rada opowiedziały się tym samym za stanowiskiem, że uczenie się przez całe życie dotyczy w takim samym stopniu samorealizacji i możliwości korzystania wspólnie z innymi z praw obywatelskich, co osiągania celów gospodarczych"[31].

W publikacji UNESCO zatytułowanej *Edukacja: jest w niej ukryty skarb* (*Learning: the Treasure Within*), znanej również jako raport Delorsa, szczególnie promuje się koncepcję edukacji przez całe życie[32], definiując ją w następujący sposób: „U progu XXI wieku edukacja z racji swej misji i rozlicznych form, jakie przybiera, powinna obejmować, od dzieciństwa po kres życia, wszystkie zabiegi, które pozwoliłyby każdej jednostce na poznanie dynamiki świata, innych ludzi i siebie samego przez elastyczne łączenie czterech fundamentalnych zasad nauczania"[33]. To właśnie kontinuum edukacyjne, ogarniające życie w jego wymiarze jednostkowym i społecznym, Komisja[34] określiła w niniejszym raporcie mianem „edukacji przez całe życie".

W komunikacie z 1997 roku pt. *Osiągnięcia programów: ku Europie wiedzy* (*What the Programmes have Achieved: Towards a Europe of Knowledge*) Komisja powiązała swe propozycje dotyczące programów w dziedzinie edukacji na

31 J.R. Gass, *The Goals, Architecture and Means of Lifelong Learning: Background Paper. European Year of Lifelong Learning*, Luksemburg 1996, s. 5.

32 W oryginalnym tekście francuskim używa się terminu *1'education tout au long de la vie.*

33 Te cztery zasady to: „uczyć się, aby wiedzieć", „uczyć się, aby działać", „uczyć się, aby żyć wspólnie" i „uczyć się, aby być".

34 Chodzi tu o Międzynarodową Komisję ds. Edukacji dla XXI wieku, której raport stanowił podstawę publikacji UNESCO.

lata 2000–2006 z celem uczenia się przez całe życie. Ten cel promuje się również specjalnie w ramach nowej akcji, zwanej „Grundtvig", w programie Sokrates II, który uruchomiono 1 stycznia 2000 roku. W *Traktacie amsterdamskim* wprowadzono, choć bez definicji, formalny zapis o tym, że uczenie się przez całe życie stanowi odtąd nadrzędną zasadę polityki Wspólnoty w dziedzinie edukacji, jak również dodatkowy element w innych dziedzinach polityki europejskiej, m.in. w dziedzinie zatrudnienia. Jeśli chodzi o rolę uczenia się przez całe życie we *Wspólnotowych wytycznych w zakresie zatrudnienia*, opiera się ona na definicji opracowanej pod kątem wzmocnienia działań na rzecz stworzenia wykwalifikowanej siły roboczej z równoczesnym uwzględnieniem specyfiki sytuacji w państwach członkowskich. W tym kontekście pojęcie „uczenie się przez całe życie" definiuje się jako: „obejmujące wszelkie formy celowego kształcenia, zarówno formalnego, jak i nieformalnego, podejmowanego w sposób ciągły w celu podniesienia poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji"[35].

Twórcy strategii „uczenia się przez całe życie" odwołali się do wielu dokumentów krajowych, jak i dokumentów Unii Europejskiej oraz określili zasadniczy cel, którym jest „wyznaczanie kierunków rozwoju kształcenia ustawicznego w kontekście idei uczenia się przez całe życie i budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy". Celem strategicznym rozwoju **kształcenia ustawicznego (uczenia się w ciągu całego życia)** jest wspomaganie i ukierunkowanie rozwoju osobowości, stymulowanie innowacyjności i kreatywności człowieka. Dla realizacji tego celu określono priorytetowe działania, korespondujące z europejskim obszarem uczenia się przez całe życie[36]:

- zwiększanie dostępności do kształcenia ustawicznego,
- podnoszenie jakości kształcenia ustawicznego,
- współdziałanie i partnerstwo,
- wzrost inwestycji w zasoby ludzkie,
- tworzenie zasobów informacyjnych w zakresie kształcenia ustawicznego i rozwój usług doradczych,
- uświadamianie roli kształcenia ustawicznego.

35 Komisja Europejska, *Wytyczanie celów uczenia się przez całe życie w Europie* (*Setting Targets for Lifelong Learning in Europe*), 2000.

36 *Edukacja ustawiczna 2005*, Raport o stanie edukacji ustawicznej w Polsce w roku 2005, Warszawa 2005, s. 16.

Jednym z ważniejszych dokumentów dotyczących edukacji ustawicznej pracowników było opracowanie *Edukacja i szkolenie 2010*. Z dokumentu tego wynika, że **podstawowe zadania kształcenia ustawicznego** to[37]:

- **zapewnienie powszechnego dostępu do edukacji,**
- **zapewnienie powszechnego dostępu do Internetu,**
- **działania zapobiegające marginalizacji społecznej i promujące aktywne postawy obywatelskie,**
- **poradnictwo,**
- **rozwój przydatności w zawodzie,**
- **poprawienie poziomu osiągnięć,**
- **przeciwdziałanie wydłużaniu czasu trwania kształcenia prowadzącego do uzyskania kwalifikacji,**
- **eliminowanie „ślepych uliczek" systemów edukacji,**
- **aktualizowanie programów nauczania,**
- **zapewnienie wysokiej jakości kształcenia i szkolenia,**
- **doprowadzenie do uznawalności kwalifikacji w Unii Europejskiej.**

Konieczność realizacji ww. celów jest również niezbędna w aspekcie *Strategii rozwoju Polski do roku 2020*[38], gdzie szeroko przedstawiono trendy cywilizacji informacyjnej. Rozwój cywilizacji informacyjnej polega na zastępowaniu starych zawodów, wymagających dużego udziału pracy fizycznej i źle wyposażonych w narzędzia technik informacyjnych, zawodami nowymi, wymagającymi dużego udziału informacji i wiedzy oraz wykorzystującymi w coraz większym stopniu narzędzia technik informacyjnych.

Wyższe Kursy Obronne jako przykład doskonalenia zawodowego pracowników administracji publicznej

Szkolenie obronne administracji publicznej, stanowiąc element edukacji obronnej w państwie, jest szczególnej rangi przedsięwzięciem dydaktycznym, ale i wychowawczym. Dotychczasowe starania w tej materii przynoszą niekwestionowane rezultaty. Tysiące osób pełniących kluczowe i pomocnicze funkcje w administracji publicznej (do ich powinności należą również sprawy obronne) uczestniczą w przedsięwzięciach szkoleniowych przyjmujących różne formy organizacyjne. Cieszą się one niekwestionowaną popularnością wśród osób zatrudnionych na stanowiskach ds. obronnych w urzędach

37 Tamże, s. 10–14.

38 *„Strategia rozwoju Polski do roku 2020" – Diagnoza ogólnych uwarunkowań rozwojowych*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus" przy Prezydium PAN, Warszawa 2000.

gmin, starostwach powiatowych (równorzędnych) i urzędach wojewódzkich[39]. **W celu zdobycia wiedzy i umiejętności w sferze obronności państwa kierownicza kadra administracji publicznej uczestniczy w Wyższych Kursach Obronnych (WKO), organizowanych od 1995 roku w Akademii Obrony Narodowej.** Zasadnicze cele kształcenia obronnego na Wyższych Kursach Obronnych obejmują: przygotowanie osób, którym powierzono wykonywanie zadań obronnych, kształtowanie umiejętności współdziałania w wykonywaniu tych zadań, przygotowanie elementów systemu obronnego państwa do działania podczas podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny oraz kształtowanie świadomości obronnej osób podlegających kształceniu. Osiąga się to poprzez realizację następujących zadań dydaktycznych[40]:

– zapoznawanie z problematyką strategii bezpieczeństwa narodowego RP;

– doskonalenie w zakresie zadań i procedur dotyczących:

- gotowości obronnej państwa,
- przygotowań gospodarczo-obronnych,
- zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych RP i realizacji zadań Obrony Cywilnej Kraju;

– kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej z dowództwami i jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych podczas planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych wynikających z zagrożeń czasu pokoju i wojny;

– kształtowanie nawyków działania w zakresie ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń;

– kształtowanie świadomości obronnej kierowniczej kadry administracji publicznej;

– przygotowanie kierowniczej kadry organów administracji publicznej do wykonywania zadań obronnych w czasie pokoju, podwyższonej gotowości obronnej państwa i w czasie wojny;

– doskonalenie wiedzy i umiejętności osób, na które nałożono zadania obronne wynikające z planów operacyjnych, oraz zapoznanie ich z procedurami systemu kierowania i realizacji zadań we wszystkich stanach gotowości obronnej (na szczeblach rządowym, wojewódzkim, powiatowym).

Wymienione zadania dydaktyczne osiągane są głównie poprzez realizację zajęć programowych w formie: wykładów, informacji, konwersatoriów, zajęć

39 W. Kitler, *Zasadnicze problemy edukacji obronnej administracji publicznej* [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski (red.), *Edukacja obronna kierowniczej kadry administracji publicznej*, AON, Warszawa 2010, s. 36.

40 R. Ratajczak, *Organizacja i przebieg szkolenia w ramach Wyższych Kursów Obronnych* [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski, *Edukacja obronna kierowniczej kadry administracji publicznej*, AON, Warszawa 2012, s. 52–53.

eksperckich i gier decyzyjnych, oraz samodzielnego studiowania wybranych opracowań, dotyczących poszczególnych problemów objętych programem kształcenia. Szkolenie realizowane jest zgodnie z programem Wyższych Kursów Obronnych zatwierdzanym przez ministra obrony narodowej. Dokumentami wyjściowymi do opracowania tego programu są: rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego*[41], *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych RP w latach 2009–2018*, będący podstawą finansowania szkolenia na Wyższych Kursach Obronnych, Wytyczne *Ministra Obrony Narodowej dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego realizowanego w latach 2011–2016*. W programie Wyższych Kursów Obronnych ujęta jest w szczególności problematyka dotycząca[42]:

– międzynarodowych i wewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa państwa,
– procesów integracyjnych z międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa,
– podstawowych zasad funkcjonowania Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego,
– polityki bezpieczeństwa, w tym *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*,
– zasad funkcjonowania państwa podczas zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny,
– organizacji i funkcjonowania systemu obronnego państwa i jego elementów,
– utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa i jej podwyższania,
– planowania operacyjnego i programowania obronnego,
– realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych,
– współpracy cywilno-wojskowej,
– ochrony ludności w warunkach prowadzenia działań obronnych,
– ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa,
– ochrony dóbr kultury szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego,
– ochrony informacji niejawnych w prowadzonych przygotowaniach obronnych.

Na podstawie programu Wyższych Kursów Obronnych opracowywany jest harmonogram zajęć kursowych – uzgadniany z dyrektorem DSiPO MON, oraz plan zajęć Wyższych Kursów Obronnych – zatwierdzany przez rektora-komendanta Akademii Obrony Narodowej i dziekana Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego. Główną formą zajęć na Wyższych Kursach Obronnych są

41 Dz.U. z 2004 r, nr 16, poz. 150 ze zm.

42 R. Ratajczak, *Organizacja i przebieg szkolenia*, dz. cyt., s. 53–54.

wykłady i konwersatoria zajmujące ponad połowę czasu zajęć. Omawiane są na nich: kryteria bezpieczeństwa państwa, problemy funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, wizje i koncepcje oraz dokumenty strategiczne, które pozwalają na integrację i mobilizację różnych środowisk wokół problematyki bezpieczeństwa państwa. Pozostałe formy kształcenia to informacje, gry decyzyjne i podróże studyjne. Część tych zajęć prowadzona jest w Centrum Symulacji i Komputerowych Gier Wojennych, Wojskowym Instytucie Technicznym Uzbrojenia oraz Centrum Reagowania Epidemiologicznego SZ RP. W czasie popołudniowym uczestnicy kursów mogą korzystać z Akademickiego Ośrodka Sportowego (basenu, siłowni, hali sportowej, strzelnicy).

W kształceniu uczestniczą posłowie RP, senatorowie RP, a także kadra administracji rządowej szczebli centralnego i wojewódzkiego oraz kierownicza kadra administracji samorządowej szczebli wojewódzkiego i powiatowego. Ponadto w kursach uczestniczą dyrektorzy (zastępcy) komórek organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych, jak też wydziałów urzędów wojewódzkich, komendanci (zastępcy): komend wojewódzkich Policji, komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej, oddziałów Straży Granicznej. W kształceniu mogą także brać udział prezydenci miast na prawach powiatu oraz przedstawiciele jednostek organizacyjnych, którym powierzono obowiązek prowadzenia spraw obronnych, a także osoby zgłoszone do ministra obrony narodowej przez organizacje pozarządowe, związki zawodowe i redakcje mass mediów[43]. Parlamentarzyści RP uczestniczą w kursie na zasadzie dwustronnych uzgodnień między ministrem obrony narodowej a marszałkami Sejmu i Senatu. Skierowanie na kurs następuje na podstawie kwalifikowania osób podlegających szkoleniu przez dyrektora Departamentu Strategii i Planowania Obronnego.

Prowadzącymi zajęcia na WKO są nauczyciele akademiccy z Akademii Obrony Narodowej oraz przedstawiciele i eksperci administracji rządowej z następujących instytucji:

- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
- Ministerstwa Administracji,
- Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
- Ministerstwa Zdrowia,
- Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Ministerstwa Obrony Narodowej (Departamentu Strategii i Planowania Obronnego), Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (Zarządu Planowania Operacyjnego P3 oraz Zarządu Organizacji i Uzupełnień P1).

43 Tamże, s. 54.

Opinie uczestników kursów jednoznacznie wskazują, że opracowana forma kształcenia ustawicznego w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa sprawdza się i należy ją wciąż doskonalić. Uczestnicy dostrzegają ważność realizacji zadań obronnych.

Wyższe Kursy Obronne stanowią swoiste forum dyskusji nad działaniami, jakie warto podejmować, aby optymalizować bezpieczeństwo państwa. Tutaj omawiane są związane z nim kryteria, problemy funkcjonowania odpowiedzialnych za nie instytucji, wizje, koncepcje oraz dokumenty strategiczne, które pozwalają na integrację i mobilizację różnych środowisk wokół problematyki bezpieczeństwa państwa. Tutaj wypracowywane są też mechanizmy koordynacyjne – zalążki współpracy w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Podsumowując treść niniejszego artykułu, należy stwierdzić, że istnieje wiele form doskonalenia wiedzy i umiejętności, które wykorzystuje się w praktyce działalności zawodowej. Jednak w przypadku pracowników administracji publicznej szczególnie w obszarze zarządzania kryzysowego podkreślić należy istotność takich form, jak edukacja wielostronna, kształcenie zdalne, jak i kształcenie ustawiczne. Bowiem w ich obrębie występuje wiele metod aktywizujących, dzięki którym pracownicy poszerzają swoją wiedzę z zakresu bezpieczeństwa i obronności, pogłębiają swoje zainteresowania, rozwijają nowe pomysły i idee, a przede wszystkim doskonalą umiejętności praktyczne przydatne w eliminowaniu zagrożeń.

Bibliografia

Bednarek J., *Media w nauczaniu*, Wyd. MIKOM, Warszawa 2002.

Cieślak A., *Rozwój teorii i praktyki kształcenia ustawicznego*, WSiP, Warszawa 1981.

Frączek Z., *Kreatywność jednostki w kontekście potrzeb edukacji przyszłości*, (w:) K. Denek, K. Koszczyc, M. Lewandowski (red.), *Edukacja jutra*, IX Tatrzańskie Seminarium Naukowe, Wyd. Wrocławskie Towarzystwo Naukowe, Wrocław 2003.

Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

Kubiak M. J., *Próba stworzenia uniwersalnej definicji kształcenia na odległość*, Wirtualna Edukacja. Czasopismo Elektroniczne nr 14, http://lttf.ieee.org.

Kubiak M.J., *Wirtualna edukacja*, Wydawnictwo MIKOM, Warszawa 2000.

Kitler W., *Zasadnicze problemy edukacji obronnej administracji publicznej* [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski (red.), *Edukacja obronna kierowniczej kadry administracji publicznej*, AON, Warszawa 2010.

Kuck J., *E-learning – nauczanie na odległość na potrzeby wojska* [w:] R. Horyń, K. Klupa, L. Wełyczko (red.), *Edukacja w Siłach Zbrojnych RP w dobie profesjonalizacji*, Wyd. WSOWLąd, Wrocław 2010.

Multimedialna encyklopedia powszechna, Kraków edycja 1998 [w:] J.T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków 1978.

Muszyński H., *Cele oświaty dorosłych*, *PWN*, Warszawa 1991.

Nowak E., Kitler W., Skrabacz A., Gąsiorek K., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, „Zeszyt Problemowy TWO" nr 1, Warszawa 2006.

Okoń W., *Podstawy wykształcenia ogólnego*, Wyd. Nasza Księgarnia, Warszawa 1967.

Okoń W. (red.), *System dydaktyczny*, PZWS, Warszawa 1971.

Okoń W., *Wielostronne uczenie się a problem aktywności uczniów*, „Nowa Szkoła" 1965, nr 7/8.

Półturzycki J., *Dydaktyka dla nauczycieli*, Wyd. NOVUM, Płock 2002.

Półturzycki J., *Edukacja dorosłych*, WSiP, Warszawa 1991.

Ratajczak R., *Organizacja i przebieg szkolenia w ramach Wyższych Kursów Obronnych* [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski, *Edukacja obronna kierowniczej kadry administracji publicznej*, AON, Warszawa 2012.

Rutka R., *Studium czynników korygujących style kierowania w przedsiębiorstwach*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1984.

Strategia rozwoju Polski do roku 2020 – Diagnoza ogólnych uwarunkowań rozwojowych, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus" przy Prezydium PAN, Warszawa 2000.

Taylor W., *Shop management*, Harper & Row, Nowy Jork, 1903.

Tyrała P., *Kształcenie menedżerów*, Wyd. MADO, Toruń 2006.

Tyrała, *Metodyka wychowania. Bliżej nauczycielskiej prakseologii*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.

Tyrała P., *Teoria wychowania. Bliżej uniwersalnych wartości i realnego życia*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002.

Wujek T., *Wprowadzenie do andragogiki*, Wyd. Instytut Technologii Eksploatacji, Radom–Warszawa 1996.

4.4 Miejsce i rola psychologów w systemie zarządzania kryzysowego

Elżbieta Sideris

> *System to zbiór elementów, powiązanych ze sobą relacjami w taki sposób, że stanowią one całość zdolną do funkcjonowania w określony sposób.*
>
> prof. Tadeusz Tomaszewski

Każda sytuacja związana z zagrożeniem życia i zdrowia jest sytuacją traumatyczną i wiąże się z przeżywaniem ekstremalnego stresu. Ten niezwykle silny, wyjątkowy czynnik stresujący wywołuje przeżywanie intensywnego strachu, poczucie bezradności lub przerażenie. W konsekwencji takiego przeżycia może dojść do zaburzeń stresu pourazowego PTSD, zaburzeń depresyjnych, lękowych, nadużywania substancji psychoaktywnych czy zaburzeń odżywiania. Pojawiają się problemy w życiu społecznym i zawodowym. Sytuacje te stanowią potencjalny czynnik wystąpienia różnorodnych objawów psychopatologicznych wykraczających daleko poza zakres zwyczajnego ludzkiego cierpienia. (na podst. Strelau, 2000). W Polsce systematycznie wzrasta liczba osób leczonych z powodu zaburzeń psychicznych, co więcej – przewidywane jest jeszcze wyraźniejsze kształtowanie się tej tendencji w przyszłości. A zdrowie psychiczne jest fundamentalnym dobrem osobistym człowieka którego, ochronę zapewniają organy administracji rządowej i samorządowej oraz instytucje do tego powołane (ustawa *o ochronie zdrowia psychicznego*). Stres to również podstawowy czynnik psychospołeczny wywołujący, bądź zaostrzający objawy wielu chorób somatycznych, którego skutki mogą pojawić się nawet po kilku latach. Lista schorzeń wywołanych przez stres jest długa. Największą grupę stanowią choroby serca i układu krążenia, choroby nowotworowe czy wrzodowe (żołądka i dwunastnicy).

Bagatelizowanie narażenia osoby na ekstremalny stresor związany z zagrożeniem zdrowia i życia prędzej czy później odbije się na jej zdrowiu psychofizycznym.

Niestety w Krajowym planie zarządzania kryzysowego sporządzonym przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w 2013 roku:

1. W części pierwszej tj. planie głównym *Charakterystyka zagrożenia, oraz ocena ryzyka ich występowania, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej* czy-

tamy w „skutkach", że tylko powódź i skażenia radiacyjne mają „negatywny wpływ na zdrowie psychiczne"[1], a przecież niemal wszystkie opisane w planie zdarzenia wiążą się z zagrożeniem zdrowia i życia, utratą mienia czy możliwością wystąpienia zachowań panicznych, ergo wiążą się z przeżywaniem ekstremalnego stresu, a to uzasadnia podjęcie natychmiastowych działań przez wyspecjalizowanych psychologów na miejscu zdarzenia. A zatem obecność psychologów jest niezbędna już na szczeblu krajowym w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, gdzie ich pomoc byłaby niezastąpiona w tworzeniu spójnego *Krajowego planu zarządzania kryzysowego*, a dalej na szczeblach: wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

2. Pomimo że, w części trzeciej planu tj. *załącznikach funkcjonalnych* w pkt. f mówi się o organizacji ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej, to już na str. 502 tego planu pomoc psychologiczna została „wciągnięta" do pomocy społecznej, a pomoc ta ma być świadczona przez OPS-y oraz powiatowe centra pomocy rodzinie. W dokumencie czytamy: „świadczenia z pomocy społecznej mogą, (ale nie muszą) być uruchomiane w ramach niesienia pomocy poszkodowanym w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych w tym m.in. udzielenie natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej w ramach interwencji kryzysowej w ośrodkach interwencji kryzysowej"[2]. A zatem nie ma tu mowy o udzielaniu takiej specjalistycznej pomocy psychologicznej na miejscu zdarzenia. W tym miejscu także należałoby się pochylić nad definicją interwencji kryzysowej, jako jednego ze świadczeń pomocy społecznej. Interwencja kryzysowa, jako forma pomocy psychologicznej, polega na kontakcie terapeutycznym, skoncentrowanym na problemie wywołującym kryzys, czasowo ograniczonym, w którym dochodzi do konfrontacji osoby z kryzysem i do jego rozwiązania. Redukcja symptomów i przywrócenie równowagi psychicznej zapobiega dalszej dezorganizacji. Jeśli zatem interwencja kryzysowa jest to działanie doraźne, krótkoterminowe, zmierzające do udzielenia natychmiastowej pomocy osobom znajdującym się w sytuacji kryzysowej a jej formy organizacyjne obejmują między innymi: telefony zaufania, zespoły interwencji kryzysowej, krótkotrwałą hospitalizację a także obejmuje krótkotrwałą psychoterapię, farmakoterapię, pomoc prawną, socjalną, materialną oraz ułatwianie kontaktów z innymi instytucjami, to **pomoc psychologiczna niesiona poszkodowanym na miejscu zdarzenia taką interwencją nie jest**. Trudno jest też mówić o typowym kontakcie terapeutycznym w warunkach do tego niestworzonych. Również na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej można przeczytać, że

1 Zob. *Krajowy plan zarządzania kryzysowego*, RCB, Warszawa 2013, s. 40.

2 Tamże.

„interwencja kryzysowa stanowi zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu, której celem jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. W ramach interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy"[3]. Należy pamiętać, że takie zespoły interdyscyplinarne interwencji kryzysowej zostały powołane i działają na potrzeby rodzin alkoholowych czy w sytuacji stwierdzonej przemocy w rodzinie, a nie na potrzeby zaistnienia sytuacji kryzysowej w rozumieniu nauk o bezpieczeństwie i zarządzaniu kryzysowym. Zapoznając się z teorią i praktyką interwencji kryzysowej, należy ustalić znaczenia takich terminów jak: kryzys i interwencja kryzysowa. Potocznie kryzys rozumiany jest, jako okres przełomu, przesilenia, decydujących zmian. W języku angielskim termin ten zawiera dodatkowo takie cechy jak: nagłość, urazowość i negatywne przeżycia. Zatem działania OIK-ów można traktować, jako kolejny etap pomocy poszkodowanym w sytuacji kryzysowej (w rozumieniu nauk o bezpieczeństwie i zarządzaniu kryzysowym). Ciekawy jest również „Kształt organizacyjno-funkcjonalny systemu pomocy psychologicznej", ponieważ tu dodatkowo zauważyć można, że faza I tej pomocy to interwencja kryzysowa – „osobami bezpośrednio dotkniętymi sytuacją kryzysową zajmuje się personel (w tym psychologowie) Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie ze wsparciem lokalnym personelu organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, kościołów, organizacji pożytku publicznego, uczelni oraz wsparciem wojewody poprzez personel OIK-ów innych powiatów"[4]. Jak to się ma do organizacyjno-funkcjonalnego systemu pomocy psychologicznej? Taka forma pomocy to raczej pomoc socjalna, humanitarna i duchowa a nie psychologiczna. Jeśli (co jest zgodne z międzynarodową klasyfikacją chorób i zaburzeń psychicznych ICD-10 i amerykańską klasyfikacją DSM-4) Ostra Reakcja na Stres pojawia się do godziny od zdarzenia traumatycznego, to aby skutecznie pomóc i starać się nie dopuścić do pogłębienia się zaburzenia, należałoby stworzyć warunki do powołania zespołów szybkiego-reagowania psychologicznego na poziomie powiatów (314 powiatów w Polsce), które byłyby w stanie w tak krótkim czasie dotrzeć i prowadzić działania na miejscu zdarzenia. W świadomości ludzi zespoły te powinny być identyfikowane raczej ze służbami ratowniczymi (ratownictwo medyczne, straż pożarna) niż z instytucjami świadczącymi długoterminową pomoc i leczenie (po-

3 Tamże, zgodnie z Ustawą z dnia 12 marca 2003 roku *o pomocy społecznej*, art. art. 47.

4 *Krajowy plan zarządzania kryzysowego*.

moc społeczna, szpital). To daje szanse na wprowadzenie grup psychologów z zespołów szybkiego reagowania do udziału w procesie szkoleń i ćwiczeń symulacyjnych wraz z innymi organami, służbami i siłami, w celu poprawy efektywności ich działania w sytuacjach kryzysowych. Specjaliści, psychologowie pracujący na miejscu zdarzenia zajmują się tzw. grupą zielonych (zgodnie z zasadami segregacji medycznej) tj. osobami niewymagającymi hospitalizacji, pomagającymi (cywilami i służbami, jeśli zajdzie taka potrzeba), społecznością lokalną i pracownikami organizacji pomocowych. Należy pamiętać, że statystycznie grupę zielonych tworzy od 50–do 80% poszkodowanych we wszystkich wypadkach masowych i katastrofach. Takie zespoły szybkiego reagowania psychologicznego powinny rekrutować się spośród psychologów klinicznych (specjalizacja lub specjalność), certyfikowanych psychoterapeutów lub psychologów wywodzących się ze służb mundurowych (np. emerytowani psychologowie) legitymujących się, co najmniej 5 letnim doświadczeniem w pracy z pacjentem (poradnie zdrowia psychicznego, szpitale, prywatna działalność psychoterapeutyczna, praca w służbach mundurowych). Ich zadanie na miejscu zdarzenia polegałoby na stałej obserwacji i diagnostyce stanu osób poszkodowanych (triage psychologiczny) uwzględniającej ryzyko zachowań zagrażających zdrowiu i życiu poszkodowanego lub innym uczestników zdarzenia, umożliwieniu wentylacji emocji, prowadzeniu innych doraźnych działań pomocowych w zależności od potrzeb poszkodowanego, kierowaniu, łączeniu, ochronie, ale także ewentualnej psychoedukacji i wskazaniu miejsc, w których mogą szukać pomocy i w jakim zakresie. Zespoły takie mogłyby być finansowane np. z rezerwy celowej wojewodów lub ze środków przeznaczonych na Obronę Cywilną Kraju.

Jeśli sytuacja kryzysowa to sytuacja wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołując znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków, a system zarządzania kryzysowego to stworzony przez władzę wszystkich szczebli na mocy obowiązujących aktów prawnych złożony układ składający się z organów państwowych, wyspecjalizowanych jednostek sektora publicznego i prywatnego oraz obywateli, którego celem jest **zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa**, skuteczne przeciwdziałanie wszelkiego typu niebezpieczeństwom, a w sytuacjach kryzysowych powrót do stanu pierwotnego w jak najkrótszym czasie, przy wykorzystaniu dostępnych sił i środków, to dla swojego sprawnego funkcjonowania należy wprowadzić na wszystkie szczeble tego systemu wyspecjalizowanych psychologów, którzy w różnych fazach zarządzania kryzysowego odpowiedzialni byliby m.in. za:

W fazie zapobiegania:

– skatalogowanie grup i środowisk społecznych szczególnie wrażliwych na skutki klęsk żywiołowych lub zdarzeń o znamionach klęski żywiołowej,

– prowadzenie kontroli i nadzoru nad przyjętymi lub przekazanymi do realizacji zadaniami o charakterze prewencyjnym,

– współpracę przy opracowaniu aktów prawnych, opracowanie i szkolenia ludności zwłaszcza na obszarach zagrożonych z zakresu wiedzy i umiejętności psychologicznych pomocnych w sytuacji zaistnienia kryzysu, w tym z zakresu psychoprofilaktyki i radzenia sobie ze stresem. Ważnym elementem zapobiegania skutkom przeżyć traumatycznych, zwłaszcza na terenach szczególnie zagrożonych występowaniem różnego rodzaju sytuacji kryzysowych, jest także powszechna edukacja społeczeństwa. Podstawowa wiedza i umiejętności psychologiczne, podobnie jak nauka pierwszej pomocy, winna być częścią edukacji realizowaną na każdym etapie rozwoju dziecka poczynając od przedszkola. Program edukacyjny powinien być specjalnie dobrany do odpowiedniej grupy wiekowej. Szkolenia w zakresie aspektów psychologicznych sytuacji kryzysowych, poszerzone o umiejętność niesienia pomocy i wsparcia powinny obejmować również kadrę dydaktyczną placówek oświatowych. Rzetelnie przygotowana kadra dydaktyczna będzie lepiej potrafiła nieść pomoc zarówno swoim podopiecznym, jak również ich rodzicom. Większa świadomość i umiejętność radzenia sobie w sytuacjach trudnych i traumatycznych będzie niezwykle pomocna w sytuacjach ewentualnych zagrożeń.

W fazie przygotowania:

– planowanie, koordynowanie i udział w realizacji procesu szkolenia organów, służb i sił z aspektów psychologicznych sytuacji kryzysowych,

– opracowanie, aktualizowanie i tworzenie np. baz danych teleadresowych określających wielkość poszczególnych kategorii zasobów ludzkich (specjalistów psychologów, poradnie i inne placówki zdrowia psychicznego, OIK-i) na potrzeby prowadzonych akcji ratowniczych oraz potrzeby ludności,

– organizowanie i prowadzenie gier decyzyjnych i ćwiczeń w celu przygotowania struktur zarządzania kryzysowego do skoordynowanego i skutecznego prowadzenia działań uwzględniając **zespoły szybkiego reagowania**

– zabezpieczenie procesu stałej, całodobowej wymiany informacji w zakresie zagrożeń i podejmowanych (podjętych) działań oraz współdziałanie ze służbami (zespołami) innych organów administracji publicznej, resortów, organizacji pozarządowych i społecznych,

– wypracowanie optymalnych propozycji decyzji i rozwiązań mających na celu właściwe i skuteczne wykorzystanie znajdujących się w dyspozycji sił i środków ratowniczych oraz korygowanie przebiegu działań,

– korygowanie działań w ramach procesu ewakuacji oraz z zakresu społecznej i humanitarnej, stworzenia doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na pomoc i opiekę psychologiczną,

Celem szkoleń systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne i jednostek współpracujących z systemem powinno być dostarczenie niezbędnej wiedzy i umiejętności psychologicznych pomocnych w prawidłowej realizacji zadań ratunkowych, profilaktyce antystresowej, zapobieganiu wypaleniu zawodowemu oraz stałym podnoszeniu kwalifikacji zawodowych Do tego typu szkoleń należy zaliczyć m.in. trening antystresowy, przeciwdziałanie wypaleniu i powrót do równowagi, warsztaty z zasad konstruktywnej komunikacji interpersonalnej i umiejętności udzielania wsparcia psychicznego, zasad prowadzenia negocjacji i mediacji, konstruktywnego rozwiązywanie sporów i konfliktów – umiejętność zachowania elastyczności w zmieniających się warunkach, radzenia sobie z brakiem wsparcia społecznego, poczuciem osamotnienia, krytyką. Szkolenie te prowadzone winny być metodami aktywnymi. Zastosowanie technik interaktywnych stwarza optymalne warunki dla rozwinięcia w uczestnikach zaangażowania, pozwala na szybkie przyswojenie niezbędnych informacji i umiejętności. Uczestnicy stymulowani i aktywizowani są do samodzielnej pracy, do wytworzenia wewnętrznej motywacji, do samodzielnego szukania rozwiązań na każdym z poziomów a także wdrażania w pracy przetestowanych podczas szkolenia metod. Ważne jest również to aby te szkolenia były powtarzalne i dawały możliwość lepszego wglądu oraz stałego pogłębiania wiedzy i umiejętności. Ta wiedza i umiejętności psychologiczne nabywane w toku powtarzalnych szkoleń istotne są ze względu na psychologiczne warunki pracy służb tj. odpowiedzialność za zdrowie i życie poszkodowanego, kontakt z ludzkim cierpieniem i bólem, presja czasu, konieczność dokonywania trudnych wyborów, połączenie sprzecznych ról i wymagań, zmaganie się z oporem i pretensjami, zainteresowanie mediów, reakcja gapiów, radzenie sobie z emocjami poszkodowanych oraz radzenie sobie z własnymi emocjami. Tego typu warsztaty, treningi czy szkolenia mogą także być prowadzone np. w trakcie nauki zawodu, stażu zawodowego, ćwiczeń symulowanych akcji ratunkowych mających na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych czy też na różnego rodzaju mistrzostwach.

Edukacja kierowana do organów administracji publicznej w zakresie aspektów psychologicznych sytuacji kryzysowych oraz nabycia wiedzy i umiejętności psychologicznych m.in. z zakresu psychoprofilaktyki, radzenia sobie ze stresem czy skutecznej komunikacji, będzie pomocna w skuteczniejszym opanowaniu sytuacji kryzysowej, opanowaniu własnych reakcji emocjonalnych, w umiejętnym udzieleniu wsparcia współpracownikom oraz posłuży

lepszemu zrozumieniu sytuacji poszkodowanego i jego potrzeb. Istotnym jest aby osoby odpowiedzialne za zdrowie i bezpieczeństwo obywateli oraz swoich podwładnych z należytą uwagą podeszły do problemu zaburzeń po stresie urazowym i stwarzały warunki do ciągłego kształcenia umiejętności przeciwdziałania jego skutkom.

W fazie reagowania

– Obecność doświadczonych w pracy z traumą psychologów na miejscu zdarzenia w czasie do 1h. **Zespoły szybkiego reagowania na poziomie powiatów** świadczyłyby pomoc:

W czasie trakcie trwania katastrofy:

– **W stosunku do poszkodowanych**: m.in. obserwacja i diagnoza (triage psychologiczny) z uwzględnieniem czynników ryzyka, ochrona, kierowanie, łączenie, stwarzanie warunków do wentylacji emocji, inne doraźne działania terapeutyczne, psychoedukacja, wskazanie miejsc i instytucji udzielających pomocy specjalistycznej.

– **W stosunku do osób pomagających:** wstępna diagnoza, konsultacje, wentylację emocji, rekonstrukcja, interwencja kryzysowa, kierowanie do osób i instytucji udzielających specjalistycznej pomocy.

– **W stosunku do społeczności:** upowszechnianie informacji.

– **W stosunku do organizacji:** konsultacje, ocena potrzeb, wspomaganie w doskonaleniu usług, wspieranie osób zatrudnionych, towarzyszenie.

– **W okresie bezpośrednio po katastrofie:**

– **W stosunku do poszkodowanych:** pogłębiona diagnoza (re-triage), kierowanie do specjalistów, psychoedukacja, wstępne rekonstrukcje, podsumowujące rekonstrukcje, towarzyszenie przy identyfikacji ciał (miejsca, w których prowadzi się te działania to schroniska, punkty wydawania żywności, inne miejsca, gdzie gromadzą się poszkodowani, szpitale, szkoły, posterunki policji, kostnice, domy poszkodowanych).

– **W stosunku do pomagających:** diagnoza, konsultacje, wstępne rekonstrukcje, kierowanie do specjalistów, podsumowujące rekonstrukcje (miejsca, w których prowadzi się te działania to teren, na którym pracują, miejsce wypoczynku pomagających i zakłady pracy, w których są zatrudnieni).

– **W stosunku do społeczności:** psychoedukacja poprzez media i broszury dotyczące reakcji na stres i radzenia sobie ze stresem. (Miejsca, w których te informacje się upowszechnia to środki masowego przekazu, internet, urzędy, sklepy, szkoły, kościoły, siedziby organizacji).

– **W stosunku do organizacji:** konsultacje dostępne telefonicznie i w bezpośrednim kontakcie, doradztwo w odniesieniu do tworzenia i wdrażania programów adekwatnych do lokalnych problemów, wsparcie i towarzyszenie ad-

resowane do osób zatrudnionych (miejsce tych działań to biura, zakłady pracy oraz teren, na którym pracują w związku z sytuacją kryzysową).

W fazie odbudowy – **psychologowie: zespołów szybkiego reagowania, poradni i innych placówek zdrowia psychicznego, OIK-ów:**

Etap I:

– **W stosunku do poszkodowanych:** diagnoza PTSD, kierowanie do specjalistów, psychoedukacja, rekonstrukcje, uroczystości żałobne, oddawanie hołdu, upamiętnianie, przeprowadzanie w szkołach interwencji kryzysowej, konsultacji, poradnictwo indywidualne, poradnictwo adresowane do małżeństw, rodzin i grup.

– **W stosunku do osób pomagających:** diagnoza, kierowanie do specjalistów, konsultacje, podsumowujące rekonstrukcje i w razie potrzeby planowanie dalszych działań, wspierających i wspomagających, planowanie obchodów rocznicowych.

– **W stosunku do społeczności:** psychoedukacja poprzez media i broszury dotycząca stresu i radzenia sobie ze stresem, ocena potrzeb, prowadzenie szkolenia w grupach, planowanie obchodów rocznicowych.

– **W stosunku do organizacji:** konsultacje telefoniczne i w bezpośrednim kontakcie, ocena potrzeb, spotkania szkoleniowe, konsultacje i treningi adresowane do osób zatrudnionych.

Etap II – certyfikowani psychoterapeuci, psychologowie kliniczni:

– umożliwienie wszystkim poszkodowanym w sytuacji kryzysowej (w razie potrzeby) udziału w psychoterapii PTSD.

– Dodatkowo odpowiedzialni byliby za:

– **współpracę** z innymi zaangażowanymi w likwidowanie skutków katastrofy instytucjami,

– **ocenę potrzeb**, gromadzenie informacji – ustalenie, w jaki sposób katastrofa wpłynęła na stan psychiczny i funkcjonowanie społeczne w odniesieniu do osób i grup szczególnie narażonych,

– **weryfikację** wcześniej opracowanych programów poradnictwa – łączy się z tym zaprojektowanie działań w stosunku do określonych grup ludności (oparte na wcześniejszej ocenie potrzeb), opracowanie i wdrożenie metod ewaluacji projektów,

– **koordynowanie** pracy osób zaangażowanych w pomaganie poszkodowanym, w tym między innymi rozdzielanie i koordynowanie zadań, monitorowanie stresu osób pracujących, budowanie powiązań (sieci), gromadzenie informacji zwrotnych o efektywności działań i potrzebach społeczności, planowanie form uczestnictwa w obchodach upamiętniających zdarzenia związane z katastrofą,

– **koordynowanie i monitorowanie przedsięwzięć związanych z przywróceniem równowagi psychicznej i bezpieczeństwa.**

Rada Unii Europejskiej już w 2010 roku apelowała do państw członkowskich, aby:

– włączyć pomoc psychospołeczną w poszczególne fazy zarządzania ryzykiem i sytuację nadzwyczajną (fazę profilaktyki, interwencji i łagodzenia skutków);

– ułatwiały i wspomagały kształtowanie indywidualnej i społecznej odporności grup poszkodowanych w wyniku katastrof;

– propagowały ujmowanie – w planach ochrony ludności – zespołów ds. opieki psychospołecznej, tak by ich działania, wraz z innymi zespołami/instytucjami, można było łatwiej koordynować na szczeblu dowodzenia lub w terenie;

– odpowiednio szkolić, pod względem psychospołecznym, personel służb ratowniczych i pracowników innych kategorii, tak aby:

• zwiększyć ich zdolność do psychospołecznej samoochrony i radzenia sobie ze stresem w sytuacjach krytycznych;

• wskazać podstawowe pojęcia z zakresu pomocy psychospołecznej mające usprawnić ich działania w czasie akcji ratowniczych i pomocy ofiarom;

• uwzględniały średnio- i długookresową rehabilitację psychospołeczną w różnych aspektach życia społecznego;

• w zarządzaniu ryzykiem uwzględniały specjalne programy na szczeblu lokalnym poświęcone postrzeganiu ryzyka i informowaniu o nim;

• działania monitorujące i oceniające towarzyszyły całej pomocy psychospołecznej niesionej w terenie;

Podsumowanie

Sprawny System Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego dla prawidłowej realizacji zadań do których został powołany nie przyniesie oczekiwanych efektów bez wprowadzenia spójnej polityki w zakresie **ochrony zdrowia psychicznego, opieki i rehabilitacji psychologicznej**.

Nie rozpoznanie i nie udzielenie w porę właściwej pomocy potrzebującym może w konsekwencji doprowadzić do przewlekłych, niejednokrotnie nieodwracalnych urazów psychicznych i zaburzeń somatycznych wymagających dłuższego leczenia i rehabilitacji oraz licznych problemów natury społecznej (bezrobocie, przestępczość, uzależnienia, problemy rodzinne, zawodowe, szkolne, ...) co zwielokrotni wydatki pochodzące z budżetu państwa.

Wnioski

– Wprowadzić doświadczonych w pracy z traumą psychologów na wszystkie szczeble systemu zarządzania kryzysowego lub utworzyć Centrum Pomocy Ofiarom Katastrof (jak w Hiszpanii pod auspicjami ONZ i UE);

– Stworzyć warunki do powołania zespołów szybkiego reagowania na miejscu zdarzenia na poziomie powiatów; Należy pamiętać, że większość osób dotkniętych katastrofą będzie potrzebowała pomocy tylko w fazie ratowania, względnie przez krótki czas po katastrofie, a zatem pomoc specjalistyczna na miejscu zdarzenia jest absolutnie niezbędna w celu ochrony zdrowia psychicznego wszystkich poszkodowanych;

– Stworzyć warunki do wspólnych szkoleń i ćwiczeń;

– Opracować plan długofalowej opieki i rehabilitacji psychologicznej dla poszkodowanych i ich rodzin na wypadek zaistnienia kryzysu związanego z zaistnieniem sytuacji kryzysowej;

– Wprowadzić obligatoryjnie opiekę psychologiczną dla SPRM, SOR i centrów urazowych;

– Ustawicznie edukować:

• SPRM, jednostki współpracujące z systemem, pracowników OPS – dostarczenie niezbędnej wiedzy i umiejętności „miękkich" pomocnych w prawidłowej realizacji zadań ratunkowych, profilaktyce antystresowej, zapobieganiu wypaleniu zawodowemu oraz stałym podnoszeniu kwalifikacji zawodowych;

• społeczeństwo na poziomie przedszkoli, szkół i uczelni zwłaszcza na terenach szczególnie zagrożonych;

• przedstawicieli organów władzy publicznej odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe w regionie;

• kadry dla potrzeb organów, instytucji i służb ustawowo odpowiedzialnych za sferę bezpieczeństwa Państwa.

Bibliografia

Community Emergency Response Team (CERT). Disaster Psychology and Team Organization. Federal Emergency Management Agency.

Dobrodziej C. *Ofiary katastrof i klęsk żywiołowych – psychospołeczne aspekty organizowania i udzielania pomocy – prezentacja*, Warszawa 2010.

Kiembłowski P. *Pomoc psychologiczna dla powodzian*, „Nowiny Psychologiczne" 3/ 1997.

Krajowy plan zarządzania kryzysowego, RCB, Warszawa 2013.

Reykowski J., *Funkcjonowanie osobowości w warunkach stresu psychologicznego*, PWN, Warszawa 1966.

Sideris E., Paczuska-Jałowińska B., *Zarządzanie Kryzysowe – „Problemy zapewnienia bezpieczeństwa regionalnego"* – materiały pokonferencyjne, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2008.

Sideris E. *Zarządzanie kryzysowe – „Pomoc psychologiczna elementem spójnej polityki zarządzania kryzysowego"* – materiały pokonferencyjne, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.

Tekst opracowany przez Piotra Żabickiego (BLOP – Kraków) na podstawie raportów Anny Lipowskiej-Teutsch konsultanta ds. psychologii klęsk żywiołowych w komponencie „Prewencja i ograniczenie ryzyka powodzi" Projektu Banku Światowego.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Wrześniewski K., *Psychologiczne uwarunkowania powstawania i rozwoju chorób somatycznych* [w:] J. Strelau (red.), *Psychologia.* Podręcznik akademicki, t. 3, GWP, Gdańsk 2005.

http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09838.en10.pdf

4.5 Współpraca z miediami w zarządzaniu kryzysowym

Katarzyna Cabaj

Wprowadzenie

Zarządzanie kryzysowe w swojej złożoności i wieloaspektowości obejmuje zarówno siły i środki zaangażowane w przezwyciężenie kryzysu, jak i społeczność obywateli których dotyczy sytuacja kryzysowa. Rolą prasy, radia telewizji – szerzej mediów – jest w szczególności informowanie społeczeństwa o sprawach jego dotyczących, w tym zwłaszcza o problemach, zagrożeniach i wydarzeniach. Sytuacje kryzysowe są więc w szczególnym zainteresowaniu mediów. Brak współpracy zarządzających sytuacją kryzysową z mediami może powodować poważne utrudnienia w akcji, ale także wymierne straty nie tyko materialne, ale także wizerunkowe. Przykładem działania mediów, które utrudniło przezwyciężenie kryzysu było niekontrolowane przekazanie przez media lokalne na Dolnym Śląsku informacji o konieczności wysadzenia wału przeciwpowodziowego i zalania kilku wsi nieopodal Wrocławia w 1997 roku. Ta informacja podana przez media spowodowała protesty ludności i niedopuszczenie do wysadzenia wału, czego skutkiem było zalanie znacznej części Wrocławia.[1] Innym przykładem, tym razem pozytywnym, jest wydarzenie w Stanach Zjednoczonych, świadczące o szybkości działania mediów. W latach dziewięćdziesiątych prezydent USA Bill Clinton o trzęsieniu ziemi w Los Angeles dowiedział się nie od pracowników administracji lecz od dziennikarzy. Czterdzieści minut po pierwszej fali wstrząsów do prezydenta zatelefonowano ze studia TV CBS w Waszyngtonie, które przygotowywało się już do programu na ten temat. Prezydent sprawdził wiarygodność dziennikarskich doniesień, dla szybkości, u brata mieszkańca Los Angeles.[2] Wniosek nasuwa się sam. Wielokrotnie o zdarzeniach o charakterze kryzysowym dowiadujemy się z mediów. Dlatego warto zastanowić się, jak współpracować z mediami? Media mogą bowiem nieświadomie przeszkadzać w zarządzaniu sytuacją kryzysową, ale także mogą pomóc w całościowym zarządzaniu kryzysowym.

1 Wywiad z redaktor Dorotą Warakomską – TVP. S.A. 2003 r. [w:] K. Cabaj, *Funkcje mediów w systemie zarządzania kryzysowego*, rozprawa doktorska, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON, Warszawa 2006, s. 211–214.

2 U. Podraza, *Współpraca z mediami, Poradnik*, IMiGW, Warszawa 2002, s. 13.

Pozytywnym przykładem kompleksowego wykorzystania mediów jest wprowadzany w ostatnim czasie program ostrzeżeń i kampanii na temat postępowania na wypadek wystąpienia klęsk żywiołowych, komunikatów ostrzegawczych przed wichurami, orkanami, trąbami powietrznymi i innymi zdarzeniami o charakterze naturalnym. W mediach pojawia się wiele materiałów, komunikatów ostrzegawczych, instruktaży postępowania i zachowania bezpieczeństwa, wywiadów z przedstawicielami zespołów ds. zarządzania kryzysowego. Wprowadzony właśnie system ostrzegania RSO[3] (Regionalny System Ostrzegania) jest dowodem na to, że dzięki mediom możemy dotrzeć z przekazem, przed, w trakcie i po zaistnieniu sytuacji kryzysowej. Forma współpracy między mediami i organami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe jest dzisiaj dalece bardziej rozwinięta w porównaniu z latami 90 ubiegłego stulecia, gdy kataklizm, taki jak powódź w 1997 roku, pokazał konieczność unormowania współpracy pomiędzy reagującymi w sytuacji kryzysowej a mediami.

Jakie pozytywne cechy przemawiają za koniecznością współpracy z mediami w zarządzaniu kryzysowym? Przyjmijmy jako główny punkt widzenia możliwość wykorzystania mediów w każdej fazie zarządzania kryzysowego. Przede wszystkim media przekazują wiedzę o świecie, informują o konkretnych zdarzeniach, niejednokrotnie szybciej niż służby. Stają się więc użytecznym źródłem informacji dla zarządzających sytuacją kryzysową. A także są jednym z narzędzi komunikacji ze społeczeństwem o bardzo dużym zasięgu i skutecznej sile oddziaływania. Media dysponują ponadto możliwościami technologicznymi nie do pogardzenia przez zarządzających sytuacją kryzysową. Szczególnie przydatne jest korzystanie z doniesień medialnych w przypadku rozległej sytuacji kryzysowej. Technika umożliwia bowiem bezpośredni przekaz informacji i kontrolę dużych obszarów. Media mogą więc pomóc w zarządzaniu sytuacją kryzysową, muszą jednak zostać odpowiednio pokierowane.

Poprzez media w zarządzaniu kryzysowym można edukować społeczeństwo, jednoczyć ludzi i inspirować do działania. To media relacjonują wydarzenia, pokazują jak niesiona jest pomoc, gdzie jest potrzebna, jaka jest skuteczność podejmowanych działań i realizujących je ludzi. To dzięki ich rzetelnej pracy, dociekliwości i zaangażowaniu udało się pomóc wielu potrzebującym, ustalić i znaleźć sprawców zamachu, dociec, kto nie dopełnił swoich obowiąz-

3 RSO to usługa, która umożliwia powiadamianie obywateli o lokalnych zagrożeniach, zarówno na stronach internetowych urzędów wojewódzkich, jak i w naziemnej telewizji cyfrowej, w naziemnym multipleksie cyfrowym MUX-3 w programach regionalnych: w standardzie HbbTV, w telegazecie, z wykorzystaniem napisów DVB, a także w aplikacji na telefon. Poprzez RSO rozpowszechniane są także poradniki postępowania w sytuacjach kryzysowych. www.mac.gov.pl (02.05.2015).

ków i co należy w przyszłości zmienić, by ograniczyć skutki kryzysu. Edukacja odbiorców zależy jednak od jakości materiałów przekazywanych przez media, a dostarczonych przez organy zarządzające sytuacją kryzysową. Na każdym etapie można współpracować z mediami tak, by założenia przyjęte w celu eliminowania i zmniejszania skutków potencjalnych zagrożeń zostały zrealizowane i były skuteczne.

Przyjrzyjmy się negatywnym cechom funkcjonowania mediów z punktu widzenia zarządzających sytuacją kryzysową. Wspomniana wyżej współpraca z dziedzinie edukacji społecznej jest jedną z najistotniejszych, ponieważ prewencyjne przygotowanie ludzi ma podstawowe znaczenie dla ograniczenia ewentualnych negatywnych skutków kryzysu (np. liczby ofiar katastrofy). Istnieje jednak ryzyko nierzetelnie przygotowanych materiałów edukacyjnych lub, tak zmodyfikowanych, niekoniecznie celowo, że przekazane wzorce i sposoby postępowania będą oddziaływały negatywnie. To, co wydaje się być celową edukacją może stać się problemem i przeszkodą. Źle zrozumiany przekaz, może ponadto zostać utrwalony i trudno będzie go sprostować. Warto pamiętać, że media kreują rzeczywistość poprzez konkretne opisywanie zdarzeń, mogą łatwo zmanipulować przekaz komentując zdarzenia podburzając zwolenników lub przeciwników danych rozwiązań. Treść przekazu może zostać zmanipulowana ze względu na cel jaki redakcja, autorzy etc., sobie postawili podczas jego przygotowania. Media nie zważając na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa, a kierując się jedynie walką o odbiorcę, publikują informacje, które mogą utrudnić, a nie ułatwić akcję ratunkową. Często więc traktuje się je jako problem i przeszkodę. Technologia np. pozwala na bezpośrednie transmisje medialne z miejsca konkretnego zdarzenia (np. miejsca potężnej katastrofy), co może wzbudzać panikę wśród odbiorców. Dlatego z punktu widzenia zarządzania kryzysowego warto ściśle współpracować z mediami, niejako „kontrolując" przekazy medialne, poprzez udostępnianie gotowych materiałów informacyjnych, edukacyjnych, będąc jednocześnie obecnymi przy omawianiu trudnych tematów, czy też przekazując bezpośrednio informacje o sytuacji kryzysowej.

Przygotowanie procesu komunikacji w zarządzaniu kryzysowym

Z punktu widzenia zarządzających sytuacją kryzysową na poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego media mają określone funkcje do spełnienia. Mogą pomagać w zapobieganiu, reagowaniu i powrocie do normalności po wystąpieniu sytuacji kryzysowej. Na każdym etapie, to od zarządzających sytuacją kryzysową zależy, czy uda się właściwie współpracować z mediami

i skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom, kontrolować sytuację i nieść pomoc. Świadomość funkcji pełnionych przez media na poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego pozwoli zbudować właściwą strategię i przygotować **procedurę komunikacji** zgodnie z wytycznymi Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego[4]. Dobrze opisana przygotowana i sukcesywnie udoskonalana procedura jest podstawą właściwej i efektywnej komunikacji kryzysowej.

Jakie elementy procedury komunikacji w zarządzaniu kryzysowym należy obligatoryjnie wdrożyć?

Po pierwsze, należy określić podstawy prawne działania jednostki odpowiedzialnej za komunikację kryzysową. Czyli przeanalizować, które akty prawne obligują do konkretnych działań i jakich. Należy także dokonać specyfikacji zagrożeń w danym rejonie, na którym zespół komunikacji kryzysowej funkcjonuje. Kolejna sprawa, to rozpoznanie rynku medialnego, a dokładnie dokonanie analizy rodzaju i zasięgu oddziaływania mediów działających na danym terenie. Konieczne jest wytypowanie grupy osób, która będzie współpracowała ze środkami masowego przekazu, przy jednoczesnym podzieleniu zadań m.in. monitorowanie mediów, prowadzenie stałego dyżuru (telefonicznego, internetowego, do kontaktu osobistego), przygotowywanie komunikatów prasowych, wywiadów, konferencji prasowych etc. W ramach organizacji procesu komunikacji trzeba dogłębnie przeanalizować, jakie informacje należy przekazywać mediom w czasie pokoju, a jakie w czasie zagrożenia. Każda faza zarządzania kryzysowego wymaga odpowiednio dostosowanej polityki informacyjnej, mniej lub bardziej zintensyfikowanych działań informacyjnych oraz właściwego doboru tematów. Oprócz grupy osób wytypowanej do współpracy z mediami należy wyznaczyć dodatkowo osobę (lub osoby), która będzie kierowała przepływem informacji – dysponowała stale aktualizowanymi materiałami informacyjnymi o zagrożeniach, udzielała bieżących informacji, pośredniczyła w kontaktach dziennikarzy z fachowcami. Chodzi tu o rzecznika prasowego, jego ewentualnego zastępcę lub niewielką grupę osób wykonujących zadania „rzeczników pasowych" (np. zespół prasowy) oraz ekspertów zewnętrznych i wewnętrznych, którzy będą merytorycznie gotowi do komunikacji z mediami w sytuacji kryzysowej o dużej skali, gdzie niemożliwe jest zaspokojenie zapotrzebowania mediów na aktualne informacje przez jedną osobę – jednego rzecznika prasowego. Liczba powołanych do tych zadań osób zależy od specyfiki zagrożeń, skali występujących sytuacji kryzysowych i potrzeb organizacyjnych. Rzecznik prasowy nie musi być zawsze jeden.

4 *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* 2013, Część III – *Załączniki funkcjonalne planu głównego, Zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, www.rcb.gov.pl. (02.05.2015).

Rzadko kiedy rzecznik prasowy posiada merytoryczną wiedzę ekspercką na wiele technicznych tematów, o które media będą pytać, w kontekście sytuacji kryzysowej.

Opracowana procedura powinna wskazywać jedną lub kilka osób, które mogłyby podjąć działania, gdy dojdzie do publikacji informacji stawiających pracowników służb w złym świetle. Powinna to być osoba posiadająca odpowiedni autorytet, budząca zaufanie oraz posiadająca wiedzę merytoryczną. Dalszym krokiem jest ustalenie w procedurze rodzaju narzędzi wykorzystywanych do komunikacji z mediami oraz częstotliwość kontaktów. Sprecyzowane zapisy i dokładna analiza potrzeb mediów pozwoli na rozładowanie natłoku informacji i wyeliminowanie potencjalnych problemów z nieścisłymi informacjami przekazywanymi przez dziennikarzy, wyzwalającymi konieczność dementowania, co może mieć niekorzystny wpływ na proces reagowania na sytuację kryzysową.

Niezbędne jest wskazanie alternatywnych kanałów łączności pomiędzy rzecznikami instytucji zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej oraz określenie przepływu informacji pomiędzy zaangażowanymi instytucjami, jak i wewnątrz instytucji – kto, kogo i w jakim zakresie informuje o sytuacji, jakie narzędzia i metody zostaną do tego celu przeznaczone oraz, z jaką częstotliwością, dla sprawnego zarządzania komunikacją, należy przekazywać informacje.

Ostatni ważny punkt procedury komunikacji dotyczy wytypowania osób odpowiedzialnych za komunikację z osobami zagrożonymi, poszkodowanymi i ich rodzinami oraz określenie narzędzi, metod, częstotliwości bezpośredniego komunikowania ze społeczeństwem. Można komunikować sytuację poprzez media, ale nie zawsze z przyczyn technicznych będzie to możliwe, w związku z czym alternatywne źródła komunikacji bezpośredniej ze społeczeństwem są bardzo ważne i muszą być wyszczególnione i przetestowane. Przykładowe narzędzia komunikacji bezpośredniej to np.: infolinia, dedykowane strony internetowe, spotkania, tzw. media społecznościowe, punkty informacji i pomocy, ulotki, umówione znaki ostrzegawcze np. chorągiewki sms'y, radio, CB radio i inne formy jak np. (banery na samolocie). Rodzaj wybranych narzędzi jest w gestii technicznych możliwości i kreatywności zespołu ds. komunikacji kryzysowej.

Funkcje mediów w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego

Zadaniem zarządzających sytuacją kryzysową jest umożliwienie mediom zrozumienia ich znaczącej roli w zarządzaniu kryzysowym. Główną funkcją pełnioną przez media jest informowanie, ale niemniej ważne są dodatkowe funkcje, jak edukacja, ostrzeganie, uświadamianie o skali zagrożenia, pomoc, analiza, kontrola działań i inne, bardzo istotne w każdej fazie zarządzania kryzysowego. Funkcje te należy wskazać mediom, gdyż nie zawsze są one ich świadome. Taki proces uświadomienia zakresu odpowiedzialności mediów będzie istotnym wsparciem w wielu obszarach związanych z zarządzaniem kryzysowym. Wymaga to jednak odpowiednio przemyślanych działań po stronie administracyjnej. W tabeli poniżej wskazane zostały podstawowe funkcje mediów w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego[5]. Każda z ról może nieść w sobie adekwatne działanie mediów i zespołu odpowiedzialnego za komunikację w zarządzaniu kryzysowym.

Tab. 1. Funkcje mediów w zarządzaniu kryzysowym

Funkcje mediów w zarządzaniu kryzysowym		
Przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej (planowanie, zapobieganie)	W trakcie sytuacji kryzysowej (reagowanie)	Po ustąpieniu sytuacji kryzysowej (odbudowa)
• informują • edukują • wychowują • ostrzegają • kontrolują władzę • służą społeczeństwu	• informują • pomagają • ostrzegają • uświadamiają o skali zagrożenia • dezinformują • perswadują • kontrolują władzę • dostarczają „rozrywki" info-rozrywka	• informują • analizują • pomagają • edukują • wychowują • kontrolują władzę • służą społeczeństwu

Źródło: opracowanie własne: dr Katarzyna Cabaj.

W celu uzgodnienia i wypracowania właściwej płaszczyzny współpracy z mediami służby zaangażowane w zarządzanie kryzysowe powinny określić swoje oczekiwania wobec mediów, a także mieć na uwadze potrzeby drugiej strony. Ten zasób wiedzy uzupełniony odpowiednią ilością informacji o sytu-

5 K. Cabaj, *Media w sytuacjach kryzysowych* [w:] M. Koziński (red.), *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji*, Słupsk 2010, s. 127–134.

acji będzie jednym z narzędzi zarządzania kryzysowego. Żeby oczekiwać od mediów pełnej współpracy, przed, w trakcie i po zaistnieniu sytuacji kryzysowej, zarządzający muszą wykazać się właściwą otwartością i zaangażowaniem, zaspokajając potrzebę mediów do zdobywania obszernej i wyczerpującej informacji od służb. W zamian oczekuje się rzetelnego informowania opinii publicznej o wydarzeniach, ale z punktu widzenia tego, co w zarządzaniu kryzysowym jest niezbędne.

Pożądane jest podejmowanie działań zapobiegawczych wobec mediów przez organy zaangażowane w sytuację kryzysową zanim jeszcze wystąpią wszystkie okoliczności wskazane w ustawowej definicji sytuacji kryzysowej[6]. Chodzi tu o działania edukacyjne, uświadamiające o zagrożeniach, o umożliwienie zdobycia wiedzy na temat aktualnych zabezpieczeń, prac na rzecz zarządzania kryzysowego etc. Wraz z ich podjęciem, należy rozpocząć komunikację ze społeczeństwem przy wykorzystaniu mediów. Brak informacji, brak edukacji rodzi niepokój, tworzy plotki i powoduje chaos informacyjny. Dlatego media mogą być wsparciem dla działań służb ratowniczych, a odpowiednia współpraca z nimi powinna przynieść istotne korzyści. Udostępnianie informacji ważnych z punktu widzenia oceny sytuacji powinno przebiegać systematycznie, jednak z zachowaniem zasad określonych w procedurze komunikacji i przez osoby wytypowane do kontaktów z dziennikarzami. W momencie reagowania przygotowując pierwsze komunikaty kierowane do mediów należy pamiętać, że rodziny poszkodowanych jako pierwsze powinny otrzymać informację przed mediami. Samodzielne komunikowanie do społeczeństwa w sytuacji jest możliwe, gdy sytuacja kryzysowa dotyczy małego obszaru lub ma małą skalę. Jednak, gdy sytuacja staje się rozległa i dotyczy dużej grupy osób może być to utrudnione, wówczas to media stają się tym narzędziem, poprzez które można informować o zaistniałej sytuacji.

O co należy zadbać w kontaktach z mediami? Należy zadbać o dostęp mediów do informacji, o jakość, częstotliwość dostarczanych informacji, o dostęp do ekspertów z dziedziny, której sytuacja kryzysowa dotyczy, (aby dziennikarze nie szukali własnych źródeł informacji), o prowadzenie szkoleń dla dziennikarzy, o zorganizowanie tzw. biura prasowego odpowiedzialnego za komunikację z mediami w sytuacji kryzysowej. Mediom należy jasno przekazać,

6 Ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) sytuacji kryzysowej — należy przez to rozumieć sytuację będąca następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590, art. 3.

jakich konkretnych działań oczekujemy: rzetelnego informowania o sytuacji, relacjonowania wydarzeń w każdej fazie zarządzania kryzysowego, nie tylko w fazie reagowania, która z punktu widzenia dramaturgii i dynamicznych zmian jest najciekawsza. Przekażmy mediom, że potrzebujemy dokumentowania, edukowania o właściwych zachowaniach, publikowania komunikatów państwowych, niekiedy nawet pewnego manipulowania informacjami (np. czasowego powstrzymania się od publikacji określonej informacji) jeśli jest to konieczne ze względów bezpieczeństwa. Media muszą wiedzieć, że są istotnym elementem systemu zarządzania kryzysowego, należy więc traktować je poważnie po partnersku, a nie jako problem.

Z punktu widzenia samej obecności mediów w systemie zarządzania sytuacją kryzysową należy oczekiwać ich aktywnego uczestnictwa poprzez ostrzeganie o niebezpieczeństwie, uspokajanie społeczeństwa i jeśli to możliwe oraz celowe, niesienie pomocy, a nie bierne przyglądanie się rozwojowi sytuacji. W każdej fazie zarządzania kryzysowego media jako element systemu mają do wykonania konkretne zadania. To zarządzający sytuacją kryzysową powinni je wskazać mediom. Przy stałej aktywnej współpracy obie strony mogą kontrolować proces przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy.

Oczekiwania administracji wobec mediów w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego

Jak wcześniej zaznaczyłam oczekiwania wobec mediów są duże. Nie wolno jednak zapominać o tym, że warto im dostarczać pełną informację, a nie szczątkową, aby unikać zdobywania wiedzy przez media z niepożądanych, niewiarygodnych źródeł. Tworzyć to może zafałszowany obraz sytuacji u opinii publicznej. Implikować to może zwrotnie problemy i komplikacje w zarządzaniu sytuacją kryzysową. A to organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe powinny kontrolować sytuację, nie odwrotnie. Dzięki pełnej informacji media pomogą reagującym ostrzegając społeczeństwo. Właściwa współpraca pozwoli uniknąć emocjonalnego podejścia, zniekształconych informacji, podsycania atmosfery, napięcia, wpływania na przebieg wydarzeń przez swoją obecność na miejscu wydarzeń.

Jakie są oczekiwania i powody dla których zarządzający sytuacją kryzysową kontaktują się z mediami przed, w trakcie i po jej zaistnieniu?

Przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, czyli na etapie przygotowania i zapobiegania media zdecydowanie mniej interesują się działaniami prewencyjnymi, ale nie oznacza to, że nie można ich włączyć do współpracy i popula-

ryzowania wiedzy o przygotowaniach do walki ze zdarzeniami losowymi, wyjaśniania przyczyn występowania różnych zjawisk i zagrożeń, informowania o sposobach postępowania w różnych sytuacjach, promowania właściwych zachowań, przekazywania zarządzeń i opinii, zdobywania zwrotnych informacji o ocenie projektów, planów, udziału w dyskusji z ludnością. Oczywiście nie jest to łatwe, bowiem sam temat nie wystarczy, potrzebny jest tzw. news, który media zainteresuje. Najlepsza jest stała współpraca, którą założono na etapie przygotowania strategii i procedury komunikacji z mediami w zarządzaniu kryzysowym.

Inne podejście należy przyjąć w trakcie sytuacji kryzysowej, w momencie reagowania. Bez komunikacji nie da się zarządzać czymkolwiek. W zarządzaniu kryzysowym komunikacja, przepływ informacji jest niezbędny i stanowi podstawę właściwego reagowania. Wyobraźmy sobie reagowanie podczas powodzi, gdyby zabrakło komunikowania. Każda komórka organizacyjna wykonywałaby swoje ustalone wcześniej zadania, ale przy braku koordynacji po pewnym czasie doprowadziłoby to do dezorganizacji i konfliktu interesów, co może doprowadzić do poniesienia większych strat i chaosu zamiast skoordynowanej pomocy i adekwatnych działań. W reagowaniu zarządzający sytuacją kryzysową powinni współpracować z mediami głównie w sferze informacyjnej poprzez regularne wydawanie komunikatów prasowych, wyznaczenie na miejscu zdarzenia strefy dla mediów, szybkie dotarcie z informacją do szerokiego, zróżnicowanego grona odbiorców, informowanie opinii społecznej o konieczności określonego postępowania w danej sytuacji. Skoordynowane i kontrolowane informacje wychodzące od zespołów komunikacji w sytuacji kryzysowej pozwolą na lepsze adresowanie i znaczne przyspieszenie działań, zmniejszenie strat, kreowanie właściwych zachowań społecznych, czy też niezwłocznie dementowanie nieprawdziwych lub nieścisłych informacji, w celu zapobiegania dezorientacji i ewentualnej paniki, a przede wszystkim pomocy poszkodowanym. Oczekiwania administracji wobec mediów w fazie reagowania dotyczą głównie informowania o sytuacji, o ewentualnych ofiarach, o różnych formach możliwej pomocy, ich prawach i obowiązkach z pominięciem subiektywnych odczuć dziennikarzy, obiektywnego relacjonowania przebiegu zdarzeń dla opinii publicznej, co zazwyczaj lepiej lub gorzej jest realizowane. Zarządzający sytuacją kryzysową wspólnie z mediami powinni przygotowywać cykliczne komunikaty informacyjne dotyczące tego: jakiej pomocy, w jakim rozmiarze, gdzie, kiedy i na jakich warunkach może oczekiwać poszkodowana ludność. Należy także umożliwić mediom jak najlepszy kontakt z ekspertami różnych dziedzin, by wykorzystały ich wiedzę do instruowania o sposobach postępowania w określonych sytuacjach. Media zawsze w trakcie akcji ratunkowej dokonują szczegółowej analizy pracy służb kryzy-

sowych i ich zaangażowania. Warto wykorzystać tę sposobność w celu bieżącej weryfikacji wdrożonych mechanizmów reagowania w czasie kryzysu.

Po zaistnieniu sytuacji kryzysowej w fazie odbudowy media z natury rzeczy będą podsumowywały działania podjęte podczas reagowania. Jeśli będą im znane wcześniej procedury, mechanizmy i środki użyte dla eliminacji skutków kryzysu można się spodziewać pozytywnych opinii. Media z reguły chętnie opublikują analizy i statystyki dotyczące wydarzeń, które zespoły ds. zarządzania kryzysowego im dostarczą. Dzięki mediom można przedstawić opinii publicznej podsumowania działań poszczególnych instytucji biorących udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej, nagłośnić te działania w celach edukacyjnych i profilaktycznych. Z punktu widzenia procesu informacyjnego, po zaistnieniu sytuacji kryzysowej należy regularnie przekazywać mediom informacje o przebiegu usuwania i likwidacji skutków sytuacji kryzysowej oraz zakresu pomocy na jaką ze strony administracji publicznej mogą liczyć poszkodowani. Po zaistnieniu sytuacji kryzysowej w fazie odbudowy oczekuje się od mediów porad na temat powrotu do tzw. normalności, odnalezienia się poszkodowanych w nowej sytuacji, przekazania instrukcji o sposobach postępowania w konkretnych sytuacjach, informowania ludności o administracyjnej drodze otrzymywania pomocy. Oczekuje się także cyklicznych, stosownie do potrzeb audycji poświęconych bezpieczeństwu osób, sprawom pośrednio związanym ze skutkami katastrofy. Wszystkie te działania muszą jednak być inicjowane przez zespół ds. komunikacji kryzysowej i przemyślane na etapie przygotowania strategii i procedury komunikacji kryzysowej.

Wnioski

Podsumowując temat współpracy administracji z mediami w kontekście zarządzania kryzysowego należy pamiętać, że podstawą jest przygotowanie procedury komunikacji obejmującej zasady działania przed, w trakcie i po zakończeniu sytuacji kryzysowej, a także uświadomienie przedstawicielom mediów ich ról, które mogą i powinny pełnić w zarządzaniu kryzysowym. Media są bowiem częścią infrastruktury niezbędnej do działań na rzecz bezpieczeństwa.

W procesie stałej współpracy z mediami istotne jest posiadanie kontaktów z prasą już przed zdarzeniem kryzysowym, a także przygotowanie edukacyjnych materiałów i informacji dla mediów na podstawie identyfikacji potencjalnych zdarzeń, występujących na określonym obszarze. W momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej zarządzający sytuacją kryzysową (tu bezpośrednio zespoły do spraw komunikacji kryzysowej) powinny jako pierwsze zwracać się z oficjalnymi informacjami, nawet jeśli nie są one pozytywne. Nie

wolno czekać, aż media zrobią to pierwsze. W adresowanych przekazach należy pamiętać, że dobro ludzi, ich życie oraz zdrowie są ważniejsze niż sprawy materialne. Podczas współpracy z mediami konieczne jest dostosowanie nadawania komunikatów do godzin pracy redakcji, dziennikarzy oraz terminów prasowych. Jest to istotne z punktu widzenia aktualności informacji o zdarzeniu przekazywanych w serwisach informacyjnych. Stąd przygotowanie szczegółów zasad współpracy z dziennikarzami przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej jest tak istotne. Ważna jest zasada niefaworyzowania określonych mediów, należy wszystkich traktować równo. Unikniemy wówczas niekontrolowanych informacji, poszukiwania ich przez „wyeliminowane" media i publikacji negatywnych opinii na temat działania i współpracy zarządzających sytuacją kryzysową z mediami.

W trakcie trwania sytuacji kryzysowej do zadań zespołów komunikacyjnych należy monitorowanie sytuacji i zbieranie danych, dzielenie ich na pewne, niepewne oraz niewiadome. Istotne jest niekoncentrowanie się na szczegółach wydarzenia, lecz na działaniach które się podejmuje. Nie wolno kłamać, czy tuszować na siłę faktów. Nie mogąc udzielić informacji, należy wyjaśnić dlaczego. Gdy są już pierwsze informacje o zdarzeniu, należy wystosować oficjalne oświadczenie do prasy. Powinno ono zawierać fakty, odpowiadać na pytania co, kto, gdzie i kiedy do tego doszło, jakie są skutki, jaka jest liczba ofiar oraz informacje o podjętych działaniach i zapewnienie o dalszym powiadamianiu w miarę rozwoju sytuacji ze wskazaniem osoby odpowiedzialnej za to. Tu należy zwrócić uwagę na fakt, że niektóre informacje przedwcześnie ujawnione mogą doprowadzić do niepotrzebnej paniki.

Nie należy wypowiadać się nieoficjalnie, gdyż traci się wiarygodność. To częsta sytuacja spotykana podczas zdarzeń o charakterze kryzysowym, rzecznik prasowy mówi „nieoficjalna liczba poszkodowanych to..." To jest niedopuszczalna sytuacja. Od zespołów zarządzania kryzysowego, w tym ratowników, rzecznika prasowego, ludzi, którzy z racji wykonywanych zadań powinni wiedzieć najwięcej, są przecież w tzw. środku akcji, nie można usłyszeć, że dane są nieoficjalne. Nie wolno także szacować i spekulować. Szczególnie ostrożnie trzeba posługiwać się liczbami i kosztami. Media, odbiorcy, oczekują konkretnych danych. Należy zapamiętać zasadę, że najgorszą przy tym publiczną odpowiedzią jest „brak komentarza", który rodzi domysły i zmusza media do poszukiwania informacji na własną rękę. Jeśli czegoś powiedzieć nie możemy, poinformujmy dlaczego i, kto oraz, kiedy może za nas takiej odpowiedzi udzielić. Powyższe zasady powinny zostać ustalone w strategii i procedurze komunikacji kryzysowej. Należy starannie dobrać personel odpowiedzialny za komunikację kryzysową, kontakt z dziennikarzami, który będzie przechodzić systematyczne szkolenia i aktywnie uczestniczyć w procesie komunikacji i wdrażaniu koniecznych zmian.

Nie można pominąć mediów w procesie zarządzania kryzysowego. Media są jego elementem zarówno w czasie pokoju jak i zagrożenia. Są „wszechobecne", nazywa się je „czwartą władzą"[7], należy się więc z nimi liczyć i korzystać z możliwości, które nam dają.

Bibliografia

Cabaj K., *Funkcje mediów w systemie zarządzania kryzysowego*, rozprawa doktorska, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON, Warszawa 2006.

Cabaj K., *Media w sytuacjach kryzysowych*, *Współczesne zarządzanie kryzysowe*, *Teoretyczny wyraz zarządzania kryzysowego*, *Zarządzanie kryzysowe na rzecz bezpieczeństwa narodowego w Polsce* [w:] M. Koziński (red.), *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji*, Słupsk 2010.

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590.

7 Pojęcie „czwarta władza" zostało wprowadzone prawdopodobnie przez Edmunda Burke'a w drugiej połowie XVIII w. Patrz: W. Pisarek, *Czwarta władza czy czwarty stan* [w:] W. Nentwig (red.) *Czwarta władza? Jak polskie media wpływają na opinię publiczną?* Wydawca UAM, Poznań 1995 r., s. 154.

4.6 Przygotowanie się osób (tzw. rodzinne plany działania) do przetrwania katastrof naturalnych występujących na terenie Polski

Marta Mironowicz

Wprowadzenie

Organizowanie i prowadzenie działań ratowniczych stanowi złożony oraz wieloaspektowy problem, który należy rozważać zarówno pod kątem teorii zarządzania kryzysowego jak i ochrony ludności[1]. Kluczowym aspektem jest określenie czym jest sytuacja kryzysowa oraz jakie działania ratownicze należy podjąć w chwili jej zaistnienia, a także w jaki sposób ludność cywilna może się organizować w ramach samopomocy. Świadomość możliwości wystąpienia zagrożenia może również być czynnikiem mobilizującym do stworzenia planu działania na wypadek zaistnienia sytuacji zagrażającej życiu lub zdrowiu człowieka. Doświadczenia jakie przyniosły nam ubiegłe lata oraz sytuacje kryzysowe z jakimi przyszło nam się zmierzyć np. powódź w 1997 r., której skutki odczuła praktycznie cała Polska zmuszają do realnej oceny skali zagrożenia oraz dają jasny komunikat, iż przed niektórymi zagrożeniami naturalnymi nie jesteśmy w stanie się uchronić[2]. Niemniej jesteśmy w stanie zaplanować działania wyprzedzające na wypadek wystąpienia danego zagrożenia co w wielu przypadkach może ocalić życie nasze oraz najbliższych nam osób.

Działania ratownicze zarówno ze strony odpowiednich służb, jak również ze strony ludności poszkodowanej angażującej się w minimalizację skutków klęski oraz niesienie pomocy najbliższym i sąsiadom stanowi priorytet w obszarze bezpieczeństwa obywateli od lat. Ratownictwo i niesienie pomocy innym jest kluczem do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa. Świadczenie samopomocy zmienia dzisiejsze podejście do problemu odczuwania zagrożeń i subiektywnej oceny bezpieczeństwa. Z chwilą zaistnienia zagrożenia istnieje również możliwość utraty pewnych dóbr nie tylko materialnych, ale także w głównej mierze chodzi tu o utratę środków pierwszej potrzeby takich jak: żywność, środki czystości, możliwości łączności, kontaktu z rodziną, brak dostępności do urzędów

1 A. Ostrokólski, *Doskonalenie systemu ratownictwa w sytuacjach kryzysowych* [w:] K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski (red.), *Ratownictwo w sytuacjach kryzysowych*, plik PDF, Szczecin 2004, s. 11.

2 Tamże, s. 11.

oraz innych instytucji np. świadczących opiekę medyczną lub psychologiczną, które mają wpływ na psychiczne poczucie u ludzi ich stanu bezpieczeństwa lub zagrożenia. Dlatego ważne jest zadbanie samemu o własne bezpieczeństwo i stworzenie planów działania na wypadek zagrożenia, a nie jedynie zrzucaniu odpowiedzialności za nasze bezpieczeństwo na służby ratownicze.

Działania ratownicze na wypadek zagrożenia

Słownik języka polskiego pojęcie „zagrożenia" definiuje jako: „sytuację lub stan, które wpływają na czyjeś poczucie bezpieczeństwa zagrażając mu lub sytuację w których ktoś czuje się niepewnie oraz odczuwa realne zagrożenie"[3]. Zagrożenia w obszarze bezpieczeństwa ludności mogą być sygnałem o zaistnieniu czegoś, co może wystąpić w otoczeniu zazwyczaj jest to coś niepożądanego, złego lub niebezpiecznego dla otoczenia[4]. Dlatego też można wnioskować, iż zagrożenia mogą przybierać charakter sytuacji kryzysowych lub kryzysów. Dlatego ważne jest znanie i rozróżnianie obu terminów.

Na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej będącej zagrożeniem dla ludności cywilnej należy mieć świadomość, iż pojęcia kryzysu oraz sytuacji kryzysowej nie są tożsame. Sytuacja kryzysowa może rozwijać się w następujących obszarach:

- biznesowym (w obszarze funkcjonujących instytucji typu banki oraz firmy);
- militarnym (zaangażowaniu sił zbrojnych w misjach zbrojnych lub stabilizacyjnych);
- cywilnym (odnosi się on do sfery bezpieczeństwa ludności w wymiarze zagrożeń naturalnych oraz awarii technicznych)[5].

Mając na względzie powyższe obszary sytuację kryzysową można zdefiniować jako zaistniałe zdarzenie w wyniku którego skutki przyczyniają się do realnego zagrożenia życia oraz mienia ludności, ich wszelkich praw oraz możliwości w konsekwencji zajścia zdarzenia, które wywoła ograniczenie niektórych swobód obywatelskich, jak również może wpłynąć na zachwianie wartości, interesów, misji i celi wszelkich instytucji jak również grup społecznych – w przeciągu dłuższego okresu czasu, na części lub znacznym obszarze, a siły i środki będące w dyspozycji nie będą w stanie zapewnić odpowiedniego i skutecznego działania[6].

3 http://sjp.pwn.pl/sjp/zagro%C5%BCenie;2542384, stan z dnia 12.05.2015 r.

4 *Wielki słownik poprawnej polszczyzny*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2010, s. 1419.

5 R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe – dobre praktyki*, Wyd. Difin, Warszawa 2012, s. 14.

6 Tamże, s. 18.

Definicję kryzysu można znaleźć w niejednym słowniku. Chcąc w pełni wyjaśnić istotę tego słowa należy nadmienić, iż słowo to wywodzi się z greckiego „krino" i oznacza podejmowanie decyzji oraz radykalnych wyborów. Rozumie się przez to zmagania z pewnymi przeciwnościami, wszelkie działania prowadzone są pod presją czasu. Kryzys można również definiować jako moment przełomowy, w którym zachodzi kulminacyjny punkt sytuacji kryzysowej[7].

Przytoczone powyżej definicje sytuacji kryzysowej oraz kryzysu często stosowane są zamiennie co w dużej mierze stanowi błąd, gdyż należy przyjąć z powyższego, że każdy kryzys stanowi element zaistniałej sytuacji kryzysowej, lecz nie każda sytuacja kryzysowa musi być przyczyną powstania kryzysu. Każdy człowiek sytuację zagrożenia będzie odbierał subiektywnie, dla jednych niewielkie zagrożenia będzie wyolbrzymiane na skalę sytuacji kryzysowej dla innych to samo zjawisko będzie jedynie niewielkim kryzysem z którym będą mogli poradzić sobie sami. Dlatego w ocenie zagrożeń tak ważne jest „chłodne" i racjonalne spojrzenie na całą sytuację, przewartościowania wszelkich zależności oraz podjęcie takich działań ratowniczych aby nie tylko minimalizowały skutki ale i od pierwszej chwili dawały poczucie bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia.

Poprzez działania ratownicze w głównej mierze należy rozumieć „wszelkie działania podejmowane i prowadzone w celu ochrony życia, zdrowia, mienia oraz środowiska"[8]. W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na kolejność priorytetów sprecyzowanych w projekcie na pierwszym miejscu zawsze stawiane będzie jako priorytet w kwestiach ratunkowych życie ludzkie ponieważ tego typu działania zmierzać mają w głównej mierze do zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa. W szerszym aspekcie postrzegane jest ratownictwo, które również w projekcie ustawy *o krajowym systemie ratowniczym* zostało sprecyzowane jako „ogół przedsięwzięć realizowanych na płaszczyznach organizacyjnych oraz technicznych w celu zminimalizowania lub całkowitego usunięcia zagrożenia dla życia, zdrowia ludzkiego, mienia, jak również środowiska wywołanych przez katastrofy naturalne, klęski żywiołowe, awarie techniczne oraz inne zagrożenia, dopasowane do typu oraz rozmiarów zagrożenia"[9].

Problematyka ratownictwa jest bardzo złożona i stanowi jedynie wycinek w całym procesie zarządzania w sytuacji kryzysowej. Zadaniem służb tj. straż pożarna, policja, wojsko oraz wszelkich inspekcji na miejscu katastrofy jest nie

7 Tamże, s. 17.

8 Projektu ustawy *o krajowym systemie ratowniczym* z dn. 27.05.2003, plik PDF, art. 4 ust. 1 pkt 3.

9 Tamże, art. 11 pkt 1.

tylko minimalizowanie jej skutków ale także pomoc ludności poszkodowanej w formie zapewnienia godziwych warunków przetrwania sytuacji kryzysowej aż do chwili likwidacji zagrożenia[10]. Niemniej nie do wszystkich są oni w stanie dotrzeć w jednym czasie oraz planując działania ratownicze ważne jest ustalenie priorytetów podczas wykonywanych czynności. Ratownicy w pierwszej kolejności udzielają pomocy osobom najbardziej poszkodowanym, dlatego też warto jest samemu zadbać wcześniej o własne bezpieczeństwo aby w chwili zagrożenia nie spanikować tylko być przygotowanym zarówno pod względem logistycznym jak i pod względem bezpieczeństwa i umiejętności udzielenia drugiej osobie pierwszej pomocy przedmedycznej.

Bezpieczeństwo obywateli w sytuacjach kryzysowych

W dzisiejszych czasach gwarantem bezpieczeństwa nie są wyłącznie wszelkie instytucje odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Każdy człowiek nie jest wolny od czyhających zagrożeń. Należy pamiętać, że wszelkie służby, inspekcje oraz straże mają za zadane przeciwdziałać oraz informować o możliwości wystąpienia zagrożenia. Z chwilą jego nadejścia nieść pomoc zagrożonej ludności, a także przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się zagrożenia i działać zapobiegawczo w celu minimalizacji jego skutków. Niemniej należy mieć świadomość, iż oprócz służb bezpieczeństwa my sami jesteśmy odpowiedzialni za nasze bezpieczeństwo oraz osób nam najbliższych i powinniśmy być przygotowani choćby w minimalnym stopniu do samoobrony, gdyż w przypadku zaistnienia katastrofy wywołanej przez siły natury władze lokalne, jak również służby ochrony ludności nie do każdej osoby poszkodowanej będą w stanie dotrzeć i przyjść z pomocą w jednakowym czasie.

Do realnych zagrożeń naturalnych mogących wystąpić na terenie naszego kraju należy zaliczyć m.in.:

- podtopienia i powodzie,
- huragany,
- susze,
- upały,
- pożary[11].

Katastrofy naturalne, klęski żywiołowe lub kataklizmy stanowią zagrożenia, które niewątpliwie wpisują się w codzienne życie. Tego typu zagrożenia

10 G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 35–36.

11 *Informator o powszechnej samoobronie ludności*, http://www.mzzl.pl/pisma/ Broszura%20WBiZK%20-%20luty%20%202014%20r.pdf (12.05.2015).

mogą nadejść niespodziewanie, dlatego też istotnym jest aby wiedzieć jak postępować na wypadek zaistnienia takiej sytuacji. Często nasze działania wyprzedzające mogą uratować nie tylko nasze życie ale również życie najbliższych nam osób. Inwestycja dla dobra własnego bezpieczeństwa, opanowanie, racjonalne działanie w sytuacjach wystąpienia poszczególnych zagrożeń, umiejętność świadczenia bliskim oraz innym poszkodowanym pierwszej pomocy stanowi pewien kapitał, który może przynieść zyski w ciągu ułamków sekund. Dlatego tak istotne jest prowadzenie działań prewencyjnych mających na celu przygotowanie się na daną sytuację. Opracowując „rodzinny plan działania na wypadek zaistnienia zagrożenia" ważne jest odpowiedzenie sobie na kilka kluczowych pytań do których zaliczymy przykładowo pytanie o to jakie zagrożenia mogą nas dotyczyć, co należy zrobić, aby być przygotowanym w razie wystąpienia katastrofy, w jaki sposób i z kim należy się kontaktować oraz gdzie można byłoby ustalić miejsce bezpiecznego schronienia się rodziny? Każdy krok w sytuacji zagrożenia może mieć kluczowe znaczenie, dlatego też warto jest się przygotować i postępować według ustalonych wcześniej wskazówek na wypadek wystąpienia pożaru, gradobicia, powodzi, huraganu, śnieżycy, upałów lub skażeń promieniotwórczych.

Nieraz można usłyszeć, że inwestycja we własne bezpieczeństwo stanowi inwestycję bezcenną. W tych słowach jest wiele prawdy. Dlatego każdy człowiek oprócz zaufania do służb stojących na straży bezpieczeństwa winien sam dokładać wszelkich starań aby jego okolica w której funkcjonuje była bezpieczna i wolna od wszelkich zagrożeń. Jednakże niektóre zagrożenia stanowią działania sił natury na które człowiek nie ma wpływu i przed którymi w stu procentach nigdy się nie uchroni. Ważne jest aby zawsze na wypadek zaistnienia takiej sytuacji był przygotowany i wiedział jak ma postępować. Dlatego każda rodzina mając świadomość możliwości wystąpienia realnego zagrożenia powinna stworzyć rodzinny plan działania na wypadek zaistnienia zagrożenia. Tego typu plany uzmysłowią wszystkim członkom rodziny jak ważne jest racjonalne postępowanie oraz że dzięki takiemu postępowaniu będą w stanie więcej zdziałać niż działając pod chwilą impulsu, chaotycznie w pełnej panice. Decydując się na stworzenie własnego rodzinnego planu działania na wypadek zagrożenia ważne jest ustalenie w pierwszej kolejności zagrożeń jakie mogą spotkać daną rodzinę. Dzięki ich wyszczególnieniu możliwe jest w dalszej części wygenerowanie odpowiednich działań stosownie do danego zagrożenia. Chcąc ustalić na jakie zagrożenia możemy być narażeni ważne jest sprawdzenia w urzędzie gminy lub miasta na jakie potencjalne zagrożenia narażony jest teren, który zamieszkujemy. Jeżeli istnieje ryzyko wystąpienia zagrożenia na tym terenie, ważne jest aby uzyskać informację w jakiej strefie zagrożenia znajduje się nasz dom. Istotne jest również zapoznanie się oraz całej

rodziny z rodzajami alarmów oraz sygnałami alarmowymi – w głównej mierze należy zwrócić szczególną uwagę członków rodziny na sposoby ich ogłaszania oraz odwoływania, jak również nauczenia się zasad postępowania w przypadku ogłoszenia alarmu o zagrożeniu[12].

Przygotowanie się ludności na wypadek zaistnienia zagrożenia

Zagrożenia naturalne występowały zawsze i w każdej części świata są one zalążkiem powstania sytuacji kryzysowej. Wystąpienie takich sytuacji wymusza potrzebę odpowiedniego przygotowania oraz organizacji zarówno od względem logistycznym jak i pod względem prowadzenia działań ratowniczych. Odpowiednie przygotowanie ludności na wypadek zagrożenia stanowi potencjał w szybkim reagowaniu oraz zapobieganiu kryzysowi podczas prowadzonych akcji ratowniczych. Dlatego tak ważne jest aby każdy człowiek uzmysłowił sobie oraz swojej rodzinie jak należy zachowywać się w obliczu zagrożenia, gdzie należy poszukiwać schronienia, jak zaplanować wszelkie przygotowania do ewakuacji, jak postępować w chwili wystąpienia zagrożeń o charakterze medycznym, w jaki sposób minimalizować skutki zagrożenia oraz jak uchronić dobytek poprzez jego zabezpieczenie.

Każda rodzina dbając o swoje bezpieczeństwo i chcąc ustrzec się przed zagrożeniem powinna patrzeć perspektywicznie oraz działać wyprzedzająco na wypadek katastrofy. Takie działania powinny prowadzić do przygotowania i zabezpieczenia się rodziny w podstawowe wyposażenie niezbędne na czas wystąpienia zagrożenia m.in. w postaci klęsk żywiołowych lub katastrof. Skutki jakie niesie ze sobą zaistnienie katastrofy to w głównej mierze możliwość wystąpienia braku dopływu elektryczności, gazu lub wody do mieszkańców terenów objętych zagrożeniem. W zależności od skali zagrożenia istnieje także ryzyko zaistnienia warunków uniemożliwiających przebywania w miejscach zamieszkania przez kilka dni. Dlatego też wiąże się to z koniecznością zgromadzenia zapasów (wody, żywności oraz innych niezbędnych przedmiotów) aby być przygotowanym do samodzielnego przetrwania w trudnym okresie[13]. Do najważniejszych rzeczy, w które powinny zaopatrzyć się rodziny na wypadek zagrożenia należą m.in. produkty[14]:

- żywnościowe typu:
  - mięsa;

12 http://www.smwroclaw.pl/index.php/ct-menu-item-59/985-jak-sie-przygotowac (12.05.2015).

13 http://www.pczk.powiatpultuski.pl/?p=59 (12.05.2015).

14 http://www.pczk.powiatpultuski.pl/?p=59 (12.05.2015).

- konserwy;
- produkty suche – mąki, kasze, makarony cukry, przyprawy, suchary, kawa, herbata;

– woda (najlepiej aby była przechowywana w plastikowych pojemnikach w ilości mniej więcej 4–5 litrów na osobę w ciągu doby);
– podstawowe środki higieny;
– odzież oraz bieliznę;
– koce, śpiwory;
– apteczkę pierwszej pomocy;
– latarkę (wraz z zapasowymi bateriami);
– radio na baterie;
– przybory i narzędzia (np. gwizdek, scyzoryk, zapałki, przybory do pisania).

Oprócz przygotowania i zaopatrzenia się w rzeczy materialne ważne jest także ustalenie z rodziną miejsca gdzie mieliby się kierować w razie wystąpienia zagrożenia. Należy zawczasu wskazać rodzinie gdzie znajduję się w ich otoczeniu najbliższy schron aby w momencie paniki nie szukali schronienia w miejscach które mogą stanowić podwyższone zagrożenie dla życia ludzkiego. Ważne jest jednoznaczne określenie najbezpieczniejszego miejsca dla rodziny, może to być piwnica lub inne szczelne pomieszczenie. Z chwilą wystąpienia katastrof wyspecjalizowane służby wraz z grupami ratowniczymi podejmują wszelkie działania mające na celu utworzenie publicznych schronów w budynkach administracyjnych. Sama ewakuacja wiążę się z koniecznością opuszczenia dotychczasowego miejsca z powodu wystąpienia zagrożenia wpływająco bezpośrednio na narażenie życia i zdrowia ludzkiego. Podczas prowadzenia tego typu działań władze lokalne lub zobowiązane do tego służby typu straż pożarna, policja mają za zadanie ciągle informować ludności o sposobach prowadzenia akcji ewakuacyjnej poprzez nadawanie komunikatów za pomocą środków masowego przekazu. Każdy powinien mieć świadomość, iż ewakuacja wiąże się z koniecznością zaopatrzenia się w niezbędne artykuły w celu samodzielnego przetrwania przez okres trzech dni. Czas ewakuacji zawsze uzależniony jest od rodzaju zagrożenia. Jeśli występujące zagrożenie możliwe jest do monitorowania oraz sprawowania nad nim kontroli na ewakuację ludności przewidziane są zwykle maksymalnie dwa dni. Niemniej w sytuacjach nagłego i niepohamowanego zagrożenia ewakuowanym daje się jedynie czas na zabranie najpotrzebniejszych rzeczy, który i tak zazwyczaj staje się czasem niewystarczającym. Dlatego tak ważne jest aby zawsze być przy-

gotowanym na możliwość wystąpienia zagrożenia[15]. Istotne jest omówienie z rodziną zachowania w czasie ewakuacji oraz zwrócenia ich uwagi na to gdzie przebiegają w ich okolicy drogi ewakuacyjne, ustalenie miejsca gdzie ma udać się rodzina z chwilą ewakuacji (aby w późniejszym czasie mogli szybko się odnaleźć), konieczne jest zgromadzenie zestawu rzeczy koniecznych do przetrwania pokrótce wyszczególnionych już we wcześniejszej części[16]. Oprócz działań wyprzedzających konieczne jest także odpowiednie zachowanie podczas otrzymania informacji o zagrożeniu i konieczności ewakuacji. W głównej mierze należy tu zwrócić uwagę na konieczność wyposażenia się w radioodbiornik, gdyż wszelkie komunikaty lub instrukcje ze strony władz lub służb porządkowych są w takich sytuacjach przekazywane tą drogą.

Wnioski

Problematyka związana z samoorganizowaniem się oraz samopomocą w sytuacji zagrożenia bywa często zaniedbywana w rozważaniach na temat reagowania podczas wystąpienia kryzysu. W głównej mierze zawsze uwagę skupiamy na zadaniach służb oraz instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, a nie na naszym własnym postępowaniu. Umiejętność oraz pewne przygotowanie się do zachowania przed, w czasie oraz po wystąpieniu zagrożenia może w znacznym stopniu zminimalizować straty zarówno w mieniu jak i dobytku. Działania wyprzedzające np. w postaci ubezpieczenia własnego na życie obejmującego również ubezpieczenie majątku w momencie nieprzewidzianej sytuacji – odszkodowania mogą stanowić ogromną pomoc w chwili „stawania na nogi" po sytuacji kryzysowej. Rodzinne plany działania to nie tylko zaopatrzenie siebie i rodziny w niezbędne produkty ale jest to wieloaspektowy plan postępowania. Przygotowując się do opracowania tego rodzaju planu konieczne jest pozyskanie informacji na temat realnych zagrożeń, systemów i sposobów alarmowania oraz sposobów ewakuacji. Tworząc plan konieczne jest przypomnienie członkom rodziny najważniejszych adresów i telefonów (niezwykle istotnym jest tu nauczenie dzieci kiedy i w jakich przypadkach wzywa się odpowiednie służby) oraz uwrażliwieniem ich na konieczność zabezpieczenia mieszkania lub domu w sytuacji kryzysowej.

15 P. Gromek, *Samoewakuacja jako niewygodny aspekt optymalizacji czasu masowej ewakuacji ludności* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2012, s. 175.

16 http://www.pczk.powiatpultuski.pl/?p=59 (12.05.2015).

Bibliografia

Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe – dobre praktyki*, Wyd. Difin, Warszawa 2012.

Gromek P., *Samoewakuacja jako niewygodny aspekt optymalizacji czasu masowej ewakuacji ludności* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2012.

Informator o powszechnej samoobronie ludności, plik PDF, http://www.mzzl.pl/pisma/Broszura%20WBiZK%20-20luty%20%202014%20r.pdf.

Ostrokólski A., *Doskonalenie systemu ratownictwa w sytuacjach kryzysowych* [w:] K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A, Ostrokólski, J. Sadowski (red.), *Ratownictwo w sytuacjach kryzysowych*, Szczecin 2004.

Sobolewski G., Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

Wielki słownik poprawnej polszczyzny, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2010.

Projektu ustawy z dn. 27 maja 2003 roku *o krajowym systemie ratowniczym.*

http://www.pczk.powiatpultuski.pl/?p=59

http://www.smwroclaw.pl/index.php/ct-menu-item-59/985-jak-sie-przygotowac

http://sjp.pwn.pl/sjp/zagro%C5%BCenie;2542384

4.7 Rola i funkcja Centrum Egzekwowania Prawa dla Europy Południowo-Wschodniej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego

Paweł Łabuz, Tomasz Safjański, Mariusz Michalski

Wprowadzenie

Centrum Egzekwowania Prawa dla Europy Południowo-Wschodniej (ang. *The Southeast European Law Enforcement Center – SELEC*) rozpoczęło działalność operacyjną w dniu 7 października 2011 roku, skupia 12 państw członkowskich: Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Węgry, Macedonia, Mołdowa, Rumunia, Słowenia, Serbia i Turcja.

Podstawą prawną działania SELEC jest międzynarodowa konwencja o współpracy policyjnej w ramach Centrum Egzekwowania Prawa dla Europy Południowo-Wschodniej podpisana w dniu 9 grudnia 2009 r. w Bukareszcie (ang. *Convention of the Southeast European Law Enforcement Center*)[1].

Współpraca międzynarodowa

Z punktu widzenie prawa międzynarodowego publicznego SELEC jest organizacją międzyrządową[2]. W wymiarze politycznym stanowi inicjatywę na rzecz współpracy regionalnej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Unikalność współpracy w ramach SELEC polega na tym, że jest to jedyna platforma współpracy międzynarodowej organów ścigania, która skupia łącznie służby policyjne i służby celne.

Strukturę organizacyjną SELEC tworzą centrala organizacji w Bukareszcie[3] oraz sieć krajowych punktów kontaktowych[4].

1 Brak polskiego tłumaczenia. Tekst konwencji dostępny 05.01.2015 r. http://www.selec.org/p521/Convention+of+the+Southeast+European+Law+Enforcement+Center+(SELEC).

2 Zob. przepisy Tytułu II Konwencji SELEC, „Status prawny i organizacja".

3 Miejsce siedziby.

4 Konwencja SELEC, dz. cyt., art. 15 i 16.

Punktami kontaktowymi są:

– w Albanii: niezależne miejsce pod zwierzchnictwem Policji i Służb Celnych,

– w Bośni i Hercegowinie: Krajowe Biuro Interpolu w Sarajewie,

– w Bułgarii: Departament Współpracy Międzynarodowej Generalnego Dyrektoriatu Przeciwdziałania Przestępczości Zorganizowanej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,

– w Chorwacji: Departament Międzynarodowej Współpracy Policyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,

– w Czarnogórze: Dyrektoriat Policji Czarnogóry,

– w Grecji: Krajowe Biuro Interpolu w Atenach,

– w Macedonii: Departament Międzynarodowej Współpracy Policyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,

– w Mołdawii: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,

– w Serbii: Departament Operacyjnej Współpracy Policyjnej INTERPOL – EUROPOL – SELEC,

– na Węgrzech: Centrum Międzynarodowej Współpracy Organów Ścigania Komendy Głównej Policji,

– w Turcji: Dyrektoriat Generalny Służby Celnej Ministerstwa Polityki Celnej i Handlu[5].

Celem działania SELEC jest dostarczanie wsparcia właściwym służbom policyjnym państw członkowskich podejmującym współpracę w zapobieganiu i zwalczanie przestępczości poważnej i zorganizowanej mających lub mogących mieć znamiona działalności transgranicznej[6].

Zgodnie z art. 3 konwencji zadania SELEC obejmują m.in.:

– koordynowanie operacji regionalnych, wspomaganie dochodzeń i działań prewencyjnych podejmowanych przez państwa członkowskie w sprawach transgranicznych,

– zapewnienie państwom członkowskim możliwości wymiany informacji i danych wywiadowczych oraz szybkiego i terminowego wsparcia operacyjnego,

– gromadzenie, zestawianie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji i danych wywiadowczych,

– opracowywanie analiz strategicznych i ocen zagrożeń przestępczością transgraniczną,

5 http://www.selec.org/p156/National_Focal_Points (10.01.2015).

6 Konwencja SELEC, dz. cyt. art. 2.

– utworzenie i utrzymywanie skomputeryzowanego systemu informacji zapewniającego ochronę danych osobowych[7].

SELEC przejęło potencjał operacyjny działającego wcześniej Regionalnego Centrum Zwalczania Przestępczości Transgranicznej Południowo-Wschodniej Inicjatywy Współpracy Europejskiej (*Southeast European Cooperative Initiative Regional Center for Combating Transborder Crime* – SECI), które funkcjonowało na podstawie porozumienia o współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości transgranicznej podpisanego 26 maja 1999 r., w Bukareszcie.

Przedstawione uwarunkowania odpowiednio kształtują możliwości zwalczania handlu ludźmi w ramach SELEC, które rozwija przede wszystkim swój potencjał operacyjny jako platforma wymiany informacji oraz punkt koordynacyjny współpracy operacyjnej realizowanej przez służby krajowe. W założeniu państw członkowskich SELEC ma umożliwiać podejmowanie skutecznych przedsięwzięć przeciw handlowi ludźmi w regionie Europy Południowo-Wschodniej przy minimalnych kosztach inwestycyjnych. SELEC skupia swą działalność na współdziałaniu w realizacji konkretnych spraw, w które zaangażowane są policje zainteresowanych krajów. System współpracy w ramach SELEC oparty jest o aktywność grupy oficerów łącznikowych z państw członkowskich oraz krajów posiadających status stałego obserwatora oraz ekspertów krajowych (policjantów i celników) zaangażowanych w realizacje konkretnych dochodzeń.

Podstawową formą organizacyjną współpracy w zwalczaniu przestępczości transgranicznej jest 8 grup zadaniowych tj.:

– Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Obrotu Narkotykami (ang. Anti-Drug Trafficking Task Force).

– Grupa Zadaniowa „Mirage" ds. Zwalczania Handlu Ludźmi i Nielegalnej Imigracji (ang. Task Force Mirage on Countering Trafficking in Human Beings and Illegal Migration).

– Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Oszustw i Przemytu (ang. Anti-Fraud and Anti-Smuggling Task Force).

– Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Kradzieży Pojazdów (ang. Stolen Vehicles Task Force).

– Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Przestępstw Finansowych i Komputerowych (ang. Financial and Computer Crimes Task Force).

– Grupa Zadaniowa ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi (ang. Anti-Terrorism Task Force).

7 Tamże.

– Grupa Zadaniowa ds. Bezpieczeństwa Kontenerów (ang. Container Security Task Force).

– Grupa Zadaniowa ds. Przestępczości Przeciwko Środowisku (ang. Environment and Nature Related Crimes Task Force).

W ramach grup zadaniowych stosowane są następujące metody i formy działań policyjnych:

– wymiana informacji kryminalnych,
– analiza kryminalna,
– spotkania robocze,
– realizacja połączonych operacji policyjnych,
– uzgadnianie działań w ramach dochodzeń „lustrzanych",
– warsztaty szkoleniowe,
– wykorzystanie oficerów łącznikowych.

Informacje kryminalne to dane (w tym dane osobowe), do których pobierania, uzyskiwania, przekazywania, gromadzenia, wykorzystywania i przetwarzania, w celu realizacji swoich zadań są uprawnione organy ścigania. Wymiana informacji to metoda działania polegająca na przekazywaniu, udostępnianiu, uzyskiwaniu lub otrzymywaniu informacji przez organy ścigania lub inne podmioty uprawnione. Wymiana informacji kryminalnych jest zasadniczym elementem każdej współpracy policyjnej, gdyż skuteczne zwalczanie przestępczości transgranicznej wymaga wydajnego i zorganizowanego systemu dzielenia się informacjami i ich sprawnej dystrybucji pomiędzy policjami różnych państw. Wskazać należy, iż międzynarodowa wymiana informacji kryminalnych odbywa się w wieloraki sposób.

Model wymiany informacji kryminalnych w ramach SELEC uwzględnia następujące zasady:

– wniosek o udzielenie informacji przesyłany jest z krajowego punktu kontaktowego zainteresowanego państwa członkowskiego do oficera łącznikowego przy SELEC,

– oficer łącznikowy wnioskującego państwa przekazuje wniosek oficerowi łącznikowemu państwa będącego jego adresatem,

– oficer łącznikowy państwa będącego adresatem przesyła wniosek do krajowego punktu kontaktowego,

– krajowy punkt kontaktowy przesyła wniosek do właściwej instytucji krajowej swego państwa,

– odpowiedź z właściwej instytucji krajowej przekazywana jest za pośrednictwem krajowego punktu kontaktowego do oficera łącznikowego przy SELEC,

– oficer łącznikowy udziela odpowiedzi oficerowi łącznikowemu państwa wnioskującego.

W latach 2011–2013 w ramach centrum wymienionych zostało łącznie 42 696 informacji kryminalnych. Szczegółowe dane dotyczące liczby wymienionych informacji w poszczególnych latach przedstawia tabela 1.

Tab. 1. Liczby wymienionych informacji kryminalnych w ramach SELEC

Rok	Liczba informacji kryminalnych
2011	11320
2012	16722
2013	14654

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych SELEC.

Do przetwarzania wymienianych informacji wykorzystywana jest analiza kryminalna, którą należy rozumieć jako zorganizowany, systematyczny proces badawczy ukierunkowany na dostarczenie aktualnych i użytecznych danych wywiadowczych o działalności przestępczej i jej trendach rozwojowych w celu wsparcia działań policyjnych obejmujących planowanie rozmieszczenia sił policyjnych oraz wsparcie pracy wykrywczej. Analiza kryminalna jest zespołem czynności wynikających z odrębnie funkcjonujących i różniących się od siebie analiz: operacyjnej (taktycznej) i strategicznej. SELEC prowadzi z jednej strony analizy strategiczne dla wszystkich państw członkowskich w określonych dziedzinach przestępczości, z drugiej – wspomaga, poprzez analizy operacyjne, policje narodowe w prowadzonych dochodzeniach lustrzanych.

W latach 2011–2013 w ramach centrum zorganizowano ogółem 402 spotkania robocze dotyczące przeciwdziałania przestępczości transgranicznej (spotkania grup zadaniowych, spotkania dotyczące koordynacji dochodzeń lustrzanych, inne spotkania z udziałem oficerów łącznikowych, liderów grup zadaniowych czy przedstawicieli SELEC). Szczegółowe dane dotyczące liczby spotkań roboczych w poszczególnych latach przedstawia tabela 2.

Tab. 2. Liczby spotkań roboczych dotyczących przeciwdziałania przestępczości transgranicznej w ramach SELEC

Rok	Liczba spotkań roboczych
2011	163
2012	119
2013	120

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych SELEC.

SELEC organizuje również regionalne operacje policyjne typu High Impact, których podstawą są strategiczne materiały analityczne dotyczące

ogólnego rozpoznania zagrożeń przestępczością. Na bazie materiałów zgromadzonych w następstwie operacji państwa członkowskie wszczynają dochodzenia. Przykładem mogą tu być operacje MIRAGE 2011, MIRAGE 2012 i MIRAGE 2013, w ramach których realizowano skoordynowane we wszystkich państwach członkowskich działania policyjne ukierunkowane na rozbicie zorganizowanych grup przestępczych oraz pomoc ofiarom handlu ludźmi (we współpracy z Międzynarodową Organizacją do spraw Migracji – IOM). Szczegółowe dane dotyczące liczby regionalnych operacji policyjnych w poszczególnych latach przedstawia tabela 3.

Tab. 3. Liczba regionalnych operacji policyjnych dotyczących przeciwdziałania przestępczości transgranicznej w ramach SELEC.

Rok	Liczba regionalnych operacji policyjnych
2011	5
2012	6
2013	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych SELEC.

Centrum udziela również wsparcia policjom państw członkowskich w prowadzeniu dochodzeń „lustrzanych" dotyczących przestępczości transgranicznej.

Bezdyskusyjnie SELEC jest przydatnym narzędziem współpracy międzynarodowej, które posiada potencjalne możliwości rozwoju i dostosowywania się do zmiennej dynamiki rozwoju przestępczości. W aspekcie europejskiej polityki bezpieczeństwa Bałkany są tradycyjnie uznawane jako miejsce powstawania zorganizowanych grup przestępczych oraz potencjalne zagrożenie w przyszłości przy wciąż napiętej sytuacji w Kosowie i Albanii.

Konkluzja

SELEC jest głównym partnerem Europolu w Europie Południowo-Wschodniej. Zarówno Europol, jak i SELEC mają podobny zakres zadań. Mandat SELEC w wielu miejscach pokrywa się z kompetencjami Europolu. Z tego powodu problematyka współpracy pomiędzy Europolem a SELEC jest przedmiotem prac na forum UE. Najważniejszym założeniem przy kształtowaniu tej współpracy jest uniknie dublowania zadań Europolu oraz wskazywanie, iż Europol pełni główną rolę w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej w UE. Współpraca z centrum jest szczególnie ważna dla tych państw trzecich, które otrzymały status kandydujących do UE lub są w trakcie procesu stabilizacji i stowarzyszenia (ang. *Stabilization and Association Process*). SELEC jest również

ważnym narzędziem zacieśnienia współpracy policyjnej na Bałkanach Zachodnich. Obecnie trwają konsultacje w ramach UE z centrum zmierzające do wypracowania podstaw formalnych współpracy z Europolem.

W opinii autorów SELEC również dla Polski może stanowić interesujące forum współpracy na polu walki z przestępczością międzynarodową. Nie można wykluczyć, iż bardzo dynamicznie rozwijająca się przestępczość albańska i mołdawska, w niedalekiej przyszłości dotknie także naszego kraju. Z tego powodu postulujemy rozważenie podjęcia działań mających na celu uzyskanie przez Polskę statusu stałego obserwatora przy SELEC.

Bibliografia

http://www.selec.org/p521/Convention+of+the+Southeast+European+Law+Enforcement+Center+(SELEC)

4.8 Straż Graniczna i jej zadania w zarządzaniu kryzysowym

Barbara Mróz

Wprowadzenie

W ujęciu syntetycznym zarządzanie kryzysowe to zarządzanie organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania[1]. Podejście systemowe wymaga szerokiego pojmowania zarządzania kryzysowego. Wówczas można przyjąć, iż system zarządzania kryzysowego to skoordynowany wewnętrznie układ wydzielanych przez państwo sił, środków i zasobów ukierunkowanych na: zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, sprawne reagowanie w przypadku ich wystąpienia oraz odtwarzanie (odbudowę) i przywrócenie równowagi funkcjonowania państwa i społeczeństwa[2]. System zarządzania kryzysowego można również rozpatrywać jako jeden z podsystemów funkcjonujących w systemie bezpieczeństwa narodowego. Wówczas jego składowe tworzyć będą:

– elementy kierowania bezpieczeństwem narodowym (organy administracji publicznej) – tworzące podsystem kierowania zarządzaniem kryzysowym,

– elementy wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego – tworzące system wykonawczy zarządzania kryzysowego[3].

– W ujęciu holistycznym system zarządzania kryzysowego tworzą:

– organy administracji publicznej wraz z jednostkami wykonawczymi,

– jednostki interwencyjno-ratownicze,

– organizacje pozarządowe,

– społeczeństwo,

– media[4].

1 J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 33.

2 G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2012, s. 21.

3 Tamże, s. 18.

4 K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 70.

Wszystkie elementy systemu są niezbędne dla osiągnięcia celów zarządzania kryzysowego, a występujące między nimi zależności i wzajemne powiązania mają służyć realizacji założonych celów. Działania wszystkich elementów dają wynik będący celem (misją, zadaniem) całego systemu.

Niewątpliwie jednym z najważniejszych elementów systemu zarządzania kryzysowego są podmioty wykonawcze czyli siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określnych zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, pozostające w dyspozycji organów kierowania zarządzania kryzysowego. Jak już wskazano powyżej, podmioty te są częścią systemu nadrzędnego, jakim jest system bezpieczeństwa narodowego. Każdy podmiot wchodzący w skład podsystemu wykonawczego działa na co dzień w zakresie swoich właściwości, realizując swoje ustawowe zadania, dla osiągnięcia konkretnego celu, który jest celem pośrednim w stosunku do wspólnego dla wszystkich elementów systemu bezpieczeństwa narodowego celu nadrzędnego, jakim jest zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa. Zapobieganie i zwalczanie zagrożeń zostało powierzone organom i instytucjom mającym często charakter wyspecjalizowanych jednostek, do których możemy zaliczyć między innymi: Państwową Straż Pożarną, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, Policję, Siły Zbrojne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczą. Szczególną rolę pełnią tu organizacje umundurowane i uzbrojone o charakterze hierarchicznym, w tym Straż Graniczna.

Organizacja i zadania Straży Granicznej

Straż Graniczna została powołana na mocy ustawy z 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*[5]. Jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją, której priorytetową działalność stanowi szeroko pojęta ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego oraz zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji.

Do najważniejszych zadań, które ustawodawca określił w ustawie *o Straży Granicznej*, poza wskazanymi powyżej, należą[6]:

– wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;

– rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej,

5 Dz.U. 2011 r. Nr 116, poz. 675 t.j. ze zm.

6 Ustawa z dnia 12 października 1990 roku *o Straży Granicznej*, Dz.U. 2011r. Nr 116, poz. 675 t.j. ze zm., art. 1 pkt 2.

– zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości Straży Granicznej – także w strefie nadgranicznej;

– osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej;

– gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym;

– nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach;

– ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach, oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek sił powietrznych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

– zapobieganie transportowaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych;

– zapobieganie przemieszczaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych;

– przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom;

– wykonywanie zadań określonych w innych ustawach.

Trwający w ostatnich latach proces reorganizacji Straży Granicznej doprowadził do zmian organizacyjnych w strukturze formacji. Obecnie za wykonywanie ustawowych zadań odpowiedzialność spoczywa na 8 oddziałach Straży Granicznej[7]. Za szkolenie i przygotowywanie funkcjonariuszy Straży Granicznej do prawidłowego wykonywania ustawowych zadań odpowiada-

7 W świetle rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24 marca 2011 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej, (Dz.U. Nr 69, poz. 370 ze zm.) wśród funkcjonujących obecnie oddziałów Straży Granicznej wymienić należy:
• Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Przemyślu, obejmujący swoją służbową działalnością województwo podkarpackie,
• Morski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Gdańsku, obejmujący swoją służbową działalnością województwa: pomorskie, zachodniopomorskie, oraz wchodzące w skład województwa warmińsko-mazurskiego powiat elbląski, miasto na prawach powiatu El-

ją trzy ośrodki szkoleniowe[8]. Ponadto strukturę formacji uzupełnia Karpacki Ośrodek Wsparcia Straży Granicznej w Nowym Sączu[9], którego działalność polega przede wszystkim na realizacji zadań na rzecz innych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, wspieraniu działań prowadzonych przez te jednostki oraz zadań zleconych przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, w szczególności w zakresie reprezentacyjnym.

Przystosowanie Straży Granicznej do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa przejawia się, poza zmianami strukturalnymi, także zmianami w posiadanych uprawnieniach i powierzonych do realizacji ustawowych zadaniach. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej a następnie do Układu z Schengen sposób realizacji zadań przez Straż Graniczną uległ zasadniczym zmianom. Współcześnie formacja ta stała się nowoczesną, wyspecjalizowaną służbą graniczno-imigracyjną o charakterze policyjnym, odpowiedzialną za dokonywanie odpraw granicznych, ochronę granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji.

Po dołączeniu przez Polskę do Strefy Schengen, główny ciężar odpowiedzialności w zakresie kontroli granicznej oraz ochrony granicy państwowej spoczywa na wschodnim odcinku granicy państwowej, będącym jednocześnie

bląg i z powiatu braniewskiego gminę Frombork, a także polskie obszary morskie określone w odrębnych przepisach,
- Nadbużański Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Chełmie, obejmujący województwo lubelskie i powiat łosicki wchodzący w skład województwa mazowieckiego,
- Nadodrzański Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Krośnie Odrzańskim, obejmujący swoją służbową działalnością województwa: dolnośląskie, lubuskie i wielkopolskie,
- Nadwiślański Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie, obejmujący swoją służbową działalnością województwa: kujawsko-pomorskie, łódzkie, świętokrzyskie i mazowieckie z wyłączeniem powiatu łosickiego,
- Podlaski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Białymstoku, obejmujący województwo podlaskie,
- Śląsko-Małopolski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Raciborzu, obejmujący województwa: małopolskie, opolskie i śląskie,
- Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Kętrzynie, obejmujący swoją służbową działalnością województwo warmińsko-mazurskie z wyłączeniem: powiatu elbląskiego, miasta na prawach powiatu Elbląg, oraz powiatu braniewskiego gminy Frombork, a także morskich wód wewnętrznych Zalewu Wiślanego.

8 Są to: Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej im. Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego w Koszalinie, Centrum Szkolenia Straży Granicznej im. Żołnierzy Korpusu Ochrony Pogranicza w Kętrzynie oraz Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu.

9 Karpacki Ośrodek Wsparcia Straży Granicznej w Nowym Sączu jest jednostką organizacyjną Straży Granicznej, która powstała w dniu 3 lutego 2014 roku w lokalizacji rozformowanego z dniem 31 grudnia 2013 roku Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu.

zewnętrzną granicą Unii Europejskiej i Strefy Schengen[10]. Zniesienie kontroli granicznej w przejściach granicznych na granicach wewnętrznych nie jest jednoznaczne z likwidacją granic pomiędzy państwami do niej należącymi. W przypadku poważnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego Polska po uprzednim powiadomieniu Komisji Europejskiej i państw członkowskich, może czasowo przywrócić kontrolę graniczną.

Zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji to zadanie które dotyczy wszystkich, niezależnie od lokalizacji, jednostek organizacyjnych Straży Granicznej. Podczas codziennej działalności odbywa się to poprzez[11]:

– kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium,

– rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń migracyjnych,

– zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją,

– realizowanie, w zakresie swojej właściwości, zadań określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[12],

– współdziałanie z organami i podmiotami właściwymi w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium, w tym wykonywanie czynności na wniosek tych organów i podmiotów, na zasadach określonych odrębnymi przepisami.

Znowelizowana ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach określa szczegółowe zadania i uprawnienia Straży Granicznej wobec cudzoziemców przebywających na terytorium RP[13]. Są to:

– uczestniczenie w postępowaniach administracyjnych wobec cudzoziemców w zakresie unieważniania wiz, powrotów oraz legalizacji pobytów,

– organizowanie oraz prowadzenie rozpoznania środowisk cudzoziemców oraz zjawisk migracyjnych w celu wykrywania, zapobiegania i zwalczania

10 Przystąpienie Polski do Strefy Schengen wiązało się z całkowitym otwarciem granic, zaniechano kontroli granicznej osób w przejściach granicznych mieszczących się na odcinkach granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, które stały się wewnętrzną granicą Unii Europejskiej tj. na granicy z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Republiką Litewską. Polska stała się jednak w większym stopniu odpowiedzialna za ochronę odcinków granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej stanowiących granicę zewnętrzną Unii Europejskiej, tj. granicy z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i Ukrainą oraz za granicę morską.

11 Art. 1 pkt 2a ustawy *o Straży Granicznej* z dnia 12 października 1990, r., Dz.U. 2011r., nr 116, poz. 675 t.j. ze zm.

12 Dz.U. poz. 1650 oraz z 2014 r. poz. 463 i 1004.

13 Tamże.

naruszeń przepisów, związanych z nielegalnym pobytem oraz nielegalnym zatrudnianiem cudzoziemców,

– sprawowanie wobec cudzoziemców funkcji kontrolnych w zakresie legalności pobytu, wykonywania pracy oraz prowadzenia działalności gospodarczej,

– wnioskowanie do wojewody i nakładanie sankcji administracyjnych i karnych na cudzoziemców w związku z nielegalnym pobytem i (lub) wykonywaniem pracy, a także prowadzeniem działalności gospodarczej,

– realizowanie czynności mających na celu wykonywanie decyzji nakazującej cudzoziemcowi wyjazd z terytorium RP, czy to w formie powrotu wspomaganego, czy też powrotu przymusowego, z uwzględnieniem prowadzenia działań mających na celu potwierdzenie tożsamości oraz wydanie zastępczego dokumentu na powrót wobec wyżej wymienionych kategorii cudzoziemców,

– prowadzenie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców[14],

– realizacja czynności w zakresie przyjmowania i przekazywania osób w oparciu o współpracę z organami innych państw na podstawie umów o readmisji, jak też rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego tzw. Dublin III,

– planowanie, organizowanie i realizowanie czynności technicznych związanychz doprowadzaniem cudzoziemców, drogą lądową, lotniczą i morską w celu wykonania decyzji o wydaleniu,

– uczestniczenie w czynnościach związanych z ubieganiem się cudzoziemców o ochronę w Polsce,

– prowadzenie czynności weryfikacyjnych, dotyczących oświadczeń cudzoziemców, składających wnioski o pobyt na terytorium RP.

Szereg kompetencji przyznanych Straży Granicznej ustawą cudzoziemcach sprawił, że stała się ona wiodącą służbą w obszarze zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji.

14 Ośrodkami tymi są: Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Białymstoku będący komórką organizacyjną Komendy Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Kętrzynie, będący komórką organizacyjną Komendy Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Przemyślu, będący komórką organizacyjną Komendy Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej, Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej, będący komórka organizacyjną Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej, Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Lesznowoli, będący komórką organizacyjną Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej, Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim, będący komórką organizacyjną Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Nielegalna migracja – ustalenia definicyjne

Słowo „migracja" wywodzi się z łaciny, gdzie *migratio* oznacza przesiedlenie się. Migracja w ujęciu leksykalnym określana jest jako masowa wędrówka, przenoszenie się ludności w obrębie danego kraju lub pomiędzy różnymi krajami w celu zmiany miejsca pobytu na stałe lub na pewien okres, wywołane czynnikami politycznymi, etnicznymi, religijnymi, ekonomicznymi[15]. Owa migracja nie zawsze jest legalna. Cudzoziemcy, którzy przedostają się na terytorium danego państwa wbrew przepisom, nie dopełniający formalności legalizacyjnych, podejmujący nielegalnie pracę, są sprawcami przestępstw lub wykroczeń, uczestnicząc w procederze migracji zwanej nielegalną.

Podstawowe pojęcia związane z nielegalną migracją to „nielegalny pobyt" oraz „przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom". Kwestia związana z nielegalnym przekroczeniem granicy nie wymaga doprecyzowania, ponieważ wynika już z samej nazwy. Natomiast w przypadku nielegalnego pobytu termin ten został określony w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich[16] i oznacza: obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim. Ta definicja obejmuje zarówno tych cudzoziemców, którzy wjechali nielegalnie na terytorium danego państwa, jak i tych, którzy wcześniej przebywali legalnie, ale ich zezwolenie utraciło już ważność.

Z punktu widzenia służb migracyjnych, nielegalnych migrantów możemy podzielić na dwie kategorie: migrantów krótkoterminowych i migrantów osiedleniowych. W przypadku pierwszej grupy mamy do czynienia przede wszystkich z migracjami dobrowolnymi o charakterze ekonomicznym. Celem tej grupy migrantów jest osiągnięcie korzyści materialnych związanych z wykonywaniem pracy. Często wejście w tzw. nielegalny pobyt jest krótkotrwałe, a przyczyna tkwi w złej interpretacji przepisów prawa kraju przyjmującego lub w zwykłym przeoczeniu daty granicznej ważności posiadanego zezwole-

15 *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996, s. 521.

16 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej: Dz.U. L 348/9 z .12.2008, dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia16 grudnia 2008 r. *w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.*

nia na pobyt[17]. Zupełnie inną kategorią nielegalnych migrantów są osoby planujące związanie się na stałe z krajem przyjmującym. W tej grupie cudzoziemców znajdują się osoby zdeterminowane, które chcą osiągnąć swój cel, wykorzystując do tego wszelkie możliwe sposoby działania – w tym również te niezgodne z prawem, związane z łamaniem przepisów w zakresie wjazdu i pobytu[18].

Biorąc pod uwagę że Straż Graniczna jest przewodnią służbą w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniu jakim jest zjawisko nielegalnej migracji powoduje, że intensyfikacja tego zjawiska do skali masowej może doprowadzić do sytuacji kryzysowej, a nawet kryzysu, w którym formacja będzie musiała odgrywać wiodącą rolę.

Organizacja zarządzania kryzysowego w Straży Granicznej

Zarządzanie kryzysowe w Straży Granicznej zorganizowane jest w oparciu o struktury organizacyjne Straży Granicznej, które wykonują zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na trzech poziomach:

- poziom I – Komendy Głównej
- poziom II – Oddziału Straży Granicznej
- poziom III – Placówki/Dywizjonu Straży Granicznej.

Działania Straży Granicznej w sytuacjach kryzysowych realizowane są w oparciu o Plan zarządzania kryzysowego Komendanta Głównego Straży Granicznej. Komenda Główna Straży Granicznej wykonuje zadania z zakresu koordynacji, nadzorowania i organizacji działań prowadzonych w terenie. Komendant Główny Straży Granicznej na prawach członka bierze udział, w zależności od potrzeb, w posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego Komendanta Głównego wykonuje Sztab Komendanta Głównego Straży Granicznej, w ramach którego, funkcjonuje Wydział Wsparcia Kierowania, Służb Dyżurnych i Zarządzania Kryzysowego, pełniący jednocześnie funkcje Centrum Zarządzania Kryzysowego Komendy Głównej Straży Granicznej.

Organem pomocniczym Komendanta Głównego w zakresie zarządzania kryzysowego jest Zespół Zarządzania Kryzysowego Komendy Głównej Straży Granicznej. Powołanie zespołu występuje przede wszystkim w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej obejmującej swoim zasięgiem obszar

17 *Nielegalna migracja z uwzględnieniem aspektów obejmujących podstawowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego*, Kwartalnik Informacyjny Komendy Głównej Straży Granicznej, 03/2015, Warszawa, s. 22.

18 Tamże.

więcej niż jednego oddziału Straży Granicznej lub gdy istnieje duże prawdopodobieństwo takiego zagrożenia. Zespół powoływany jest również podczas działań przedłużających się w czasie na terenie właściwego oddziału, w przypadku potrzeby wsparcia sił i środków oraz zaplecza logistycznego wykraczającego poza potencjał właściwego oddziału. Dodatkowo Komendant Główny do działań w sytuacjach kryzysowych może wydzielić siły nieetatowego pododdziału odwodowego, które posiada w centralnym podporządkowaniu, w skład którego wchodzą pododdziały: Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie, Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie, Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych w Lubaniu.

Zespół Zarządzania Kryzysowego Komendy Głównej Straży Granicznej organizowany jest w oparciu o Sztab Komendanta Głównego Straży Granicznej, gdzie Komendant Główny pełni rolę przewodniczącego, rolę zastępcy zaś Dyrektor-Szef Sztabu. Członkami zespołu są również: Naczelnik Wydziału Wsparcia Kierowania, Służb Dyżurnych i Zarządzania Kryzysowego oraz dyrektorzy zarządów: Granicznego, Operacyjno-Śledczego, do spraw Cudzoziemców a także Biura Łączności i Informatyki i Biura Techniki i Zaopatrzenia Komendy Głównej Straży Granicznej[19].

W procesie zarządzania kryzysowego strukturą nadrzędną w stosunku do Zespołu Zarządzania Kryzysowego Komendy Głównej Straży Granicznej jest Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, którego zadaniem jest koordynacja działań sił i środków jednostek podległych, nadzorowanych i podporządkowanych.

Poziom centralny, jakim jest Komenda Główna Straży Granicznej w procesie zarządzania kryzysowego odpowiada za:

– koordynację i nadzorowanie działań niższych szczebli,

– planowanie, koordynowanie i organizowanie współdziałania oddziałów Straży Granicznej z innymi podmiotami,

– zapewnienie zaplecza logistycznego dla realizowanych działań,

– zarządzanie odwodem centralnego podporządkowania Komendanta Głównego,

– koordynację współdziałania z innymi służbami[20].

Działaniami kryzysowymi na poziomie oddziałów kierują komendanci oddziałów Straży Granicznej zgodnie z właściwością terytorialną. W sytuacji kryzysowej wykonują oni następujące zadania:

19 Por. struktura organizacyjna Komendy Głównej Straży Granicznej, http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/struktura_sg/ (15.10.2015).

20 B. Wiśniewski, Z. Piątek (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, AON, Warszawa 2006, s. 79.

- określają operacyjne kierunki działań,
- planują, organizują i koordynują wzmocnienia działań,
- organizują i nadzorują współdziałanie z innymi podmiotami[21].

Poziom oddziału Straży Granicznej, podobnie jak poziom Komendy Głównej, pełni rolę głównie koordynującą. W przypadku gdy siły i środki placówki są niewystarczające Komendant oddziału udziela wsparcia siłami i środkami pozostającymi w jego dyspozycji.

Działania Straży Granicznej na poziomie placówek i dywizjonów prowadzone są w oparciu o procedury reagowania kryzysowego. Jest to poziom wykonawczy, najniższy w strukturze. Placówka Straży Granicznej wykonuje zadania własnymi siłami oraz w ramach współdziałania z innymi placówkami.

Straż Graniczna wobec zagrożenia masową migracją

Nasilające się zjawisko masowej, niekontrolowanej migracji z państw północnej Afryki i Bliskiego Wschodu do krajów Europy Środkowej i jego konsekwencje stanowią jedno z poważniejszych zagrożeń dla stabilności i bezpieczeństwa całego obszaru europejskiego. Sytuację tę dla Polski dodatkowo potęguje skomplikowana sytuacja społeczno-polityczna na Ukrainie i panujący tam konflikt zbrojny, jaki objął wschodnie obszary tego państwa. Rozpatrując zatem kwestie związane z masowym napływem migrantów do Polski, należałoby upatrywać przyczyny tego zjawiska, z jednej strony jako efekt wtórnej migracji z południa Europy i możliwe przesunięcia tras migracyjnych na południowe odcinki granicy RP, z drugiej zaś jako napływ imigrantów z Ukrainy, co możliwe jest w przypadku eskalacji konfliktu w tym kraju.

Zasady reagowania na zagrożenia związane z masową migracją oraz działania poszczególnych służb i instytucji w przypadku eskalacji zjawiska zawarte zostały w Krajowym planie zarządzania kryzysowego w Standardowej Procedurze Operacyjnej – SPO 10: Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Procedura zawiera zasady reagowania na zagrożenia związane z masową migracją oraz działania poszczególnych służb i instytucji w przypadku eskalacji zjawiska.

Na szczeblu centralnym podjęto działania planistyczno-organizacyjne przygotowujące na zagrożenie masową migracją. Pod koniec stycznia 2014 r. Zespół do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej[22], przygotował kon-

21 Tamże.

22 Jest to organ doradczy Prezesa Rady Ministrów, w skład którego został również powołany Komendant Główny Straży Granicznej.

cepcję działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na bazie ww. Koncepcji, w marcu 2014 r., w ramach prac prowadzonych przez Zespół Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, przygotowano Plan działania resortu spraw wewnętrznych w zakresie organizacji przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców/uchodźców z Ukrainy[23]. We wrześniu 2015 r., w Straży Granicznej opracowano plan postępowania Straży Granicznej w przypadku masowego napływu migrantów przez południową granicę Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotowy plan ma na celu przede wszystkim opisanie sposobu działania jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sytuacji nasilenia się liczby przypadków zatrzymywania dużych grup nielegalnych migrantów na granicy południowej, ocenę możliwości własnych formacji i ewentualnych potrzeb zewnętrznego wsparcia w przypadku eskalacji zjawiska oraz przygotowanie założeń do wyliczenia kosztów tych działań[24]. W Planie wyodrębniono trzy warianty napływu cudzoziemców:

– umiarkowany napływ cudzoziemców, który przekracza aktualne możliwości systemu reagowania – około 3,6 tys. osób w ciągu 6 miesięcy (około 140 osób tygodniowo);

– znaczący napływ cudzoziemców – od 3,6 tys. do 18 tys. osób w ciągu 6 miesięcy (do około 690 osób tygodniowo);

– masowy napływ cudzoziemców – powyżej 18 tys. osób w ciągu 6 miesięcy (ponad 690 osób tygodniowo).

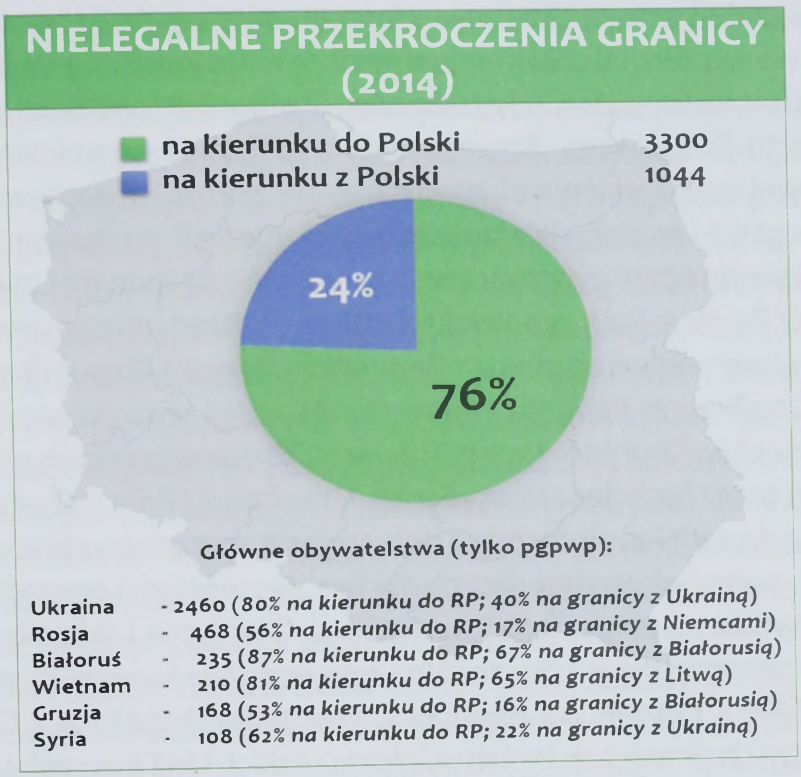
Sytuacja związana z masowym napływem migrantów do Unii Europejskiej jest stale monitorowana. W 2014 r. Straż Graniczna zatrzymała za przekroczenie granicy państwa wbrew przepisom na obu kierunkach z i do Polski 4344 obywateli państw trzecich (w 2013: 3536 osób), natomiast w związku ze stwierdzeniem nielegalnego pobytu – 9117 (w 2013: 7664 osób)[25].

Aktualnie Polska stanowi głównie kraj tranzytowy na szlaku migracyjnym obywateli państw byłego ZSRR i Azji do Europy Zachodniej. Napływ migrantów do/przez terytorium Polski następuje przede wszystkim z kierunku wschodniego (Litwa, Ukraina, Białoruś) i dotyczy głównie obywateli Ukrainy, Rosji (głównie narodowości czeczeńskiej), Białorusi, Wietnamu, Gruzji, Turcji i Syrii. Skala zagrożenia nielegalną migracją z kierunku południowego nie jest znaczna i stanowi efekt tzw. migracji wtórnej, głównie z Grecji i Bułgarii szlakiem bałkańskim.

23 *Masowy napływ cudzoziemców – wyzwanie humanitarne i polityczne*, Centrum Operacyjno-Analityczne RCB, Biuletyn Kwartalny Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, s. 7, http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/ biuletyn/12.pdf (15.10.2015).

24 Tamże.

25 Dane statystyczne z Komendy Głównej Straży Granicznej.



Źródło: *Nielegalna migracja z uwzględnieniem aspektów obejmujących podstawowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego*, Kwartalnik Informacyjny Komendy Głównej Straży Granicznej 03/2015, Warszawa 2015.

Rys. 1. Nielegalne przekroczenie granicy odnotowane przez Straż Graniczną w 2014 r.

Do najczęściej stosowanych modus operandi w obszarze nielegalnej migracji należą[26]:

– nadużywanie procedur związanych z nadaniem statusu uchodźcy (głównie na odcinku polsko-białoruskim przez obywateli Rosji narodowości czeczeńskiej);

– próby nielegalnego wjazdu do RP przez przejścia graniczne z wykorzystaniem wyłudzonych wiz (głównie na odcinku polsko-ukraińskim przez obywateli Ukrainy);

– nielegalne przekroczenia „granicy zielonej" (głównie na odcinku polsko-ukraińskim);

– nielegalne przekroczenia granicy w ramach Strefy Schengen tzw. wtórna migracja (głównie na granicy z Litwą).

26 *Nielegalna migracja z uwzględnieniem aspektów obejmujących podstawowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego*, Kwartalnik Informacyjny Komendy Głównej Straży Granicznej 03/2015, Warszawa 2015, s. 22.

Zapobieganie i przeciwdziałanie masowej migracji realizowane jest między innymi we współdziałaniu z innymi służbami i instytucjami takimi jak: Policja, Służba Celna, Urząd ds. Cudzoziemców, Służba Ochrony Kolei, czy Inspekcja Transportu Drogowego. Szczegółowa współpraca uregulowana została dwustronnymi porozumieniami, określającymi zakres i zasady współdziałania. Zapobieganie i przeciwdziałanie masowej migracji realizowane jest także w ramach współpracy transgranicznej z państwami sąsiednimi Umowy bilateralne między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządami państw sąsiednich umożliwiły utworzenie na granicy z Republiką Litewską, Republiką Słowacką, Republiką Czeską oraz Republiką Federalną Niemiec centrów współpracy policyjnej i celnej, tzw. „punktów kontaktowych". Służba w centrach pełniona jest całodobowo przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji obydwu państw. Centra służą do wymiany informacji dotyczących zagrożeń migracyjnych oraz pozostałych zagrożeń występujących dla bezpieczeństwa i porządku publicznego[27]. W wymiarze ponadnarodowym Straż Graniczna także współpracuje z instytucjami europejskimi. Szczególną rolę odgrywa tu współpraca z Agencją FRONTEX[28] – Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Jest to niezależna agencja w ramach Unii Europejskiej, która rozpoczęła swoją działalność na mocy rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z maja 2005 roku[29]. Do najważniejszych zadań Agencji Frontex należy[30]:

– koordynowanie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi,

– opracowywanie wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka i przygotowywanie ogólnych i szczegółowych ocen ryzyka,

– wprowadzanie zespołów szybkiej interwencji na granicy do państw członkowskich w sytuacji pilnych i wyjątkowych zagrożeń wynikających, na przykład, z masowego napływu nielegalnych imigrantów.

– monitorowanie badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych,

– wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych,

27 Szerzej o centrach współpracy: http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/!ut/p/c1/wps/wcm/connect/pl/serwis-sg/punkty-kontaktowe/ (15.10.2015).

28 Nazwa „Frontex" pochodzi od francuskiego *Frontières extérieures*, czyli „granice zewnętrzne".

29 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej: Dz.U. L 349 z 25.11.2004; rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004, 26 października 2004 r. Ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

30 Tamże.

– udzielanie państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów.

Państwa członkowskie UE dysponują wspólnymi systemami informacyjnymi, które pozwalają na efektywniejsze zarządzanie wspólnymi granicami zewnętrznymi. Narzędzia te ułatwiają wymianę informacji pomiędzy organami krajowymi całej strefy Schengen. Kluczową rolę spełniają tu dwa ważne systemy: System Informacji Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz System Informacji Wizowej (VIS). SIS II to wspólny elektroniczny system, który zawiera dane poszukiwanych osób i rzeczy (np. osób zaginionych, skradzionych lub zaginionych pojazdów, broni i dokumentów tożsamości) oferuje także możliwość wprowadzania danych biometrycznych (odciski palców)[31]. Wizowy System Informacyjny daje władzom krajowym dostęp do informacji dotyczących wniosków o wizy Schengen. Umożliwia władzom porównywanie danych biometrycznych (głównie odcisków palców w celu ustalenia tożsamości posiadaczy wiz oraz zidentyfikowania osób przebywających w strefie Schengen bez dokumentów tożsamości lub z dokumentami podrobionymi[32]. Dostęp do systemów jest regulowany ustawą z dnia 24 czerwca 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej[33]. Posiadają dostęp do nich między innymi: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Policja, Straż Graniczna, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Biuro Ochrony Rządu, Żandarmeria Wojskowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Celna, Urząd ds. Cudzoziemców, wojewodowie[34]. Oprócz walki z nielegalną migracją te dwa systemy wykonują zadania w zwalczaniu przestępczości transgranicznej w ramach Unii Europejskiej, walki z handlem narkotykami i ludźmi, z działalnością terrorystyczną.

Systemem dedykowanym zagrożeniom migracyjnym w Strefie Schengen jest Eurosur – Europejski System Nadzorowania Granic. Straż Graniczna jest odpowiedzialna za wdrożenie tego systemu w Polsce. Najważniejsze cele Eurosuru to[35]:

– ograniczenie liczby nielegalnych imigrantów, którzy dostają się na terytorium UE;

31 *Granice i bezpieczeństwo*, Materiał przygotowany przez Komisję Europejską, Luksemburg 2014, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/borders_and_security_pl.pdf (15.10.2015).

32 Tamże.

33 Dz.U. 2007 r. Nr 165, poz. 1170.

34 Ustawa z dnia 24 czerwca 2007 r. *o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej*, Dz.U. 2007 r. Nr 165, poz. 1170.

35 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 295/11 z 6.11.2013, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. *ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR).*

– poprawa stanu bezpieczeństwa wewnętrznego na całym terytorium UE,
– wzmocnienie bezpieczeństwa na całym terytorium Unii dzięki nadzorowi, poprzez jednoczesne zapobieganie przemytowi narkotyków, handlu bronią i ludźmi oraz terroryzmowi.

Dzięki temu systemowi służby poszczególnych krajów oraz Frontex mają znacznie szybciej niż dotychczas reagować na wydarzenia związane z nielegalną migracją i przestępstwami transgranicznymi.

Podsumowując rozważania dotyczące roli Straży Granicznej w zapobieganiu i przeciwdziałaniu zagrożeniu masową nielegalną migracją, można stwierdzić, że formacja ta dzięki przeobrażeniom w ostatnich latach stała się nowoczesną, wyspecjalizowaną służbą graniczno-imigracyjną. Funkcjonująca w obecnym kształcie Straż Graniczna jest należycie przygotowana do wypełniania powierzonych jej zadań jako podmiotu wiodącego w zagrożeniu masową migracją.

Straż Graniczna wobec pozostałych zagrożeń

Poza nielegalną masową migracją innym, istotnym zagrożeniem z punktu widzenia funkcjonowania Straży Granicznej, jest zakłócenie infrastruktury krytycznej, będącej w posiadaniu formacji. W jej zasobach pozostaje obiekt infrastruktury krytycznej, obejmujący systemy teleinformatyczne, których zakłócenie może spowodować utrudnienia w realizacji ustawowych zadań. Główna aktywność, skupia się na działaniach zapobiegawczych i przygotowawczych w celu niedopuszczenia do sytuacji kryzysowej, spowodowanej zakłóceniem systemów infrastruktury krytycznej, bądź minimalizacji skutków powstałego zdarzenia.

Ustawowe zadania zobligowały Straż Graniczną do uczestnictwa w ochronie infrastruktury krytycznej obiektów w terytorialnym zasięgu działania. Dotyczy to przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego[36]. Powyższe w kontekście ochrony infrastruktury krytycznej, sprowadza się to do zapewnienia bezpieczeństwa w portach lotniczych poprzez[37]:

– prowadzenie kontroli bezpieczeństwa w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej;

36 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 z późn. zm., art. 5.

37 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 z późn. zm., art. 5a, 5b, 5d.

– zapewnienie bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych;
– prowadzenie czynności w celu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem.

W ramach standardowych działań na rzecz ochrony portu lotniczego funkcjonariusze odpowiadają w szczególności za: kontrolę bezpieczeństwa pasażerów i załóg w ruchu międzynarodowym, kontrolę bagażu, nadzór nad statkami powietrznymi w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, podejmowanie czynności z użyciem środków przymusu bezpośredniego wobec pasażera naruszającego warunki przewozu lub osoby naruszającej warunki bezpieczeństwa lotniska. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na terenie portu lotniczego, w tym aktu terrorystycznego, Straż Graniczna jako instytucja przewidziana do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego pełni ważną rolę, wykonując następujące zadania[38]:

– rozpoznawanie i neutralizowanie materiałów i urządzeń wybuchowych,
– udział w zabezpieczeniu statku powietrznego będącego przedmiotem aktu bezprawnej ingerencji lub przedmiotem innej sytuacji kryzysowej,
– wzmocnienie bezpieczeństwa i działania porządkowe w rejonie służbowej odpowiedzialności, zabezpieczenie i blokowanie miejsca zdarzenia.

Współdziałanie z innymi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego

W systemie zarządzania kryzysowego Straż Graniczna występuje też w roli podmiotu wspierającego działania innych organów. Jako organ niezespolonej administracji publicznej, pełni rolę jednostki interwencyjno-ratowniczej, która może wydzielać siły i środki dla potrzeb ratowniczych, a także w celu minimalizacji skutków kryzysu, wspierając lokalną administrację publiczną i służby ratownicze w tym zakresie. Straż Graniczna, udziela przede wszystkim wsparcia w sytuacjach kryzysowych spowodowanych katastrofami naturalnymi i awariami technicznymi. W przypadku ich zaistnienia funkcjonariusze Straży Granicznej biorą udział w działaniach ratowniczych, wspomagając inne służby. Działania te, sprowadzają się przede wszystkim do:

– bezpośrednich działań ratowniczych, m.in.: ewakuacji ludności, zabezpieczenia ewakuacji, udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej,

38 A. Siadkowski *Zapobieganie zagrożeniom terrorystycznym w lotnictwie cywilnym a ochrona infrastruktury krytycznej. Straż Graniczna w systemie ochrony lotnictwa cywilnego* [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2010, s. 302.

– działań porządkowych, m.in.: zabezpieczania miejsc zagrożonych przed dostępem osób postronnych, ochrony mienia, pomocy przy organizacji ruchu drogowego,

– alarmowania i ostrzegania ludności.

Funkcjonariusze Straży Granicznej niejednokrotnie stanowią niezastąpione wsparcie w sytuacjach kryzysowych, które swym zasięgiem obejmują regiony stricte przygraniczne, są bowiem znawcami terenu, w którym wykonują na co dzień ustawowe zadania. Oprócz wsparcia osobowego, formacja znaczny wkład wnosi poprzez wykorzystanie w działaniach ratowniczych specjalistycznego sprzętu i pojazdów .

Usprawnieniu działań podejmowanych w ramach współdziałania służą porozumienia, podpisane z innymi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego. Komendant Główny Straży Granicznej oraz komendanci oddziałów Straży Granicznej zawarli w tym celu szereg porozumień i planów uzgodnień w zakresie wzajemnej współpracy w sytuacji kryzysowej z organami administracji rządowej i samorządowej oraz jednostkami i instytucjami militarnymi i nie militarnymi mającymi w swoim zainteresowaniu rejon służbowej odpowiedzialności poszczególnych oddziałów Straży Granicznej.

Straż Graniczna wraz z innymi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego prowadzi także współpracę transgraniczną z podmiotami państw sąsiednich w zakresie swojej właściwości. Współpraca z krajami sąsiednimi Unii Europejskiej (na granicy wewnętrznej) prowadzona jest w formie wspomnianych już centrów współpracy policyjno-granicznej. Ponad wskazane zadania w zakresie zapobiegania nielegalnej migracji, centra odpowiadają za[39]: wymianę informacji istotnych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego; wykrywanie przestępczości na terenach przygranicznych; uczestniczenie w przekazywaniu informacji o prowadzonych pościgach transgranicznych; wspólnych patrolach obszarów przygranicznych, pościgu transgranicznym i obserwacji transgranicznej. Na granicy zewnętrznej współpraca odbywa się poprzez spotkania na szczeblu szefów służb oraz regularne spotkania w ramach instytucji pełnomocników granicznych służące ocenie współdziałania i planowania współpracy. Ponadto na granicy z Ukrainą działają dwa punkty konsultacyjne, dzięki którym możliwa jest szybka wymiana informacji dotyczących zdarzeń granicznych.

Podstawą powyższej współpracy jak też innych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego współpracujących transgranicznie są umowy dwustronne między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządami państw są-

39 http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/sg_statystyki _logistyka_ wspolpraca/ wspolpraca_miedzynaradowoa/ (15.10.2015).

siednich regulujące kwestie współpracy transgranicznej i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych[40]. Dokumenty te stanowią podwaliny do zawierania porozumień przez terenowe organy administracji rządowej, co znacznie usprawnia współpracę podmiotów zarządzania kryzysowego po obu stronach granicy.

Uwagi końcowe

Podsumowując Straży Granicznej pełni szczególną rolę w zapobieganiu i zwalczaniu zjawisk stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, jakim niewątpliwie jest zagrożenie masową migracją. Jest kluczowym elementem systemu bezpieczeństwa państwa. Przyznanie Straży Granicznej znowelizowaną ustawą o cudzoziemcach szerokich kompetencji uprawniających do zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji spowodowały, że formacja stała się wiodącą służbą w tym obszarze. Jako jedna z niewielu instytucji państw członkowskich Unii Europejskiej, Straż Graniczna posiada tak szerokie kompetencje do zarządzania nielegalną migracją. Utrzymywanie zatem sprawności formacji na wysokim poziomie jest niezbędne i nabiera szczególnego znaczenie wobec wyzwań i zagrożeń pojawiających się w środowisku bezpieczeństwa Polski.

40 Na poszczególnych granicach Polski, zawarte zostały następujące umowy bilateralne dotykające kwestii wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych:
– Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej z dnia 25 sierpnia 1993 r. *o współpracy w dziedzinie zapobiegania awariom przemysłowym, klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków*;
– Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec z dnia 10 kwietnia 1997 r. *o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków*;
– Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czeską z dnia 8 czerwca 2000 r. *o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zdarzeń*;
– Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Rządem Republiki Słowackiej z dnia 24 stycznia 2000 r. *o współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków*;
– Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Rządem Republiki Litewskiej z dnia 4 kwietnia 2000 r. *o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków*;
– Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy *o współpracy i wzajemnej pomocy w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym wydarzeniom oraz usuwania ich następstw*;
– Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś z dnia 24 kwietnia 1992 r. *o głównych zasadach współpracy transgranicznej*.

Bibliografia

Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996.

Granice i bezpieczeństwo, Materiał przygotowany przez Komisję Europejską, Luksemburg 2014, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/borders_and_security_pl.pdf.

Gryz J., Kitler W. (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

Masowy napływ cudzoziemców – wyzwanie humanitarne i polityczne ,Centrum Operacyjno-Analityczne RCB, Biuletyn Kwartalny Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/ biuletyn/12.pdf.

Nielegalna migracja z uwzględnieniem aspektów obejmujących podstawowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, Kwartalnik Informacyjny Komendy Głównej Straży Granicznej 03/2015, Warszawa.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. *ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR).*

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004, 26 października 2004 r. *ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.*

Siadkowski A., *Zapobieganie zagrożeniom terrorystycznym w lotnictwie cywilnym a ochrona infrastruktury krytycznej. Straż Graniczna w systemie ochrony lotnictwa cywilnego* [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2010.

Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.

Sobolewski G., *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego* [w:] Sobolewski G., Majchrzak D. (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2012.

Ustawa z dnia 12 października 1990 roku *o Straży Granicznej*, Dz.U. 2011 r. Nr 116, poz. 675 t.j. ze zm.

Ustawa z dnia 24 czerwca 2007 r. *o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej*, Dz.U. 2007 r. Nr 165, poz. 1170.

Wiśniewski B., Piątek Z. (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, AON, Warszawa 2006.

http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/!ut/p/c1/wps/wcm/connect/pl/serwis-sg/punkty-kontaktowe/

http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/sg_statystyki_logistyka_wspolpraca/wspolpraca_miedzynaradowoa/

5 Działalność naukowo-badawcza w obszarze zarządzania kryzysowego

5.1 Kryteria oceny sytuacji kryzysowej w aspekcie bezpieczeństwa narodowego

Piotr Sienkiewicz, Halina Świeboda

Wprowadzenie

Kryteria upraszczają proces oceny systemu, zaistniałej sytuacji czy jakiegokolwiek procesu i ułatwiają podejmowanie decyzji. Najprostszym, intuicyjnym niejako kryterium oceny sytuacji kryzysowej, w przypadku której powaga skutków mogłaby prowadzić do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych jest stopień (poziom) działań wymaganych do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa narodowego. Jest to jednak ocena nie pozbawiona arbitralności, podobnie jak w analizie ryzyka gdy wyznaczamy kryteria i ich wagi, które służą do oceny poziomu zagrożenia bezpieczeństwa systemu (obiektu).

Zakłada się, że dowolny obiekt złożony (organizacja, instytucja), rozpatrywany jako system znajduje się w sytuacji problemowej wtedy, gdy:

– powstaje rozbieżność pomiędzy aktualną sytuacją systemu a zadanym wynikiem (stanem, celem),

– rozbieżność nie może być usunięta w oparciu o dostępny potencjał (zasoby, siły i środki),

– osiągnięcie pożądanego stanu (wyniku, celu) wymaga, np. reorganizacji doświadczenia, zmiany sposobu eksploracji otoczenia (strategii), wsparcia za pomocą dodatkowego potencjału itp.

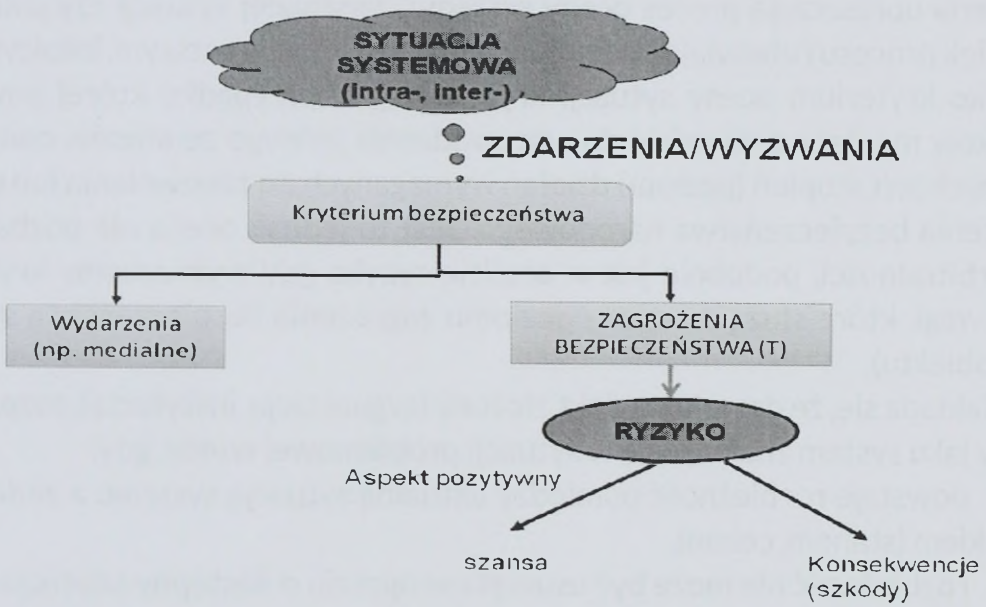
– stany rozbieżności sygnalizowane są w języku emocji jako napięcia aktywacyjne, związane ze stanem konfliktu dysonansu poznawczego i odczuwanej trudności.

Wymienione cechy sytuacji problemowej charakteryzować mogą system, który może utracić zdolność rozwoju na skutek występowania zjawisk traktowanych jako zagrożenia dla bezpieczeństwa systemu. Zatem kategorią ogólnosystemową charakteryzującą przyszłe stany systemu staje się ryzyko zagrożeń bezpieczeństwa systemu, jego bezpiecznego i zrównoważonego rozwoju. W ujęciu analizy systemowej można rozpatrywać sytuację problemową w kategoriach ryzyka utraty pożądanej efektywności i skuteczności

działania. Analiza możliwych i prawdopodobnych zagrożeń oraz możliwości potencjału bezpieczeństwa (odporność/podatność na zagrożenia) powinna prowadzić do identyfikacji:

- stanu utraty zdolności rozwoju („normalnego" funkcjonowania),
- możliwości przejścia ze stanu „normalnego" do stanu kryzysu,
- możliwości przejścia ze stanu kryzysu do stanu „normalnego".

Koniecznością staje się przyjęcie kryteriów bezpieczeństwa pozwalających na identyfikację zdarzeń (wyzwań), które mogą być rozpatrywane jako zagrożenia bezpieczeństwa systemu (rys. 1) oraz kryteria oceny sytuacji kryzysowej (dowolnego obiektu) w aspekcie zagrożeń bezpieczeństwa narodowego.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 1. Ogólny model systemowej sytuacji problemowej

Jednym z ważnych aspektów oceny ryzyka jest opracowanie metody pozwalającej na przełożenie wyników analizy ryzyka na zalecenia dotyczące dopuszczalności ogólnego ryzyka systemowego i zakresu, w jakim można uzasadnić stosowanie dalszych środków służących redukcji ryzyka. Problem ten wiąże się z przesłankami, które wyznaczają pewne wartości progowe, po których zdarzenie niepożądane eskaluje ku sytuacji kryzysowej, która z kolei może doprowadzić do stanu „bifurkacji". Oznacza to, że w zależności od posiadanych sił i środków rozwój sytuacji może doprowadzić do jednego z kilku możliwych stanów np. S1 – wzrost intensywności kryzysu, S2 – łagodny powrót do stanu sterowalności (rys. 2).

Sytuacja kryzysowa z punktu widzenia kierowania systemem bezpieczeństwa jest w istocie:

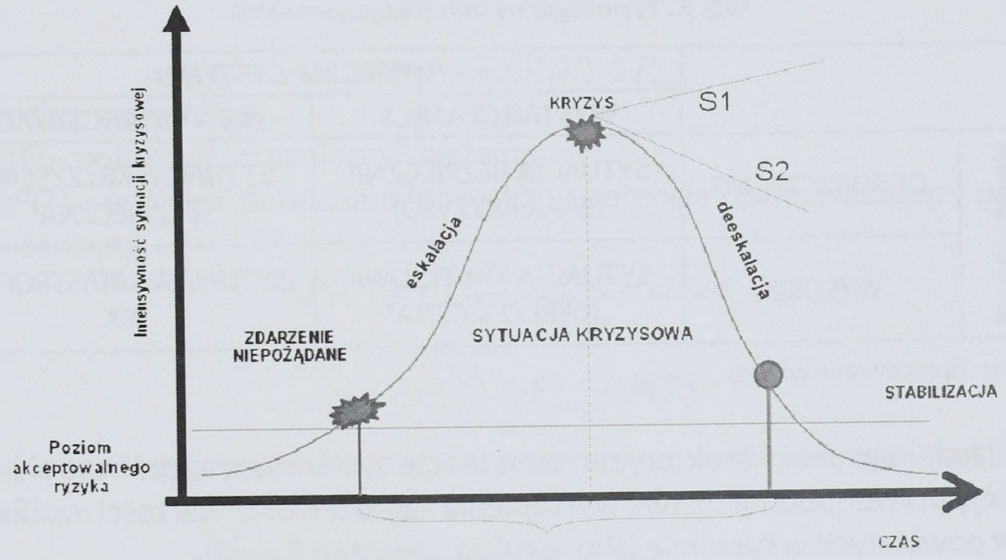
– sytuacją, w której działanie systemu zostało trwale zakłócone;

– sytuacją, w której system rzeczywiście lub pozornie utracił zdolność sterowania procesami;

– sytuacją zagrażającą realizacji celów strategicznych systemu;

– sytuacją naruszającą dynamiczną równowagę funkcjonalną systemu;

– sytuacją, która może zagrozić egzystencji systemu (katastrofa) lub jego podsystemów.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 2. Przykład sytuacji problemowej: przejście od zdarzenia niepożądanego pojedynczego do sytuacji kryzysowej

Tab. 1. Podział sytuacji kryzysowych

SYTUACJE KRYZYSOWE			
PODMIOTOWE	**PRZEDMIOTOWE**	**PRZESTRZENNE**	**ZAKRESOWE**
jednostkowa	polityczna	miejscowa	w aspekcie przetrwania
lokalna	militarna	lokalna	
narodowa	gospodarcza	subregionalna	w aspekcie możliwości rozwoju
międzynarodowa	społeczna	regionalna	
globalna	kulturowa	globalna	
	inne		

Źródło: G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 40.

Modelowanie systemowe sytuacji kryzysowych

Rozważając sytuację kryzysową jako systemową sytuację problemową określimy ją, jako zbiór relacji między otoczeniem (traktowanym jako źródło szans i zagrożeń) i systemem (o określonym potencjale rozwojowym), czyli:

$$SYT=f(ZAGR, POT)$$

Możliwe sytuacje systemowe przedstawiono w tabeli 2.

Tab. 2. Typologia sytuacji kryzysowych

		POTENCJAŁ SYSTEMU	
		WYSTARCZAJĄCY	**NIEWYSTARCZAJACY**
ZAGROŻENIA	DOPUSZCZALNE	SYTUACJA BEZPIECZNA (BRAK KRYZYSU)	SYTUACJA KRYZYSOWA „BEZPIECZNA"
	WYSOKIE	SYTUACJA KRYZYSOWA „NIEBEZPIECZNA"	SYTUACJA KATASTROFALNA

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei, ryzyko charakteryzujące sytuację systemową rozpatruje się, jako funkcję prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń oraz wartości możliwych strat powstałych w systemie jako rezultat zagrożeń (tab. 3).

Tab. 3. Klasy ryzyka w sytuacjach kryzysowych

		PRAWDOPODOBIEŃSTWO ZGROŻEŃ	
		MAŁE	**WYSOKIE**
PRZEWIDYWANE STRATY	MAŁE	RYZYKO BEZPIECZNE	RYZYKO KRYZYSOWE
	DUŻE	RYZYKO KRYZYSOWE	RYZYKO KATASTROFICZNE

Źródło: opracowanie własne.

Załóżmy, że dynamikę sytuacji kryzysowej charakteryzują następujące cechy:

– intensywność zagrożeń

$$O \leq \lambda_2(t) < \Delta_z \quad dla\ to \leq t < T$$

i wartość zagrożeń w okresie $[t_0, T]$

$$Z = z \int_{t_0}^{T} \lambda(t)\, dt,\ z = const$$

W ogólnym przypadku Z jest funkcją losową o znanym rozkładzie prawdopodobieństwa F_z

– potencjał systemu w okresie $[t_0, T]$

$$P_0 \leq P_s(T) \leq P_{max}$$

$$P_0 \leq P_s(T) + \Delta P(T) \leq P_{max}$$

gdzie:

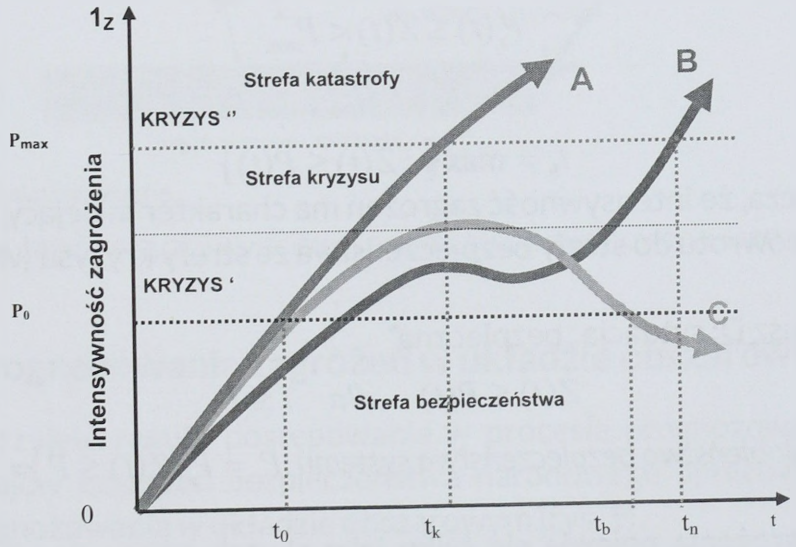
$P(T)$ – potencjał „organiczny" systemu,

$\Delta P(T)$ – przyrost potencjału (pozyskany potencjał zabezpieczający przed zagrożeniami).

$$\Delta P(T) = p \int_{t_0}^{T} \lambda_p(t) dt,\ p = const$$

$$0 \leq \Delta P(T) \leq P_{max} - P(T)$$

Można zatem wyróżnić następujące scenariusze funkcjonowania systemu (rys. 3).



Źródło: P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Zarządzanie ryzykiem w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AON Warszawa 2006, s. 38.

Rys. 3. Warianty systemowej sytuacji kryzysowej (przykład)

Scenariusz A: sytuacja katastrofalna:

$$Z(t_k) > P_{max}$$

$$t_k = \min\{t : z(t) > P_{\max}, \quad t_0, < t_k \le T\}$$

Prawdopodobieństwo kryzysu typu katastrofa:

$$P_k = P_r\{Z(t_k) > P_{\max}\} = 1 - F_2(P_{\max})$$

Scenariusz B: sytuacja kryzysu „niebezpiecznego"

$$P_s(t) < Z(t_n) \le P_{\max}$$

$$t_0 \le t < t_n$$

$$t_0 = \min\{t : Z(t) = P(t)\}$$

$$t_n = \max\{t : Z(t) = P_{\max}\}$$

czyli dla $t_0 \le t < t_n$, $\Delta P(t) > 0$

co oznacza, że wykorzystanie dodatkowego potencjału zabezpieczyło przed „wejściem systemu" w strefę katastrofy.

Scenariusz C: sytuacja kryzysu „bezpiecznego"

$$P_s(t) \le Z(t) < P_{\max}$$

$$t_0 \le t \le t_b$$

$$t_b = \max\{t : Z(t) \le P(t)\}$$

co oznacza, że intensywność zagrożeń ma charakter malejący, zaś system ma szansę powrotu do strefy bezpieczeństwa ze strefy kryzysu (w chwili t_b).

Scenariusz D: sytuacja „bezpieczna"

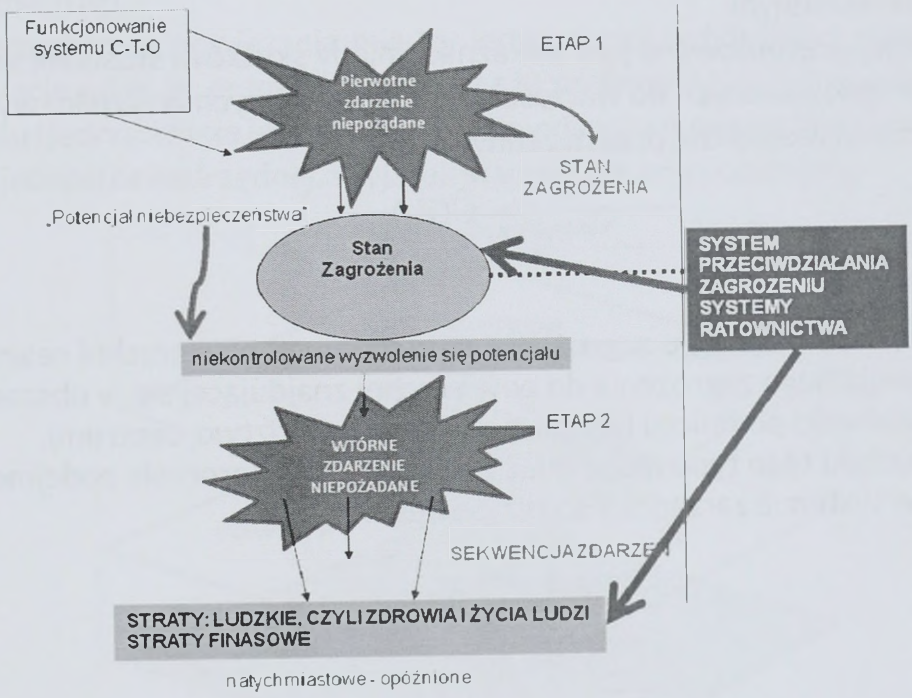
$$Z(t) \le P(t) \quad dla \quad t \le T$$

prawdopodobieństwo bezpieczeństwa systemu $P_s = P_r\{Z(t) \le P\} = 1 - F_z(P)$

Stan zagrożenia pojawia się tylko jako skutek zdarzenia niepożądanego. Przejście ze stanu zagrożenia jest zdarzeniem niepewnym (w sensie czasu zmiany stanu, czasu zmiany trwania stanu). Zdarzenie niepożądane jest to zdarzenie, którego zajście w rozpatrywanym systemie wywołuje w efekcie zagrożenie dla chronionych dóbr, a mianowicie: zdrowia i życia ludzi, środowiska naturalnego, dóbr materialnych indywidualnych i zbiorowych. Może

spowodować zakłócenia funkcjonowania obiektu, chwilową lub długotrwałą utratę sterowalności (chaos organizacyjny), a w szczególności przynieść sytuacje kryzysową.

Zdarzenie niepożądane może generować różne rodzaje zagrożeń o różnej intensywności. Zdarzeniu niepożądanemu można przypisać pewien potencjał niebezpieczeństwa. Wyzwolenie się tego potencjału bezpośrednie lub w postaci sekwencji wtórnych zdarzeń niepożądanych może przynieść straty: zdrowia i życia ludzi, finansowe i wiele innych, w tym utratę zdolności zrównoważonego rozwoju (rys. 4).



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 4. Model sytuacji wyjściowej na potrzeby projektowania scenariuszy

Model prognozowania zagrożeń w układzie obszarowym

Stosując przyjęte reguły postępowania w procesie prognozowania wybranych rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa narodowego opracowano ogólny model prognozowania w układzie obszarowym (rys. 5).

W modelu wyróżniono następujące etapy (fazy) procedury:

1. Identyfikacja i kwalifikacja zdarzeń i ich hierarchizacja jako potencjalnych zagrożeń stwarzających niebezpieczeństwo eskalacji prowadzącej do sytuacji kryzysowej.

2. Parametryzacja potencjalnych zagrożeń na potrzeby ich prognozowania.

3. Wybór postaci (funkcji) ryzyka na podstawie opisu eksperckiego:

a. Na potrzeby analizy statycznej R(x,y), x i y to parametry położenia geograficznego.

b. Na potrzeby analizy dynamicznej R(x,y:t)

Uwzględniany jest czynnik czasu t na potrzeby:

a) wartość ryzyka określona w chwili czasu t;

b) wartość ryzyka w określonym przedziale czasu lub w kolejnych przyszłych chwilach czasu

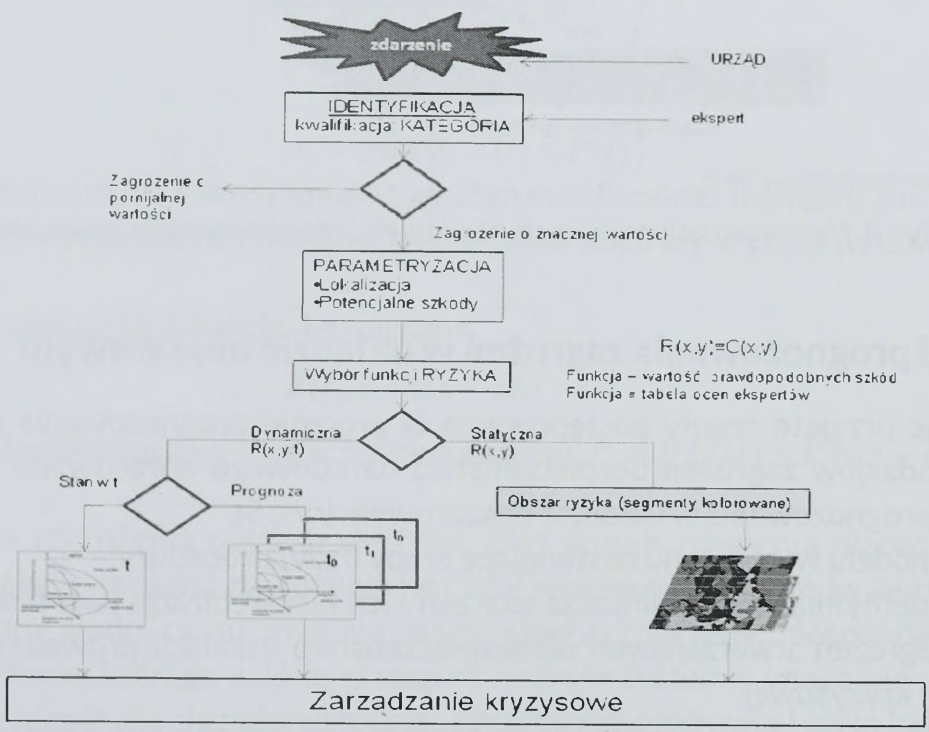
4. Prezentowanie ryzyka – zagrożeń bezpieczeństwa i ich skutków w układzie przestrzennym.

Poniżej prezentowany jest wskaźnik zmiany skutków: stosunek wartości szkód prognozowanych do wartości szkód poniesionych w wyniku wystąpienia zagrożeń w układzie przestrzennym:

$$c_{t_0} = \frac{\hat{C}(T_p)}{C(T_g)}$$

lub wskaźnik zasięgu zagrożenia, jako stosunek powierzchni realnego i / lub potencjalnego zagrożenia do powierzchni znajdującej się w obszarze odpowiedzialności podmiotu (gmina, powiat, województwo, centrum).

Wskaźniki tego typu mogą mieć zastosowanie w procesie podejmowania decyzji w systemie zarządzania kryzysowego.



Źródło: opracowanie własne.

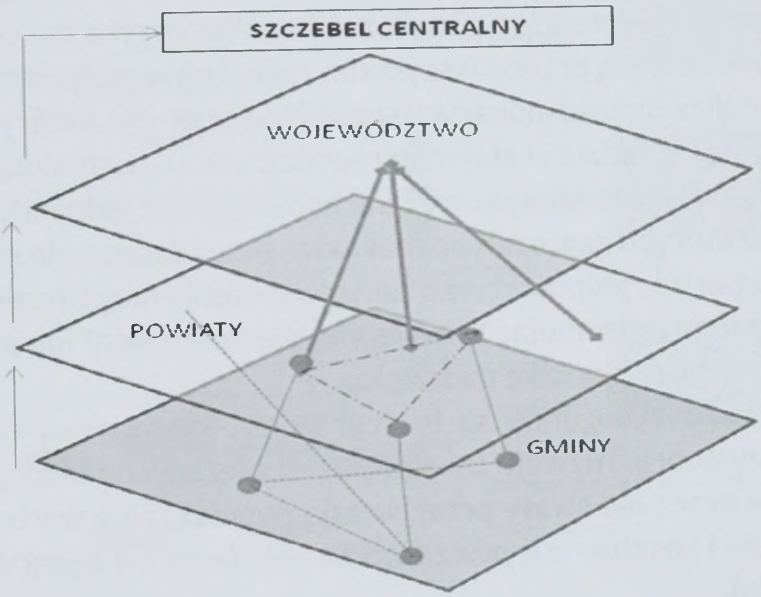
Rys. 5. Model prognozowania w układzie obszarowym

Prognozowanie zagrożeń w układzie hierarchicznym

Hierarchiczna struktura jest strukturą wielopoziomową, której cechą jest podporządkowanie określonemu elementowi pewnej liczby elementów należących do poziomu niższego. Sam element ten jest podporządkowany elementowi poziomu wyższego (rys. 6) .

Wielopoziomowy system zarządzania charakteryzuje podział zadania lub funkcji zarządczych między pewne poziomy, różniące się zakresem zadań, częstością interwencji, złożonością procedur decyzyjnych i informacyjnych, planistycznych itp.

Hierarchiczne powiązania między jednostkami publicznymi charakteryzują relacje takie że: jednej jednostce może podlegać kilka jednostek niższego rzędu i jednocześnie jedna jednostka pojedyncza może podlegać więcej niż jednej jednostce nadrzędnej. Wyjątek stanowi szczebel centralny.



Źródło: opracownaie własne.

Rys. 6. Hierarchiczny model podległości organizacyjnej i informacyjnej

Oznacza to, że jednostka podrzędna przekazuje informacje o zagrożeniach i ryzyku, lokalnej sytuacji kryzysowej jednostce nadrzędnej. Każda jednostka ma przypisane obszary zadaniowe oraz zdolności monitorowania i reagowania na zdarzenia odpowiadające „wystarczalności bezpieczeństwa" przed zagrożeniami w granicach odpowiedzialaności. Wystarczalność bezpieczeństwa oznacza zdolności operacyjne i możliwości logistyczne a także zdolności współdzialnia z innymi podmiotami wyróżnionej jednostki organizacyjnej, którą charakteryzują wielkości, np:

a) zdolności działań ratowniczych w podstawowym zakresie, np. dla 80% populacji zamieszkałej w powiecie i dla 80% powierzchni całkowitej (gminy, powiatu, województwa).

b) Maksymalny czas podjęcia działań, np. 15 min dla wysokiego poziomu zagrożenia.

c) 20 min dla średniego poziomu zagrożenia.

d) 25 min dla niskiego poziomu zagrożenia.

Wystąpienie zagrożeń, które eskalują do lokalnej sytuacji kryzysowej mogą być opisane za pomocą podstawowych parametrów:

a) Wartość prognozowanych strat przewyższa dopuszczalną wartośc maksymalną wynikającą z analizy ryzyka (lub przekracza poziom akceptowalności),

b) Prawdpodobieństwo zagrożenia jest bliskie 1, co oznacza brak mozliwości przeciwdziałania eskalacji zagrożeń.

Identyfikacja, hierarchizacja zagrożeń i analiza ryzyka ma dostarczyć informacji, które dotyczą przede wszystkim zagrożeń występujących w obszarze kompetencji podmiotu mogących spowodować skutki, z którymi jednostka administracyjna na będzie w stanie przywrócić stanu „normalnego" własnymi siłami i środkami. Niezbędna i konieczna będzie pomoc jednostki nadrzędnej. W sytuacji niektórych zagrożeń np. powodzi, przemieszczanie się toksycznej chmury, huragan itp., jednostki tego samego szczebla mogą wzajemnie udzielać sobie wsparcia (informując tylko jednostkę nadrzędną) lub przez przekazanie pomocy przez jednostkę nadrzędną.

Zagrożenia kryzysogenne są to zagrożenia, które niosą ryzyko utraty zdolności egzystencji, rozwoju utraty więzi społecznych i instytucjonalnych. Powodowane przez nie straty przekraczają dopuszczalna wartość poniesionych nakładów i kosztów zużycia zasobów (sił i środków będących w dyspozycji jednostki).

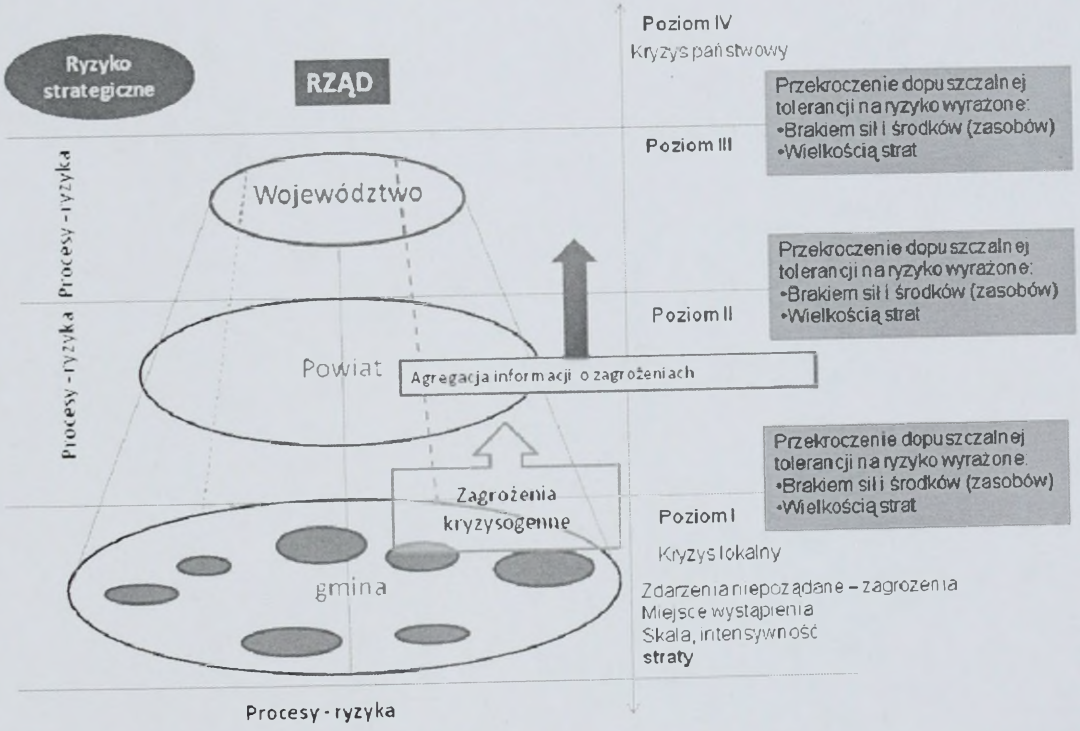
Technologia tworzenia hierarchicznego systemu ewaluacji ryzyka zagrożeń dla bezpieczeństwa

Zarówno ryzyko, jak i zagrożenie związane jest z prognozowanymi konsekwencjami (szkodami, stratami, kosztami). Różnica między tymi pojęciami jest taka, że ryzyko jest zależne od czasu narażenia na straty i wiążę się z prawdopodobieństwem ich wystąpienia, natomiast zagrożenie jest związane z faktem pojawienia się zdarzenia niepożądanego[1].

1 T. Szopa, *Koncepcja graficznego przedstawiania terytorialnego rozkładu map ryzyka i zagrożeń* [w:] *Mapy terytorialnego rozkładu ryzyka*, EDURA, Warszawa 2004, s. 24.

Na potrzeby analizy ryzyka wyróżnia się ryzyko cząstkowe, które wyraża możliwość wywołania strat przez określone zdarzenie niepożądane oraz ryzyko całkowite, które obejmuje możliwość powstania strat w wyniku każdego ze zdarzeń niepożądanych[2].

Zagrożenia mają związek z sytuacją kryzysową, czyli taką sytuacją, dla której okoliczności i ich splot stanowią przyczyną powstania zagrożeń dla bezpieczeństwa danej przestrzeni. Sytuację kryzysową charakteryzuje wystąpienie zjawisk (procesów, zdarzeń) negatywnych (destrukcyjnych) lub ich kulminacja, która prowadzi do zagrożenia zdolności autonomicznego rozwoju systemu (efektywnej realizacji jego podstawowych funkcji), czyli zagrożenia bezpieczeństwa.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 7. Czteropoziomowy system zarządzania kryzysowego

Zgodnie z art. 3 ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*[3] *szacowanie konsekwencji powinno się odnosić do:*

a) Strat ludzkich rozumianych, jako zabici, zaginieni i ranni wymagający kwalifikowanej pomocy lekarskiej,

b) Szkód w mieniu.

Na potrzeby projektu, wyróżniono cztery typy zmaterializowanych zagrożeń (zob. tab. 4):

2 T. Szopa, *Niezawodność i bezpieczeństwo*, Wyd. PW, Warszawa 2009, s. 38.

3 Dz.U. Nr 89, poz. 590.

A. incydent bezpieczeństwa wymagający etatowych (na danym poziomie w układzie hierarchicznym) wewnętrznych środków reagowania (*incydent bezpieczeństwa*),

B. incydent bezpieczeństwa wymagający etatowych wewnętrznych środków reagowania oraz zewnętrznych środków reagowania (*incydent bezpieczeństwa*)

C. incydent bezpieczeństwa wymagający nadzwyczajnych wewnętrznych środków reagowania, lecz nie wymagający wsparcia sił zewnętrznych (*sytuacja kryzysowa*),

D. incydent bezpieczeństwa wymagający nadzwyczajnych wewnętrznych środków reagowania oraz wsparcia sił zewnętrznych (*sytuacja kryzysowa*).

Tab. 4. Kategoryzacja sytuacji systemowych

Kod stanu	Stan bezpieczeństwa	Łączny czas przerw w działalności	Ryzyko przerwania działalności	Faza zarządzania kryzysowego	Działanie	Siły i środki działania	Organ wiodący	Typ komunikatu
0	brak zagrożeń	akceptowalny	pomijalnie małe	zapobieganie	monitorowanie sytuacji	wewnętrzne (etatowe)	System Zarządzania kryzysowego	informowanie
POJAWIENIE SIĘ ZAGROŻENIA								
1	informacja o zagrożeniu	akceptowalny	niskie	zapobieganie	monitorowanie zagrożenia	wewnętrzne (etatowe)	Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem	ostrzeganie
2	materializacja zagrożenia prawdopodobna	akceptowalny	niskie	przygotowanie	przygotowanie do reagowania	wewnętrzne (etatowe)	Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem	ostrzeganie
WYSTĄPIENIE INCYDENTU BEZPIECZEŃSTWA								
3a	materializacja zagrożenia /incydent bezpieczeństwa	akceptowalny	średnie	reagowanie	neutralizacja zagrożenia własnymi zwyczajnymi siłami i środkami	wewnętrzne (etatowe)	Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem	alarmowanie
3b	materializacja zagrożenia /incydent bezpieczeństwa	akceptowalny	średnie	reagowanie	wezwanie wsparcia – zewnętrznych sił i środków	wewnętrzne (etatowe) oraz zewnętrzne (państwowe)	organy zewnętrznych (państwowych) sił reagowania	alarmowanie
NIESKUTECZNOŚĆ REGULARNYCH SIŁ I ŚRODKÓW REAGOWANIA								
4a	kryzys	nieakceptowalny	wysokie	reagowanie	uruchomienie Struktury Zarządzania Kryzysowego	wewnętrzne (nadzwyczajne/ kryzysowe)	Sztab Kryzysowy Podmiotu	alarmowanie
4b	kryzys	nieakceptowalny	wysokie	reagowanie	wspomaganie zewnętrznych sił i środków w reagowaniu	zewnętrzne wspomagane przez wewnętrzne (nadzwyczajne)	organy zewnętrznych (państwowych) sił i środków reagowania	alarmowanie
NIESKUTECZNOŚĆ NADZWYCZAJNYCH SIŁ I ŚRODKÓW REAGOWANIA								
5	katastrofa /kryzys organizacyjny	nieakceptowany /"śmiertelny"	ekstremalne (całkowite przerwanie)	reagowanie	Utrata ciągłości działania	zewnętrzne	Rządowe Centrum zarządzania Kryzysowego	informowanie

Źródło: opracowanie własne.

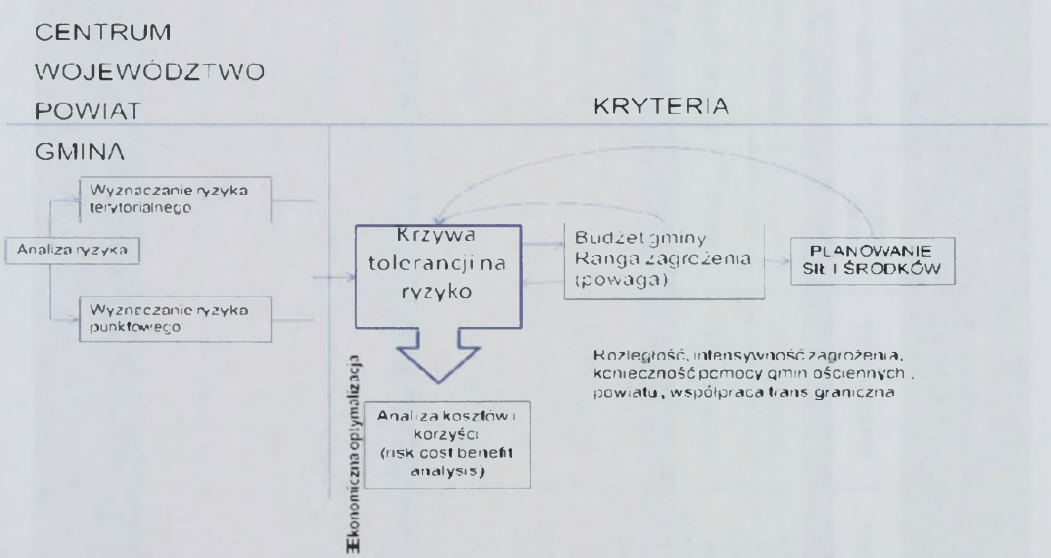
Ogólny model oceny ryzyka w układzie hierarchicznym

W układzie hierarchicznym dokonuje się swoista agregacja ryzyka („z dołu do góry") oraz dekompozycja ryzyka („z góry do dołu"). Oznacza to, ze informacja o zdarzeniu wystąpienia sytuacji zagrożeń na danym szczeblu i ocena ryzyka jest przekazywana do poziomów wyższych w układzie hierarchicznym. Z kolei, ocena ryzyka na danym poziomie jest przedmiotem analizy w celu określenia jej składowych ze szczebla niższego (identyfikacja przyczyn danej wartości ryzyka).

Przykład agregacji ryzyka:
przyjęto następujące oznaczenia:
Poziom/szczebel zarządzania:
g – gmina, g1,..., gn
p – powiat, p1,..., pm
w – województwo, w1,..., wk, wk = 16,
c – centrum

I. Ocena ryzyka („punktowa") na szczeblu gminy

$1 \leq R_{g}^{p} \leq 10$, przy skali od 1–10 punktów eksperckich
ocena ryzyka w g – gminie należącej do p – powiatu,
dla chwili t lub okresu: stałego Δt lub zmiennego τ'



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 8. Założenia do oceny ryzyka dla podmiotów dowolnego poziomu w układzie hierarchicznym

II. oceny ryzyka na szczeblu powiatu p.

$O_g^p \equiv O\left(R_g^p\right) = \; < O_1^2$ akceptowalny poziom – pozytywna

$\geq O_1^2$ – negatywna

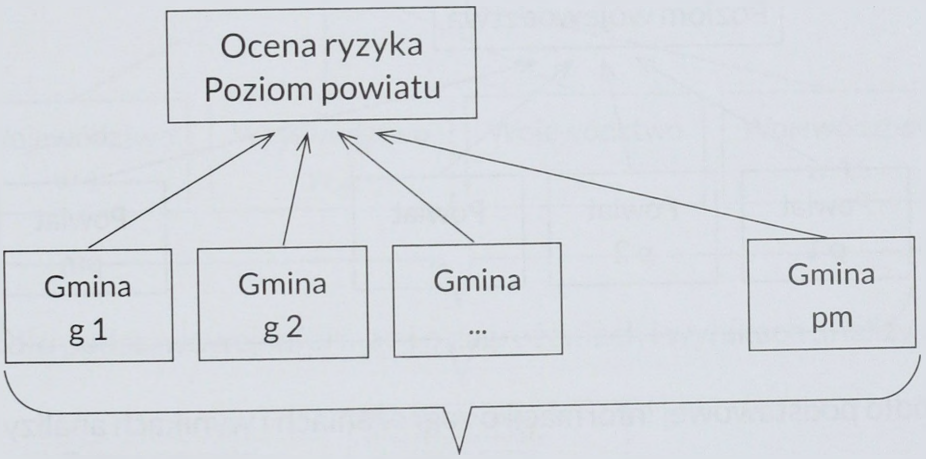
a) $O^p \equiv \left\langle O_1^p, ..., O_g^p, ..., O_{gm}^p \right\rangle$

b) $O_{\max}^p \equiv \max\left\langle O_1^p, ..., O_g^p, ..., O_{gm}^p \right\rangle$

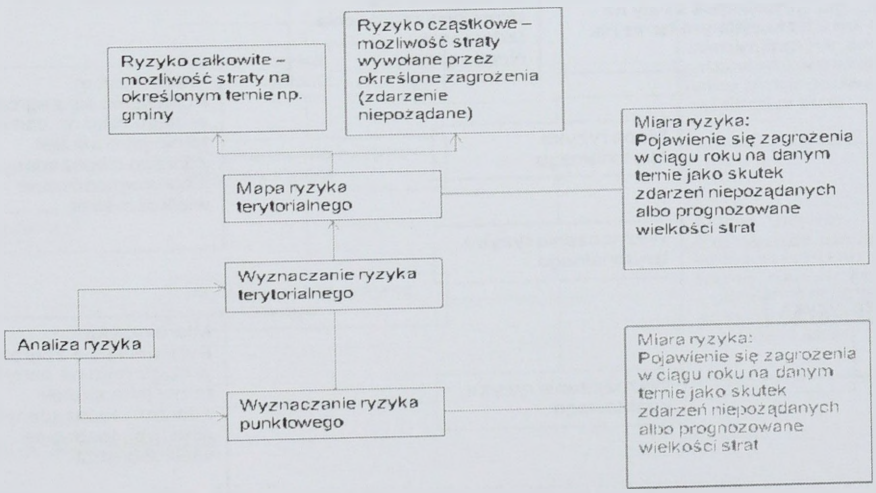
c) $O_{\min}^p \equiv \min\left\langle O_1^p, ..., O_g^p, ..., O_{gm}^p \right\rangle$

d) $O^p \equiv \left\langle O_{\max}^p, O_{\min}^p \right\rangle$

e) Inne mierniki, np. średnia $O^p = \frac{1}{gm} \sum O_g^p$



Źródło podstawowej informacji o zagrożeniach i wynikach analizy ryzyka



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 9. Ocena ryzyka na szczeblu powiatu

III. Oceny ryzyka na szczeblu województwa np.

$1 \leq R_p^w \leq 10$ ocena ryzyka w powiecie p należącym do województwa w

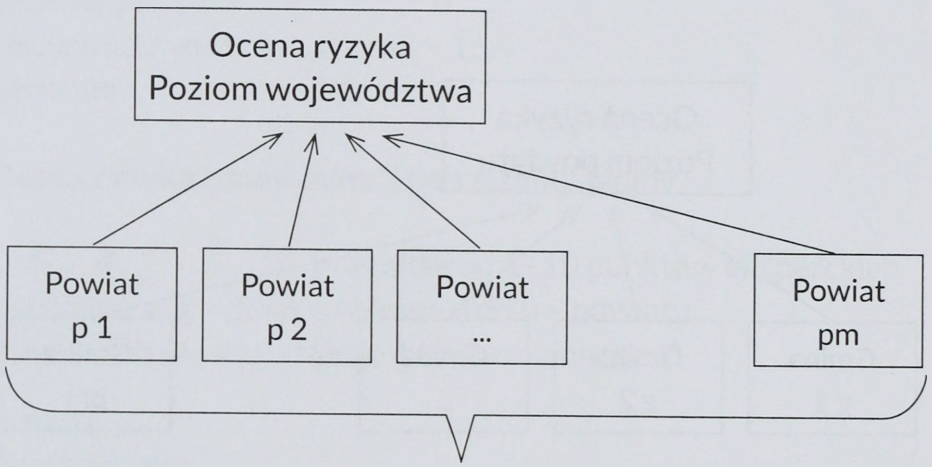
a) $O_p^w \equiv O\left(R_p^w\right) =$

b) $O^w \equiv \left\langle O_1^w, ..., O_p^w, ..., O_{pn}^w \right\rangle$

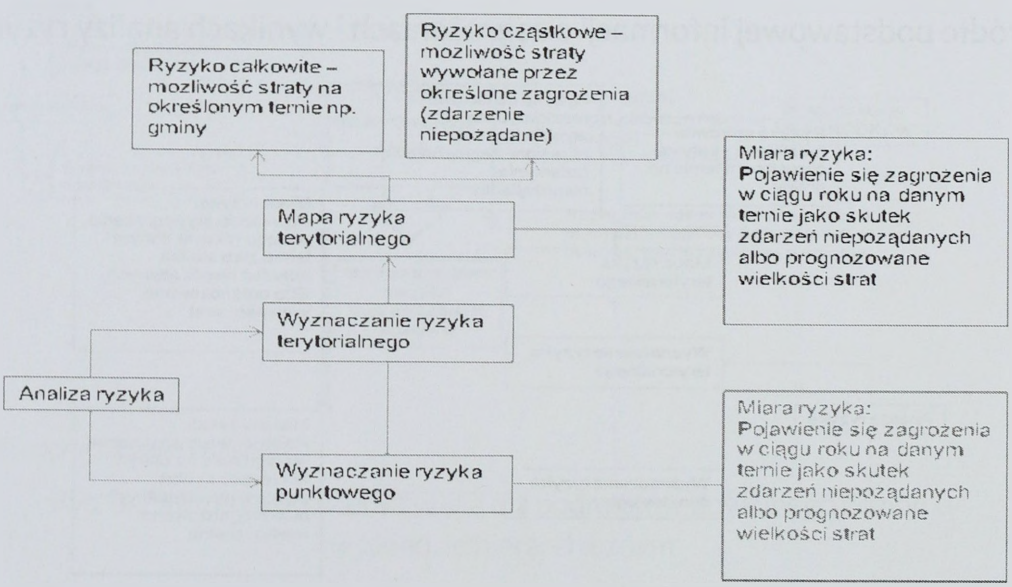
c) $O_{\max}^w \equiv \max\left\langle O_1^w, ..., O_p^w, ..., O_{pn}^p \right\rangle$

d) $O_{\min}^w \equiv \min\left\langle O_1^w, ..., O_p^w, ..., O_{pn}^w \right\rangle$

e) $O^w \equiv \left\langle O_{\max}^w, O_{\min}^w \right\rangle$



Źródło podstawowej informacji o zagrożeniach i wynikach analizy ryzyka



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 10. Ocena ryzyka na szczeblu wojewódzkim

IV. Ocena ryzyka na szczeblu centralnym

$1 \leq R_w^c \leq 10$ ocena ryzyka centrum w województwie w (w=1,...,16)

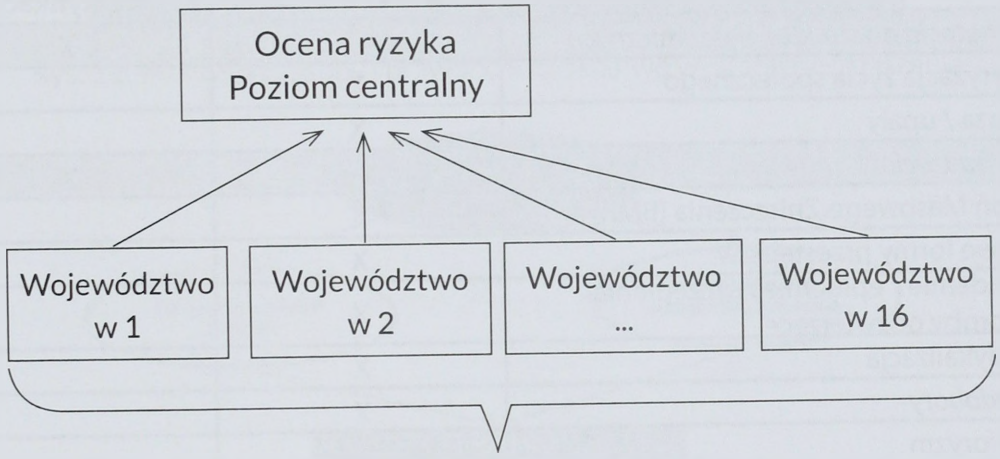
a) $O_w^c \equiv O\left(R_w^c\right) =$

b) $O^c \equiv \left\langle O_1^c,...,O_w^c,...,O_{16}^c \right\rangle$

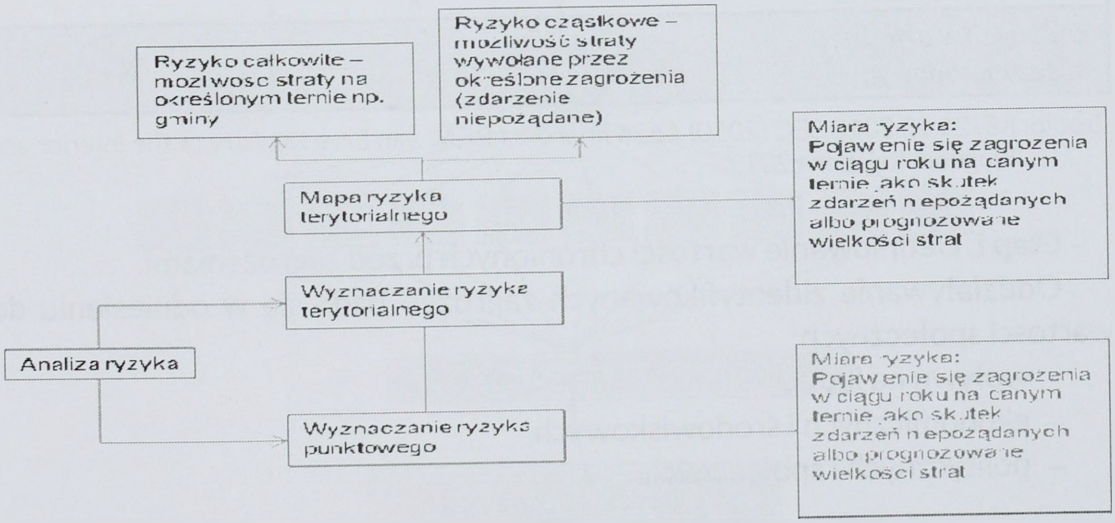
c) $O_{\max}^c \equiv \max\left\langle O_1^c,...,O_w^c,...,O_{16}^c \right\rangle$

d) $O_{\min}^c \equiv \min\left\langle O_1^c,...,O_w^c,...,O_{16}^c \right\rangle$

e) $O^c \equiv \left\langle O_{\max}^c, O_{\min}^c \right\rangle$



Źródło podstawowej informacji o zagrożeniach i wynikach analizy ryzyka



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 11. Ocena ryzyka na szczeblu centralnym

Kryteria oceny w analizie systemowej sytuacji kryzysowych

W aspekcie bezpieczeństwa narodowego proponowane kryteria mają charakter pewnych „makrokryteriów" wyrażających w szczególności system wartości i interesy państwa. W zależności od sytuacji problemowej czyli rodzajów typów i charakterystyk zagrożeń przypisywane współczynniki wagowe mogą ulegać zmianie. Oznacza to wzrost znaczenia systemu doradczo-eksperckiego na określonym poziomie zarządzania bezpieczeństwem (tab. 5, rys. 13).

Tab. 5. Podejście strategiczne do identyfikacji zagrożeń

Zagadnienie	Wcześniejsza identyfikacja	Nowa (bieżąca) identyfikacja
Adaptacja do struktur ekonomicznych		X
Cyfryzacja życia społecznego	X	
Susza / upały	X	
Globalizacja		X
Broń Masowego Zniszczenia (BMR)	X	
Nowe formy przestępstw	X	
Pandemie / epidemie / szczepienia/ choroby odzwierzęce	X	
Radykalizacja	X	
Niedobory	X	
Terroryzm	X	
Urbanizacja		X
Zmiany ekosystemu	X	
Zmiany sił w układzie międzynarodowym		X

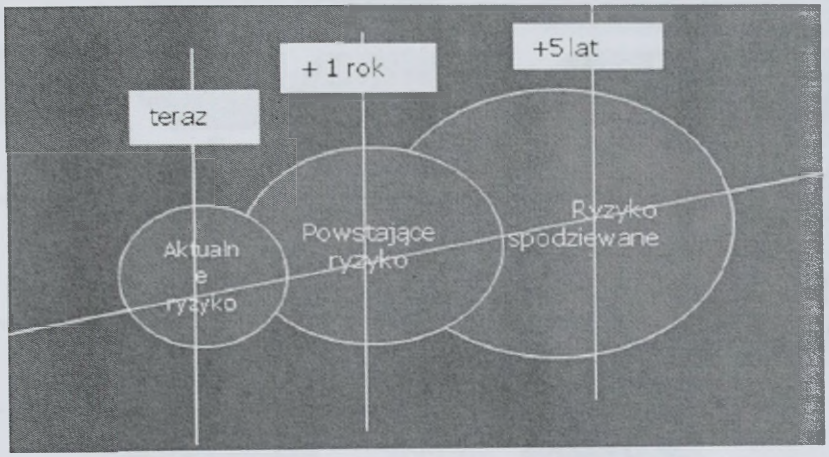
Źródło: KE, 21.12.2010 SEC (2010) 1626 finał oraz P.F.M. van Erve Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2012.

Etap I. Definiowanie wartości chronionych przed zagrożeniami.

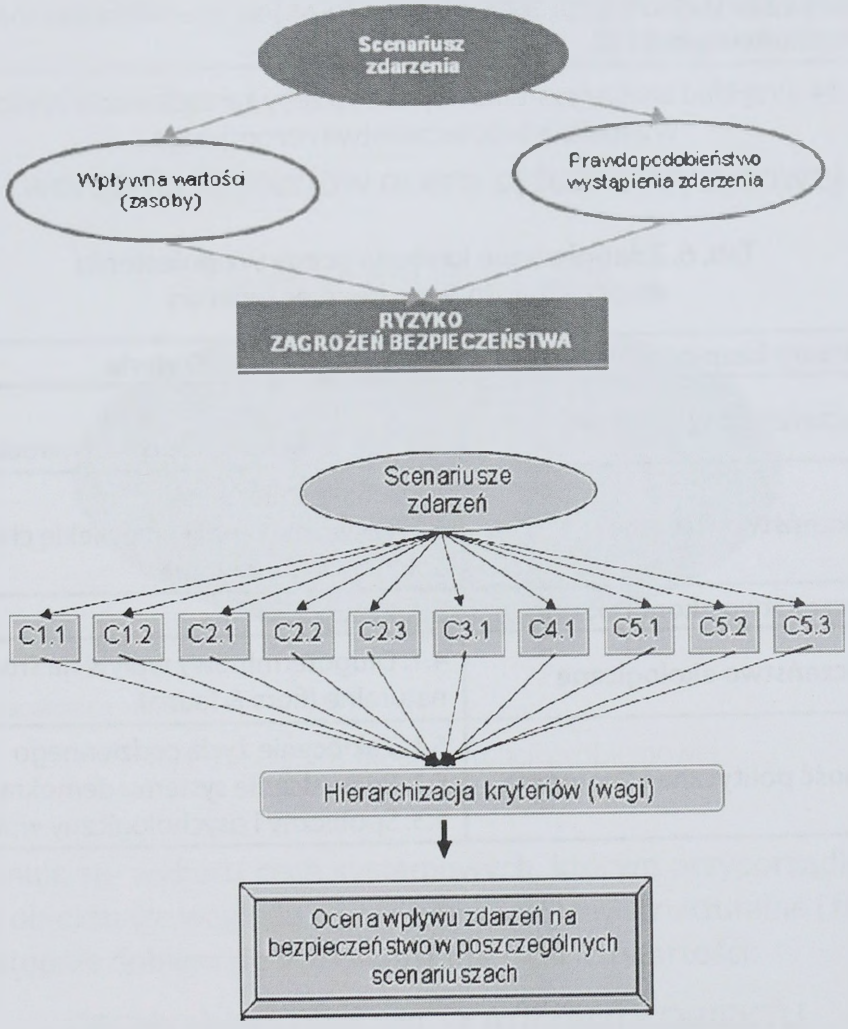
Oddziaływanie zidentyfikowanych zagrożeń bada się w odniesieniu do wartości społecznych:

- wpływu na ludzi,
- ekonomicznych i środowiskowych,
- politycznych i społecznych.

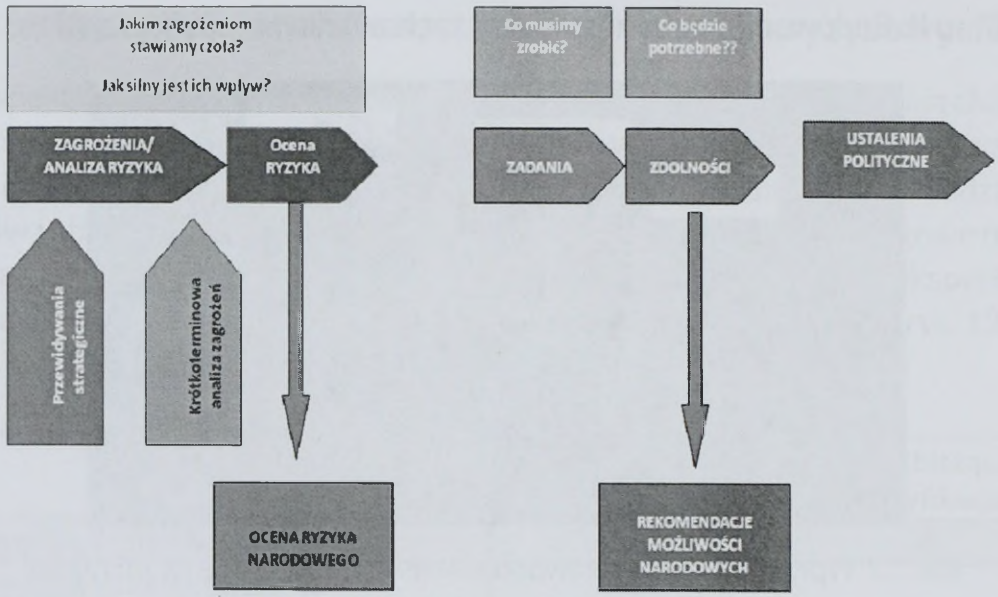
Etap II. Budowanie scenariuszy, przy zachowaniu perspektywy:



Rys. 12. Wpływ na zasoby i prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia



Rys. 13. Hierarchizacja kryteriów oceny bezpieczeństwa



Źródło: KE, 21.12.2010 SEC (2010) 1626 finał; oraz P.F.M. van Erve Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2012.

Rys. 14. Przykład analizy systemowej na potrzeby zarządzania kryzysowego w aspekcie bezpieczeństwa narodowego

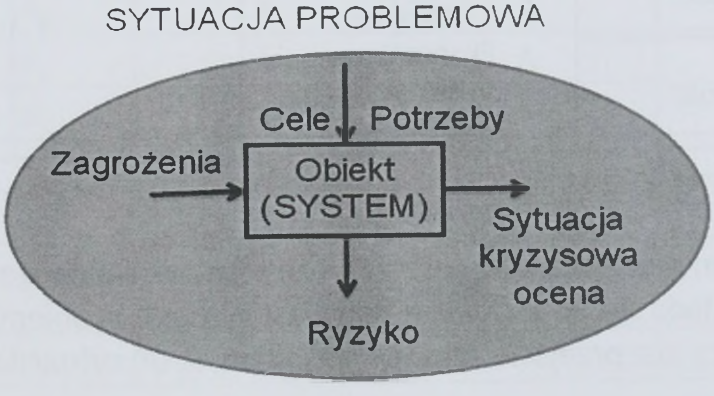
Tab. 6. Zdefiniowane kryteria oceny w odniesieniu do przedmiotowego bezpieczeństwa

Obszary bezpieczeństwa	Kryteria
1. Bezpieczeństwo terytorium	1.1. Nienaruszalność granic 1.2. Nienaruszalność pozycji narodowej
2. Bezpieczeństwo fizyczne	2.1. Ofiary śmiertelne 2.2. Poważnie ranni i przewlekle chorzy 2.3. cierpienia fizyczne
3. Bezpieczeństwo ekonomiczne	3.1. Koszty
4. Bezpieczeństwo ekologiczne	4.1. Długoterminowy wpływ na środowisko naturalne (flora & fauna)
5. Stabilność polityczna i społeczna	5.1. Zakłócenie życia codziennego 5.2. Pogwałcenie systemu demokratycznego 5.3. Społeczny i psychologiczny wpływ

Tab. 7. Określenie wartości skutków i prawdopodobieństwa

	Prawdopodobieństwo Ilościowe (% 5 lat)	Prawdopodobieństwo jakościowe	Interpretacja
A	<0,05	Bardzo małe	Żadne konkretne wskazania, zdarzenia są rzadkością
B	0.05–0,5	Małe	Brak konkretnych wskazań, zdarzenia mało prawdopodobne
C	0,5–5	Średnie	Brak konkretnych wskazań, zdarzenie jest możliwe
D	5–50	Wysokie	Zdarzenie jest prawdopodobne
E	50–100	Bardzo Wysokie	konkretne wskazówki, że zdarzenia zostanie zrealizowane

Projekt tworzenia kryteriów oceny sytuacji kryzysowej



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 15. Ogólny model sytuacji problemowej

Dokonuje się wyboru cech systemowych, którym przyporządkowuje się atrybuty obiektu (ze względu na specyficzne cechy strukturalne i funkcjonalne), a następnie dobiera się adekwatne mierniki ich wartości:

CECHY → SYSTEMOWE → ATRYBUTY OBIEKTU
ATRYBUTY → MIERNIKI → WARTOŚĆ MIERNIKA

Na podstawie dokonanej konceptualizacji formułuje się kryterium oceny sytuacji problemowej następująco:

KRYTERIUM OCENY SYTUACJI ≡ (WARTOŚĆ MIERNIKA,
POZIOM AKCEPTACJI, OCENA)
KRYTERIA OCENY → ZMIANA SYTUACJI
JEŻELI wartość miernika, RELACJA, poziom akceptacji TO ocena, RELACJA,
zmiana sytuacji

Lub

JEŻELI kryterium oceny sytuacji TO zmiana sytuacji

Tab. 8. Podstawowe determinanty kryteriów oceny sytuacji

Atrybuty systemu	Zagrożenia	Ryzyko	Sytuacje
Efektywność	Stopień	Małe (L) Średnie(M) Wysokie (H)	Bezpieczna Kryzysowa Kryzys Zagrożeń BN
Skuteczność	Mały Średni wysoki		
Niezawodność	Typ:		
Gotowość	Polityczny Militarny Ekonomiczny Informacyjny Ekologiczny		
Odporność			

Źródło: opracowanie własne.

W ogólnym modelu analizy przejścia ze stanu normalnego do stanu kryzysowego zakłada się, że w chwili t_0 dana jest sytuacja problemowa S_0. Przedmiotem analizy jest przejście sytuacji normalnej S_0 do sytuacji kryzysowej S_K, czyli

$$S_0(t_0) \rightarrow \hat{S}_K(\hat{t}_K),\ \hat{t}_K \geq t_0$$

gdzie

$\hat{S}_K(\hat{t}_K)$ – prognozowana sytuacja kryzysowa w prognozowanym czasie.

Każdej sytuacji problemowej przyporządkowano zbiór atrybutów („naczelnych wartości") które mogą być traktowane jako kryteria oceny sytuacji.

$K = \{K_i : i = 1, 2,..., k\}$ – zbiór kryteriów oceny sytuacji,

$W = \{W_i : i = 1, 2,..., k\}$ – zbiór wag – współczynników ważności kryteriów (wagi kryteriów mogą zmieniać się w czasie w zależności od rodzaju sytuacji, lecz muszą spełniać warunki standaryzacji.

Poszczególne kryteria ilościowe mogą być wyrażone w różnych jednostkach miary. Kryteria jakościowe wyrażane są w punktach określonych przez ekspertów (spełniające warunki statystycznej poprawności).

Ocena kryteriów:

$O_i \cong O(K_i)$ – ocena kryterium K_i dla danej sytuacji problemowej $S(t)$ określona przez właściwą osobę (eksperta). Dla każdego kryterium przyjęto „progi ewaluacyjne", np.

Tab. 9. Przykład sytuacji systemowych z progami ewaluacyjnymi

Ocena	Warunki	Nazwa sytuacji	Stan systemu
$O_i \cong O(K_i)$	$< O_i^1$	Sytuacja normalna „bezpieczna"	≡ A
	$O_i^1 \leq O_i \leq O_i^2$	Sytuacja przejściowa	≡ B
	$O_i^2 \leq O_i \leq O_i^3$	Sytuacja kryzysowa	≡ C
	$> O_i^3$	Sytuacja zagrożenia BN	≡ D

Źródło: opracowanie własne

Tab. 10. Przykład przejścia do sytuacji kryzysowej

czas	sytuacja	K1	K2	K3
t_0	S_0	A	A	A
t_1	S_1	A	A	B
t_2	S_2	A	B	C
t_3	S_3	B	C	D
t_4	S_4			
.....				
.....				
t_k	S_k	D	D	D

Źródło: opracowanie własne.

Analiza decyzyjna w procesie zarządzania kryzysowego – przykład wykorzystania proponowanych kryteriów. Przyjęto, że analiza decyzyjna obejmuje ciąg warunków typu:

Warunek(i) ≅ (Kryterium (i) *relacja* Próg ewaluacji (i))

Przykład:

WARUNEK ≅ (RYZYKO< PRÓG AKCEPTOWALNOŚCI) ⇒ DECYZJA: POZOSTAĆ W STANIE GOTOWOŚCI i/lub MONITORING BEZPIECZEŃSTWA)

Możliwy schemat wnioskowania:

$$W_1(K_1 \geq K^0_1) \wedge W_2(K_2 \geq K^0_2), \ldots, \wedge W_k(K_k \geq K^0_k) \Rightarrow A$$

Jeżeli spełnione są warunki 1, 2,..., k, to sytuacja systemowa jest normalna (bezpieczna czyli A) itd. (tab. 9 i 10, 11).

Proponuje się rozważyć następujące kryteria:

Tab. 11. Kryteria oceny zagrożeń

Kryterium	Wyjaśnienie
Dotkliwość zagrożenia	Wiele rodzajów skutków (np. zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, ofiary śmiertelne, poszkodowani, straty materialne, środowiskowe itp.)
Intensywność zagrożeń	Częstość występowania w czasie
Zasięg terytorialny	Punktowe (obiektowe), powierzchniowe (terytorialne)

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 12. Kryteria oceny obiektów zagrożeń

Kryterium	Wyjaśnienie
Podatność	Liczba „słabych ogniw" w systemie, brak odporności na określone rodzaje zagrożeń
Konsekwencje	Prognozowane szkody (straty), wartość nakładów i kosztów
Ciągłość działania	Utrata sterowalności obiektu

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 13. Kryteria oceny systemu zarządzania kryzysowego

Kryterium	Wyjaśnienie
Reaktywność	Czas reakcji na wystąpienie zagrożeń
Skuteczność	Zdolność użycia sił i środków na redukcje (minimalizację) ryzyka
Efektywność	Racjonalność użycia sił i środków (nakładów) w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej

Źródło: opracowanie własne.

Dla każdego z przyjętych kryteriów konieczne jest określenie wartości progowych, które powinny wystąpić łącznie, aby zagrożenie można było uznać za eskalujące do miana sytuacji kryzysowej. Nie każdą sytuację można przewidzieć na podstawie symptomów, zwłaszcza gdy brakuje jakichkolwiek symptomów. Często informację otrzymuje się już po wystąpieniu zdarzenia lub niemalże równocześnie albo z minimalnym opóźnieniem.

Można zidentyfikować wspólne dla poszczególnych szczebli systemu zarządzania kryzysowego warunki, których spełnienie będzie upoważniało do stwierdzenia, że mamy do czynienia z sytuacją kryzysową. Do takich warunków można zaliczyć:

– utrata bezpieczeństwa mieszkańców (gminy, powiatu, województwa, kraju);

– skala i rozmiar skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej i możliwości skutecznego reagowania;

– zagrożenie funkcjonowania infrastruktury krytycznej na terenie gminy, powiatu, województwa, kraju;

– negatywny/destrukcyjny wpływ na środowisko naturalne (gminy, powiatu, województwa, kraju);

– nieakceptowany poziom zagrożenia i potrzeba natychmiastowego reagowania (rodzaj zagrożenia i możliwe skutki);

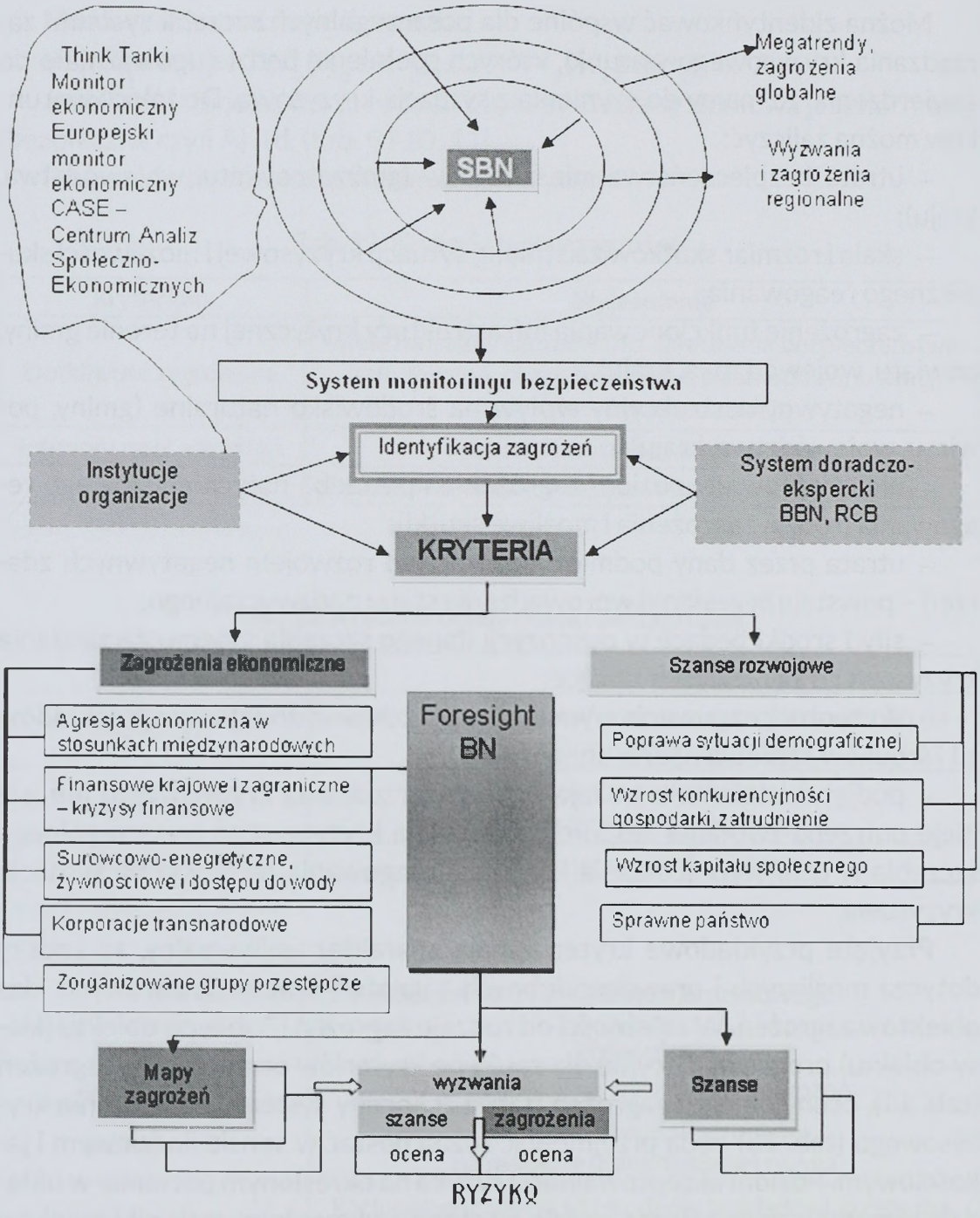
– utrata przez dany podmiot kontroli nad rozwojem negatywnych zdarzeń – powstają przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego;

– siły i środki będące w dyspozycji danego szczebla sytemu zarządzania kryzysowego są niewystarczające;

– skuteczne reagowanie wymaga zaangażowania dodatkowych nakładów sił i środków szczebla nadrzędnego;

– podjęte działania wynikają z planu zarządzania kryzysowego lub istnieje potrzeba zwołania zespołu zarządzania kryzysowego poszczególnego szczebla w celu wypracowania koncepcji reagowania na powstałą sytuację kryzysową.

Przyjęte przykładowe kryteria mają charakter uniwersalny, to znaczy dotyczą możliwych i prawdopodobnych zagrożeń oraz podstawowych klas obiektów zagrożeń. W zależności od rodzaju zagrożeń i/lub typu obiektu (klasy obiektu) progi ewaluacyjne dla zarówno kryteriów oceny źródła zagrożeń (tab. 11), oceny obiektu zagrożeń (tab. 12) i oceny systemu zarządzania kryzysowego (tab. 13) będą przyjmować różną postać w sensie ilościowym i jakościowym. Poziom akceptowalności ryzyka na określonym poziomie w układzie hierarchicznym zależeć będzie od stopnia ukompletowania sił i środków oraz od stanu nakładów budżetowych itp.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 16. Ogólny model analizy systemowej na potrzeby zarządzania bezpieczeństwem

Zakończenie

Wszelkie kryteria oceny sytuacji problemowej, a w szczególności określające warunki powstawania sytuacji kryzysowej są zależne od parametrów (atrybutów) charakteryzujących systemy i ich otoczenie (bliższe i dalsze). Zaproponowany model oraz metodyka ewaluacji na potrzeby zarządzania bezpieczeństwem jest swego rodzaju propozycją ramową, która w zależności od typu sytuacji wymaga konkretyzacji, np. przyjęcia konkretnych wartości (danych ilościowych). Wartości te jednak nie mogą być przyjęte arbitralnie, gdyż nie mają uniwersalnego charakteru i są zależne od indykatorów opisujących (identyfikujących) stan normalny i stan skutków nieakceptowanych dla danego środowiska. Środowiskiem tym może być zarówno państwo, grupa państw (sojusze, pakty) ale też poszczególne części państwa. Przykładowo, dla jednego podmiotu (państwa) sytuacja przyrostu PKB będzie normalna na poziomie 1–2, a dla innego norma będzie w zakresie 5–7. To samo dotyczy innych wskaźników, chociażby związanych z długością życia, wielkością eksportu, importu, częstotliwością występowania zagrożeń naturalnych i podatnością danego podmiotu. Należy przy tym uwzględnić zjawisko konwergencji polegające na zmniejszaniu się różnic pomiędzy państwami wraz ze wzrostem wydajności, gospodarki i rozwojem państw uboższych, co nie pozostaje bez wpływu na społeczną i instytucjonalną percepcję ryzyka[4]. W państwach o niskim poziomie wydajności czy technologii wdrożenie każdej zmiany znacząco przyczynia się do jego rozwoju, podczas gdy w państwach o wysokim poziomie wydajności nawet największa zmiana technologiczna nie będzie miała aż tak dużego znaczenia. Zatem każde kryteria powinny być oznaczane dla konkretnie zdefiniowanego podmiotu. W szczególności oznacza to konieczność konkretyzacji każdego kryterium i warunku jego spełnienia, dla każdego typu (rodzaju) obiektu (podmiotu, przedmiotu) i zagrożenia jego bezpieczeństwa, czasu i miejsca zjawiska itp.

Dokonując podsumowania w zakresie możliwych podziałów sytuacji kryzysowych w aspekcie zarządzania kryzysowego , należy zauważyć, że uzyskane wyniki badań mogą mieć charakter zarówno militarny, jak i niemilitarny. Bazując na ogólnej interpretacji sytuacji kryzysowej oraz operując racjonalnymi kryteriami oceny, można dokonać próby określenia, kiedy będziemy mieć do czynienia z militarną, a kiedy z niemilitarną sytuacją kryzysową. W tak szerokim ujęciu sytuacji kryzysowej trudno jednoznacznie rozgraniczyć jej rodzaj i charakter – militarny czy niemilitarny (często będą się one łączyły, nastąpi swoista asocjacja).

4 P.R. Bernstein, *Przeciw Bogom*, Kurhaus, Warszawa 2013, s. 267.

Bibliografia

Bernstein P.R., *Przeciw Bogom*, Kurhaus, Warszawa 2013.

KE, 21.12.2010 SEC (2010) 1626 finał; oraz P.F.M. van Erve Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2012.

Ratcliffe J., *Scenario Building: A Suitable Method For Strategic Property Planning*, in: The Cutting Edge 1999, The Property Research Conference of the RICS St. John`s Collage, Cambridge, September 5th–7th, 1999.

Ringland G., *Scenarios in business*, New York 2002.

Sienkiewicz P., *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Wyd. Bellona, Warszawa 1994.

Sienkiewicz P., *Modelowanie systemowe sytuacji konfliktowych*, AGH, Kraków 2007.

Sienkiewicz P., *Analiza ryzyka w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Badania operacyjne i systemowe*, Warszawa 2004.

Sienkiewicz P., Świeboda H., *Zarządzanie ryzykiem w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AON, Warszawa 2006.

Sienkiewicz P., *Teoria sytuacji kryzysowych*, AON, Warszawa 2002.

Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013.

Szopa T., *Koncepcja graficznego przedstawiania terytorialnego rozkładu map ryzyka i zagrożeń* [w:] *Mapy terytorialnego rozkładu ryzyka*, EDURA, Warszawa 2004.

Szopa T., *Niezawodność i bezpieczeństwo*, Wyd. PW, Warszawa 2009.

Świeboda H., *Prognozowanie w zarządzaniu bezpieczeństwem imprez masowych* [w:] M. Marszałek (red.), *Służby mundurowe w systemie bezpieczeństwa*. Wyd. prof.–Art. Sieradz 2011.

Wolanin J., w: *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, DANMAR, Warszawa 2005.

5.2 Informatyczne wspomaganie zarządzania kryzysowego – oprogramowanie „RISKO"

Dariusz Wróblewski, Bartłomiej Połeć, Jerzy Maciak

Wprowadzenie

Głównym celem niniejszego artykułu jest wskazanie potrzeb i korzyści związanych z wykorzystaniem w zarządzaniu kryzysowym narzędzia informatycznego na przykładzie systemu „RISKO". Oprogramowanie jest wynikiem realizacji prac badawczo-rozwojowych, prowadzonych w ramach projektu pt. *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne*. Projekt zainicjowany pod koniec 2012 r., jest finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Zakończenie prac etapu rozwojowego, a tym samym finalizację ostatecznych produktów projektu przewidziano na listopad 2015 r. Wykonawcą zadania badawczo-rozwojowego jest konsorcjum naukowo-przemysłowe w składzie:

1. Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego – Państwowy Instytut Badawczy,
2. Akademia Obrony Narodowej – Wydział Bezpieczeństwa Narodowego,
3. Szkoła Główna Służby Pożarniczej,
4. Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej,
5. Asseco Poland S.A.

Na układ artykułu złożyły się dwa rozdziały. Pierwszy rozdział w przekrojowej formie prezentuje ogólne założenia realizacji projektu badawczo-rozwojowego, jak również sformułowane w toku prowadzonych badań niezbędne wymagania dla zaprojektowanego narzędzia. W rozdziale drugim omówiono najważniejsze elementy i zalety funkcjonalności oprogramowania „RISKO", jako głównego efektu projektu *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego (PZK) w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne*. Artykuł zakończono wnioskami oraz wykazem wykorzystanej literatury.

Założenia oprogramowania „RISKO"

Głównym celem realizacji projektu już na etapie fazy jego planowania było zaprojektowanie oprogramowania wspomagającego proces tworzenia planów zarządzania kryzysowego dla gmin, powiatów i województw. Aby osiągnąć

założone cele opracowano: opis systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, w tym uwarunkowań formalno-prawnych, struktury terytorialnej i zadań poszczególnych podmiotów systemu wraz z występującymi relacjami pomiędzy nimi. Podjęto wysiłek ujednolicenia terminologii, a także metodyk analizy i oceny dla zagrożeń i ryzyka, a przede wszystkim zintegrowania planów zarządzania kryzysowego na różnych poziomach administracyjnych (gmin, powiatów, województw)[1].

Podstawowe wymagania funkcjonalne i założenia dla architektury systemu zidentyfikowano jeszcze w ramach badań naukowych, jednak pozostawiono system na tyle otwarty i elastyczny, aby podczas dalszej realizacji projektu można było rozwinąć aplikację o dodatkowe funkcjonalności. Przed przystąpieniem do wytworzenia demonstratora w projekcie technicznym uwzględniono przede wszystkim[2]: udostępnienie systemu za pomocą przeglądarki internetowej; centralny charakter względem pozostałych systemów i stanowienie referencyjnego źródła prawidłowych i spójnych struktur danych i słowników potrzebnych do budowy planów; zabezpieczenie przed utratą danych w wyniku awarii, przed nieuprawnionym dostępem do danych poprzez autoryzację oraz szyfrowanie połączeń; budowę umożliwiającą automatyzację wprowadzania oraz aktualizacji danych, niezależnie od tego oferując interfejs do ręcznego ich wprowadzania oraz aktualizacji; budowę systemu pozwalającą na zachowanie ciągłości i niezawodności pracy, oraz bezpieczeństwa danych, dzięki środowisku backupowemu z aktywną replikacją danych, przejmującego funkcje systemu głównego w przypadku jego awarii.

Za zasadnicze elementy architektury oprogramowania wytypowano[3]: system główny jako zbiór katalogów danych, w tym planów zarządzania kryzysowego; moduł mapowy służący do geolokalizacji informacji wprowadzonych w katalogach danych, będący również wspólną platformą do tworzenia przez użytkownika map zagrożeń i ryzyka; moduł plany będący centralnym miejscem tworzenia PZK, wykorzystując dane ze wszystkich katalogów systemu; moduł wydruków umożliwiający generowanie dokumentów PDF z dostępnych danych zebranych w katalogach; moduł administracyjny do zarządzania systemem oraz jego użytkownikami, słownikami referencyjnych

1 D. Wróblewski, M. Kędzierska, B. Połeć, *Koncepcja realizacji projektu „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne"* [w:] „Bezpieczeństwo Pożarowe" nr 23/2013, Lwowski Państwowy Uniwersytet Bezpieczeństwa Życia, s. 42–43.

2 D. Wróblewski, M. Kędzierska, B. Połeć, *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne* [w:] D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, AON, Warszawa 2014, s. 373.

3 Tamże.

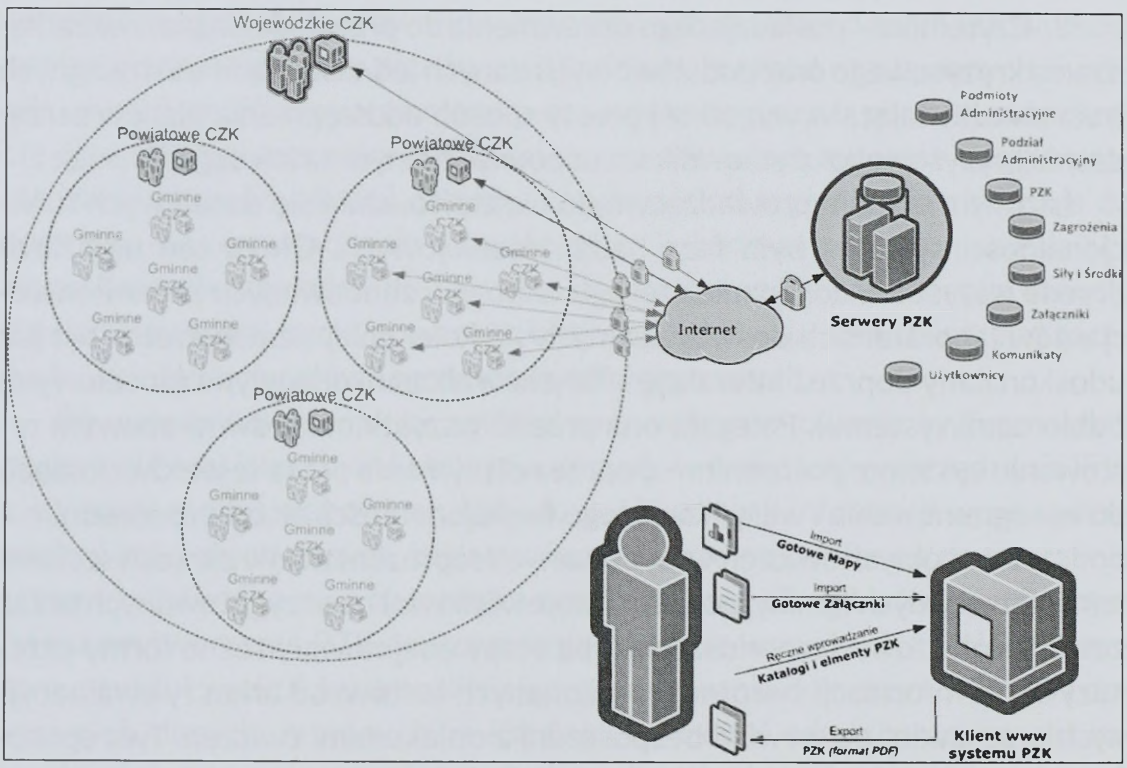
danych i szablonami; moduł komunikacyjny pozwalający na generowanie komunikatów kryzysowych; moduł baza wiedzy stanowiący dodatkowe źródło aktualnych informacji na temat zarządzania kryzysowego w postaci ujednoliconego słownika pojęć oraz wykazu aktów prawnych. Ponadto w systemie zdefiniowano trzy główne role użytkowników:

1. Administratora – posiadającego uprawnienia umożliwiające konfigurację systemu oraz zarządzanie słownikami i użytkownikami na poziomie centralnym (przewidziano również rolę administratora regionalnego, który zarządzałby słownikami i użytkownikami na swoim obszarze odpowiedzialności).
2. Planisty – posiadającego uprawnienia do funkcjonalności systemu umożliwiających przygotowanie planu zarządzania kryzysowego dla obszaru, do którego jest przypisany dany użytkownik (dodatkowo możliwość podglądu planów zarządzania kryzysowego oraz podstawowych danych z innych jednostek administracyjnych).
3. Czytelnika – posiadającego uprawnienia do przeglądania planów zarządzania kryzysowego oraz podstawowych danych jednostek administracyjnych (rola umożliwiająca w wygodny i prosty sposób udostępniania planów zarządzania kryzysowego użytkownikom odpowiedzialnym za ich uzgadnianie).

Istotnym etapem prowadzącym do ukształtowania się docelowych funkcjonalności systemu była faza badań rozwojowych. Okres ten umożliwił przede wszystkim dokonanie szeregu testów w zbudowanych przez konsorcjantów laboratoriach doświadczalnych[4]. Z kolei dalej demonstrator był już udoskonalany poprzez interakcję z użytkownikami końcowymi (docelowymi odbiorcami systemu). Polegała ona przede wszystkim na dwuetapowym testowaniu systemu: pośrednim – poprzez otrzymanie przez testerów dostępu do oprogramowania i weryfikację jego funkcjonalności, oraz bezpośrednim – podczas wspólnych ćwiczeń wytypowanych reprezentantów z trzech szczebli administracyjnych (gminy, powiatu i województwa) na przygotowanych przez zespół projektowy scenariuszach. Oba etapy obejmowały różne formy przekazywania informacji zwrotnej z wykonanych testów: od arkuszy ewaluacyjnych oraz ankiet po wywiad bezpośredni z opiekunami ćwiczeń. Tym sposobem do potrzeb i wymagań zebranych w fazie badań naukowych, otrzymano dodatkowo cenne spostrzeżenia w zakresie praktycznych, w tym technicznych aspektów pracy użytkowników końcowych z systemem. Ponadto testerzy w większości podkreślili, że oprogramowanie można zastosować w znaczniej szerszym obszarze niż informatyczne wspomaganie tworzenia planów zarządzania kryzysowego, ale również samego zarządzania.

4 Zob. D. Wróblewski, M. Kędzierska, B. Połeć, *Teleinformatyczny zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego – badania i projektowanie* [w:] D. Wróblewski (red. nauk.), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 22–23.

Przedstawiona poniżej uproszczona koncepcja architektury funkcjonalnej wskazuje schemat działania oprogramowania „RISKO". Wszyscy użytkownicy w systemie łącząc się poprzez autoryzowane konta w przeglądarce internetowej, uzyskują dostęp do katalogów danych i planów zarządzania kryzysowego. Wprowadzenie do systemu odpowiednich danych umożliwia aplikacji ich przetworzenie do rozdziałów PZK i wygenerowanie oraz wydruk gotowego dokumentu. W czasie cyklu planowania[5] pomiędzy opracowaniem planu a jego aktualizacją dane w poszczególnych katalogach mogą być uzupełniane, modyfikowane oraz edytowane na aktualne. Przy zbliżającym się terminie aktualizacji planów, w oprogramowaniu „RISKO" należy ponownie skorzystać z modułu plany, w którym system wskazuje rozdziały do zatwierdzenia przez użytkownika po uwzględnieniu wszelkich nowych informacji wprowadzonych do katalogów (charakterystyki obszaru, zasobów, zagrożeń, procedur czy załączników planu).



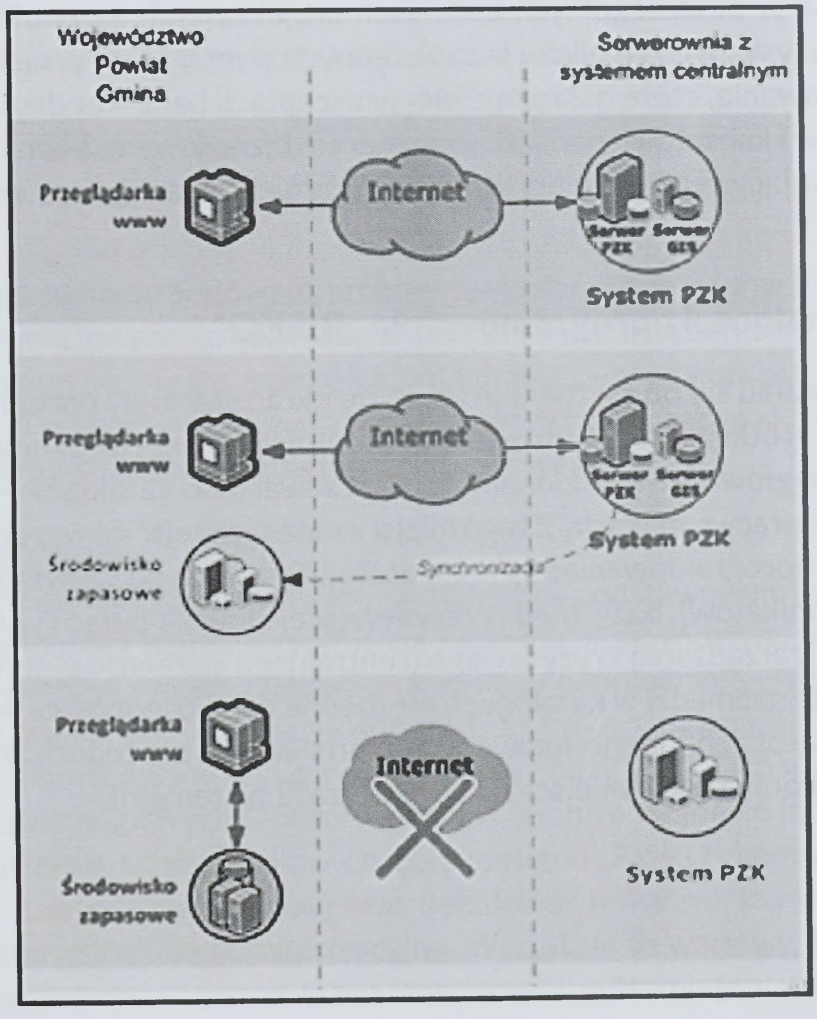
Rys. 1. Koncepcja architektury funkcjonalnej[6]

5 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 5 ust. 3.

6 B. Krzywicki, A. Olszewski, oprac. własne, Projekt rozwojowy pt. *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne* realizowany w ramach umowy nr DOBR/0016/R/ID2/2012/03, finansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Zaletą zastosowanej architektury jest ograniczona konieczność synchronizacji danych, redundancji danych (np. zasobów powtarzających się w różnych planach zarządzania kryzysowego), możliwość natychmiastowego skorzystania z najaktualniejszych danych – także innych podmiotów w systemie, zwiększone bezpieczeństwo danych oraz dostępu do nich przez ich scentralizowanie. Opracowując strukturę brano również pod uwagę szybkość i skuteczność aktualizacji systemu, jak również warunki ekonomiczne, tzn. ryzyko konieczności zakupu nowych, lub dostosowywania istniejących stacji roboczych, do minimalnych wymagań klienta systemu „RISKO"[7].

W celu zapewnienia ciągłości działania demonstratora oprogramowania opracowano również wariantowość dostępności rozwiązania:



Rys. 2. Wariantowość dostępności zastosowanego rozwiązania[8]

7 D. Wróblewski, M. Kędzierska, B. Połeć, *Koncepcja realizacji projektu...*, dz. cyt., s. 46.

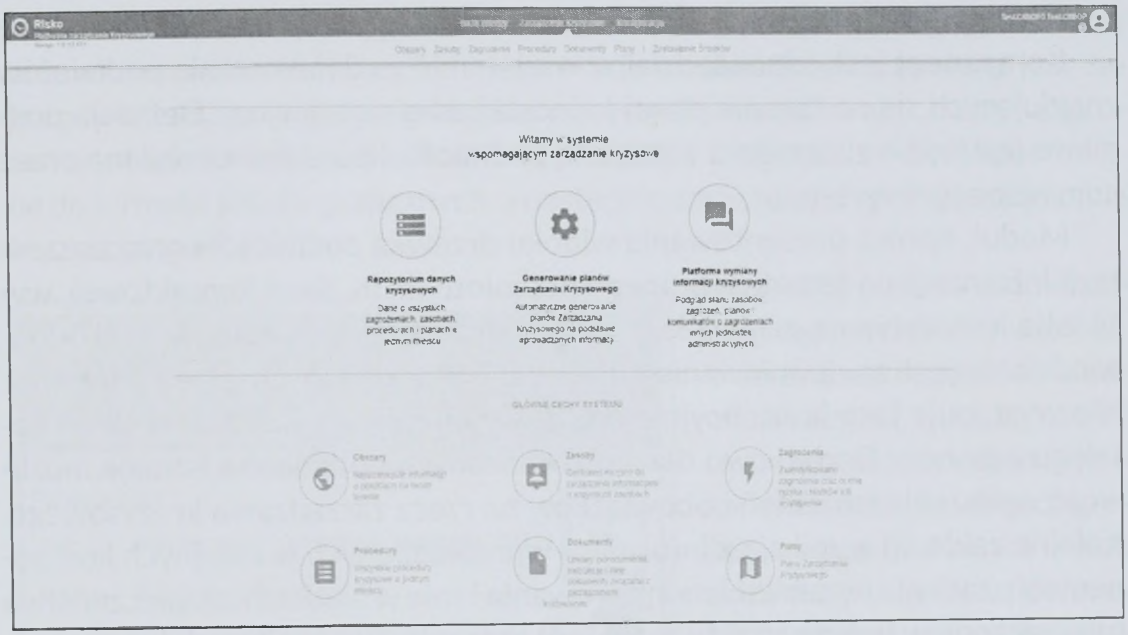
8 B. Krzywicki, A. Olszewski, oprac. własne, Projekt rozwojowy pt. *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego...*, dz. cyt.

Zdefiniowane w ramach systemu „RISKO" katalogi danych i plany zarządzania kryzysowego przy standardowej konfiguracji na co dzień dostępne są za pomocą sieci Internet. Jednak w warunkach ograniczonej łączności internetowej (ze środowiskiem centralnym) ostatnie aktualne dane powinny być nadal dostępne. Z uwagi na takie wymaganie, powstał koncept środowiska lokalnego, w którym jednostka administracyjna posiadająca własne serwerowe środowisko zapasowe ma możliwość dostępu off-line do oprogramowania. Odbywa się to dzięki jego synchronizacji przy dostępności poprzez sieć Internet ze środowiskiem centralnym i w momencie utraty łączności „przejęcia" jego roli.

Wszystkie powyższe cele, które udało się osiągnąć w ramach prowadzonych badań w poszczególnych zadaniach projektowych, pozwoliły na przeniesienie uzyskanych wyników jako wstępnych wymagań do projektowanego oprogramowania, które następnie uległy akceptacji bądź weryfikacji podczas warsztatów i konsultacji pomiędzy partnerem biznesowym, a konsorcjantami przygotowującymi wkład merytoryczny do projektowanego systemu.

Funkcjonalności oprogramowania „RISKO"

Po zalogowaniu się do systemu ukazuje się ekran startowy oprogramowania „RISKO" z krótkim wprowadzeniem prezentującym przeznaczenie systemu, opisem jego głównych funkcjonalności oraz zawartości katalogów – głównych elementów pracy z aplikacją. Z tego miejsca można przejść do wszystkich komponentów oprogramowania: komunikatora (narzędzia do wysyłania i odbierania komunikatów), bazy wiedzy (zawierającej słownik pojęć i wykaz aktów prawnych), zarządzania kryzysowego (centralnego elementu systemu, w którym planista gromadzi w katalogach niezbędne dane o jednostce administracyjnej, jej zasobach, zidentyfikowanych zagrożeniach, procedurach i załącznikach) oraz konfiguracji (miejsca do administracji systemem).



Rys. 3. Ekran startowy interfejsu użytkownika

Ze względu na rozbudowaną architekturę spośród dostępnych w oprogramowaniu funkcjonalności zdecydowano się szerzej opisać te, które w aspekcie praktycznym powinny być najczęściej wykorzystywane przez planistów, czyli elementy komponentu *Zarządzanie kryzysowe* prowadzącego krok po kroku do wygenerowania planu zarządzania kryzysowego.

Katalog Obszary

Stanowi on komponent systemu zarządzający podstawowym bytem w systemie – jednostką administracyjną na szczeblu województwa, powiatu lub gminy. System, w swoim założeniu umożliwia definiowanie charakterystyk jednostek, takich jak informacje administracyjne oraz geograficzne (mapowe). Podstawowe informacje importowane są z bazy TERYT (charakterystyki) oraz zasobów mapowych OpenStreetMaps (granice na mapie jednostek administracyjnych). Użytkownik w obrębie systemu „RISKO", będzie mógł modyfikować zaimportowane dane oraz definiować nowe warstwy mapy połączone z jego jednostką administracyjną. Wszystkie te warstwy, będą mogły być następnie konsumowane przez inne moduły systemu (np. Katalog Zasobów, Katalog Zagrożeń, Katalog Plany).

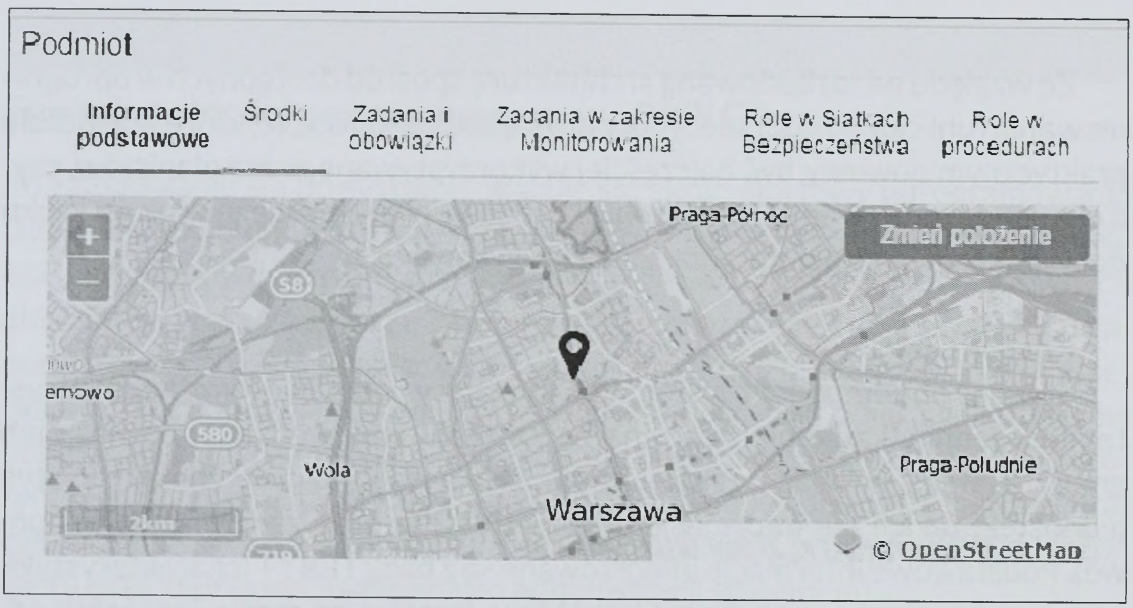
Pojęcie jednostki administracyjnej jest kluczowe w kontekście systemu. Wszystkie operacje niezwiązane z administrowaniem systemu, są wykonywane w kontekście jednostki administracyjnej przypisanej do użytkownika systemu[9].

9 Zadanie VI.5. *Opracowanie metodyk analizy i oceny dla zagrożeń i ryzyka.* Projekt badawczo-rozwojowy pt. *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o no-*

Katalog Zasoby

Komponent jest odpowiedzialny w systemie za definiowanie podmiotów znajdujących się na terenie danej jednostki administracyjnej. Definicja podmiotu jest ściśle związana z kategorią podmiotu, która jest określana przez administratora systemu.

Moduł, oprócz prezentowania widoku drzewka podmiotów oraz prezentacji informacji na temat wybranego podmiotu (m.in. dane kontaktowe), wyświetla interaktywną mapę z lokalizacją podmiotu. Podkatalog środki odpowiedzialny jest za definiowanie sił i środków posiadanych przez podmioty. Nie występuje jako koncepcyjnie oddzielny moduł, ale wchodzi w skład katalogu zasobów. Dodatkowo dla wprowadzonych podmiotów istnieje możliwość wykazania ich zadań i obowiązków na rzecz zarządzania kryzysowego. Kolejne zakładki wynikają z informacji wprowadzonych w kolejnych komponentach: zadania w zakresie monitorowania i role w siatkach bezpieczeństwa (wyznaczone w trakcie analizy zagrożeń) oraz role w procedurach (wyznaczone w krokach dodanych procedur).



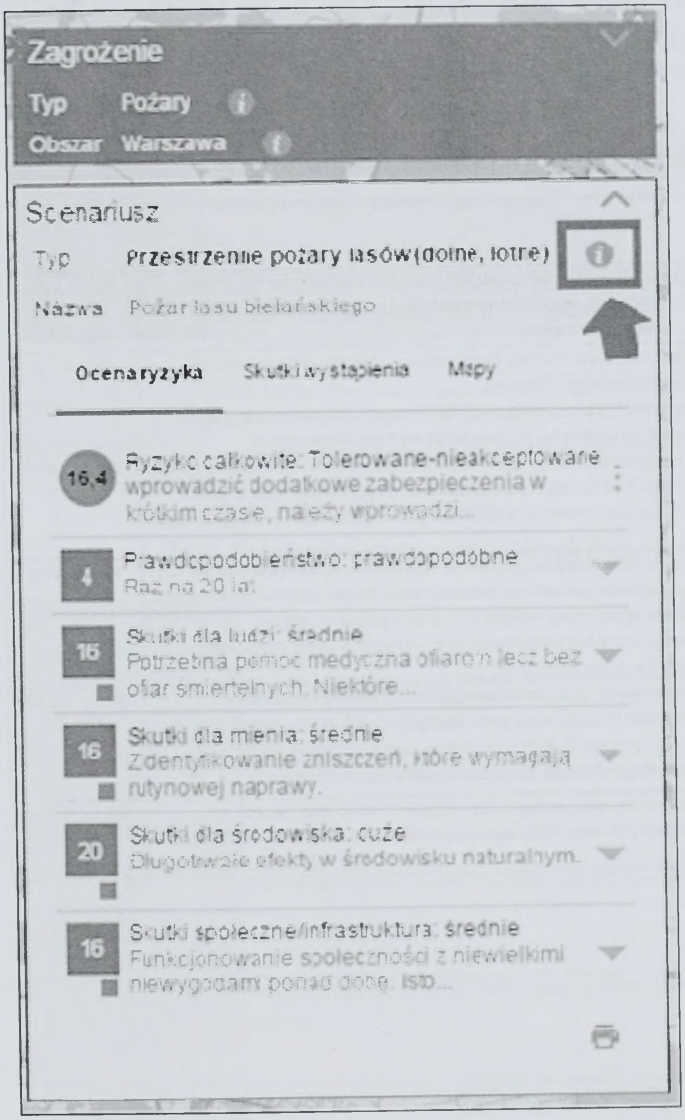
Rys. 4. Ekran zarządzania danymi podmiotu

Katalog Zagrożenia

Stanowi jeden z najbardziej rozbudowanych modułów aplikacji. Udostępnia funkcjonalność analizy zagrożeń występujących w obrębie danej jednostki administracyjnej kraju. Podstawą zagrożeń w systemie, są zdefiniowane scenariusze. Scenariusze zagrożeń posiadają wbudowaną ocenę ryzyka zawiera-

woczesne technologie informatyczne – koordynator: Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej – Państwowy Instytut Badawczy.

jącą informację na temat prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia oraz przewidywanych skutków. Poza informacją tekstową, udostępniona jest zagregowana informacja geograficzna w postaci przewidywanych stref zagrożeń wystąpienia zdarzenia. Poszczególne mapy mogą zostać wyeksportowane do formatu plików graficznych, a następnie załączone do planu zarządzania kryzysowego[10].



Rys. 5. Ekran oceny ryzyka scenariusza

Moduł posiada widok zdefiniowanych zagrożeń w postaci drzewa według jednostki administracyjnej, typu zagrożenia i scenariusza lub poziomu ryzyka. W zakresie katalogu zagrożeń, występuje również widok siatki bezpieczeństwa definiującej podział ról podmiotów lub grup podmiotów reagujących na dane zagrożenie. Możliwe jest również definiowanie oraz przeglądanie zadań i obowiązków podmiotu w ramach monitorowania zagrożenia. Dodatkowym elementem jest matryca funkcjonalna tworzona automatycznie na podstawie Procedur Reagowania Kryzysowego, wykazująca role podmiotów podczas poszczególnych kroków procedury dla danego zagrożenia.

Ocenę ryzyka dla scenariusza zagrożenia może z powodzeniem wykonać użytkownik na każdym poziomie administracyjnym. Wystarczy kliknąć na jeden z wierszy z opisami prawdopodobieństwa i skutków. Aby wyliczyć ryzyko całkowite należy wypełnić prawdopodobieństwo i wszystkie kategorie skutków (dla ludzi, mie-

10 Zadanie VI.5. *Opracowanie metodyk analizy i oceny dla zagrożeń i ryzyka*. Projekt badawczo-rozwojowy..., dz. cyt.

nia, środowiska oraz infrastruktury/społeczne). Po kliknięciu pojawia się okno do oceny ich wartości w sześciostopniowej skali. Aby ustalić poziom ryzyka należy wypełnić wszystkie elementy. Przyjęto w projekcie, że gdy poziom ryzyka w kategorii „zagrożeni ludzie" jest nieakceptowalny to ryzyko całkowite także powinno być nieakceptowalne. Po określeniu ryzyka całkowitego dla scenariusza zagrożenia istnieje możliwość ręcznej zmiany poziomu ryzyka za pomocą suwaka do ręcznego ustawienia poziomu ryzyka całkowitego. Jest to zasadne na przykład, gdy dany użytkownik dokonał we własnym zakresie eksperckiej oceny ryzyka.

Tab. 1. Jakościowy opis kategorii prawdopodobieństwa[11]

CHARAKTERYSTYKA	OPIS	
1 Zdarzenia prawie pewne	Oczekuje się, że wystąpią w większości okolicznościach i/lub zdarzenia te są bardzo dobrze udokumentowane i/lub funkcjonują one wśród mieszkańców i przekazywane są w formie ustnej. Mogą wystąpić raz na rok lub częściej.	Raz na 1 rok
2 Zdarzenia bardzo prawdopodobne	Oczekuje się, że, wystąpią w pewnych znanych okolicznościach i/lub zdarzenia te występują systematycznie oraz są dobrze udokumentowane, przekazywane w formie ustnej i/lub występuje znaczna szansa ich wystąpienie ze względu na znaną przyczynę, istniejące urządzenia lub procesy. Mogą wystąpić raz na pięć lat.	Raz na 5 lat
3 Prawdopodobne	Oczekuje się, że mogą wystąpić w niektórych okolicznościach znanych lub nieznanych. Nie mają dobrego udokumentowania. Funkcjonują w pamięci społecznej i są przekazywane w formie ustnej. Ich występowanie związane może być z awarią urządzeń lub/i procesów. Mogą wystąpić raz na dwadzieścia lat.	Raz na 20 lat
4 Zdarzenia mało prawdopodobne	Oczekuje się, że mogą wystąpić w określonym czasie na ogół losowo, są udokumentowane lub/i funkcjonujące w pamięci społecznej szczątkowo przekazywane w formie ustnej i/lub występuje ich mała liczba, i/lub znane są przyczyny istnienia szansy ich wystąpienia, czy też zidentyfikowane są urządzenia procesy powodujące, że zdarzenia te w ogóle mogą wystąpić. Zdarzenia mogą wystąpić raz na pięćdziesiąt lat.	Raz na 50 lat
5 Zdarzenia bardzo rzadkie	Nie oczekuje się, że mogą wystąpić i/lub nie istnieje dokumentacja z nimi związana nie funkcjonuje w przekazach ludzi i/lub zdarzenia te nie wystąpiły w podobnych społecznościach, organizacjach, urządzeniach, procesach i/lub istnieje mała szansa, przyczyna, czy też inne okoliczności aby zdarzenia mogły wystąpić. Mogą one wystąpić raz na sto lat.	Raz na 100 lat
6 Zdarzenia niemożliwe	Nie oczekuje się, że zdarzenia te mogą wystąpić. Ich wystąpienie może mieć miejsce tylko wyjątkowych okolicznościach (np. scenariusz najgorszego przypadku). Mogą one wystąpić raz na pięćset lub więcej lat.	Raz na 500 lat

11 Opracowanie zespołu SGSP w ramach projektu *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne.*

Tab. 2. Jakościowa ocena skutków – zagrożeni ludzie[12]

Charakterystyka skutków	OPIS
A zaniedbywalne	Dyskomfort. Brak przemieszczeń ludzi.
B nieistotne	Brak ofiar śmiertelnych i rannych. Mała liczba ludzi przemieszczonych na krótki okres. Nikt lub niewielka liczba osób wymagająca pomocy (nie dotyczy pomocy finansowej lub materialnej).
C małe	Mała liczba rannych lecz bez ofiar śmiertelnych. Wymagana jest pierwsza pomoc. Maja miejsce pewne przemieszczenia ludzi (mniej niż na 24 godziny). Część ludzi potrzebuje pomocy.
D średnie	Potrzebna pomoc medyczna ofiarom lecz bez ofiar śmiertelnych. Niektóre ofiary wymagają hospitalizacji. Ewakuacja ludzi do wyznaczonych miejsc z możliwością powrotu w ciągu 24 godzin. Udzielanie pomocy ludziom w miejscu zbiórki ewakuowanych.
E Skutki duże	Ofiary śmiertelne lub/i poważne obrażenia dużej liczby osób, dużo osób hospitalizowanych, duża liczba osób przemieszczonych (więcej niż na 24 godziny). Występuje potrzeba szczególnych zasobów do pomocy ludziom i do usuwania zniszczeń.
F Skutki katastrofalne	Duża liczba ofiar śmiertelnych. Duża liczba poważnie rannych. Duża liczba hospitalizowanych. Ogólne i długotrwałe przemieszczenie ludności.

Tab. 3. Jakościowa ocena skutków – zagrożone środowisko[13]

Charakterystyka skutków	OPIS
A zaniedbywalne	Brak wpływu na środowisko.
B nieistotne	Praktycznie niemierzalny efekt w środowisku naturalnym.
C małe	Niewielki wpływ na środowisko naturalne o krótkotrwałym efekcie.
D średnie	Większe skutki w środowisku naturalnym lecz krótkotrwałe lub małe skutki o długotrwałym efekcie.
E Skutki duże	Długotrwałe efekty w środowisku naturalnym.
F Skutki katastrofalne	Duży wpływ na środowisko naturalne i /lub stałe zniszczenia.

12 Tamże.

13 Tamże.

Tab. 4. Jakościowa ocena skutków – zagrożone mienie[14]

Charakterystyka skutków	OPIS
A zaniedbywalne	Brak jakichkolwiek zniszczeń.
B nieistotne	Niewielkie praktycznie bez znaczenia zniszczenia.
C małe	Występują pewne zniszczenia.
D średnie	Zidentyfikowanie zniszczeń, które wymagają rutynowej naprawy.
E Skutki duże	Występuje potrzeba szczególnych zasobów do pomocy ludziom i do usuwania zniszczeń.
F Skutki katastrofalne	Rozległe zniszczenia. Niemożność funkcjonowania społeczności bez istotnej zewnętrznej pomocy.

Tab. 5. Jakościowa ocena skutków – skutki społeczne, w tym infrastruktura[15]

Charakterystyka skutków	OPIS
A zaniedbywalne	Niezakłócone funkcjonowanie udzi lub tylko w niewielkim stopniu. Niezakłócone procesy.
B nieistotne	Brak wpływu lub bardzo niewielki wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnej. Niewielk e straty finansowe.
C małe	Występują utrudnienia (nie dłużej niż 24 godziny) w procesach funkcjonowania. Niewielkie straty finansowe.
D Średnie	Funkcjonowanie społeczności z niewielkimi niewygodami ponad dobę. Istotnie odczuwalne straty finansowe bez pomocy zewnętrznej.
E Skutki duże	Społeczność częściowo niefunkcjonująca, niektóre służby są nieosiągalne. Duże straty finansowe – potrzebna pomoc z zewnątrz.
F Skutki katastrofalne	Niemożność funkcjonowania społeczności bez istotnej zewnętrznej pomocy. Potrzebna zewnętrzna pomoc finansowa w znacznych rozmiarach.

14 Tamże.

15 Tamże.

Tab. 6. Matryca ryzyka

	1 zaniedbywalne	2 nieistotne	3 małe	4 Średnie	5 Skutki duże	6 Skutki katastrofalne
6 Zdarzenia prawie pewne	6	12	18	24	30	36
5 Zdarzenia bardzo prawdopodobne	5	10	15	20	25	30
4 Prawdopodobne	4	8	12	16	20	24
3 Zdarzenia mało prawdopodobne	3	6	9	12	15	18
2 Zdarzenia bardzo rzadkie	2	4	6	8	10	12
1 Zdarzenia niemożliwe	1	2	3	4	5	6

Katalog Procedury

Katalog procedur przechowuje zbiór procedur oraz niezbędnych kroków wykonywanych w ramach zestawu procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i procedur reagowania kryzysowego. Katalog procedur jest powiązany z katalogiem zagrożeń poprzez kategorie zagrożeń i z katalogiem zasobów poprzez wskazane role podmiotów, dla których opracowywane są w planie procedury.

Katalog Dokumenty

Katalog jest zbiorem załączników będących elementami planu zarządzania kryzysowego. System umożliwia przeglądanie, dodawanie, kategoryzowanie oraz etykietowanie istniejących załączników w obrębie jednostki administracyjnej. Obsługiwane przez system formaty plików, załączników powinny być obsługiwane przez silnik generujący dokumenty PDF lub WORD.

Katalog Plany

Jest to komponent będący głównym elementem aplikacji – tworzący plany zarządzania kryzysowego. Plan agreguje informacje z katalogów dostępnych w aplikacji oraz informacje wpisane bezpośrednio przez osobę tworzącą plan. Utworzenie planu powoduje skopiowanie danych, które tworzą plan. Ma to na celu wykluczenie przypadku, w którym jeden użytkownik zmieniłby coś w katalogach np. podmiotach, które są uwzględnione w już istniejącym planie, a inny użytkownik wygenerował plan ze zmienionymi danymi, bez wiedzy o tym. Dlatego dane pochodzące z katalogów, w raz wygenerowanym planie będą uaktualniane wyłącznie na żądanie użytkownika. Finalnym produktem operacji generowania jest dokument PDF z planem zarządzania kryzysowego[16]. Dodatkową wbudowaną funkcjonalnością jest możliwość generowania z planu kopii w postaci planów wariantowych z wybranymi niezbędnymi na dany moment rozdziałami PZK.

Wnioski

Plany zarządzania kryzysowego mają znaczenie szczególne, gdyż ich rzetelne przygotowanie oraz skuteczne zastosowanie może mieć znaczący wpływ na to, czy zagrożenie zostanie usunięte przy wykorzystaniu własnego potencjału w początkowej fazie a sytuacja kryzysowa nie rozprzestrzeni się na kolejne jednostki administracyjne, dzięki czemu możemy uniknąć konieczności uruchamiania dodatkowych sił i środków z wyższych szczebli administracyjnych. Jak wynika z powyższego właściwe przygotowanie i realizacja planów zarządzania kryzysowego minimalizuje zarówno zagrożenie dla zdrowia i życia ludności zamieszkującej dany obszar jak i ryzyko strat materialnych[17].

Plan wygenerowany przez oprogramowanie powinien stać się podstawowym narzędziem pracy zespołu zarządzania kryzysowego. W dokumencie odnajdziemy przede wszystkim aktualne informacje uwzględniające dokładną charakterystykę województwa, powiatu oraz gminy. Do przygotowanego oprogramowania zaimplementowane zostaną lokalnie występujące zagrożenia, siły i środki jednostek administracyjnych, procedury i zasady postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia niekorzystnego, a także wskazane metodyki i modele[18].

16 Zadanie VI.5. *Opracowanie metodyk analizy i oceny dla zagrożeń i ryzyka*. Projekt badawczo-rozwojowy, dz. cyt.

17 D. Wróblewski, M. Kędzierska, B. Połeć, *Koncepcja realizacji projektu*, dz. cyt., s. 41.

18 D. Wróblewski, M. Kędzierska, B. Połeć, *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego...*, dz. cyt., s. 372–373.

System „RISKO" to narzędzie pozwalające gminom, powiatom oraz województwom na proste i szybkie, półautomatyczne tworzenie i aktualizację planów zarządzania kryzysowego. Plany te tworzone są na podstawie gromadzonych i utrzymywanych w systemie baz informacji z zakresu zarządzania kryzysowego, w szczególności podstawowych informacji o zagrożeniach, zasobach, procedurach postępowania, charakterystyce obszarów objętych planem. Dodatkowym elementem jest repozytorium wybranych informacji z zakresu zarządzania kryzysowego, w którym zamieszczone zostały słownik pojęć, wypracowanych w ramach projektu oraz wykaz aktów prawnych związanych z zarządzaniem kryzysowym wraz z odwołaniami do Internetowego Systemu Aktów Prawnych zawierającego ich pełne oraz aktualne treści.

Dzięki centralizacji rozwiązania (system dostępny przez sieć) unifikuje on formę jak i treść generowanych z niego planów, tworzonych i utrzymywanych przez wiele różnych jednostek administracji. System unifikuje również sam proces tworzenia planów oraz ułatwia wymianę informacji pomiędzy jednostkami administracyjnymi opracowującymi swoje indywidualne plany, co pozwala w łatwy sposób uwzględniać ich doświadczenia oraz ich zasoby w swoich planach.

Podsumowując system „RISKO" cechują wskazane niżej kryteria:

1. Zgodność z wymaganiami formalno-prawnymi.
2. Automatyzacja wprowadzania oraz aktualizacji danych.
3. Spójność formy i treści pomiędzy PZK na wszystkich poziomach administracyjnych (gmina/powiat/województwo).
4. Źródło prawidłowych i spójnych struktur danych i słowników potrzebnych do budowy planów.
5. Dostęp do informacji zawartych w PZK innych jednostek administracyjnych.
6. Jednolita metoda tworzenia planów oraz metoda oceny ryzyka.
7. Łatwe wprowadzanie zmian i dostosowywanie wytwarzanego oprogramowania do istniejącego już oprogramowania – elastyczność.
8. Bezpieczeństwo danych, dostępność, łatwość zarządzania i przetwarzania (wydruki).
9. Intuicyjność, łatwość użytkowania, efektywność pracy.
10. Zapewnienie ciągłości pracy z systemem również w warunkach braku sieci Internet.

Bibliografia

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Wróblewski D., Kędzierska M., Połeć B., *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne* [w:] Majchrzak D. (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, AON, Warszawa 2014.

Wróblewski D., Kędzierska M., Połeć B., *Teleinformatyczny zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego – badania i projektowanie* [w:] Wróblewski D. (red. nauk), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, CNBOP-PIB, Józefów 2014.

Wróblewski D., Kędzierska M., Połeć B., *Koncepcja realizacji projektu „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne"* [w:] „Bezpieczeństwo Pożarowe" nr 23 z 2013, Lwowski Państwowy Uniwersytet Bezpieczeństwa Życia.

5.3 E-learning jako forma nauczania – koncepcja warsztatów „analiza ryzyka w ramach planowania kryzysowego na szczeblu lokalnym"

Tomasz Plasota, Inga Abgarowicz

Wprowadzenie

W chwili obecnej coraz trudniej wyobrazić sobie życie codzienne współczesnego człowieka bez Internetu. Potencjał nowych technologii wykorzystywany jest w wielu dziedzinach życia, w tym również w procesie kształcenia. Wykłady w formie plików tekstowych, audio lub wideokonferencji, wirtualne laboratoria czy wirtualne konsultacje to tylko niektóre z form nauczania oferowanych za pośrednictwem Internetu[1]. Przedsięwzięcia te określa się mianem e-learningu. W dosłownym rozumieniu oznacza on rodzaj uczenia się przy pomocy urządzeń elektronicznych. E-learning definiuje się jako sposób przekazywania wiedzy, dzięki któremu wykorzystuje się różne technologie informatyczne oraz środki przekazu multimedialnego[2]. Stanowi więc połączenie dwóch elementów tj. klasycznego nauczania służącego przekazywaniu wiedzy oraz technologii wspierającej ten proces. W Polsce ta forma nauczania funkcjonuje pod nazwami kształcenia na odległość, kształcenia internetowego, asynchronicznego czy też zdalnego[3].

Przyjmuje się, iż początki e-learningu sięgają lat 80., kiedy to wyznaczono standardy nauczania na odległość. Wówczas rozwijany był głównie na amerykańskich uczelniach w formie wsparcia dydaktycznego dla nauczania standardowego[4]. Z biegiem czasu e-learning jako forma nauczania znalazł szerokie zastosowanie zarówno w „tradycyjnej" edukacji, jak również w świecie biznesu i firm szkoleniowych. Kształcenie tą metodą zdobywa wciąż nowych zwolenników. Wskazuje się, iż coraz więcej osób wyraża chęć kształcenia w tej

1 *E-learning w Akademii Górniczo-Hutniczej, Wprowadzenie do e-learningu*, Centrum e-learningu AGH, Kraków 2008, s. 5.

2 R. Tadeusiewicz, R. Chorąś, R. Rudowski (red.), *Leksykon e-nauczania*, WSH-E Łódź 2007, s. 25.

3 J. Szewczyk, *Metodyka e-learningu w kontekście szkoleń internetowych z zakresu OC, OL i ZK* [w:] „Kwartalnik Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza" 2010, nr 4, s. 2.

4 M. Basiewicz, *E-learning* [w:] „Kwartalnik Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza" 2009, nr 2, s. 1.

formie. Ponadto coraz więcej instytucji oferuje rozmaite kursy w formie nauczania na odległość. Rozwijane są coraz to nowsze techniki, aplikacje oraz narzędzia, dzięki którym e-learning staje się jeszcze bardziej atrakcyjny i użyteczny[5].

Kształcenie tego typu popularne jest zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i krajach Europy Zachodniej. Z kolei w Polsce e-learning wciąż nie jest zbyt powszechnie stosowaną formą edukacyjną. Niemniej jednak, idea zdalnego nauczania w naszym kraju stopniowo rozwija się. Pomimo że nadal wielu Polaków nie korzystało jeszcze z tej formy kształcenia, wiedza na temat e-learningu oraz jego specyfiki jest stosunkowo duża. Ponadto e-learning znajduje coraz szersze zastosowanie w firmach[6].

Pierwsze inicjatywy związane z wykorzystaniem w Polsce e-learningu na potrzeby przeprowadzenia szkoleń dla pracowników administracji publicznej oraz personelu służb ratowniczych w obszarze zarządzania kryzysowego, pojawiły się ponad dziesięć lat temu. Szkolenia internetowe z zakresu zarządzania w stanach zagrożeń i doskonalenia systemu ochrony ludności czy też program szkoleniowy dla strażaków OSP to tylko wybrane przedsięwzięcia, które zrealizowano na przestrzeni ostatnich kilku lat. W ramach niniejszego artykułu zaprezentowana zostanie koncepcja warsztatów: *Analiza ryzyka w ramach planowania kryzysowego na szczeblu lokalnym*, które zostały przygotowane w toku realizacji projektu *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP*.

E-learning jako forma nauczania

Definicje e-learningu w wyraźny sposób akcentują wykorzystanie technologii. Niemniej jednak, nie oznacza to, iż niniejszą formę nauczania należy utożsamiać z systemami informatycznymi. Wskazuje się bowiem, że główną częścią definicji terminu „e-learning" są „działania szkoleniowe". Przyjmuje się, iż głównym celem tej formy edukacyjnej jest nauczenie tj. zdobycie nowej wiedzy lub doskonalenie posiadanej wiedzy, umiejętności czy też kompetencji zawodowych. W tym względzie technologie informatyczne pełnią jedynie funkcję wspomagającą. Zapewniają możliwość dystrybucji danych oraz ich przetwarzania[7].

5 L. Ochnio, A. Orłowski (red.), *Technologie i narzędzia e-learningu*, Wyd. SGGW, Warszawa 2011, s. 3.

6 S. Kuruliszwili, *E-learning w kształceniu służb społecznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2013, s. 57.

7 M. Hyla, *Przewodnik po e-learningu*, Wyd. ABC a Wolters Kluwer business, Kraków 2009, s. 24.

E-learning jako formę nauczania rozpatruje się przez pryzmat organizacji w ramach której jest wdrażany. Wskazuje się bowiem, że nowe technologie są jednym z czynników, które wpływają na sposób funkcjonowania firm i instytucji. Uznaje się, iż warunkiem odniesienia sukcesu w implementacji systemu informatycznego wspomagającego e-learning jest zmiana sposobu funkcjonowania organizacji w zależności od zaistniałych potrzeb. Może się bowiem okazać, że niezbędne będzie przemodelowanie podstawowych procesów organizacyjnych, w tym np. procesu szkoleń czy procesów kadrowych[8].

Wdrożenie e-learningu w organizacji może mieć pozytywny wpływ na procesy korporacyjne. Może pozwolić na usprawnienie edukacji pracowników, przyczyniając się tym samym do wprowadzenia zarządzania wiedzą, jak również umożliwić uzyskanie pełnego obrazu umiejętności oraz kompetencji pracownika, zespołu oraz całej organizacji. Dzięki temu łatwiej zarządzać personelem. E-learning istotnie wpływa na kulturę organizacyjną, której zmiana jest znaczącym problemem podczas implementacji tej formy nauczania w organizacji[9]. Wykorzystanie tej formy kształcenia wymaga bowiem zmiany sposobu myślenia i wypracowania wśród osób szkolonych wewnętrznej motywacji, samodyscypliny oraz systematyczności. Co za tym idzie, niezwykle ważne jest, aby procesowi wdrażania e-learningu towarzyszył odpowiedni program motywacji pracowników. Tym bardziej, że w ramach idei e-learningu proponuje się model szkoleń, które dostosowane są do potrzeb osoby szkolonej (*just for me*), są organizowane wtedy, gdy są potrzebne (*just in time*), jak również uczą w stopniu wystarczającym (*just enough*)[10].

E-learning można wdrażać zarówno wewnątrz firmy, jak również znaleźć dla niego zastosowanie na zewnątrz organizacji. Tak czy inaczej, jego wprowadzenie wymaga zaangażowania wielu osób o odmiennych zakresach odpowiedzialności. Działania e-learningowe mają bardzo szeroki zakres, na który składają się następujące części:

– technologia, która obejmuje infrastrukturę (sieć, serwery, stacje robocze) oraz systemy informatyczne (oprogramowanie);

– treść szkoleniowa, której potencjał stanowią kursy e-learningowe, jak również inne materiały, dane, informacje czy też komunikaty wchodzące w skład procesu edukacyjnego;

– usługi nauczania zdalnego na które składają się wszelkie aktywności związane z uruchomieniem, wsparciem oraz rozwojem procesów e-learningu w organizacji[11].

8 Tamże, s. 29.

9 Tamże, s. 30.

10 Tamże, s. 32.

11 M. Hyla, *Przewodnik po e-learningu*, Wyd. ABC a Wolters Kluwer business, Kraków 2009, s. 47.

Rozwój metod i form szkoleniowych, w tym także elektronicznych form kształcenia pracowników łączy się z koniecznością zastosowania narzędzi, które będą wspierały omawianą formę nauczania. Za takie narzędzie uznaje się platformę e-learningową. Jest to system informatyczny, który zapewnia zarządzanie rozwojem pracowników w ujęciu podstawowym, zaś w przypadku platform zaawansowanych umożliwia realizację procesów zarządzania wiedzą pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie. System ten oparty jest na bazie danych, w której zbierane są informacje na temat wszystkich pracowników, uwzględniając ich strukturę, miejsce w hierarchii oraz kulturę organizacyjną[12].

Platformy e-learningowe mają budowę modułową. Zgodnie z obowiązującymi standardami do takich modułów należą: rekrutacja, rozwój, motywowanie, ocena oraz zarządzanie talentami. Innymi słowy, przy pomocy platformy realizuje się procesy rekrutacji, rozwoju pracowników, motywowania, oceniania itp.[13] Dzięki jej zastosowaniu możliwa jest personalizacja procesu rozwoju pracowników, którzy pochodzą z różnych grup zawodowych, legitymują się różnym poziomem motywacji oraz zróżnicowanym poziomem kompetencji zawodowych. Narzędzie to wspomaga różne procesy zarządzania wiedzą, w tym lokalizację wiedzy, rozwijanie wiedzy, dzielenie się wiedzą, jej rozpowszechnianie, jak również wykorzystywanie zdobytej wiedzy[14].

E-learning jako forma nauczania ma zarówno swoje zalety, jak i wady. Wśród zalet zdalnego nauczania wymienia się:

– elastyczność i mobilność (możliwe jest prowadzenie procesu dydaktycznego w dowolnym miejscu i czasie, nawet 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu);

– brak ograniczeń terytorialnych (istnieje możliwość uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez szkoły, uczelnie, firmy szkoleniowe, zlokalizowane w dowolnym miejscu na świecie);

– możliwość lepszego i bardziej efektywnego zarządzania czasem nauki i pracy (udział w szkoleniu nie wiąże się z koniecznością opuszczenia miejsca pracy, domu czy rodziny, pozwala również na łączenie różnych aktywności w sferze zawodowej i prywatnej);

– szerszy dostęp do wiedzy (udział w e-learningu pozwala na pełne wykorzystanie wszelkich internetowych zasobów informacyjnych);

12 M. Plebańska, *Platforma e-learningowa jako trzon systemu zarządzania wiedzą pracowników*, Wydawnictwo edu-Libri, Warszawa–Kraków 2013, s. 160.

13 Tamże, s. 160–161.

14 Tamże, s. 151.

– możliwość indywidualizacji tempa i sposobu nauki (uczący się może w sposób dowolny zarządzać swoim procesem uczenia);

– oszczędność finansowa (pozwala na ograniczenie kosztów dojazdów, noclegów czy wynajmu sal szkoleniowych);

– rozwój kompetencji w zakresie ICT (udział w zdalnym nauczaniu umożliwia poznanie nowoczesnych technologii, tym samym zapobiegając wykluczeniu cyfrowemu);

– monitoring postępów uczącego się (nauczyciele mogą w łatwy sposób określić stopień opanowania przez uczniów omawianego materiału);

– rozwój samodzielności, kreatywności, umiejętności pracy w grupie (e-learning wiąże się z koniecznością prowadzenia ścisłej współpracy między uczniem a nauczycielem, wspomaga pracę zespołową, poza tym kształcenie w tej formie wymaga od uczącego się przejawiania inicjatywy i aktywności);

– możliwość szybkiego modyfikowania zasobów edukacyjnych (poprawki i modyfikacje materiałów edukacyjnych można wprowadzać zarówno podczas trwania zajęć on-line lub po zakończeniu kolejnego kursu e-learningowego[15].

E-learning jako forma nauczania ma również swoje wady i ograniczenia. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że należą do nich:

– pośredni, realizowany najczęściej w formie pisemnej kontakt uczestników procesu dydaktycznego (może zwiększyć prawdopodobieństwo pojawienia się zakłóceń komunikacyjnych);

– trudności w utrzymaniu stałej aktywności uczestników zajęć zdalnych (niewłaściwe zaplanowanie nauki przez uczniów może powodować u nich stres, poczucie izolacji, z kolei dla nauczyciela ów stres może wynikać z braku aktywności ucznia podczas zajęć);

– trudność w utrzymaniu odpowiedniej motywacji do nauki (e-learning wymaga dużej samokontroli u użytkowników systemu e-learningowego);

– bariera technologiczna (obawa ze strony uczącego się, iż posiada on zbyt małe umiejętności związane z technologiami informatycznymi, aby efektywnie brać udział w procesie dydaktycznym realizowanym z użyciem e-learningu);

– plagiat, ściąganie (udział w zdalnym procesie nauczania niesie za sobą niebezpieczeństwo, iż prace będą wykonane niesamodzielnie np. poprzez ściąganie tj. przesyłanie sobie odpowiedzi na pytania testowe oraz rozwiązań zadań, jak również że pewne treści zawarte w Internecie będą kopiowane i podpisywane jako własne);

15 W. Przybyła, M. Ratalewska, *Poradnik dla projektujących kursy e-learningowe*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2012, s. 15–17.

– duży nakład pracy projektantów procesu dydaktycznego (zajęcia e-learningowe wymagają przygotowania wielu materiałów dydaktycznych np. prezentacji, tematów do dyskusji, zadań zamkniętych i otwartych);

– konieczność posiadania różnorodnych i złożonych kompetencji przez osoby opracowujące kursy (przygotowanie materiałów edukacyjnych wymaga wielu kompetencji, jak również zaangażowania znacznej liczby osób)[16].

E-learning jest więc formą nauczania, którą należy rozpatrywać w wielu różnych aspektach. Od osób projektujących systemy e-learningowe zależy więc, na ile uda się wykorzystać wszelkie zalety oraz korzyści wynikające z zastosowania tej formy nauczania oraz na ile będzie możliwe ograniczenie wad tej metody kształcenia.

E-learning w obszarze zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej

W chwili obecnej e-learning jako forma nauczania, wykorzystywany jest również w obszarze zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. Pierwsze próby przeprowadzenia szkoleń internetowych dla pracowników administracji samorządowej z zakresu zarządzania w stanach zagrożeń i doskonalenia systemu ochrony ludności podjęto w 2003 roku. Była to inicjatywa Biura Szkolenia KG PSP przy udziale Szkoły Głównej Służby Pożarniczej[17]. Celem szkolenia było przekazanie uczestnikom wiedzy i aktualnych, obowiązujących rozwiązań w wyżej wymienionych dziedzinach.

W ramach pierwszej edycji tego przedsięwzięcia uczestnicy korzystali w znacznej mierze z treści wykładów udostępnionych przez Internet w formie plików tekstowych. W kolejnych edycjach szkolenia, które odbyły się w 2006 oraz 2008 roku, organizatorzy zaoferowali kursantom szerszą gamę funkcjonalności w tym zakresie. W trzeciej z nich, treści wykładów zostały przedstawione uczestnikom nie tylko w formacie pdf, ale także w formie strony internetowej w języku HTML. Dzięki temu zapewniono użytkownikom możliwość interaktywnego korzystania ze wskazanych w nim adresów internetowych, uzupełniających podstawowe źródła wiedzy. Ponadto udostępniono uczestnikom narzędzia interaktywnej pracy oraz funkcjonalności pozwalające na komunikację z nauczycielem. Na potrzeby szkolenia wykorzystano dostępne na

16 W. Przybyła, M. Ratalewska, *Poradnik dla projektujących kursy e-learningowe*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2012, s. 17–18.

17 J. Szewczyk, *Metodyka e-learningu w kontekście szkoleń internetowych z zakresu OC, OL i ZK* [w:] „Kwartalnik Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza" 2010, nr 4, s. 2.

platformie MOODLE narzędzia, w tym ćwiczenia interaktywne typu zadania, quiz, pytania typu: prawda czy fałsz oraz głosowanie[18].

Kolejnym przykładem zastosowania e-learningu jako formy nauczania jest opracowanie programu szkoleniowego dla strażaków – ochotników OSP w ramach realizacji projektu „Wioska internetowa". Przedsięwzięcie to przeprowadzono z inicjatywy Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwpożarowej – Państwowym Instytutem Badawczym oraz firmą Optoland. Materiał szkoleniowy przewidziany dla uczestników programu zamieszczony jest na platformie internetowej. Pozwala na naukę oraz zaznajomienie się z treściami programowymi bez konieczności dojazdu do ośrodków szkoleniowych, często znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania. Szkolenie to dedykowane jest zarówno obecnej kadrze strażaków OSP oraz nowo przyjętym strażakom. Dla pierwszej z wymienionych grup jest to doskonała okazja do powtórki wiadomości z zakresu ratownictwa i użycia sprzętu przeciwpożarowego, z kolei dla drugiej jest to szansa na opanowanie wiedzy z tego zakresu. Sam materiał szkoleniowy składa się z dwóch bloków tematycznych tj.:

– Bloku A: Ochrona Ludności (obejmuje zestaw szkoleń z zakresu ochrony ludności a adresowany jest głównie do ludności zamieszkałej na terenach pozamiejskich)

– Bloku B: Ratownictwo OSP (obejmuje zestaw szkoleń pozwalających ratownikom JOT OSP na zapoznanie się z treściami przewidzianymi obowiązującymi programami nauczania, jak również na przygotowanie się do ćwiczeń praktycznych ze sprzętem)[19].

Innym przykładem praktycznego zastosowania e-learningu jest przeprowadzenie szkolenia dotyczącego programu wspomagającego Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego ELIKSIR, które zostało przygotowane przez firmę PLOCMAN Sp. z o.o. Realizację tego przedsięwzięcia zlecił Zarząd Główny Ochotniczych Straży Pożarnych, bazując na założeniach merytorycznych stworzonych przez Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej – Państwowy Instytut Badawczy dla gminnych jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, iż sama idea wdrożenia elektronicznego szkolenia narodziła się wraz z rozwojem samej aplikacji. Najistotniejszymi elementami szkolenia były wizualizacja systemu oraz możliwość weryfikacji zdobytej wiedzy[20].

18 J. Szewczyk, *Metodyka e-learningu...*, dz. cyt., s. 5.

19 http://www.cnbop.pl/pl/wioska-internetowa (25 maja 2015).

20 M. Basiewicz, *E-learning* [w:] „Kwartalnik Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza" 2009, nr 2, s. 4–5.

Szkolenie zostało stworzone w środowisku Flash. Uznaje się je za technologię wykorzystującą strumień przesyłanych danych. Pozwala na odtwarzanie aplikacji, w sytuacji gdy nie wszystkie dane dotarły do użytkownika. Dzięki wykorzystaniu tej technologii możliwe jest wykorzystywanie sekwencji zmian na ekranie (w efekcie znacząco skraca to długość szkolenia).

Niniejsze szkolenie podzielono na kilka elementów. Pomimo iż uznano, że osoby szkolone nie muszą przechodzić poszczególnych części kursu po kolei, zalecono aby te z nich, które po raz pierwszy miały styczność z programem, odbyły całe szkolenie. W oparciu o tak zdefiniowane założenia stwierdzono, iż dobrze zaprojektowane środowisko e-learningowe pozwala na wykorzystanie obrazu, dźwięku, animacji oraz interakcji użytkownika z komputerem. Główną ideą, która przyświecała twórcom aplikacji szkoleniowej ELIKSIR było uniknięcie sytuacji w której nastąpiłby przerost formy nad treścią prezentowaną podczas szkolenia[21].

Następnym przykładem wykorzystania e-learningu w obszarze zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej jest funkcjonowanie platformy e-learningowej Szkoły Głównej Służby Pożarniczej. Obejmuje ona m.in.:

– szkolenia przeznaczone dla studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych (tj. szkolenie biblioteczne oraz procesy informacyjny, czyli kurs w formie blended learning będący uzupełnieniem zajęć laboratoryjnych prowadzonych w uczelni);

– szkolenia dla słuchaczy studiów podyplomowych z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy;

– szkolenia dla inspektorów ochrony przeciwpożarowej[22].

Wśród funkcjonalności platformy e-learningowej SGSP wymienia się zaś: moduł utrzymywania kontaktu prowadzącego z uczestnikami za pomocą narzędzi komunikacyjnych tj. poczty elektronicznej, forum lub czatu, jak również bazę interaktywnych, samosprawdzających testów. Przeprowadza się je w formie quizu wielokrotnego wyboru, otwartych pytań, pytań typu: prawda–fałsz, przeciągnij–upuść czy też pytań off-line, w ramach których student/uczestnik/słuchacz musi wykonać zadanie bez użycia komputera[23].

Przedstawione powyżej przedsięwzięcia stanowią jedynie wybrane przykłady wykorzystania e-learningu w obszarze zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. Niemniej jednak, doświadczenia zdobyte

21 M. Basiewicz, *E-learning* [w:] „Kwartalnik Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza" 2009, nr 2, s. 6–7.

22 https://elearning.sgsp.edu.pl/, (25.05.2015).

23 https://elearning.sgsp.edu.pl/mod/resource/view.php?id=228 (25.05.2015).

przez instytucje opracowujące kursy e-learningowe w rozpatrywanym zakresie, mogą posłużyć innym podmiotom planującym wprowadzenie tej formy nauczania w ramach prowadzonej działalności. W związku z tym istotną kwestią wydaje się każdorazowa weryfikacja przydatności funkcjonalności oferowanych przez narzędzia internetowe pod kątem ich oceny przez uczestników szkoleń. Można tego dokonać przez przeprowadzenie ankiety, która z jednej strony pozwoli na zbadanie poziomu zadowolenia uczestników z odbytego szkolenia, a z drugiej strony na wskazanie błędów, które należy poprawić lub braków, które należy uzupełnić. Niewątpliwie, tworząc aplikację szkoleniową, należy pamiętać, iż nie możemy przewidzieć profilu odbiorcy, jego preferencji, stopnia umiejętności posługiwania się komputerem czy też szybkości czytania oraz analizowania treści[24]. Stąd też zachodzi konieczność jej przygotowania w taki sposób, aby w jak największym stopniu dostosować ją do indywidualnych potrzeb użytkowników.

Prace naukowo-badawcze w obszarze wykorzystania oceny ryzyka na potrzeby planowania kryzysowego w ramach systemu zarządzania kryzysowego RP

E-learning jako forma nauczania wpisuje się również w zakres prac naukowo-badawczych związanych z wykorzystaniem oceny ryzyka na potrzeby planowania kryzysowego. W chwili obecnej realizowany jest projekt badawczy pt.: *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP*. Jest on finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Realizację projektu rozpoczęto w 2013 r., zaś przewidywany okres jego zakończenia to lipiec 2015 r. Biorą w nim udział Szkoła Główna Służby Pożarniczej (jako lider projektu), Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej – Państwowy Instytut Badawczy, Akademia Obrony Narodowej, Politechnika Warszawska oraz firma Medcore Sp. z o.o.[25]

Badania w tym obszarze rozpoczęto z uwagi na fakt, iż obecnie brakuje efektywnej metodyki identyfikacji zagrożeń oraz szacowania ryzyka ich wystąpienia, możliwej do wykorzystania na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP.

Głównym celem niniejszego projektu jest opracowanie metodyki oceny ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowej, w tym zniszczenia lub zakłócenia

24 M. Basiewicz, *E-learning*, dz. cyt., s. 7.

25 W. Skomra, *Zdolność zarządzania ryzykiem jako nowe wyzwanie dla systemu zarządzania kryzysowego* [w:] D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym Organizacja, procedury, organy i instytucje*, Warszawa 2014, s. 349.

funkcjonowania infrastruktury krytycznej, dostosowanej do wymagań dokumentów planistycznych i programowych, opracowywanych na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego. Z tak ujętego celu głównego wynikają następujące cele szczegółowe:

– Budowa podstaw teoretycznych oceny ryzyka, które byłyby wykorzystywane przez uczestników systemu zarządzania kryzysowego
– Opracowanie zasad i wytycznych określania zmiennych ryzyka
– Opracowanie zasad i wytycznych oceny zależności między systemami IK
– Określenie katalogu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego
– Opracowanie listy kryteriów akceptowalności ryzyka
– Opracowanie zasad i wytycznych zbierania niezbędnych informacji na potrzeby metodyki oceny ryzyka oraz budowy bazy danych o zagrożeniach.
– Zaprojektowanie narzędzi (w tym informatycznych pozwalających wykorzystać opracowaną metodykę).

Zakłada się, iż istotnym walorem praktycznym realizowanego projektu będzie narzędzie informatyczne, które pozwoli na wykorzystanie opracowanej metodyki. Wspomoże ono użytkownika w pracy nad oceną ryzyka w zakresie identyfikacji oraz ewidencji zagrożeń, jak również analizy i ewaluacji ryzyka. Obejmie również kompendium wiedzy na temat zagrożeń, ryzyka oraz metod analizy. Ponadto wypracowany zostanie wspólny katalog wzorców zagrożeń. Narzędzie pozwoli więc na dostarczenie podstawowych danych na potrzeby dokumentów planistycznych tj. Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz planów zarządzania kryzysowego. Umożliwi też prezentację ujednoliconych wyników oceny ryzyka.

Jednym z zadań do wykonania w trakcie realizacji projektu jest przeprowadzenie warsztatów *Analiza ryzyka w ramach planowania kryzysowego na szczeblu lokalnym*, z wykorzystaniem materiałów zgromadzonych w ramach prowadzonych badań. Istotną kwestią jest bowiem popularyzacja rezultatów projektu wśród osób biorących udział w realizacji zadań z zakresu planowania cywilnego na szczeblu lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku opracowywania dokumentów planistycznych z obszaru zarządzania kryzysowego, w tym planów zarządzania kryzysowego, w części dotyczącej oceny ryzyka. Dotyczy to zwłaszcza praktycznych aspektów prowadzonych badań tj. opracowanej w toku realizacji projektu metodyki oceny ryzyka możliwej do zastosowania na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego, jak również narzędzia informatycznego, pozwalającego na jej wykorzystanie. Tym bardziej, że wskazują na to wyniki ankiety mającej na celu określenie potrzeb organów zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli systemu w zakresie oceny ryzyka.

Potrzeby organów zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli systemu w zakresie oceny ryzyka

Przeprowadzenie ankiety w przedmiotowym zakresie było zasadne z uwagi na konieczność weryfikacji poprawności brzmienia obowiązujących regulacji prawnych oraz wytycznych odnoszących się do problematyki przeprowadzenia oceny ryzyka na potrzeby planowania kryzysowego. Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* nakłada bowiem na organy zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli systemu szereg zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym obowiązek opracowywania planów zarządzania kryzysowego oraz Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Jednym z elementów tych dokumentów planistycznych jest wskazanie zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia. Stosowne rekomendacje w tym zakresie zawarte są w Procedurze opracowania raportów cząstkowych do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz we właściwych wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, zaleceniach do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, jak również zaleceniach do gminnych planów zarządzania kryzysowego. Pierwszy ze wskazanych dokumentów został opracowany w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa[26]. Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego wydawane są przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej po zasięgnięciu opinii Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa[27]. Z kolei wydanie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego leży w gestii wojewody[28]. Analogiczny obowiązek w odniesieniu do gminnych planów zarządzania kryzysowego spoczywa na staroście[29].

W niniejszym badaniu wzięło udział 30 respondentów (pracowników urzędów obsługujących organy administracji samorządowej)[30]. Ankietowanych zapytano o ocenę obowiązujących regulacji prawnych oraz istniejących wytycznych w tym zakresie pod kątem ich jasności, przejrzystości oraz przydatności na potrzeby opracowania dokumentów planistycznych. Poproszono ich również o wskazanie ewentualnych propozycji zmian. Pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety dotyczyły także określenia potrzeb organów zarządzania kryzysowego w odniesieniu do oceny ryzyka. Respondenci zosta-

26 Procedura opracowania raportu cząstkowego do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2010.

27 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 580 z późn. zm., art. 14 ust. 3.

28 Tamże, art. 14 ust. 2 pkt 2a).

29 Tamże, art. 17 ust. 2 pkt 2c).

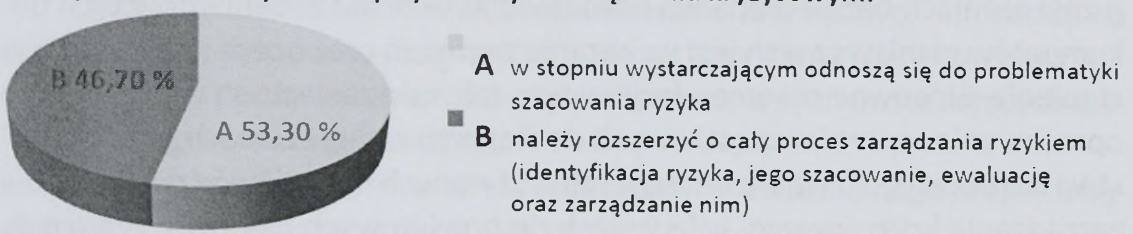
30 Stan na dzień 7 maja 2015 r.

li zapytani też o to, jak zapatrują się na możliwość organizacji przedsięwzięć szkoleniowo-edukacyjnych wzbogacających wiedzę z zakresu omawianych zagadnień, jak również co myślą o wsparciu procesu analizy ryzyka nowymi technologiami tj. np. narzędziami informatycznymi.

Poniżej zaprezentowano wybrane wyniki ankiety, ze szczególnym uwzględnieniem tematyki podjętej w niniejszym artykule.

Respondentów zapytano m.in. o ocenę obowiązujących przepisów ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, w części dotyczącej problematyki szacowania ryzyka.

1. Czy zdaniem Pani/Pana zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym:

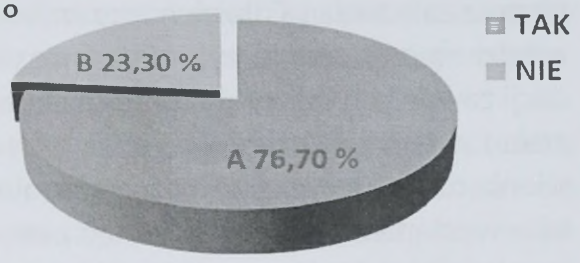


Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki wskazują, iż w opinii nieco ponad połowy ankietowanych zapisy ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* w stopniu wystarczającym odnoszą się do problematyki szacowania ryzyka. Niemniej jednak, prawie co drugi z respondentów zauważył, że należy rozszerzyć je o cały proces zarządzania ryzykiem obejmujący identyfikację ryzyka, jego szacowanie, jak również ewaluację oraz zarządzanie nim. Wyniki te prowadzą do refleksji nad potrzebą zmian istniejących regulacji prawnych w kierunku usankcjonowania prawnego całego procesu zarządzania ryzykiem. Wskazują również na to, że przedstawiciele administracji rządowej oraz samorządowej wykonujący pracę z zakresu planowania cywilnego oraz szacowania ryzyka, mają świadomość konieczności zmian regulacji prawnych w przedmiotowym zakresie. Oznacza to, że ich punkt widzenia podąża za założeniami norm z zakresu zarządzania ryzykiem oraz rozwiązaniami stosowanymi w wybranych krajach w ramach przyjętych w tych państwach metodyk oceny ryzyka.

Kolejne pytanie zawarte w kwestionariuszu ankiety dotyczyło oceny wytycznych/zaleceń do planów zarządzania kryzysowego wydanych przez właściwy organ pod kątem treści odnoszących się do zagadnień identyfikacji oraz szacowania ryzyka.

2. Czy wydane przez właściwy organ wytyczne/zalecenia do planów zarządzania kryzysowego odnoszą się do zagadnień identyfikacji i szacowania ryzyka?



Źródło: opracowanie własne.

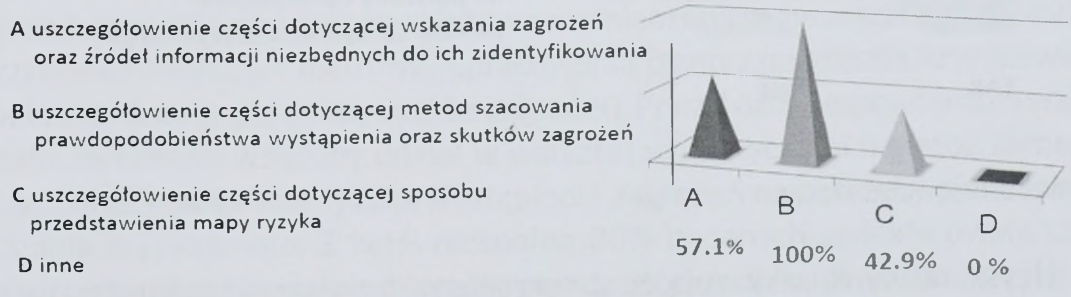
W opinii nieco ponad ¾ badanych, wyżej wymienione dokumenty odnoszą się do zagadnień identyfikacji i szacowania ryzyka. Należy jednak zwrócić uwagę, iż sporą grupę stanowią respondenci, które mają przeciwne zdanie na ten temat (23,30% ankietowanych). Świadczyć to może nie tyle o całkowitym pominięciu tych kwestii w stosownych wytycznych oraz zaleceniach do planów zarządzania kryzysowego, lecz o tym, że zagadnienia te być może nie są w wystarczający sposób doprecyzowane, w świetle konieczności wypełnienia obowiązku opracowywania wyżej wymienionych dokumentów planistycznych, w części dotyczącej oceny ryzyka.

Kolejne pytanie dotyczyło jasności i przejrzystości właściwych wytycznych oraz zaleceń do planów zarządzania kryzysowego, w odniesieniu do zagadnień związanych z identyfikacją oraz szacowaniem ryzyka.

3. Jeśli TAK to czy są one dla Pani/Pana zrozumiałe?



4. Jeżeli NIE to które z wymienionych zmian w wytycznych/zaleceniach do planów zarządzania kryzysowego w zakresie identyfikacji i szacowania ryzyka należałoby wprowadzić? (można zaznaczyć kilka odpowiedzi)

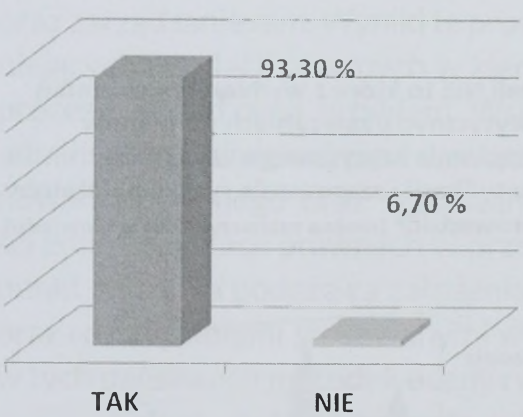


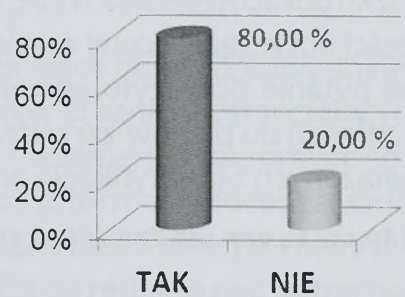
Źródło: opracowanie własne.

W tym względzie aż 92% ankietowanych uznało, że wspomniane wytyczne oraz zalecenia są dla nich zrozumiałe. Z kolei respondenci, którzy w odpowiedzi na poprzednie pytanie zakwestionowali obecne brzmienie rekomendacji zawartych w tych dokumentach, wskazali na potrzebę przeprowadzenia zmian w tym zakresie. Wszyscy z nich zgodzili się z postulatem uszczegółowienia części dotyczącej metod szacowania prawdopodobieństwa oraz skutków wystąpienia zagrożeń. Nieco ponad połowa respondentów podkreśliła, iż należałoby doprecyzować część dotyczącą wskazania zagrożeń oraz źródeł informacji niezbędnych do ich zidentyfikowania. Z kolei nieco ponad 40% badanych wskazało na potrzebę uszczegółowienia części wytycznych lub zaleceń dotyczącej sposobu przedstawienia mapy ryzyka.

Kolejne pytania dotyczyły oceny koncepcji stworzenia systemu informatycznego wspomagającego proces oceny ryzyka na potrzeby opracowania planów zarządzania kryzysowego. Odnosiły się również do zdefiniowania potrzeb respondentów w zakresie ewentualnego udziału w przedsięwzięciach szkoleniowo-edukacyjnych wzbogacających wiedzę z zakresu omawianych zagadnień.

5. Czy zdaniem Pani/Pana należy stworzyć system informatyczny wspomagający proces oceny ryzyka na potrzeby opracowania planów zarządzania kryzysowego?





6. Czy odczuwa Pani/Pan potrzebę udziału w przedsięwzięciach szkoleniowo-edukacyjnych wzbogacających wiedzę z zakresu zagadnień związanych z dokonywaniem oceny ryzyka na potrzeby opracowania planów zarządzania kryzysowego?

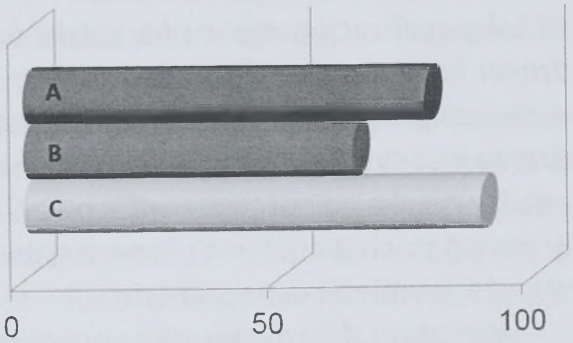
Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki wskazują, że stworzenie takiego narzędzia informatycznego zdecydowanie uważa za konieczne. Z jednej strony potwierdza to potrzebę prowadzenia prac naukowo-badawczych w tym zakresie, a z drugiej, uwidacznia, iż opracowanie takiego systemu byłoby znaczącym udogodnie-

niem dla pracowników administracji samorządowej opracowujących dokumenty planistyczne, w części dotyczącej oceny ryzyka. Tym samym mogłoby to pozwolić na poprawę jakości planów zarządzania kryzysowego, sporządzanych na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego.

Uwagę zwraca również fakt, że ponad 90% badanych odczuwa potrzebę udziału w przedsięwzięciach szkoleniowo-edukacyjnych, mających na celu podniesienie poziomu wiedzy z zakresu zagadnień związanych z dokonywaniem oceny ryzyka na potrzeby opracowania dokumentów planistycznych. Kwestii formy przeprowadzenia takich przedsięwzięć dotyczyło kolejne pytanie zawarte w kwestionariuszu ankiety.

7. Jeżeli TAK to w których przedsięwzięciach chciałaby Pani/Pan wziąć udział?
(można zaznaczyć kilka odpowiedzi)



A szkolenie dotyczące metodyki opracowania planu zarządzania kryzysowego w części dotyczącej oceny ryzyka zagrożeń A 89,30 %

B warsztaty dotyczące metod identyfikacji oraz szacowania ryzyka wystąpienia ryzyka zagrożeń na potrzeby opracowania planu zarządzania kryzysowego B 64,30 %

C możliwość skorzystania ze specjalnie przygotowanego podręcznika „Analiza ryzyka dla zarządzania kryzysowego" wzbogacającego wiedzę z zakresu oceny ryzyka na potrzeby opracowania planu zarządzania kryzysowego C 78,60 %

D inne D 3,60 %

Źródło: opracowanie własne.

Wśród różnych zaproponowanych respondentom form realizacji takich przedsięwzięć największym zainteresowaniem ankietowanych cieszyłoby się szkolenie dotyczące metodyki opracowania planu zarządzania kryzysowego w części dotyczącej oceny ryzyka zagrożeń. Ponad 60% respondentów wskazało, że chętnie wzięłoby udział w warsztatach dotyczących metod identyfikacji oraz szacowania ryzyka wystąpienia zagrożeń na potrzeby planu zarządzania kryzysowego. Z kolei niespełna 80% badanych zadeklarowało chęć skorzystania ze specjalnie przygotowanego podręcznika pt. *Analiza ryzyka dla zarządzania kryzysowego*, dedykowanego rozpatrywanym zagadnieniom.

Wyniki przeprowadzonego badania prowadzą do konstatacji, iż należałoby się zastanowić nad zmianą regulacji prawnych, jak również wytycznych oraz zaleceń odnoszących się do przygotowania planów zarządzania kryzyso-

wego w części dotyczącej oceny ryzyka. Tym bardziej, że respondenci wyrażają chęć i zainteresowanie nabyciem dodatkowej wiedzy i umiejętności, które mogliby wykorzystać na potrzeby opracowania dokumentów planistycznych. Wreszcie, wyniki ankiety niejako potwierdziły potrzebę przeprowadzenia warsztatów „Analiza ryzyka w ramach planowania kryzysowego na szczeblu lokalnym" w ramach realizacji projektu pt.: *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP*.

Koncepcja warsztatów *Analiza ryzyka w ramach planowania kryzysowego na szczeblu lokalnym*

W toku realizacji projektu *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP* przygotowane zostały warsztaty pt.: *Analiza ryzyka w ramach planowania kryzysowego na szczeblu lokalnym*. Celem ich przeprowadzenia jest systematyzacja dotychczasowej wiedzy z zakresu wykorzystania analizy ryzyka na potrzeby opracowania dokumentów planistycznych. Udział w warsztatach umożliwia również nabycie dodatkowej wiedzy i umiejętności w wyżej wymienionym zakresie.

Warsztaty skierowane są do pracowników urzędów obsługujących organy administracji samorządowej w zakresie zarządzania kryzysowego, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym wykonania ustawowego obowiązku opracowywania planów zarządzania kryzysowego na szczeblu lokalnym.

Przeprowadzane są przy pomocy platformy e-learningowej. Umieszczone zostały na niej materiały do nauki dla uczestników realizowanego przedsięwzięcia. Użytkownicy mają możliwość wielokrotnego powracania do poszczególnych partii materiału.

Na potrzeby przeprowadzenia warsztatów *Analiza ryzyka w ramach planowania kryzysowego na szczeblu lokalnym* wykorzystano materiały zgromadzone w trakcie realizacji projektu, które zostały opracowane przez zespół CNBOP-PIB oraz pozostałych konsorcjantów.

Zakres merytoryczny warsztatów obejmuje sześć następujących bloków tematycznych:

- Blok nr 1: Prawne aspekty wykorzystania oceny ryzyka na potrzeby planowania kryzysowego
- Blok nr 2: Bank dobrych praktyk z zakresu oceny ryzyka
- Blok nr 3: Ustalenie kontekstu
- Blok nr 4: Identyfikacja zagrożeń
- Blok nr 5: Analiza ryzyka
- Blok nr 6: Ocena ryzyka.

W ramach pierwszego bloku omawiana jest terminologia pojęć związanych z oceną ryzyka na podstawie wybranych zapisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*. Obejmuje on również wskazanie wymogów wynikających z obowiązku opracowania planów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego, w części dotyczącej oceny ryzyka. Ponadto przedstawione są zapisy odnoszące się do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, kładąc szczególny nacisk na cel opracowania dokumentu, jego elementy składowe oraz wskazanie podmiotów sporządzających Raport. Omawiane są także regulacje odnoszące się do wykorzystania oceny ryzyka na potrzeby opracowania dokumentów planistycznych z obszaru ochrony infrastruktury krytycznej. Co więcej, materiał uwzględnia przepisy prawa unijnego, które nakładają na Polskę obowiązek spełnienia wymogów wynikających z uczestnictwa Polski w Unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności w aspekcie zarządzania ryzykiem.

W drugim bloku tematycznym przedstawione są założenia wybranych standardów z zakresu zarządzania ryzykiem. W materiale znajduje się odwołanie do części zapisów norm PN-ISO 31000:2012 Zarządzanie ryzykiem – zasady i wytyczne, PKN-ISO Guide 73:2012 Zarządzanie ryzykiem – Terminologia oraz ISO/IEC 31010:2009 Risk management – Risk Assessment Techniques. Szczególną uwagę zwraca się na wskazanie zasad zarządzania ryzykiem, wytycznych funkcjonujących w tym obszarze, terminologii podstawowych pojęć oraz omówienie technik i narzędzi oceny ryzyka. Wykorzystuje się również część terminów pochodzących ze słownika pojęć z zakresu oceny ryzyka, powstałego przy udziale poszczególnych konsorcjantów w toku realizacji projektu.

W ramach trzeciego bloku zagadnień przedstawiony jest opis elementu poprzedzającego identyfikację zagrożeń tj. ustalenie kontekstu. W materiale znajduje się odwołanie do wybranych dokumentów z zakresu oceny ryzyka, poddanych analizie w trakcie realizacji zadań projektowych. Uwzględnia się m.in. założenia przywoływanej w poprzednim bloku tematycznym normy PN-ISO 31000:2012 Zarządzanie ryzykiem – zasady i wytyczne. Element ustalenia kontekstu omawiany jest również w oparciu o założenia metodyk oceny ryzyka stosowanych w wybranych krajach, w tym metodyki „irlandzkiej", „kanadyjskiej" oraz „niemieckiej". Wreszcie przedstawione są ustalenia w przedmiotowym zakresie, wynikające z wypracowanej w projekcie metodyki analizy ryzyka, możliwej do zastosowania na poszczególnych szczeblach systemu zarządzania kryzysowego.

Czwarty blok tematyczny dotyczy problematyki identyfikacji zagrożeń. W materiale omawiane są główne rekomendacje zawarte w przykładowych wytycznych i zaleceniach do planów zarządzania kryzysowego, w części odnoszącej się do identyfikacji zagrożeń. Przedstawione są również zapisy Procedury opracowania raportów cząstkowych do Raportu o zagrożeniach

bezpieczeństwa narodowego. Szczególną uwagę poświęca się wskazaniu katalogu działań podejmowanych na potrzeby pozyskania danych niezbędnych do zidentyfikowania zagrożeń. Następnie w oparciu o wyniki projektu przedstawia się propozycję wstępnego katalogu zagrożeń stanowiącego podstawę (sugestię) dla podmiotów rozpoczynających analizę ryzyka na swoich obszarach. Ponadto wskazuje się na elementy niezbędne do sporządzenia katalogu zagrożeń. W kolejnej części czwartego bloku tematycznego zamieszczona jest charakterystyka wybranych metod identyfikacji zagrożeń oraz działań służących do zbierania informacji niezbędnych do ich wskazania. Omawiane są również metody scenariuszowe. Co więcej, przedstawione są przykłady ich praktycznego wykorzystania na potrzeby identyfikacji zagrożeń oraz budowy scenariuszy możliwych zdarzeń.

W ramach piątego bloku tematycznego omawiane są rozwiązania odnoszące się do szacowania czynników prawdopodobieństwa oraz skutków wystąpienia scenariuszy możliwych zdarzeń w procesie analizy ryzyka. Ponadto przedstawione są skale prawdopodobieństwa i skutków przyjęte w Procedurze opracowania raportów cząstkowych do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. W materiale znajduje się również odwołanie do rozwiązań stosowanych w wybranych krajach. Pod uwagę wzięte są skale prawdopodobieństwa i skutków przyjęte w „niemieckiej", „holenderskiej" oraz „szwedzkiej" metodyce oceny ryzyka.

Szósty blok tematyczny dotyczy sposobów prezentacji ryzyk. Materiał obejmuje problematykę map ryzyka, ich rodzajów, jak również ich charakterystyki. Szczególna uwaga poświęcona jest matrycom ryzyka, za pomocą których klasyfikuje się je do kategorii deskryptywnych oraz punktowych (liczbowych). Przedstawione są również zagadnienia związane z mapami podatności oraz mapami zagrożeń. Prezentowana jest m.in. matryca ryzyka, przyjęta na potrzeby opracowania raportów cząstkowych do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Wskazywane są również sposoby prezentacji ryzyk stosowane przez wybrane państwa, zgodnie z założeniami przyjętych w tych krajach metodyk oceny ryzyka. Pod uwagę bierze się rozwiązania praktykowane w Niemczech, Irlandii, Holandii, Kanadzie oraz Wielkiej Brytanii. Ponadto omawiane są zagadnienia związane z akceptacją ryzyka, w tym sposoby definiowania tej kategorii oraz jej zastosowanie w procesie oceny ryzyka. Prezentowane są rozwiązania w tym zakresie, przyjęte w Procedurze opracowania raportu cząstkowego do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Szósty blok tematyczny obejmuje także wskazanie metod określenia akceptowalności zidentyfikowanego ryzyka opartych na modelach scenariuszowym oraz analizy przypadku. Ponadto wskazywane są inne wybrane metody, które mogą być przydatne w tym celu.

Po zapoznaniu się z każdą z sześciu części materiału stanowiącego kompendium wiedzy, uczestnicy warsztatów rozwiązują testy weryfikujące wiedzę zdobytą w ramach poszczególnych bloków tematycznych. Użytkownicy platformy e-learningowej mają możliwość wielokrotnego podejścia do testów, aż do momentu ich ostatecznego zaliczenia.

Testy podsumowujące przeprowadzane są przy pomocy następujących czterech form zadawania pytań:

- pytań jednokrotnego wyboru
- pytań wielokrotnego wyboru
- pytań typu „uzupełnij luki"
- pytań typu: „prawda czy fałsz".

Wnioski

E-learning stanowi dziś coraz popularniejszą formę nauczania w sektorze publicznym oraz prywatnym. Wprawdzie w Polsce trend ten nie przybrał na sile, tak jak w Stanach Zjednoczonych czy w państwach Europy Zachodniej, niemniej jednak, stopniowo idea zdalnego nauczania rozwija się również w naszym kraju. Dotyczy to także przedsięwzięć szkoleniowych realizowanych w obszarze zarządzania bezpieczeństwa, w tym specyficznym jego typie jakim jest zarządzanie kryzysowe. Świadczą o tym przykłady wybranych aktywności z tym związanych, zaprezentowanych w ramach niniejszego artykułu.

Idea zdalnego nauczania w obszarze zarządzania kryzysowego znalazła również swoje zastosowanie w ramach prowadzonych prac naukowo-badawczych mających na celu wypracowanie jednolitej metodyki oceny ryzyka sytuacji kryzysowej, na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego. Wyniki ankiety dotyczącej określenia potrzeb organów zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli systemu w zakresie oceny ryzyka, przeprowadzonej w toku realizacji projektu pt.: *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP*, jednoznacznie wskazały, iż pracownicy urzędów obsługujących organy samorządowe w zakresie zarządzania kryzysowego wyrażają chęć uczestnictwa w przedsięwzięciach szkoleniowo-edukacyjnych wzbogacających wiedzę z zakresu omawianych zagadnień. Przedstawiona w ramach niniejszego artykułu koncepcja warsztatów *Analiza ryzyka w ramach planowania kryzysowego na szczeblu lokalnym* wychodzi naprzeciw tym postulatom. Pozostaje mieć nadzieję, iż realizacja tego przedsięwzięcia przysporzy się zarówno do systematyzacji dotychczas posiadanej wiedzy z zakresu wykorzystania analizy ryzyka na potrzeby planowania kryzysowego, jak również do nabycia nowej wiedzy oraz umiejętności w tym zakresie. Być może doświad-

czenia wynikające z przeprowadzenia warsztatów przyczynią się do refleksji nad możliwością organizacji podobnych przedsięwzięć na znacznie szerszą skalę w przyszłości.

Bibliografia

Basiewicz M., *E-learning* [w:] Kwartalnik Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza 2009, nr 2.

E-learning w Akademii Górniczo-Hutniczej, Wprowadzenie do e-learningu, Centrum e-learningu AGH, Kraków 2008.

Hyla M., *Przewodnik po e-learningu*, Wyd. ABC a Wolters Kluwer business, Kraków 2009.

Kuruliszwili S., *E-learning w kształceniu służb społecznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2013.

Ochnio L., Orłowski A. (red.), *Technologie i narzędzia e-learningu*, Wyd. SGGW, Warszawa 2011.

Plebańska M., *Platforma e-learningowa jako trzon systemu zarządzania wiedzą pracowników*, Wydawnictwo edu-Libri, Warszawa–Kraków 2013.

Procedura opracowania raportu cząstkowego do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2010.

Przybyła W., Ratalewska M., *Poradnik dla projektujących kursy e-learningowe*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2012.

Skomra W., *Zdolność zarządzania ryzykiem jako nowe wyzwanie dla systemu zarządzania kryzysowego* [w:] Majchrzak D. (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym Organizacja, procedury, organy i instytucje*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.

Szewczyk J., *Metodyka e-learningu w kontekście szkoleń internetowych z zakresu OC, OL i ZK* [w:] „Kwartalnik Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza" 2010, nr 4.

Tadeusiewicz R., Choraś R., Rudowski R. (red.), *Leksykon e-nauczania*, WSH-E Łódź 2007.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 580 z późn. zm.

http://www.cnbop.pl/pl/wioska-internetowa

https://elearning.sgsp.edu.pl/

https://elearning.sgsp.edu.pl/mod/resource/view.php?id=228

5.4 Analiza danych statystycznych Państwowej Straży Pożarnej w kontekście osi czasowej pożarów krytycznych, liczby i rodzajów jednostek dysponowanych do tych zdarzeń na podstawie województwa małopolskiego

Robert Mazur, Damian Bąk

Wprowadzenie

Historia ludzkiej cywilizacji nierozerwalnie związana jest z wykorzystaniem procesów spalania w kluczowych gałęziach gospodarki, jak również życia codziennego. W dużym stopniu wpłynęły one na rozwój techniki, technologii a nawet kultury do stanu, w jakim znajduje się obecnie[1]. Należy stwierdzić, że stale rosnące wykorzystanie ognia jako jednego z najważniejszych czynników rozwoju gospodarczego doprowadziło do sytuacji, w której zauważa się negatywne skutki jego oddziaływania. Niejednokrotnie w gospodarstwach domowych, procesach produkcyjnych, wskutek celowego lub przypadkowego oddziaływania pożaru zostało poszkodowanych wiele osób, czy też powstały olbrzymie straty materialne.

W latach 2010–2013 na terenie Polski zamieszkałej przez ok. 38 mln mieszkańców odnotowano ok. 617 tys. pożarów. W analizowanym okresie wskutek oddziaływania czynników pożarowych śmierć poniosło 2194 osoby, a ok. 17 tys. odniosło obrażenia. Na terenie województwa małopolskiego, w analogicznym okresie, odnotowano ok. 47 tys. pożarów, w których zarejestrowano 127 ofiar śmiertelnych oraz 984 rannych[2].

Z przeprowadzonych w 2013 roku badań wynika, że średnie wartości częstości występowania pożarów, w stosunku do ogółu pożarów, wskazują klasę innych obiektów[3] (47%) oraz obiektów mieszkalnych (22%) jako miejsca,gdzie

1 N. Brushlinsky, S. Sokolov, P. Wagner, *Światowa statystyka ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa* (tłumaczenie na język polski: st. bryg. w st. spocz. mgr inż. Jan Kielin), Wydawnictwo Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, 2008 by Centre of Fire Statistics of CTIF.

2 Zob. Zespół KG PSP, „Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej", Warszawa, 2011, 2012, 2013, 2014.

3 Poprzez kod obiektu rozumie się miejsce prowadzenia działań podzielone na obiekty użyteczności publicznej, mieszkalne, produkcyjne, magazynowe, środki transportu, lasy (państwowe i prywatne) i inne. Do klasy innych obiektów zalicza się m.in.: śmietniki wolnostojące; zsypy, pomieszczenia zsypowe, śmietniki wewnątrz budynków; garaże, warsztaty samochodowe poza budynkami i wewnątrz budynków; trawy, trawniki na terenach nierolniczych, poboczach dróg i szlaków, ulic.

Jednostki Ochrony Przeciwpożarowej (JOP)[4] prowadziły działania najczęściej. Zauważa się przy tym, że ranni i ofiary śmiertelne najczęściej występowały w obiektach mieszkalnych, osiągając 75% ogółu rannych i 81% ogółu ofiar śmiertelnych pożarów[5]. Mając na uwadze powyższe wnioski, jak również fakt obecności Polski w pierwszej dziesiątce krajów UE pod względem liczby ofiar śmiertelnych pożarów[6] (tab. 1), celowa jest aktualizacja istniejących zasad i procedury w stopniu umożliwiającym minimalizację skutków oddziaływania czynników pożarowych.

Tab. 1. Średnia liczba ofiar śmiertelnych w krajach UE w roku 2010[7]

Lp.	Kraj	Liczba ludności (w tys.)	Liczba ofiar śmiertelnych (na 100 pożarów)
1.	Rumunia	21 504	1,9
2.	Łotwa	2 230	1,8
3.	Litwa	3 245	1,7
4.	Estonia	1 340	1,1
5.	Czechy	10 517	0,7
6.	Węgry	9 999	0,7
7.	Norwegia	4 858	0,7
8.	Chorwacja	4 290	0,5
9.	Finlandia	5 375	0,5
10.	Polska	38 167	0,4

Źródło: World Fire Statistics, 2012 CTIF.

Jednym z kluczowych elementów wpływających na skuteczność działań ratowniczo-gaśniczych jest badanie rozkładów czasów podjęcia i oczekiwania na podjęcie interwencji przez JOP. W szczególności dotyczy to grup obiektów o wysokich współczynnikach częstości występowania pożarów, rannych

4 JOP – jednostki ochrony przeciwpożarowej do których należą: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych, inne jednostki ratownicze.

5 Zob. R. Mazur, A. Kwasiborski, *Ocena stopnia bezpieczeństwa w aspekcie statystyk zdarzeń za lata 2007–2012. Pożary*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza 2/2013, s. 17–22.

6 Zob. T. Sawicki, *Ryzyko utraty życia w pożarze*, Przegląd Pożarniczy 10/2012, s. 22–24.

7 N. Brushlinsky, S. Sokolov, P. Wagner, *World Fire Statistics*, 2012 by Centre of Fire Statistics of CTIF, s. 21.

i ofiar śmiertelnych, jak również ich podgrup, tzw. pożarów krytycznych. Według wiedzy autorów znikoma jest wiedza nt. propozycji badań przedstawionych w opracowaniu. Dlatego też, stanowią one ciekawe spojrzenie na analizę danych operacyjnych, która w połączeniu z technologią GIS stanowi istotną wartość dodaną w procesie planowania operacyjnego.

Metodologia badań

Celem publikacji jest prezentacja wyników badań dotyczących analizy danych statystycznych PSP w kontekście rozkładów czasów operacyjnych wybranych JOP, podczas interwencji związanych z pożarami oraz pożarami krytycznymi (PK), na przykładzie województwa małopolskiego. Artykuł jest formą raportu z badań przeprowadzonych przez Centrum Naukowo Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej – Państwowy Instytut Badawczy przy współpracy ze Szkołą Główną Służy Pożarniczej w Warszawie, w ramach projektu badawczego *Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo*[8]. W ramach przeprowadzonych badań udzielono odpowiedzi na poniższe pytania badawcze:

1. Jaki odsetek, w stosunku do wszystkich pożarów, stanowią PK?
2. Do jakiego procenta PK jako pierwsze na miejsce zdarzenia docierały JRG[9], a do jakiego OSP[10] KSRG[11], OSP poza KSRG?
3. Jak przedstawiają się charakterystyki (statystyki) pożarów oraz PK w fazach wykrycia, zgłoszenia i alarmowania, podjęcia działań oraz oczekiwania na podjęcie interwencji w odniesieniu do JRG, OSP KSRG, OSP poza KSRG?
4. Jakie rozkłady przyjmują faza oczekiwania na podjęcie interwencji podczas pożarów oraz PK, w odniesieniu do JRG, OSP KSRG, OSP poza KSRG?

Na podstawie standardów określonych przez AGBF[12] opracowano, uwzględniając możliwości JOP działających na obszarze Polski, propozycję osi czasowej PK, na której ujęto składowe czasu oczekiwania na Pierwszą Po-

8 Projekt realizowany przez konsorcjum naukowe w składzie: Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego – Państwowy Instytut Badawczy, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, firma ASSECO Poland S.A., firma ITTI Sp. z o.o., w ramach środków finansowych Narodowego Centrum Badań i Rozwoju – konkurs nr 3/2012 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

9 JRG – Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza PSP.

10 OSP – Ochotnicza Straż Pożarna.

11 KSRG – Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, o którym mowa w [6].

12 AGBF (niem. *Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren*) – Stowarzyszenie Komendantów Straży Pożarnej.

moc Ratowniczą (PPR). Propozycja osi czasowej uwzględnia zapisy ustawy *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*[13] *w zakresie czasów dotarcia zespołów ratownictwa medycznego do poszkodowanego.*

Poprzez PK należy tu rozumieć pożary powodujące bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, w których do udzielenia skutecznej pomocy osobom zagrożonym niezbędna była pomoc zespołu ratowniczego zgodnie z przyjętymi standardami[14]. Zgodnie z definicją, zakresem danych statystycznych zawartym w Informacji ze Zdarzenia (IZ)[15] oraz wytycznymi w zakresie ich rejestrowania[16] pod uwagę brano „raporty", w których odnotowano rannych lub ofiary śmiertelne lub udzielano pomocy medycznej na terenie akcji lub przeprowadzano ewakuację ze strefy zagrożenia w ramach kwalifikowanej pierwszej pomocy medycznej[17].

Źródłem danych statystycznych o PK, jak również wszystkich pożarach, jest baza danych systemu SWD-ST PSP za lata 2010-2013[18]. Podstawą prawną gromadzenia danych jest rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, zawierające wzór Informacji ze Zdarzenia oraz Kartę Zdarzenia (KZ)[19]. Szczegółowy opis zawartości KZ i IZ wraz ze sposobem ich sporządzania znajduje się w *Zasadach ewidencjonowania zdarzeń w Systemie Wspomagania Decyzji - ST 3*[20].

13 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz.U. 2006 Nr 191, poz. 1410).

14 Zob. Praca zbiorowa, *Baza definicji przyjętych do realizacji projektu PSR*, niepublikowane materiały z badań w ramach projektu „Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo", CNBOP-PIB, SGSP, Warszawa 2014.

15 Zob. T. Sawicki, *Ryzyko utraty...*, dz. cyt., s. 22-24.

16 Zob. Zespół KG PSP, *Zasady ewidencjonowania zdarzeń w zmodernizowanym Systemie Wspomagania Decyzji - ST za lata 2011-2013*, Warszawa, 2012, 2013, 2014.

17 Kwalifikowana pierwsza pomoc medyczna - czynności podejmowane wobec osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego przez ratownika, do których zalicza się m.in.: resuscytację krążeniowo-oddechową; bez przyrządową i przyrządową, z podaniem tlenu oraz zastosowaniem według wskazań defibrylatora zautomatyzowanego; tamowanie krwotoków zewnętrznych i opatrywanie ran; unieruchamianie złamań i podejrzeń złamań kości oraz zwichnięć; ochronę przed wychłodzeniem lub przegrzaniem; prowadzenie wstępnego postępowania przeciwwstrząsowego poprzez właściwe ułożenie osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego; ochronę termiczną, stosowanie tlenoterapii biernej, wsparcie psychiczne osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

18 Zob. Abakus Systemy Teleinformatyczne Sp. z o.o., *System Wspomagania Decyzji - ST 3. Instrukcja użytkownika w wersji 2,5, 3.0*, Bielsko-Biała 2007.

19 Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz.U.2011.46.239).

20 Zob. Zespół KG PSP, *Zasady ewidencjonowania zdarzeń...*, dz. cyt.

Zakres informacyjny danych niezbędny do przeprowadzenia badań uniemożliwiał skorzystanie ze standardowych mechanizmów selekcji danych z systemu SWD-ST. Na etapie selekcji danych konieczne okazało się opracowanie dedykowanych zapytań SQL[21] do bazy danych ORACLE PSP. Zapytania agregowały dane pochodzące z różnych obszarów informacyjnych systemu, w tym: KZ[22] (karta zakładana na etapie przyjęcia zgłoszenia alarmowego przez dyżurnych stanowiska kierowania PSP), danych o zadysponowanych do zdarzeń siłach i środkach (SiŚ) JOP[23] znajdujących się w rejestrze wyjazdów SWD-ST, danych nt. JOP z których pochodziły zadysponowane SiŚ[24] oraz wybranych danych z „Meldunku" ze zdarzenia (IZ)[25].

Referencyjnym punktem odniesienia badań jest oś czasowa udzielania pierwszej pomocy ratowniczej podczas PK. Najistotniejszymi jej elementami są fazy wykrycia pożaru, zgłoszenia i alarmowania, podjęcia działań oraz oczekiwania na podjęcie interwencji (rys. 1).

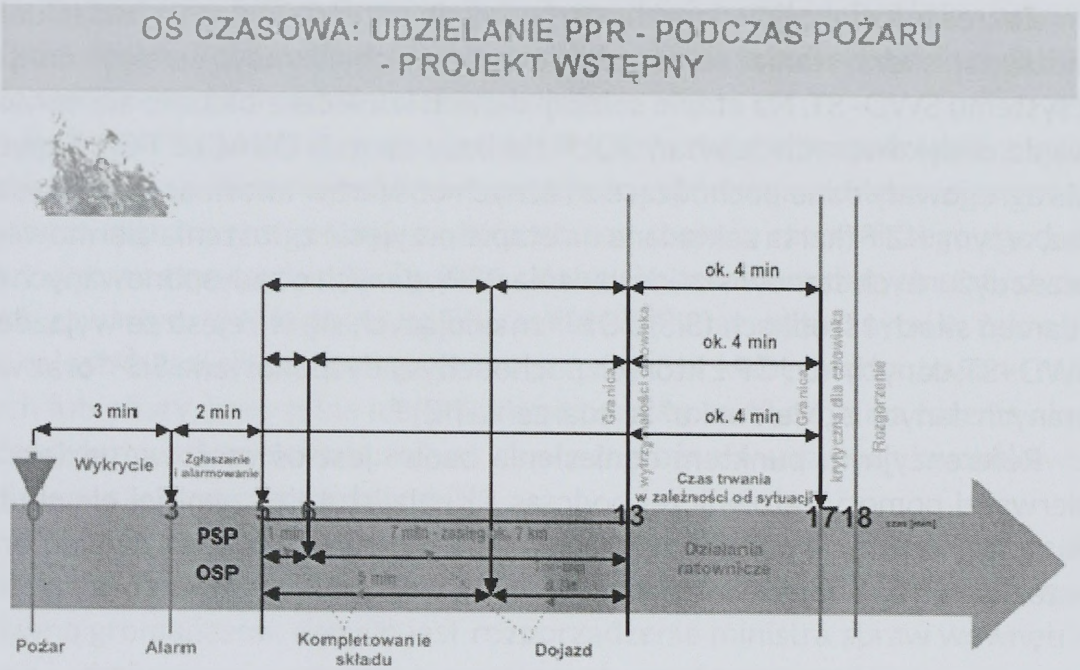
21 SQL (ang. *Structured Query Language*) – standardowy język zaprojektowany do pracy z relacyjnymi bazami danych.

22 KZ zawiera m.in.: numer zdarzenia, lokalizację zdarzenia (województwo, powiat, gmina, miejscowość, ulica, numer budynku), rodzaj zdarzenia (pożar, miejscowe zagrożenie), identyfikator IZ.

23 Dane dot. m.in.: czasów zadysponowania, wyjazdu z bazy, zawrócenia, przybycia na miejsce zdarzenia, powrotu do bazy, numeru indentyfikacyjnego JOP, z którego pochodzą SiŚ.

24 Dane dot. m.in.: nazwy, numeru indentyfikacyjnego JOP, typu jednostki, lokalizacji, przynależność do KSRG.

25 IZ zawiera m.in.: współrzędne geograficzne, rodzaj zdarzenia (pożar, miejscowe zagrożenie, alarm fałszywy), adres obiektu, kod obiektu, w którym prowadzono działania ratowniczo-gaśnicze, informacje o czasie zdarzenia i czasie działań ratowniczych, liczbę ratowników, pojazdów i sprzętu biorących udział w zdarzeniu, rodzaj prowadzonych działań ratowniczych wraz z rodzajem użytego, medycznych działań ratowniczych, wypadków z ludźmi.



Rys. 1. Oś czasowa udzielania pierwszej pomocy ratowniczej podczas PK

Jako czas wykrycia przyjęto różnicę pomiędzy czasem pierwszego powiadomienia o zdarzeniu podmiotu ratowniczego (Stanowiska Kierowania PSP), a czasem zauważenia zdarzenia – szacunkowy czas określany przez Dyżurnego Stanowiska Kierowania PSP. Czas zgłoszenia i alarmowania rozumiany jest jako różnica pomiędzy czasem zadysponowania zastępu PSP lub OSP, a czasem zgłoszenia zdarzenia do podmiotu ratowniczego. W celu wyeliminowania sytuacji nietypowych analizie poddano IZ, dla których różnica ww. czasów mieści się w przedziale 0–5 min dla PK[26] oraz 0–10 min dla wszystkich pożarów (w tym PK)[27]. Mówiąc o czasie podjęcia działań należy rozumieć różnicę pomiędzy czasem przybycia pierwszego zastępu JOP, a czasem jego zadysponowania. Czas uwzględnia fazę kompletowania składu zastępu oraz dojazdu do miejsca zdarzenia. W celu wyeliminowania sytuacji nietypowych pod uwagę brano pożary, w których czas mieścił

26 R. Mazur, Sprawozdanie z realizacji zadania *Analiza danych statystycznych PSP w kontekście osi czasowej pożarów krytycznych, liczby i rodzajów jednostek dysponowanych do tych zdarzeń na przykładzie województw: mazowieckiego, małopolskiego i świętokrzyskiego*, projekt *Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo*, CNBOP-PIB, Warszawa 2014, s. 17.

27 R. Mazur, Sprawozdanie z realizacji zadania *Badanie charakterystyk składowych czasów operacyjnych zastępów JOP województwa małopolskiego na przykładzie pożarów za lata 2010–2013 w podziale na kategorię zastępu (GLBA, GBA, GCBA, SH lub SD) oraz JOP (JRG, OSP KSRG, OSP poza KSRG)*, projekt *Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo*, CNBOP-PIB, Warszawa 2014, s. 4.

się w przedziale 0–30 min dla PK[28] oraz 0–60 min dla wszystkich pożarów (w tym PK)[29]. Suma czasów faz wykrycia, zgłoszenia i alarmowania, podjęcia działań daje szacunkowy czas oczekiwania na podjęcie interwencji. Można również przyjąć, że czas ten jest różnicą pomiędzy czasem przybycia zastępu PSP lub OSP, a czasem zauważenia zdarzenia. Aby uniknąć sytuacji wprowadzających zaburzenia w danych statystycznych analizowano pożary, dla których czas mieścił się w granicach 0–45 min dla PK[30] oraz 0–60 min dla wszystkich pożarów (w tym PK)[31].

Na podstawie badań wstępnych CNBOP-PIB przyjęto, że faza wykrycia zdarzenia kształtuje się na poziomie ok. 3 min, faza zgłoszenia i alarmowania ok. 2 min., faza podjęcia działań ok. 8 min, zaś faza oczekiwania na podjęcie interwencji nie powinna być większa od czasu krytycznego 13 min, oznaczającego granicę wytrzymałości człowieka (rys. 1). Powyższe założenia poddano weryfikacji z punktu widzenia ich rzeczywistych realizacji.

Rezultaty i dyskusja

Wyniki badań wskazują, że liczba wszystkich pożarów zarejestrowanych na przestrzeni 2010–2013 roku w województwie małopolskim wynosi 4 7242 zdarzeń[32]. 2 8240 pożarów spełniło warunki brzegowe badań w zakresie ram czasowych nałożonych na poszczególne fazy, kompletności i spójności czasów operacyjnych zarejestrowanych dla poszczególnych zastępów JOP w KZ, jak również poprawności czasów operacyjnych zawartych w IZ. Spośród wszystkich pożarów 650 spełniło znamiona PK, co dało odsetek na poziomie 1,4%. W przypadku ok. 59% PK (382 interwencje) jako pierwsze na miejsce zdarzenia dotarły JRG PSP. W 29% przypadków (186 interwencje) na miejscu jako pierwsza pojawiała się jednostka OSP KSRG, zaś 13% (82 interwencje) OSP poza KSRG. Jak wynika z powyższego w ok. 42% PK jako pierwsze na miejsce zdarzenia docierały zastępy OSP. Podkreśla to, jak istotne wsparcie dla krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego wnoszą OSP zarówno te włączone, jak i poza „systemem"[33].

28 R. Mazur, Sprawozdanie z realizacji zadania *Analiza danych statystycznych PSP*..., dz. cyt., s. 17.

29 R. Mazur, Sprawozdanie z realizacji zadania *Badanie charakterystyk*..., dz. cyt., s. 2.

30 R. Mazur, Sprawozdanie z realizacji zadania *Analiza danych statystycznych PSP*..., dz. cyt., s. 18.

31 R. Mazur, Sprawozdanie z realizacji zadania *Badanie charakterystyk*..., dz. cyt., s. 2.

32 R. Mazur, Sprawozdanie z realizacji zadania *Analiza danych statystycznych PSP*..., dz. cyt., s. 38.

33 Jw.

W celu scharakteryzowania składowych faz osi czasowej PK (rys. 1) skorzystano z wybranych miar statystyki opisowej. Jedną z nich, określającą położenie danych, jest średnia arytmetyczna. Średnią policzono dla rozkładów czasowych poszczególnych faz (1) oraz dla rozkładów czasowych faz zagregowanych do przedziałów minutowych (PM) (2). Zależność 2 jest średnią ważoną, gdzie $w_i=n_i/n$ oznacza wagę, n_i liczbę realizacji zmiennych w poszczególnych przedziałach minutowych, a n liczbę wszystkich realizacji[34]. W celu zobrazowania rozrzutu danych wokół średniej policzono wariancję (3), a następnie odchylenie standardowe (4), zaś dla wartości występujących najczęściej dominantę. Odstąpiono od policzenia dominanty dla faz podjęcia działań i oczekiwania na podjęcie interwencji oraz wariancji i odchylenia standardowego dla faz podjęcia działań i oczekiwania na podjęcie interwencji w PM.

$$\bar{x} = \frac{x_1 + x_2 + \cdots + x_n n}{} = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} x_i \quad (1)$$

$$\bar{x} = x_1 w_1 + x_2 w_2 + \cdots + x_k w_k = \sum_{i=1}^{k} x_i w_i \quad (2)$$

$$s^2 = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} (x_i - \bar{x})^2 \quad (3)$$

$$s = \sqrt{s^2} \quad (4)$$

Przyglądając się otrzymanym wynikom badań zauważono, że średnie wartości fazy wykrycia wszystkich pożarów oscylują w granicach 113 s, zaś PK 95 s. Najczęściej pojawiającą się wartością w obu przypadkach jest 1 min. Średnie wyniki mieszczą się w zakładanej dla fazy wykrycia wartości 3 min. Należy jednak podkreślić, że czas zauważenia zdarzenia jest niezwykle trudny do określenia, przez co w pragmatyce służbowej z reguły szacowany jest przez Dyżurnych Powiatowych (Miejskich) Stanowisk Kierowania na poziomie 2–3 min (tab. 2).

Dla fazy zgłoszenia i alarmowania JRG otrzymano 67 s dla wszystkich pożarów i 59 s dla PK. Czasy zgłoszenia i alarmowania OSP KSRG wydłużyły się do 110 (wszystkie pożary) i 100 s (PK), zaś dla OSP poza KSRG odpowiednio 123 i 114 s. Analizując wyniki badań można przyjąć, że średnie wartości mieszczą się w zakładanych 2 min (tab. 2).

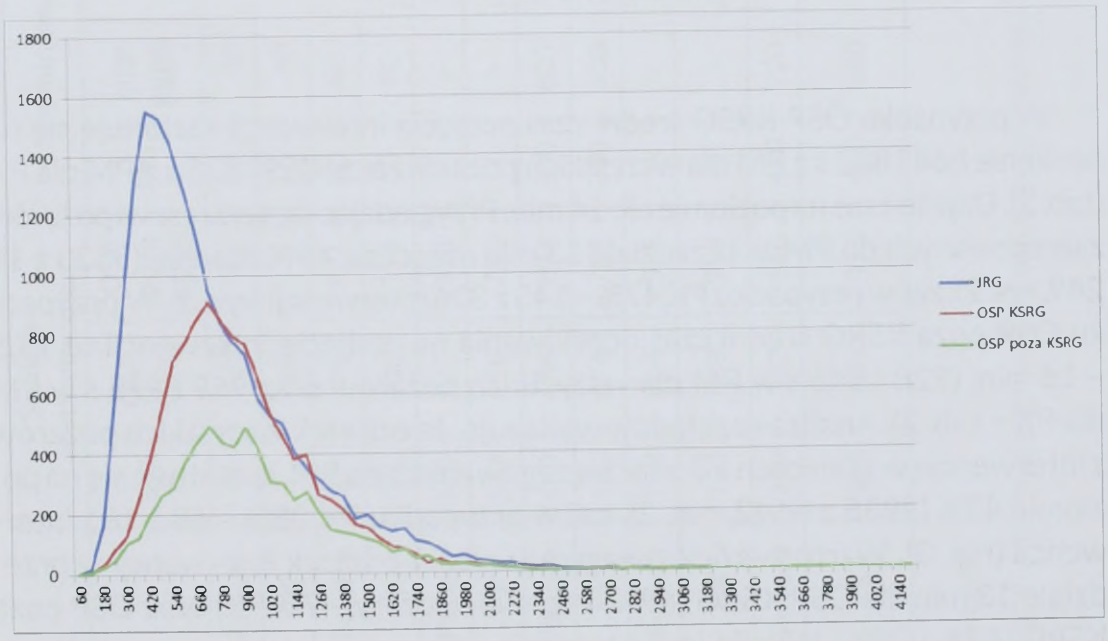
Średni czas od momentu zadysponowania zastępów JRG do dotarcia na miejsce pożaru wyniósł 560 i 580 s (dla średniej liczonej z PM), zaś dla PK 577

34 Tamże, s. 14.

i 595 s (PM). OSP KSRG osiągnęło odpowiednio 627 i 646 s dla wszystkich pożarów oraz 658 i 674 s z PM dla PK. W przypadku OSP poza KSRG czasy wyniosły odpowiednio 678 i 697 s dla wszystkich pożarów oraz 750 i 768 s z PM dla PK. W założeniach do badań przyjęto, że średnie czasy podjęcia działań powinny mieścić się w granicach ok. 8 min. Zauważa się, że w przypadku wszystkich pożarów, jak i PK, zarówno dla JRG PSP jak i OSP średnie czasy mieszczą się w przedziale ok. 10 min dla JRG PSP i 12–13 min dla OSP (tab. 2).

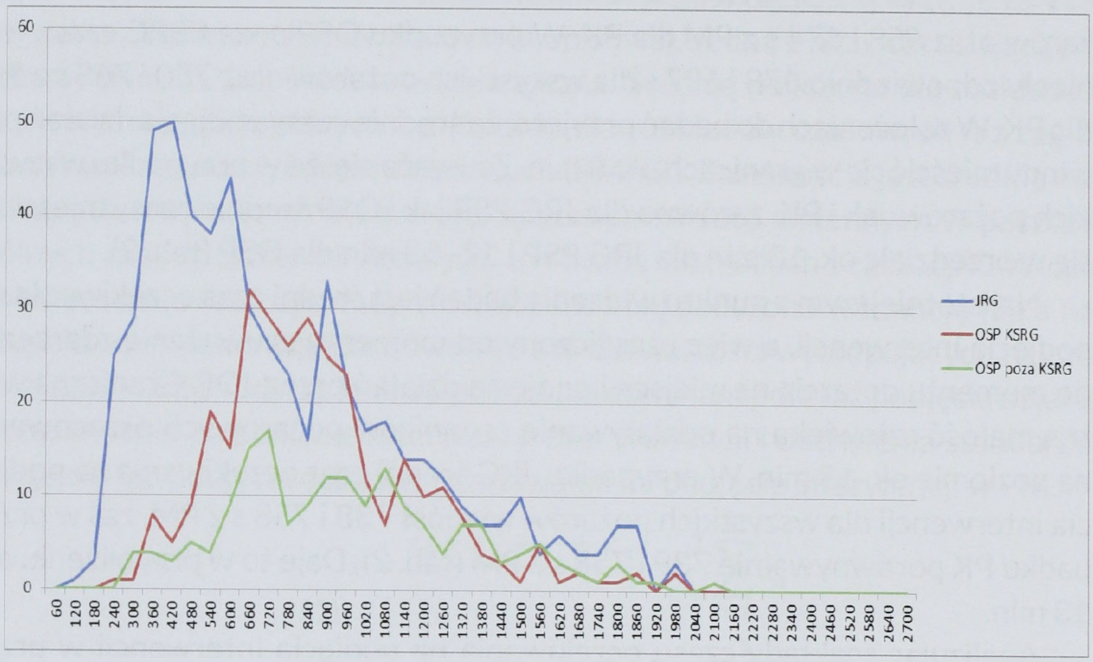
Najistotniejszym z punktu widzenia badań jest średni czas oczekiwania na podjęcia interwencji, a więc czas liczony od momentu zauważenia zdarzenia do momentu dotarcia na miejsce i podjęcia działań przez JOP. Graniczna wytrzymałość człowieka na oddziaływanie czynników pożarowych oszacowano na poziomie ok. 13 min. W przypadku JRG średni czas oczekiwania na podjęcia interwencji dla wszystkich pożarów wyniósł 738 i 758 s z PM, zaś w przypadku PK porównywalnie 739 i 758 s z PM (tab. 2). Daje to w przybliżeniu ok. 13 min.

Analizując rozkłady czasu oczekiwania na podjęcia interwencji w przypadku wszystkich pożarów zagregowanych do PM zauważa się, że 65% z nich (11 745) mieści się granicach 13 min (rys. 2), zaś w przypadku PK 63% – 358 z 572 interwencji (rys. 3).



Źródło: R. Mazur, CNBOP-PIB[1], na podstawie danych statystycznych KG PSP.

Rys. 2. Rozkład częstości oczekiwania na podjęcie interwencji przez JRG, OSP KSRG, OSP poza KSRG podczas pożarów w województwie małopolskim, zagregowany do przedziałów 60 s



Źródło: R. Mazur, CNBOP-PIB[2], na podstawie danych statystycznych KG PSP.

Rys. 3. Rozkład częstości oczekiwania na podjęcie interwencji przez JRG, OSP KSRG, OSP poza KSRG podczas pożarów krytycznych w województwie małopolskim, zagregowany do przedziałów 60 s

W przypadku OSP KRSG średni czas podjęcia interwencji kształtuje się na poziomie 864 i 882 s z PM dla wszystkich pożarów oraz 859 i 875 s z PM dla PK (tab. 2). Daje to czas na poziomie ok. 14 min. Przyglądając się wykresowi pożarów zagregowanych do PM, w przedziale 13 min mieści się 49% zdarzeń (5533 z 11 249, rys. 2), zaś w przypadku PK 47% – 145 z 306 interwencji (rys. 3). W przypadku OSP poza KSRG średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji to 15,5 – 16 min. (928 i 946 s w PM dla wszystkich pożarów oraz 959 i 975 s w PM dla PK – tab. 2). Analiza rozkładów wykazuje, że odsetek wszystkich pożarów z interwencją w granicach 13 min, zagregowanych do PM, kształtuje się na poziomie 43% (2835 z 6642, rys. 2), zaś w przypadku PK 38% – 68 z 181 interwencji (rys. 3). Warto zwrócić uwagę na wysoki odsetek interwencji w przedziale 13 min dla OSP KSRG (49% wszystkie pożary, 47% PK) oraz OSP poza KSRG (43% i 38%). Wyniki jednoznacznie wskazują jak istotne znacznie odgrywają OSP w województwie małopolskim.

Tab. 2. Charakterystyki pożarów i PK w fazach wykrycia, zgłoszenia i alarmowania, podjęcia działań oraz oczekiwania na podjęcie interwencji w województwie małopolskim)

Faza		Średnia arytmetyczna			Dominanta			Wariancja			Odchylenie standardowe		
		JRG	OSP KSRG	OSP poza KSRG	JRG	OSP KSRG	OSP poza KSRG	JRG	OSP KSRG	OSP poza KSRG	JRG	OSP KSRG	OSP poza KSRG
Wykrycia	**Pożary**	113			60			7286			85		
	PK	95			60			2677			52		
Zgłoszenia, alarmowania	**Pożary**	67	110	123	60	60	60	4606	10497	13252	68	102	115
	PK	59	100	114	60	60	60	1339	3828	4489	37	62	67
Podjęcia działań	**Pożary**	560	627	678	–	–	–	165963	125617	158730	407	354	398
	PK	577	658	750	–	–	–	162402	92421	126691	403	304	356
Podjęcia działań (PM)	**Pożary**	580	646	697	300	600	480	–		–	–	–	–
	PK	595	674	768	240	600	480	–	–	–	–	–	–
Oczekiwania na podjęcie interwencji	**Pożary**	738	864	928	–	–	–	186175	145593	182385	431	382	427
	PK	739	859	959	–	–	–	167724	98334	139040	410	314	373
Oczekiwania na podjęcie interwencji (PM)	**Pożary**	758	882	946	420	720	720	–		–	–	–	–
	PK	758	875	975	420	660	720	–	–	–	–	–	–

M – przedziały minutowe

Źródło: R. Mazur, CNBOP-PIB[35,36] na podstawie danych statystycznych KG PSP.

35 Tamże, s. 39.

36 R. Mazur, Sprawozdanie z realizacji zadania *Badanie charakterystyk...*, dz. cyt., s. 24.

Wnioski

Artykuł jest formą sprawozdania z badań. Stanowi propozycję metody analizy czasów operacyjnych JOP ujętych w „raportach" PSP, związanych z pożarami i pożarami krytycznymi, na przykładzie województwa małopolskiego. Motywem przewodnim badań była analiza danych w kontekście składowych osi czasowej pożarów krytycznych, w stosunku do których odniesiono rozkłady czasów operacyjnych wszystkich pożarów. Główne wnioski płynące z badań to:

1. Stosunkowo niski odsetek pożarów krytycznych województwa, w odniesieniu do wszystkich pożarów (1,4%).
2. Blisko 58% pożarów krytycznych, przy których jako pierwsze na miejsce zdarzenia dotarły zastępy PSP, przy wysokim sumarycznym odsetku interwencji OSP (ok. 42% – 29% OSP KSRG + 13% OSP poza KSRG).
3. Analiza czasów wykrycia zdarzenia wydaje się niecelowa, z uwagi na brak systemowych rozwiązań w ww. zakresie.
4. Potrzeba analizy odsetka zdarzeń, w stosunku do których średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji przekroczył założone 13 min (35% – wszystkie pożary; 37% – PK), najlepiej z wykorzystaniem wizualizacji GIS.
5. Potrzeba analizy zdarzeń przekraczających zakładane czasy krytyczne w środowisku GIS, w ujęciu jednostkowym (brak uśredniania).
6. Potrzeba analizy pożarów i pożarów krytycznych w rozbiciu na kategorię obiektów, w stosunku do których częstość występowania pożarów, rannych i ofiar śmiertelnych jest największa.
7. Konieczność dbania o jakość i spójność danych czasowych zawartych w Informacjach ze Zdarzeń PSP, Kartach Zdarzeń zakładanych przez dyżurnych stanowisk kierowania, jak również składowych czasów operacyjnych rejestrowanych dla poszczególnych zastępów dysponowanych do zdarzeń.
8. Przyjęcie tego samego wzorca czasu dla urządzeń teleinformatycznych JOP, w tym: serwerów bazodanowych, klientów baz danych, terminali statusów zainstalowanych na zastępach ratowniczo-gaśniczych.

Zdaniem autorów, propozycja badań może stanowić, w połączeniu z technologią GIS, uzupełnienie metod i narzędzi w procesie planowaniu operacyjnego, związanego z modyfikacją sieci jednostek ochrony przeciwpożarowej.

Bibliografia

Abakus Systemy Teleinformatyczne, *Model danych Zmodernizowanego systemu SWD-ST 3*, wersja aktualna na dzień 12.10.2012.

Abakus Systemy Teleinformatyczne Sp. z o.o., *System Wspomagania Decyzji – ST 3. Instrukcja użytkownika w wersji 2,5, 3.0*, Bielsko-Biała 2007.

Brushlinsky N., Sokolov S., Wagner P., *Światowa statystyka ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa* (tłumaczenie na język polski: st. bryg. w st. spocz. mgr inż. Jan Kielin), 2008 by Centre of Fire Statistics of CTIF, Wydawca: Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa.

Brushlinsky N., Sokolov S., Wagner P., *World Fire Statistics*, 2012 by Centre of Fire Statistics of CTIF.

Mazur R., Sprawozdanie z realizacji zadania *Analiza danych statystycznych PSP w kontekście osi czasowej pożarów krytycznych, liczby i rodzajów jednostek dysponowanych do tych zdarzeń na przykładzie województw: mazowieckiego, małopolskiego i świętokrzyskiego*, projekt *Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo*, CNBOP-PIB, Warszawa 2014.

Mazur R., Sprawozdanie z realizacji zadania *Badanie charakterystyk składowych czasów operacyjnych zastępów JOP województwa małopolskiego na przykładzie pożarów za lata 2010–2013 w podziale na kategorię zastępu (GLBA, GBA, GCBA, SH lub SD) oraz JOP (JRG, OSP KSRG, OSP poza KSRG)*, projekt *Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo*, CNBOP-PIB, Warszawa 2014.

Mazur R., Kwasiborski A., *Ocena stopnia bezpieczeństwa w aspekcie statystyk zdarzeń za lata 2007–2012. Pożary*, CNBOP-PIB, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza 2(2013).

Praca zbiorowa, *Baza definicji przyjętych do realizacji projektu PSR*, niepublikowane materiały z badań w ramach projektu *Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo*, CNBOP-PIB, SGSP, Warszawa 2014.

Price Jason, *Oracle Database 11 g i SQL. Programowanie*, Helion 2008.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz.U.2011.46.239.

Sawicki T., *Ryzyko utraty życia w pożarze*, Przegląd Pożarniczy 10/2012.

Ustawa z dnia z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz.U. z 2009 Nr 178, poz. 1380.

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz.U. 2006 Nr 191, poz. 1410.

Zespół KG PSP, *Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2013*, KG PSP, Warszawa 2014.

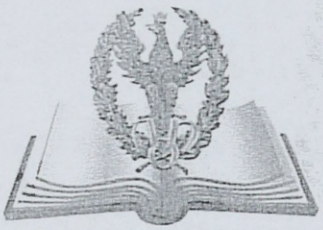
Zespół KG PSP, *Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2012*, KG PSP, Warszawa 2013.

Zespół KG PSP, *Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2011*, KG PSP, Warszawa 2012.

Zespół KG PSP, *Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2010*, KG PSP, Warszawa 2011.

Zespół KG PSP, *Zasady ewidencjonowania zdarzeń w zmodernizowanym Systemie Wspomagania Decyzji – ST za lata 2011–2013*, Warszawa, 2012, 2013, 2014.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA – ARCHIWUM
Nr ewid. 77340
Akademii Obrony Narodowej



WYDAWNICTWO

e-mail: wydawnictwo@aon.edu.pl

tel. 261 813 671, tel./fax 261 813 752

KSIĘGARNIA

e-mail: ksiegarnia.akademicka@aon.edu.pl

261 814 608
261 814 055

SKLEP INTERNETOWY

www.ksiegarnia.aon.edu.pl

al. gen. A. Chruściela 103, 00-910 Warszawa

WYDAWNICTWO
AON

Oferujemy następujące usługi:

– przygotowanie projektów graficznych
– opracowanie redakcyjne i korektę
– usługi introligatorskie
– skład komputerowy
– drukowanie

Nasze atuty:

– długoletnie doświadczenie
– kompleksowa obsługa
– konkurencyjne ceny
– wysoka jakość
– krótkie terminy

ISBN 978-83-7523-469-5



WYDAWNICTWO
AON