

pws te /

PAŃSTWOWA
WYŻSZA SZKOŁA
TECHNICZNO
EKONOMICZNA

ZESZYTY NAUKOWE

PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY TECHNICZNO-EKONOMICZNEJ
IM. KS. BRONISŁAWA MARKIEWICZA W JAROSŁAWIU

**Współczesne problemy
zarządzania**

Nr 10

Bezpieczeństwo publiczne

Jarosław 2017

Recenzenci

Prof. nadzw. dr hab. inż. Leszek Elak – Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie
Prof. nadzw. dr hab. Konrad Stańczyk – Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie
Prof. nadzw. dr hab. Henryk Wyrębek – Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Dr inż. Ireneusz Fura – Centrum Szkolenia Łączności i Informatyki w Zegrzu
Prof. dr hab. Цыганов Юрий Михайлович – Uniwersytet Finansów przy Rządzie Federacji Rosyjskiej
Dr Julia Nowicka – Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

Rada Naukowa

Prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Rejman – PWSTE w Jarosławiu – przewodniczący
Prof. nadzw. dr hab. Roman Fedan – PWSTE w Jarosławiu, Uniwersytet Rzeszowski
Prof. nadzw. dr hab. inż. Grzegorz Ślusarz – Uniwersytet Rzeszowski, PWSTE w Jarosławiu
Prof. nadzw. dr hab. Aleksander Charnowal – Brzeski Państwowy Uniwersytet A.S. Puszkina w Brześciu
Prof. nadzw. dr hab. inż. Stanisław Poppek – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, PWSTE w Jarosławiu
Prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Bąk – PWSTE w Jarosławiu
Prof. nadzw. dr hab. Kamil Kardis – Preszowski Uniwersytet w Preszowie
Prof. nadzw. dr hab. Artur Horbovyy – Wołyński Instytut Ekonomii i Zarządzania w Łucku
Prof. dr hab. Andrzej Szromnik – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, PWSTE w Jarosławiu
Prof. dr hab. Yury Pauliuchuk – Brzeski Państwowy Uniwersytet Techniczny w Brześciu, UPH w Siedlcach
Prof. dr hab. Georgy Cherevko – Uniwersytet Rzeszowski w Rzeszowie
Prof. dr hab. Ihor Bochan – Lwowski Państwowy Instytut Ekonomii i Turystyki
Prof. dr hab. Jan Buzalka – Akademia Policajnego zboru w Bratisławie
Prof. ndzw. dr hab. Karol Murdza – Akademia Policajnego zboru w Bratisławie
Prof. dr hab. Borys Bourkinsky – Instytut Badań Regionalnych NAN Ukrainy w Odessie
Prof. dr hab. Wasyl Krawciw – Instytut Badań Regionalnych NAN Ukrainy we Lwowie
Doc. dr inż. Elżbieta Wolanin-Jarosz – PWSTE w Jarosławiu
Dr inż. Ryszard Pukała – PWSTE w Jarosławiu
Dr Tatiana Kożak-Siara – PWSTE w Jarosławiu

Redakcja naukowa serii:

Prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Bąk
dr hab. inż. Zbigniew Ciekankowski

Redaktor językowy – doc. dr Stanisław Gemra
Redaktor statystyczny – dr inż. Jolanta Wojtowicz-Żygadło
Redaktor tematyczny – dr hab. inż. Zbigniew Ciekankowski

Kolegium redakcyjne

Dr inż. Ryszard Pukała
Doc. dr inż. Elżbieta Wolanin-Jarosz
Dr Tatiana Kożak-Siara

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna
im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
INSTYTUT EKONOMII I ZARZĄDZANIA

ISSN 2300-5157
ISBN 978-83-65823-04-5

Wydawca
Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej
im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu

Skład, druk i oprawa
EXDRUK Wojciech Żuchowski
ul. Rysia 6, 87-800 Włocławek
tel. 501 335 617, e-mail: biuroexdruk@gmail.com

Jarosław 2017

SPIS TREŚCI

CZEŚĆ I

STUDIA, ARTYKUŁY I KOMUNIKATY NAUKOWE

1. Tadeusz Bąk

SYTUACJE KRYZYSOWE

CRISIS SITUATIONS 7

2. Marian Kopczewski

ZINTEGROWANY SYSTEM RATOWNICZY ELEMENTEM
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

RESCUE INTEGRATED SYSTEM WITH ELEMENT
OF THE CRISIS MANAGEMENT 23

3. Robert Wyszomierski, Grzegorz Radwański

KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO-GAŚNICZY W SYSTEMIE
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA. UWARUNKOWANIA FORMALNO-PRAWNE

NATIONAL RESCUE-EXTINGUISHING SYSTEM IN SAFETY SYSTEM.
FORMAL-LEGAL CONDITIONS 37

4. Leon Szot, Marcin Świec

KŁĘSKI ŻYWIOŁOWE JAKO PRZESŁANKI SYTUACJI KRYZYSOWYCH

WEDNESDAY AS THE SENTENCES OF CRISIS 57

5. Grzegorz Torbiczuk, Stanisław Krysiński

UWARUNKOWANIA PRAWNE UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP
W REAGOWANIU KRYZYSOWYM

LEGAL CONDITIONING OF THE PARTICIPATION OF MILITARY FORCES
THE REPUBLIC OF POLAND IN CRITICAL REACTING 75

6. Kamil Kardis, Yury Pauliuchuk

ZARZĄDZANIE LOGISTYCZNE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

LOGISTIC MANAGEMENT IN CRISIS 91

7. Zbigniew Ciekanski, Andrzej Marjański

UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO
NA POZIOMIE PODSTAWOWYM

CONDITIONS OF CRISIS MANAGEMENT AT THE BASIC LEVEL 103

CZEŚĆ II

PARTNERSTWO Z UCZELNIAMI ZAGRANICZNYMI

1. Надежда Юрьевна Псарева

АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ
ПРЕДПРИЯТИЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ НА ОСНОВЕ МОНИТОРИНГА
ДИНАМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM PRZEDSIĘBIORSTW PRZEMYSŁOWYCH NA PODSTAWIE MONITORINGU PROCESÓW DYNAMICZNYCH	
CRISIS MANAGEMENT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF INDUSTRIAL ENTERPRISES USING MONITORING OF DYNAMIC PROCESSES AS THE BASE FOR INVESTIGATION	125

2. Ирина Беляева, Ольга Данилова

КОРПОРАТИВНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКИХ КОМПАНИЯХ	
KORPORACYJNA SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ANTYKRYZYSOWE KIEROWANIE W ROSYJSKICH SPÓŁKACH	
CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY AND CRISIS MANAGEMENT IN RUSSIAN COMPANIES	135

3. Андрей Владимирович Рублевский

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА НАНИМАТЕЛЯ И СОБСТВЕННИКА ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В КОНТЕКСТЕ ИННОВАЦИЙ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ	
KSZTAŁTOWANIE INSTYTUCJI WYNAJĘCIA I WŁAŚCICIELA LOKALU MIESZKALNEGO EUROAZJATYCKIEJ UNII GOSPODARCZEJ W RAMACH INNOWACJI ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	
THE FORMATION OF THE INSTITUTION OF TENANT AND OWNER OF THE RESIDENTIAL PREMISES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION IN THE CONTEXT OF THE INNOVATION OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT	147

CZEŚĆ III

STUDENCKIE KOŁA NAUKOWE

1. Marianna Czubek

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA PRZYKŁADZIE POWIATU JAROSŁAWSKIEGO	
FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF THE CRISIS MANAGEMENT ON THE EXAMPLE OF THE JAROSŁAW DISTRICT	159

2. Mateusz Gawron

ZAGROŻENIA INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ PAŃSTWA	
THREATS TO THE CRITICAL INFRASTRUCTURE OF YOU	173

3. Joanna Gomułczak

OCHRONA INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ W POLSCE — ASPEKTY PRAWNE	
PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN POLAND — THE LEGAL ASPECTS	183

CZĘŚĆ I
STUDIA, ARTYKUŁY
I KOMUNIKATY NAUKOWE

PART I
STUDIES, ARTICLES
AND SCIENCE MESSAGES

prof. dr hab. Tadeusz Bąk

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna
im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
Instytut Ekonomii i Zarządzania

SYTUACJE KRYZYSOWE

CRISIS SITUATIONS

Wstęp

Jedną z podstawowych funkcji współczesnego państwa jest zapewnienie obywatelom podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem klęsk żywiołowych oraz innych podobnych zdarzeń, spowodowanych siłami natury lub awariami technicznymi, a także wynikającymi z działań zbrojnych. Dobrze zorganizowane społeczeństwo przygotowane jest do funkcjonowania w różnych sytuacjach, natomiast obowiązkiem administracji publicznej jest posiadanie ściśle zgodnych do każdej sytuacji rozwiązań systemowych, tj. odpowiedniego prawa oraz sił i środków, pozwalających na skuteczne zarządzanie kryzysowe. W tworzeniu systemu zarządzania kryzysowego istotną rolę spełniają organy zarządzające, wdrażając metody, które umożliwiają obniżenie stopnia oddziaływania zagrożeń na funkcjonowanie organizacji, a także planowanie i podejmowanie czynności zapobiegawczych, umożliwiających minimalizację wpływu i występujących zagrożeń. Ponieważ cele ochrony ludności realizowane są przez ogromną liczbę podmiotów, dlatego też, aby sprostać wyzwaniom początku XXI wieku, istnieje potrzeba posiadania odpowiedniej wiedzy, która pozwoli nabyć umiejętności korzystania z najnowszych narzędzi i nowoczesnych metod zarządzania kryzysowego.

1. Pojęcie kryzysu i sytuacji kryzysowej

Pierwszym istotnym krokiem w ustanowieniu struktury zarządzania kryzysowego jest rozważenie pojęcia kryzysu i sytuacji kryzysowej. Literatura przedmiotu podaje, że kryzys (crisis) jest to *punkt zwrotny w chorobie, decydujący moment szczególnie w tragedii, czas zagrożenia, punkt kulminacyjny*¹. Pojęcie to oznacza więc przesilenie, punkt zwrotny,

¹ J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 404.

wstrząs, przełom. Inna definicja określa kryzys jako formę (*fazę*) konfliktu, w wyniku którego dochodzi do gwałtownego wzrostu napięcia między stronami, w wyniku czego może nastąpić konflikt zbrojny; sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych². Można wreszcie kryzys nazwać momentem przełomowym w odniesieniu do przeżyć, poglądów indywidualnych, do rozwoju kultury, nauki, wypadków politycznych itp. Najcięższy, przełomowy okres choroby, przesilenie. Zaś szukając wyjaśnienia terminu w dyscyplinie nauk ekonomicznych, można się dowiedzieć, że kryzys jest to okres załamania gospodarczego³. Wreszcie ciekawe ujęcie z obszaru nauk o obronności podaje, że jest to sytuacja powstała w toku prowadzenia działań bojowych, grożąca utratą inicjatywy i możliwością przegrania kampanii, bitwy lub operacji, wymagająca podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych⁴.

Kryzys w sensie przedmiotowym oznacza zerwanie istniejącego układu, polega na zmianie jego struktury lub funkcji albo obu tych elementów łącznie. Zjawisko zerwania jest rozciągnięte w czasie i wkomponowane w proces przejścia ze stabilności – poprzez niestabilność – do stabilności o jakościowo innych własnościach. Natomiast w sensie ontologicznym stanowić będzie kulminację nagromadzonych konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego⁵.

W naukach społecznych opracowano wiele teorii powstawania i przebiegu sytuacji kryzysowych, których powstawanie związane jest z niewłaściwie prowadzonymi działaniami rutynowymi. Opisano również szereg sytuacji będących następstwem awarii technicznych lub katastrof naturalnych. Pojęcie sytuacji kryzysowej różnicuje ją od działań rutynowych, gdyż w przypadku jej wystąpienia niezbędny staje się skoordynowany udział wielu osób oraz podmiotów zaangażowanych w akcję ratowniczą⁶.

W publikacjach okresu zimnowojennego akcentowano kryzys jako coś przejściowego od stanu normalnego do stanu wojny. Kryzys traktowano m.in. jako zestaw gwałtownych i nieuniknionych zdarzeń, które powodują wzrastający wpływ sił destabilizujących ogólny system międzynarodowy lub każdy jego podsystem, na poziomie powyżej akceptowalnej normy.

Przykładowe definicje pokazują szeroką możliwość interpretowania zagadnienia, stąd można konkludować, iż sytuacja kryzysowa to:

- każda nieprzewidywalna, gwałtowna zmiana w samej firmie lub środowisku, w którym firma działa (społecznym, ekonomicznym, politycznym), powodująca ogromne napięcie i jednocześnie zwiększane zainteresowanie środków masowego przekazu, mogąca osłabić pozytywny wizerunek firmy⁷;

² M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1993, s. 362.

³ *Ibidem*.

⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 33.

⁵ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996, s. 9, 10.

⁶ J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, DANMAR, Warszawa 2005, s. 54.

⁷ W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2001, s. 69.

- zdarzenia ze skutkami negatywnymi dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt, mienia i środowiska⁸;
- zdarzenie spowodujące niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi i mienia, spowodowane bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra lub kłeskę żywiolową, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, w których do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały, w tym uzbrojone⁹;
- to splot wydarzeń i okoliczności mogących prowadzić do utraty kontroli nad rozwojem sytuacji¹⁰.

Z analizy wielu definicji kryzysu wynika, że jest on determinowany parametrami, z których najczęściej wymienia się: zaburzenia, przełom, przesilenie, zwrot, utratę inicjatywy, braki w zaopatrzeniu, załamanie, naruszenie stanu równowagi, regres, szczególne trudności, zagrożenie dla priorytetów, interesów lub celów, niepewność, zmiany, napięcia, destabilizacja, trudności w uzyskaniu konsensusu, utrata kontroli nad przebiegiem zdarzeń, prawdopodobieństwo wystąpienia przemocy z użyciem sił zbrojnych, działania destrukcyjne, wojna.

Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuje się, iż sytuację kryzysową należy rozpatrywać jako splot gwałtownych zdarzeń, powodujących wzrastający wpływ sił destabilizujących równowagę w społeczeństwie, braki w zaopatrzeniu i trudności w normalnym funkcjonowaniu ludności, co wywołuje napięcia i niepewność oraz prowadzi do niekontrolowanego rozwoju wydarzeń z użyciem przemocy włącznie¹¹.

W celu przeciwdziałania tym gwałtownym zdarzeniom, każda społeczność (kraj, region, województwo, powiat, gmina) powinna posiadać powszechny system ochrony ludności (osób, dóbr, środowiska), rozumiany jako kompleks interdyscyplinarnych przedsięwzięć, realizowanych przy wysiłku wszystkich podmiotów prawa państwowego, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury i/lub człowieka, przewyżczenie ich następstw oraz zapewnienie warunków do przetrwania.

2. Rodzaje zagrożeń i przyczyny powstawania sytuacji kryzysowych

Doświadczenia ostatnich dziesięcioleci wskazują, że dla współczesnych społeczeństw, zagrożenia, jakie niosą katastrofy i awarie techniczne, kłeski żywiolowe i skażenia środowisk – są porównywalne ze skutkami wojny. Niektórym z nich, mimo wcześniejszego rozpoznania, człowiek nie jest w stanie skutecznie się przeciwstawić. Inne można zminimalizować, odpowiednio wcześniej zabezpieczając się przed. W każdym przypadku istotna jest umiejętność identyfikacji niebezpieczeństw i ich analiza. Wskazane działania umożliwiają rozpoznanie niepożądanych wydarzeń, będących przyczyną

⁸ J. Nowicka, *Rodzaje i źródła zagrożeń współczesnych bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa w warunkach globalizacji*, T. Bąk, Z. Ciekankowski (red.), PWSTE, Jarosław 2016, s. 93.

⁹ Zarz. nr 213 KGP, 2007.

¹⁰ Z. Ciekankowski, S. Krysiński, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE, Jarosław 2014, s. 72.

¹¹ *Ibidem*, s. 73.

powstawania wypadków, awarii i katastrof, ocenę skali, zakresu i prawdopodobieństwa ich występowania oraz skutków dla otoczenia. Uzyskane dane stanowią bazę do opracowania odpowiedniego planu dalszych działań¹².

Zagrożenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa dzieli się na¹³:

1. Zagrożenia naturalne (spowodowane działalnością sił przyrody):
 - a. powodzie (zimowe, roztopowe, zatorowe-lodowe, letnie, sztormowe-cofki, spowodowane awariami obiektów hydrotechnicznych);
 - b. pożary (zabudowań, lasów, torfowisk, upraw rolnych);
 - c. huragany (wiosenno-jesienne, w połączeniu z burzami, trąby powietrzne);
 - d. silne mrozy i śnieżyce;
 - e. nagłe i ulewne deszcze;
 - f. burze gradowe;
 - g. susze;
 - h. trzęsienia ziemi;
 - i. osunięcia ziemi (np. wybrzeża klifowe);
 - j. epidemie chorób ludzi (dżuma, cholera, grypa), zwierząt lub roślin.
2. Zagrożenia związane z działalnością człowieka:
 - a. katastrofy: w kopalniach (zasypanie, zalanie, wybuch gazu, pożar), kolejowe, lotnicze, kosmiczne, drogowe, morskie (pożary na statkach, wylew paliwa lub innych materiałów niebezpiecznych), budowlane;
 - b. awarie: w sieciach przemysłowych, w sieciach gospodarki komunalnej, urządzeń i linii energetycznych, zapór i zbiorników wodnych;
 - c. skażenia promieniotwórcze, biologiczne i chemiczne;
 - d. skażenia toksycznymi środkami przemysłowymi (atmosfery, wody, gleby, żywności, organizmów żywych);
 - e. niewybuchy (niewypały, miny);
 - f. dziura ozonowa;
3. Zagrożenia inne:
 - a. ataki terrorystyczne;
 - b. przestępczość zorganizowana;
 - c. przewożone wszystkimi rodzajami transportu (szczególnie morskiego) materiały niebezpieczne (w tym ładunki jądrowe) z możliwością ich przemycenia przez organizacje terrorystyczne;
 - d. piractwo;
 - e. zamieszki uliczne;
 - f. zamieszki o charakterze narodowościowym i religijnym;
 - g. masowe manifestacje;
 - h. zagrożenia podczas zgromadzeń masowych;
 - i. niepokoje społeczne wywołane głównie problemami i zagrożeniami utraty źródła zarobkowania (bezpieczeństwo społeczne);
 - j. agresywne zachowanie kibiców meczów piłkarskich;
 - k. przemyt narkotyków;

¹² J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 404.

¹³ M. Szymczak, op. cit., s. 362.

- l. okupacja urzędów;
- m. blokady dróg;
- n. paraliż komunikacyjny;
- o. źle zabezpieczone: wysypiska śmieci i odpadów komunalnych, chemicznych środków ochrony roślin i nawozów, ścieków komunalnych itp.;
- p. uwalnianie się bojowych środków trujących zatopionych w morzach w wyniku działań wojennych i katastrof morskich;
- q. nielegalna emigracja;
- r. przerwy w łączności, dostawach wody, prądu, gazu;
- s. przestępczość cybernetyczna w Internecie – cyber ataki.

Zestawienie możliwych zagrożeń dla konkretnego obszaru jest niezbędne do opracowania koncepcji utrzymania bezpieczeństwa i zapobiegania stratom w sytuacjach zagrożeń.

Przyczyną sytuacji kryzysowych – leżących po stronie człowieka – może być m.in.: zaniebdanie, lekkomyślność, brawura, nieprzestrzeżenie określonych procedur, brak wyobraźni, korupcja, krótkowzroczność.

Z sytuacją kryzysową można mieć do czynienia, gdy zaistniałe zdarzenie:

- obejmuje znaczny obszar;
- zagraża życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach;
- skutki zagrażają środowisku na znacznych obszarach;
- zaangażowane są znaczne siły ratowniczo-porządkowe;
- zainteresowanie medialne jest duże;
- organy państwowe zwracają się do społeczeństwa z apelem o pomoc w celu zapobieżenia skutkom oraz w celu ich usunięcia.

Zarządzanie kryzysowe jest to działalność organów administracji rządowej samorządu terytorialnego, polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub podejmowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz na odtworzeniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru.

Kryzys przybiera na sile w miarę narastania już istniejących problemów, a zarazem pojawiania się nowych. Sytuacji tej towarzyszy najczęściej ogólna destabilizacja przy zaistnieniu tzw. efektu domina. W czasie kryzysu ma się do czynienia z podejmowaniem decyzji pod presją czasu. Charakterystyczny jest także element zaskoczenia, gdyż z reguły trudno jest przewidzieć, jakie skutki będą miały podjęte decyzje lub zastosowane rozwiązania.

Zależnie od fazy zarządzania kryzysowego, właściwe organy działają zarówno pod silną presją czasu, jak i otoczenia, co w znacznym stopniu utrudnia identyfikację czy analizę zagrożeń. Mimo konieczności traktowania każdego zdarzenia kryzysowego w sposób indywidualny, można pokusić się o wyróżnienie wspólnych cech, do których zaliczyć można¹⁴:

- zaskoczenie;
- deficyt informacji;
- spóźnione reakcje, organizacja nie nadąża reagować na wydarzenia prawdziwe lub odczuwalne;
- eskalacja wydarzeń;

¹⁴ Ibidem.

- utrata kontroli, rzeczywista lub odczuwalna;
- zagrożenie żywotnych interesów;
- wzrost napięcia psychicznego;
- skrupulatna kontrola z zewnątrz (media, opinia publiczna);
- wytwarzanie się mentalności obłąconych;
- panika;
- przerwanie rutynowych procesów podejmowania decyzji.

3. Prawne podstawy systemu reagowania kryzysowego

Omówienie podstaw prawnych funkcjonowania systemu bezpieczeństwa powszechnego oraz – stanowiącego jego komponent – systemu reagowania kryzysowego, należy rozpocząć od przywołania art. 126 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Art. 146 stanowi, że do Rady Ministrów należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Wreszcie art. 228 i następne regulują zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych: stanu wojennego, wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z Konstytucją można je wprowadzić w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające.

Szczegółowe regulacje dotyczące ww. stanów zawarte są w:

- Ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 156, poz. 1301, ze zm.);
- Ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985 ze zm.);
- Ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).

Przepisy odnoszące się do systemu reagowania kryzysowego znajdują się m.in. w treści wielu ustaw konstytuujących podział administracyjny kraju. Należy tu wskazać ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2001, Nr 80, poz. 872 ze zm.), która w art. 15 stanowi, iż wojewoda – jako przedstawiciel Rady Ministrów – zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje działalnością m.in. w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków.

Z kolei ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.), z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – nakładają na organy samorządu terytorialnego zadania z zakresu obronności, porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej, przeciwpowodziowej, przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia, zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska.

Powyższe akty prawne, odnoszące się do systemu reagowania kryzysowego, należy uzupełnić przede wszystkim o ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie

przeciwpożarowej (Dz. U. 2002, Nr 147, poz. 1229 ze zm.) oraz ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2004, Nr 241, poz. 2416 ze zm.), która określa m.in. zadania Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województwa, powiatu i gminy. Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1548, ze zm.), naczelnym organem administracji publicznej odpowiedzialnym za obszar bezpieczeństwa cywilnego jest minister właściwy ds. wewnętrznych, który odpowiada m.in. za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, obronę cywilną, ochronę przeciwpożarową, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu.

Uchwalenie w 2007 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007, Nr 89, poz. 590) oraz wprowadzenie w 2009 r. (Dz. U. 2009, Nr 131, poz. 1076) i 2010 r. (Dz. U. 2010, Nr 240, poz. 1600) nowelizacji tej ustawy, nałożyło na władze administracji samorządowej szczebla gminnego i powiatowego oraz administracji rządowej szczebla wojewódzkiego obowiązek organizacji nowoczesnych systemów w zarządzaniu kryzysowym na odpowiednich stopniach funkcjonowania administracji¹⁵.

4. Procedury reagowania kryzysowego określającego sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych

Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), w sytuacji kryzysowej obowiązek podjęcia działań spoczywa na organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

W przypadku, gdy lokalne zdarzenie na terenie powiatu nabiera znamion kryzysu, a więc istnieje potrzeba skierowania dodatkowych sił wsparcia, lub gdy działania obejmują teren kilku powiatów, wojewoda będący organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa, na podstawie art. 14 ustawy kieruje reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa (poziom „1”).

Eskalacja zagrożenia i narastające potrzeby wojewody są głównymi przesłankami do reakcji ministra kierującego określonym działem administracji rządowej (zgodnie z postanowieniami art. 12 ustawy ministrowie realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego, wskazanego w siatce bezpieczeństwa jako wiodący dla danego rodzaju zagrożenia. Główną rolą wojewody jest zorganizowanie i skierowanie do dyspozycji wojewody specjalistycznych sił i środków wsparcia oraz uruchomienie dodatkowych narzędzi (prywatnych, finansowych itp.), umożliwiających szybkie i skuteczne opanowanie sytuacji kryzysowej (poziom „2”). Szczególna rola centralnych organów administracji rządowej ma miejsce w przypadku zdarzenia, którego skutki odczuwalne są na terenie kilku województw, a zagrożenie wymaga działań

¹⁵ Ustawa o stanie wyjątkowym Dz. U. 2002 r. Nr 113, poz. 985; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym Dz. U. 2001 r. Nr 89, poz. 590 ze zmianami; Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1967 r. Nr 4, poz. 16 ze zmianami; Ustawa o stanie klęski żywiołowej Dz. U. 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zmianami.

wielosektorowych. Konieczne staje się uruchomienie procedur reagowania przez Radę Ministrów (zgodnie z art. 7 Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), w tym przy pomocy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Wskazany przez Prezesa Rady Ministrów minister, wiodący dla danej sytuacji kryzysowej, korzystając ze wsparcia innych ministrów i kierowników urzędów centralnych, koordynuje działania w zakresie usuwania skutków zdarzenia (poziom 3). Przeciwdziałanie zagrożeniom na najwyższym „4” poziomie wymaga podjęcia szczególnych środków w drodze wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych: klęsk żywiołowych, wyjątkowego lub wojennego. Reguły działania organu administracji publicznej oraz możliwe do zastosowania narzędzia prawne, określają stosowne ustawy.

Przyjęty w ustawie o zarządzaniu kryzysowym podział zadań i kompetencji jest skorelowany z organizacją administracji publicznej. Wskazane cztery poziomy zagrożenia, wraz z zawartymi w nich procedurami reagowania, porządkują strefę odpowiedzialności właściwych organów administracji za działanie w sytuacjach kryzysowych. Szczegółowe zasady działania zawarte są w planach zarządzania kryzysowego wojewodów, ministrów i kierowników urzędów centralnych. Wymienione poziomy zagrożenia przyjęto na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (patrz tabela nr 1), wychodząc z założenia, że uruchomienie procedur zawartych w tym planie może nastąpić w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na poziomie „1”. Zdarzenia i odpowiednie dla nich działania organów administracji publicznej w powiecie i gminie winny znaleźć swoje odniesienie w poziomach zagrożenia zdefiniowanych w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego¹⁶.

Tabela 1. Poziomy zagrożenia wg Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego 2012

POZIOM ZAGROŻENIA	ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ODPOWIEDZIALNY ZA ROZWIĄZANIE SYTUACJI KRYZYSOWEJ	PODSTAWA DZIAŁANIA
„1”	WOJEWODA (sytuacja kryzysowa na poziomie wojewódzkim)	<ul style="list-style-type: none"> • Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego • Plany wojewódzkich zespołowych służb, inspekcji i straży
„2”	MINISTER wiodący z siatką bezpieczeństwa, przy rutynowym wsparciu innych ministrów (sytuacja kryzysowa w obszarze odpowiedzialności jednego ministra)	<ul style="list-style-type: none"> • Plan zarządzania kryzysowego ministra
„3”	RADA MINISTRÓW/ Minister wiodący zgodnie z siatką bezpieczeństwa (sytuacja kryzysowa w obszarze odpowiedzialności kilku ministrów)	<ul style="list-style-type: none"> • Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego • Plan zarządzania kryzysowego ministrów

¹⁶ Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012.

„4”	Stan klęski żywiołowej – organ wiodący w zależności od obszaru: Stan wyjątkowy – Prezes Rady Ministrów lub wojewoda Stan wojenny – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów	<ul style="list-style-type: none"> • Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego • Plan Reagowania Obronnego RP
-----	---	--

Źródło: Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012.

5. Fazy sytuacji kryzysowej i reakcje zbiorowe tłumu

Wystąpienie sytuacji kryzysowej (hipotetycznej czy rzeczywistej) może nieść ze sobą specyficzne zachowania społeczne, które jeśli nie zostaną w kompetentny sposób ukierunkowane, mogą stanowić wzmożenie negatywnych skutków danego zdarzenia. Stąd wyróżnia się w literaturze przedmiotu cztery fazy sytuacji kryzysowych i odpowiadające im zachowania zbiorowe¹⁷:

1. FAZA SZOKU, w której charakterystycznym jest mechanizm zaprzeczania. Życie zewnętrzne może sprawiać wrażenie uporządkowanego, natomiast w psychice panuje chaos i silne pobudzenie. Pojawiają się bezsensowne działania lub rodzaj odrętwienia i zaburzenia kontaktu.
2. FAZA REAKCJI EMOCJONALNEJ, gdy następuje konfrontacja z rzeczywistością. Osoba stara się przystosować do nowej sytuacji, stosując mechanizmy obronne, tj. zaprzeczanie, wyparcie, racjonalizację. Wszystkie uczucia są bardzo intensywne. Jeżeli wsparcie społeczne jest niewystarczające lub osoba znajduje się w pustce, istnieje niebezpieczeństwo fiksacji i przejścia kryzysu w stan chroniczny. Jeżeli jednak osoba otrzymuje wsparcie, poziom emocji ulega obniżeniu i możliwe jest rozpoczęcie pracy nad kryzysem: poszukiwanie jego przyczyn, przewidywanych konsekwencji.
3. FAZA PRACY NAD KRYZYSEM oznacza wyzwalanie się spod dominacji traumatycznych przeżyć, zainteresowanie przyszłością. Granica między fazami jest płynna, mogą one występować naprzemiennie, lecz reakcje emocjonalne są coraz rzadsze i mniej intensywne.
4. FAZA NOWEJ ORIENTACJI, kiedy zostaje odbudowane poczucie własnej wartości, przywrócona kontrola, dochodzi do nawiązywania nowych związków, a wydarzenie traumatyczne wzbogaca doświadczenie życiowe jednostki.

Dzieci w sytuacji kryzysowej doświadczają tak samo silnych emocji jak dorośli. Dysponują jednak mniejszymi umiejętnościami radzenia sobie z nimi. Są więc bardziej podatne na urazy psychiczne. Ponadto doświadczają częściej poczucia osamotnienia, ponieważ osoby dorosłe nie rozmawiają z nimi. Ważne jest informowanie dzieci o tym, co się dzieje, co dorośli już zrobili i co planują dalej robić.

Podczas różnych gwałtownych sytuacji kryzysowych może dochodzić do niechcianych reakcji tłumu, np. paniki. Panika jest niepoohamowanym lękiem o skrajnie silnym natężeniu. Wywołują ją m.in. sytuacje kryzysowe. Dogodną sytuację do jej powstania

¹⁷ <http://www.edukacja.edux.pl/p-1405-psychologiczne-skutki-sytuacji-kryzysowej.php>

stwarza nieoczekiwane zagrożenie bezpieczeństwa znacznej liczby ludzi znajdujących się np. w pomieszczeniach zamkniętych.

W naukach społecznych tłumem określa się przypadkową i z zasady krótkotrwałą zbiorowość ludzi, niemającą żadnej wewnętrznej spójni i organizacji. Następuje w niej proces deindywidualizacji (jednostka traci swoją odrębność i indywidualność). Na zachowanie tłumy nie ma wpływu wykształcenie czy poziom inteligencji. Decydującą rolę w nim odgrywają uczucia i instynkty. Tłum charakteryzuje łatwość ulegania wpływom. Uczucia rozprzestrzeniają się z niezwykłą szybkością. Ludzie w tłumie wykazują instynkt stadny i mają tendencję do kierowania się bezrefleksyjnie zachowaniem innych osób. Nie poszukują drogi ucieczki wedle indywidualnego uznania, lecz z dużym prawdopodobieństwem podążają za innymi. Dążenie do szybkiego opuszczenia zagrożonego miejsca jest silniejsze niż próba uniknięcia kolizji z innymi. W powyższych okolicznościach paniki w tłumie ludzie nierzadko zaczynają się tratować, nie wykorzystując wszystkich możliwości i drożnych wyjść ewakuacyjnych¹⁸. Stąd w literaturze przedmiotu podkreśla się wagę tzw. pierwszego głosu w tłumie, czyli szybkie przejęcie kontroli przez przywódcę, energicznego, umiejącego narzucić swoje przekonanie grupie. Bez przywódcy tłum zmienia się w chaotyczne zbiorowisko. Kolejną cechą masowej zbiorowości jest łatwość podporządkowania się ludziom w mundurze oraz ludziom ze swojego grona (z tzw. grupy własnej).

Przykładowe wskazania w postępowaniu z tłumem sugerują, by:

- nie kierować wezwań ogólnie do tłumy, lecz do konkretnych jednostek;
- wyselekcjonować z najbliższego otoczenia osobę w mundurze lub osobę najbardziej aktywną;
- wydawać polecenia bezdyskusyjnie, patrząc w oczy;
- nie podejmować prób uspokojenia tłumy słowami: cisza! spokój!;
- głośno i wyraźnie wydawać konkretne polecenia;
- narzucić przykład działania.

6. Udział wojska w sytuacjach kryzysowych

W Siłach Zbrojnych RP opracowano i wdrożono na wszystkich szczeblach dowodzenia Plan Użycia Oddziałów i Pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Ze składu Sił Zbrojnych RP wydziela i utrzymuje się, w nakazanych normach gotowości bojowej, siły i środki adekwatne do zagrożenia¹⁹.

Do wspomnianego planu opracowano również plany szczegółowe, precyzujące zasady użycia sił i środków. Wskazane siły i środki Sił Zbrojnych RP pozwalają na realizację następujących zadań w sytuacjach kryzysowych:

- współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i ich skutków;
- współdziałanie w działaniach antyterrorystycznych;
- współdziałanie w monitorowaniu zagrożeń;
- wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- realizację zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- ewakuację poszkodowanej ludności i mienia;

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Z. Piątek, *Procedury i przedsięwzięcia systemu reagowania kryzysowego*, AON, Warszawa 2011, s. 116.

- przygotowanie warunków do czasowego przebywania ludności w wyznaczonych miejscach;
- współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarach zagrożeń;
- izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczych;
- wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ RP;
- usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-przeciwiepidemicznych.

W jednostkach wojskowych skierowanych do zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji szkód można dokonywać mobilizacyjnego uzupełnienia poprzez powoływanie rezerwistów z Narodowych Sił Rezerwowych.

Zagrożenia zazwyczaj pojawiają się nagle i mają gwałtowny przebieg. W celu zapewnienia szybkiej pomocy ze strony wojska w sytuacjach kryzysowych, w Wojewódzkich Centrach Zarządzania Kryzysowego urzędują szefowie Wojewódzkich Sztabów Wojskowych, którzy wchodzi w skład Wojewódzkich Sztabów Zarządzania Kryzysowego.

Wprowadzenie oddziałów i pododdziałów wojska do akcji kryzysowej może odbywać się trzytorowo, zależnie od tego, jaki tryb zostanie uruchomiony. Zdarzenie określają następujące procedury:

1. *Podstawowa procedura działania* – wojewoda zwraca się z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej o wydzielenie sił i środków do wsparcia podmiotów cywilnych zaangażowanych do przeciwdziałania sytuacji kryzysowej. Wojewoda podczas formułowania wniosku może zasięgać opinii właściwego w danym regionie terenowego organu administracji wojskowej.
2. *Nakazowa procedura działania* – kierowanie do akcji sił i środków Sił Zbrojnych RP na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej lub na rozkaz szefa Sztabu Generalnego WP. Podstawę do takiej decyzji stanowią będzie wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych lub Plan użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych.
3. *Alarmowa aktywacja* – stosowana jest podczas gwałtownego rozwoju sytuacji kryzysowej o lokalnym zasięgu. Polega na tym, że dowódca jednostki wojskowej (w szczególnych przypadkach) samodzielnie podejmuje decyzję o przystąpieniu do akcji, następnie melduje o powyższym fakcie bezpośrednio przełożonemu²⁰.

7. Siły i środki przeznaczone do użycia w sytuacji zagrożenia kryzysowego

W Wojskach Lądowych do użycia przygotowane są m.in. siły i środki batalionów ratownictwa inżynierskiego, wyposażonego w specjalistyczny sprzęt, np. przeprawy (gąsienicowe transportery pływające, łodzie desantowe). Sprzęt ten jest wykorzystywany

²⁰ T. Bąk, Z. Ciekanski, op. cit., s. 96.

do ewakuacji ludności i mienia oraz dystrybucji artykułów pierwszej potrzeby. Baza zasobów sprzętu technicznego, rzadko znajdującego odpowiedniki w gospodarce narodowej (śmigłowe, amfibie, łodzie desantowe, ciągniki pancerne), będącego w ciągłej gotowości do działania, zawsze była wykorzystywana w akcjach ratunkowych. W gotowości do użycia utrzymuje się grupy minerskie na śmigłowcach, które są wyposażone w materiały wybuchowe do kruszenia zatorów lodowych w celu zapobieżenia powodzi.

System działa tak, by umożliwić w jak najkrótszym czasie wydzielenie i przygotowanie sił i środków Sił Zbrojnych, niezbędnych do użycia w danej akcji zarządzania kryzysowego. Są to głównie zasoby z pięciu batalionów ratownictwa inżynieryjnego i innych jednostek Wojsk Lądowych oraz Sił Powietrznych, liczących około 3,5 tysiąca żołnierzy oraz około 600 jednostek sprzętu. W przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji liczebność komponentu wojskowego może wzrosnąć do około 11 tys. żołnierzy i 1400 jednostek różnego sprzętu wojskowego²¹.

Przykładowo do akcji odśnieżania (plan udziału SZ RP w akcji odśnieżania) Siły Zbrojne RP wydzielają kilka tysięcy żołnierzy i kilkaset jednostek sprzętu. Do działań ratowniczo-gaśniczych oraz akcji usuwania skutków pożarów przestrzennych wojsko wydziela znaczące siły żołnierzy i specjalistycznego sprzętu (głównie jednostki sprzętu inżynieryjnego, chemicznego, samochody ciężarowe).

Siły Zbrojne utrzymują 37 minerskich patroli oczyszczania i dwie grupy minersko--morskie, które służą do zabezpieczania zadań oczyszczania kraju i wód przybrzeżnych. Do działania powinny przystąpić w ciągu 72 godzin, a w przypadku pilnego zgłoszenia w ciągu 24 godzin. W skład patrolu wchodzi ośmiu żołnierzy²². Na terenie województwa dolnośląskiego patrole saperskie znajdują się we Wrocławiu, w Głogowie (dwa), Bolesławcu i Brzegu.

Siły Zbrojne wspierają sektor cywilny w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa statkom powietrznym wykonującym loty w polskiej przestrzeni powietrznej. Akcje poszukiwawczo-ratownicze organizuje się w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa statku powietrznego. Za utrzymanie w gotowości do użycia sił i środków, odpowiedzialni są dowódcy rodzajów SZ. System Ratownictwa Lotniczego funkcjonuje w sposób ciągły, w 24-godzinnych dyżurach.

Grupy Naziemnego Poszukiwania przeznaczone są do udzielania pomocy załogom i pasażerom statków powietrznych, które uległy awarii, poprzez ich odnalezienie i udzielenie pierwszej pomocy. Grupa składa się z 8–15 żołnierzy. Wyznacza się jej rejon działania o promieniu 100 km od miejsca stałej dyslokacji²³.

8. Zadania instytucji wojskowych w zakresie współdziałania z władzami cywilnymi w zwalczaniu zagrożeń kryzysowych

W celu koordynacji problematyki zarządzania kryzysowego na szczeblu MON w miejsce funkcjonującej do 2010 r. Dyżurnej Służby Operacyjnej utworzone zostało w 2011 r. Centrum Zarządzania Kryzysowego. Jego sformowanie wynikało z zapisów ustawy

²¹ Z. Piątek, *Procedury...*, op. cit., s. 122.

²² J. Falecki, B. Kaczmarczyk, *Siły Zbrojne RP w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Optymalizacja procesów zarządzania kryzysowego*, W. Chojnacki, B. Kaczmarczyk (red.), Lubą 2011, s. 98.

²³ *Ibidem*, s. 100.

o Zarządzaniu Kryzysowym z 2007 r. i postanowień Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. w sprawie tworzenia takich centrów w określonych organach administracji rządowej²⁴.

Na szczelbu województwa koordynatorem działań w tym zakresie jest szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego (WSzW). Do jego zadań w tej dziedzinie należy koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego poprzez²⁵:

- współdziałanie z wojewodą w zakresie planowania i koordynowania udziału wydzielonych jednostek SZ RP w akcjach ratowniczych oraz w przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych;
- współdziałanie z wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych w planowaniu i organizowaniu przedsięwzięć logistycznych;
- współdziałanie z wojewodą w planowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności województwa.

Szef WSzW uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego poprzez:

- udział w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego;
- udział w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w ramach wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego;
- współpracę z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa oraz planowania ochrony infrastruktury.

W ramach terytorialnego zasięgu działania swoją aktywność zaznaczają także Wojskowe Komendy Uzuppełnień, które wykonują określone zadania na rzecz wsparcia wojskowej ludności cywilnej. Do omawianych aktywności, zależnie od potrzeb, należą m.in.:

- uczestnictwo w pracach Zespołów Zarządzania Kryzysowego samorządu terytorialnego na szczelbu powiatu i gminy;
- przedstawianie WSzW wniosków i materiałów do prowadzonej przez wojewodę analizy zagrożeń w powiecie oraz zaleceń wojewody do Powiatowych Planów Zarządzania Kryzysowego²⁶.

Podsumowanie

Skala współczesnych zagrożeń wykracza szeroko poza skalę działania zwykłych jednostek cywilnych reagowania kryzysowego. Coraz częściej pojawiają się niebezpieczeństwa wymagające użycia specjalistycznych sił i środków. Adekwatną do potrzeb reakcję umożliwiają aktualne systemy reagowania, efektywna i sprawna komunikacja między poszczególnymi komórkami administracji, współpraca z innymi jednostkami spoza administracji oraz działania prewencyjne w sytuacji kryzysu. W sytuacji katastrof i klęsk żywiołowych na pomoc przychodzą również Siły Zbrojne RP, które dysponują sprzętem i przeszkoleniem niezbędnym do jej udzielenia. Planowanie działań w razie wystąpienia określonej sytuacji kryzysowej ułatwia reagowanie podczas realnego zagrożenia oraz

²⁴ www.mon.gov.pl/pl/artykul/9996

²⁵ 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.

²⁶ Ibidem.

szybka naprawę infrastruktury po jego usunięciu. Dzięki odpowiednim ustawom i rozporządzeniom regulowane zostały działania służb odpowiedzialnych za daną sytuację, która wystąpiła na określonym terytorium.

Chociaż niektórych zdarzeń nie da się przewidzieć, ponieważ pojawiają się gwałtownie, należy dążyć do reakcji zarówno szybkiej, jak i przemyślanej. Błąd jednego człowieka może kosztować utratę życia bądź zdrowia wielu ludzi, dlatego stanowiska odpowiedzialne za wydawanie poleceń winny być obstawione znakomitymi strategami, którzy nie ulegną presji czasu i odpowiedzialności.

Streszczenie

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom XXI-wiecznych państw nie jest kwestią ani oczywistą, ani prostą. Należy być przygotowanym na eskalację znanych zagrożeń, związanych z niszczylielską siłą żywiołów natury, co stanowi ogromne wyzwanie logistyczne i intelektualne. Koniecznością jest również ciągle przygotowywanie działań na wypadek występowania zagrożeń powstałych wraz z dynamicznym rozwojem cywilizacyjnym. Dotyczy to nie tylko zagadnień nowej myśli technologicznej i informatycznej, lecz także szerokich przemian społecznych, destabilizujących ład formacji narodowych. Przykładem występowania niebezpieczeństw w tej materii jest m.in. rozprzestrzeniające się zjawisko terroryzmu. W niniejszym opracowaniu przedstawiono różnorodne ujęcie sytuacji kryzysowych na poziomie funkcjonowania jednostkowego podmiotu (społecznego, organizacyjnego, samorządowego czy państwowego). Omawiając problem, położono znaczny nacisk na identyfikację typu zagrożeń, będących przyczyną powstania wypadków, awarii i katastrof. Za niezbędne dla bezpieczeństwa narodowego uznano umiejętność trafnej oceny skali, zakresu i prawdopodobieństwa występowania zjawisk niepożądanych oraz ich skutków dla otoczenia tworzącego rzeczywistość państwową.

W opracowaniu omówiono prawne podstawy systemu reagowania kryzysowego oraz wskazano procedury działań podmiotów w sytuacjach kryzysowych. Odniesiono się też do okoliczności wymagających wsparcia ze strony Sił Zbrojnych, ponadto opisano siły i środki, jakie mogą być wykorzystane dla potrzeb realizowania misji i celów zarządzania kryzysowego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zagrożenia, siły zbrojne, zarządzanie kryzysowe.

Summary

Ensuring security for citizens of 21st century countries is neither obvious nor simple. Be prepared to escalate the known dangers associated with the destructive power of the elements of nature, which is an enormous logistical and intellectual challenge. It is also imperative to continuously prepare actions in the event of threats arising from the dynamic development of civilization. This concerns not only the issues of new technological and IT thinking, but also the broad social transformations destabilizing the order of national formation. Examples of the occurrence of dangers in this matter are, among others. Spreading the phenomenon of terrorism. The present paper presents a diverse picture of crisis situations at the level of functioning of a single entity (social, organizational, self-government or state). When discussing the problem, there was considerable

emphasis on identifying the type of hazard that caused accidents, accidents and disasters. The ability to accurately assess the scale, extent and probability of occurrence of adverse events and their effects on the environment constituting a state reality is considered necessary for national security.

The paper discusses the legal basis of the crisis response system and indicates the procedures for dealing with crises. Also referring to circumstances that require support from the Armed Forces, and described the strengths and resources that can be used for the mission and crisis management purposes.

Key words: security, threats, armed forces, crisis management.

Literatura:

1. Bąk T., Ciekankowski Z., *Bezpieczeństwo państwa*, PWSTE, Jarosław 2014.
2. Ciekankowski Z., Krysiński S., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE, Jarosław 2014.
3. Falecki J., Kaczmarczyk B., *Sily Zbrojne RP w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, [w:] *Optymalizacja procesów zarządzania kryzysowego*, W. Chojnacki, B. Kaczmarczyk (red.), OSSSG, Luban 2011.
4. Gołębiewski J., *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, I Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”, Szczecin 2003.
5. Kozłowski Z., Nosek W., *Sytuacje kryzysowe*, Wydawnictwo Szkoły Policji w Pile, Piła 2008.
6. Kuśmierk Z., *Udział wojska w sytuacjach kryzysowych*, Zeszyty naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, 10 (1)/2014, Legnica 2014.
7. Nowicka J., *Rodzaje i źródła zagrożeń współczesnych bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa w warunkach globalizacji*, T. Bąk, Z. Ciekankowski (red.), PWSTE, Jarosław 2016, s. 93.
8. Piątek Z., *Procedury i przedsięwzięcia systemu reagowania kryzysowego*, AON, Warszawa 2011.
9. Pływaczewski W., Kędzierska G. (red.), *Leksykon policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2001.
10. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996.
11. Szymczak M., *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1993.
12. Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980.
13. Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, DANMAR, Warszawa 2005.
14. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996.

Źródła prawa:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
2. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985 ze zm.)
3. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2001 r. Nr 89, poz. 590 ze zm.)

4. 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 (Dz. U. Nr 156, poz. 1301 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
7. 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)
8. 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)
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229 ze zm.)
12. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416 ze zm; Dz. U. z 1967 r., Nr 4, poz. 16 ze zm.)
13. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548 ze zm.)
14. Zarządzenie nr 213 KGP, 2007
15. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012.

Netografia:

1. <http://www.edukacja.edux.pl/p-1405-psychologiczne-skutki-sytuacji-kryzysowej.php>
2. www.mon.gov.pl/pl/artykuł/9996

prof. dr hab. inż. Marian Kopczewski

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych
im. generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu

ZINTEGROWANY SYSTEM RATOWNICZY ELEMENTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

RESCUE INTEGRATED SYSTEM WITH ELEMENT OF THE CRISIS MANAGEMENT

Wstęp

Najbardziej istotnym elementem systemu bezpieczeństwa państwa jest zdolny do odpowiedniego reagowania na istniejące zagrożenia system zarządzania kryzysowego, tzw. crisis management. System ten powinien sprawnie reagować na występujące zagrożenia oraz usuwać lub minimalizować ich skutki. Powinien on być elastyczny i umożliwiać określanie i analizowanie nowych zagrożeń, które do tej pory nie były umieszczone w katalogu zagrożeń i nie przewidziano procedur mogących im przeciwdziałać.

Przy rozpatrywaniu powyższej problematyki punktem wyjścia musi być biznesowa koncepcja crisis management. Według niej „(...) kryzys jest czynnikiem nieplanowanych zdarzeń zakłócających lub zagrażających normalnemu funkcjonowaniu firmy”¹, równocześnie możemy stwierdzić, że „...kryzys to główne, nieprzewidywalne wydarzenie, które ma potencjalnie negatywne efekty, znacząco ograniczające działalność organizacji w dziedzinie produkcji, usług, zatrudnienia, kondycji finansowej i reputacji”². W czasie kryzysu mamy do czynienia z krótkim czasem na podjęcie decyzji, niewielkimi możliwościami przewidywalności zdarzeń, występuje również wysoki stopień niepewności. Działalność państwa jako organizacji jest trwale zakłócona, utracona jest kontrola nad występującymi zdarzeniami bądź zachwiana organizacja, ograniczone są możliwości rozwojowe, dochodzi do naruszenia publicznego zaufania, pojawia się strach. Amerykański Institute of Crisis Management wyróżnia 4 grupy źródeł powstawania kryzysów:

- czynniki losowe (np. trzęsienia ziemi, gwałtowne ulewy itp.);
- problemy techniczne (np. awaria zakładów itp.);
- błędy ludzkie (np. katastrofy komunikacyjne);

¹ R. Oldcorn, *Management Macmillan*, London 1989, s. 237.

² R.M. Barton, *Crisis Management*, Oxford 1993, s. 12.

- błędne decyzje kierownictwa³.

Rozpatrując proces zarządzania sytuacjami kryzysowymi, należy pamiętać, że sytuacje takie w państwie mają charakter konfliktowy (polityczno-militarny) oraz niekonfliktowy, tzw. cywilny, oba mogą występować rozłącznie lub łącznie, a przez to wymagają podjęcia działań nadzwyczajnych. Często mają charakter subiektywny, zależny od powagi, z jaką oddziałują na poczucie bezpieczeństwa określonego podmiotu. Niejednokrotnie wymuszają podejmowanie działań interdyscyplinarnych (systemowych). Występuje tutaj czynnik zaskoczenia, presji czasu, a jednocześnie decydenci mają ograniczony dostęp do informacji. Może następować lawinowy rozwój sytuacji. Pojawia się konflikt interesów czy panika. Jednocześnie, by skutecznie przeciwdziałać tym zagrożeniom, musi nastąpić skrócenie ścieżki podejmowania decyzji.

Ważne jest posiadanie dobrego planu działań antykryzysowych, tzw. programu zarządzania kryzysowego, który zawiera element diagnostyczny, identyfikujący rodzaj zagrożeń i ich przyczyny, a także określa sposoby przeciwdziałania skutkom kryzysu. Można się wręcz pokusić o stwierdzenie, że zarządzanie kryzysem staje się pewnego rodzaju zarządzaniem zmianą: mamy tu formułowanie celów, diagnozę sytuacji, dobór środków realizacji i osób odpowiedzialnych oraz monitoring realizacji celów, tym wymaganiom może sprostać dobrze zorganizowany i funkcjonujący zintegrowany system.

Zintegrowany System Ratowniczy

Aby przedstawić, jaką rolę pełni Zintegrowany System Ratowniczy w zarządzaniu kryzysowym, a tym samym w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej (RP), należy omówić jakże różnie definiowane pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego, scharakteryzować obecny stan organizacyjny zarządzania kryzysowego oraz scharakteryzować Zintegrowany System Ratowniczy (ZSR).

Najogólniej, pojęcie bezpieczeństwa można odnosić do jednostek, organizacji wspólnot i państw. Bezpieczeństwo jednostek warunkuje zaspokajanie podstawowych potrzeb, do których należy m.in. ich istnienie, rozwój, wolność, godność. Bezpieczeństwo wspólnot i organizacji, a w tym przede wszystkim państwa, warunkuje także ich istnienie i rozwój. R. Zięba proponuje, aby bezpieczeństwo określić jako pewność istnienia i przetrwania, posiadania oraz funkcjonowania rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń, ale także powstaje w wyniku kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego⁴.

Upadek żelaznej kurtyny zmienił podejście do tak rozumianej problematyki bezpieczeństwa. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego pojawiło się w debatach toczonych w państwach o ustrojach demokratycznych na temat stanów nadzwyczajnych, zagrożenia terrorystycznego oraz pravicowego i lewicowego radykalizmu. Debaty te wysunęły problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego na pierwszy plan. Ich plonem było reformowanie oraz tworzenie nowych instytucji i regulacji prawnych w zakresie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego⁵.

³ Ibidem, s. 52.

⁴ Por. R. Kuźniar, Z. Lachowski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003, s. 24.

⁵ Ibidem, s. 11.

Pierwotnie wydawało się, że bezpieczeństwo wewnętrzne będzie można zdefiniować na zasadzie dychotomicznego podziału na wewnętrzne i zewnętrzne. Taki podział był nawet do pewnego czasu akceptowany, gdyż rozgraniczał dwie ważne sfery życia państwa – wewnętrzną i zewnętrzną⁶.

Dzisiaj podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne nie ułatwia zrozumienia istoty tych pojęć. Jednak w literaturze przedmiotu używa się często pojęcia bezpieczeństwa narodowego, którego składnikami są bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne.

Z. Nowakowski uważa, że bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność funkcjonowania systemu państwa, natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne – brak zagrożeń ze strony podmiotów i źródeł zagranicznych⁷. Na takim rozróżnieniu opiera się dokument Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r., gdzie stwierdzono, że na bezpieczeństwo narodowe składają się następujące bezpieczeństwa: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne oraz informacyjne i telekomunikacyjne⁸.

Nowe uwarunkowania w zglobalizowanym świecie dobitnie unaocznily, że sfery bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego nie tylko są ściśle powiązane ze sobą, ale także się przenikają. W debacie publicznej i naukowej pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego konfrontowane jest często z pojęciem bezpieczeństwa publicznego⁹.

Żywiłowe działanie sił natury, dynamiczny rozwój technologii oraz przemiany ekonomiczne spowodowały pojawienie się w naszym kraju nowych wyzwań dotyczących organizacji systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz różnego rodzaju technik ratowniczych. Z analizy wielu systemów ratowniczych Europy wynika, że możliwe jest poprawienie organizacji niesienia pomocy poszkodowanym przez służby i podmioty ratownicze, co wiąże się również z koniecznością dalszych zmian w systemie organizacyjnym zarówno zarządzania kryzysowego, jak i Zintegrowanego Systemu Ratowniczego. W chwili obecnej należy również jasno sprecyzować miejsce Zintegrowanego Systemu Ratowniczego w systemie zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz wskazać niedostatki w jego funkcjonowaniu i braki w jego podstawach legislacyjnych.

Należy również pamiętać, iż od czasu, gdy zaczęło obowiązywać rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zmienił się stan prawny w kwestiach bezpośrednio dotyczących zagadnień związanych z ratownictwem. Podstawowe znaczenie mają przede wszystkim ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym¹⁰ oraz ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹¹.

Zarządzanie kryzysowe rozwijało się na bazie doświadczeń wielu pokoleń. Od zarażenia dziejów człowiek był narażony na niebezpieczeństwa w wymiarze jednostkowym, lokalnym, narodowym oraz międzynarodowym. Od lat też prowadzono badania procesów

⁶ Ibidem, s. 12

⁷ A. Misiuk, *Administracja porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008, s. 16–17.

⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 11.

⁹ „W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego”, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* nr 1 z 08.01.2009.

¹⁰ Dz. U. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

zarządzania w sytuacjach trudnych – eksperymentalnych. To pozwoliło obecnie na ukierunkowanie prac związanych ze zwiększeniem wskaźników bezpieczeństwa.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym weszła w życie 22 sierpnia 2007 r., a przyjęte w niej rozwiązania miały pomóc w skoordynowaniu działań mających na celu przeciwdziałanie skutkom zdarzeń kryzysowych o znacznych rozmiarach.

Zgodnie z art. 2. zarządzanie kryzysowe¹² – „...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 oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”.

Wspomniana Ustawa określiła organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zakres działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

W sytuacji wystąpienia zagrożenia, zarządzanie kryzysowe obejmuje kształtowanie i kontrolowanie jego przebiegu w drodze zaplanowanych działań, które zapewniłyby zminimalizowanie strat i właściwy poziom bezpieczeństwa, a także odbudowę po katastrofie.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa¹³ zapewnia Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów oraz Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego niezbędne wsparcie w procesie podejmowania decyzji dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa, poprzez dostarczanie merytorycznych opracowań i analiz. Misją i głównym zadaniem RCB jest dokonywanie pełnej analizy zagrożeń, w oparciu o dane uzyskiwane ze wszystkich możliwych „ośrodków kryzysowych” funkcjonujących w ramach administracji publicznej oraz w oparciu o dane uzyskiwane od partnerów międzynarodowych. RCB jest ponadto odpowiedzialne za tworzenie krajowego planu reagowania kryzysowego oraz za koordynację działań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym opracowanie i aktualizowanie Krajowego Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹⁴.

Można powiedzieć, że kluczowym aspektem dla systemowego zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym jest wypracowanie kompleksowych i zintegrowanych narzędzi zarządzania kryzysowego, które umożliwiają równoczesne wykorzystanie komponentów militarnych i cywilnych, na każdym poziomie reagowania.

Elementami w zarządzaniu kryzysowym są z jednej strony służby ratownicze, takie jak straż pożarna, pogotowie ratunkowe, policja¹⁵, z drugiej zaś strony władze państwowe na wszystkich szczeblach, czyli osoby stojące na czele centralnych organów administracji rządowej (premier, ministrowie), wojewódzkiej administracji rządowej (wojewoda), administracji samorządowej (starosta, prezydent miasta, burmistrz, wójt).

¹² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 r. Nr 89, poz. 590).

¹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z dnia 18 lipca 2008 r.)

¹⁴ W. Walczak, *Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” nr 8 z 11.08.2009 r.

¹⁵ Na podstawie: R. Częściak, *Współczesne problemy polskiego szkolnictwa policyjnego*, Materiał konferencyjny LPUSW Ukrainy, Kijów 2013.

Warto dodać, że zaprojektowany zintegrowany system zarządzania kryzysowego w Polsce charakteryzuje się kompleksowym powiązaniem poszczególnych elementów w funkcjonalną całość¹⁶.

Na szczeblu wojewódzkim funkcje ośrodka decyzyjnego pełni wojewoda, któremu podlega administracja niezespółona i zespółona, służby, inspekcje, straże. Wydaje się, iż równie ważnym czynnikiem jest zapewnienie odpowiedniego przepływu informacji, co jest warunkiem niezbędnym dla sprawnego funkcjonowania całego systemu zarządzania kryzysowego.

Można sądzić, że krytycznym czynnikiem jest szybkie i bezpieczne przekazywanie informacji pomiędzy poszczególnymi ośrodkami decyzyjnymi-szczęblami (poziomami) zarządzania. Te ośrodki decyzyjne znajdują się na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego kraju i najważniejszym zadaniem jest stworzenie rozwiązań zapewniających szybki i sprawny przepływ informacji. W rezultacie takich działań poszczególne ośrodki decyzyjne tworzą spójną, połączoną więziami funkcjonalnymi całość.

W praktyce zarządzania okazuje się, że to właśnie utrudnienia dotyczące przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi poziomami zarządzania stanowią jedną z poważniejszych barier dla sprawnego realizowania wyznaczonych celów. Podobnie jest w przypadku zarządzania kryzysowego – np. zapewnienie sprawnego przepływu informacji pomiędzy Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody i Starosty ma kluczowe znaczenie dla opanowania sytuacji kryzysowej w przypadku jej rozprzestrzenienia. Można zatem skonstatować, że krytycznym czynnikiem sukcesu w zintegrowanym systemie zarządzania kryzysowego jest zapewnienie szybkiego i bezpiecznego przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu¹⁷.

Analizując szczebel wojewódzki zarządzania kryzysowego, warto zwrócić uwagę na nową ustawę o wojewodzie i administracji rządowej¹⁸ z dnia 23 stycznia 2009 r. (obowiązuje od 1 kwietnia 2009 r.), zgodnie z którą następuje wzmocnienie funkcji kontrolnych wojewody w stosunku do administracji zespółonej i niezespółonej działającej w województwie. Wojewoda jest zwierzchnikiem zespółonej administracji rządowej, czyli służb, inspekcji i straży. Oznacza to, że oprócz kierowania jej działalnością będzie ją kontrolował i odpowiadał za wymierne rezultaty jej funkcjonowania. Ponadto kierownicy zespółonych służb, inspekcji i straży mają informować wojewodę o wynikach kontroli w ich jednostkach. Wojewoda będzie mógł zatem żądać od organów administracji rządowej informacji i stosownych wyjaśnień o ich działalności. Wymaga to zauważenia, że zadania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych są realizowane zgodnie z podstawowymi zasadami zarządzania kryzysowego:¹⁹

1. Zasada prymatu układu terytorialnego – uznaje za podstawową konstrukcję tego modelu układ terytorialny państwa i sprowadza do funkcji pomocniczej układ branżowy (szczebel krajowy, resortowy, wojewódzki, powiatowy, gminny).
2. Jednoosobowe kierownictwo – decyzje podejmuje się jednoosobowo i odpowiada za nie (premier, minister, wojewoda, starosta, prezydent, wójt, burmistrz).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r.* (Dz. U. Nr 31, poz. 206).

¹⁹ J. Bagiński, *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Warszawa 2008, s. 9.

3. Zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej – organy władzy przejmują kompetencje i odpowiedzialność w zakresie podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych.
4. Zasada zespolenia – przyznanie organom władz administracyjnych ogólnej kompetencji gwarantujących wywiązanie się z nałożonych na nie odpowiedzialności.
5. Zasada kategoryzacji zagrożeń polega na podziale zagrożeń na grupy wg rodzaju i rozmiaru oraz przyporządkowaniu im określonych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych.
6. Zasada powszechności – zarządzanie kryzysowe organizują organy władzy publicznej we współdziałaniu z istniejącymi specjalistycznymi instytucjami i organizacjami oraz ogółem społeczeństwa.

System zarządzania kryzysowego jest podsystemem w ramach systemu zarządzania państwem. Zarządzanie kryzysowe to proces realizowany przez władze publiczne we współdziałaniu z instytucjami i organizacjami oraz społeczeństwem w celu zapanowania nad kryzysem i kształtowania jego przebiegu w taki sposób, aby zapewnić szeroko pojęte bezpieczeństwo.

Zakładając, że zarządzanie kryzysowe obejmuje całokształt zagadnień w sferze przeciwdziałania zdarzeniom kryzysowym i to zarówno przed ich wystąpieniem, w trakcie ich trwania, jak i po ich zakończeniu, przyjmuje się, że jego proces powinien obejmować cztery przenikające się i silnie powiązane ze sobą obszary działania, tworzące 4 fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa.

Organy administracji publicznej, na które ustawodawca nakłada obowiązek realizacji określonych zadań w ramach zdefiniowanych obszarów działania, muszą stosować procesowe podejście do zarządzania kryzysowego. W rezultacie oznacza to, że fazy zarządzania kryzysowego tworzą koherentny system celowo zaplanowanych, racjonalnie dobranych, ściśle ze sobą powiązanych, skoordynowanych procesów i procedur. Powyższe stwierdzenie można uznać za najważniejszą charakterystykę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce²⁰.

Istotnym elementem systemu zarządzania kryzysowego w Polsce jest w chwili obecnej Zintegrowany System Ratowniczy (ZSR), stanowiący niejako trzon reagowania kryzysowego.

Podstawowym Celem funkcjonowania Zintegrowanego Systemu Ratowniczego jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne i od 1997 roku również poprzez ratownictwo ekologiczne i medyczne.

Podstawowym założeniem w budowie systemu ratowniczo-gaśniczego było stworzenie jednolitego i spójnego układu, skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze, tak aby można było podjąć skutecznie każde działanie ratownicze.

Zintegrowany System Ratowniczy z założenia stanowi integralną część systemu zarządzania kryzysowego, mającą na celu ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Konstrukcja systemu zakłada, że zasady realizacji podstawowych

²⁰ W. Walczak, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s. 104.

zadań ratowniczych są niezmiennie i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, a organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji priorytetów oraz dokonania uproszczeń w procedurach działania²¹.

Zgodnie z właściwością terytorialną, Zintegrowany System Ratowniczy tworzą oraz koordynują jego funkcjonowanie, następujące organy władzy: wójt (burmistrz lub prezydent miasta) w zakresie zadań ustalonych przez wojewodę: starosta, który określa zadania i kontroluje wykonywanie zadań na obszarze powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządza systemem przy pomocy powiatowego zespołu reagowania kryzysowego: wojewoda, który określa zadania i kontroluje ich wykonanie na obszarze województwa, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządza systemem przy pomocy wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych²².

Zintegrowany System Ratowniczy zorganizowany jest w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie na poszczególnych poziomach, tj.:

- powiatowym, jako podstawowy poziom wykonawczy;
- wojewódzkim, jako poziomie wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na obszarze województwa;
- centralnym, jako poziomie wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na obszarze kraju²³.

Organem wykonawczym Komendanta Głównego PSP jest KCKRiOL, zaś Komendanta Wojewódzkiego PSP jest Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa (WSKR) z zadaniami analogicznymi do zadań realizowanych przez KCKRiOL.

KCKRiOL funkcjonuje w dwóch stanach:

- czuwania i wykonywania działań codziennych – zarządzanie organizacyjne Zintegrowanego Systemu Ratowniczego (planowanie, przygotowanie i wdrażanie procedur ratowniczych oraz zarządzaniu siecią jednostek ZSR);
- wspomaganie i koordynowanie działań ratowniczych przekraczających możliwości wykonawcze województwa.

Analogicznie WSKR funkcjonuje w dwóch stanach:

- czuwania i wykonywania działań codziennych – zarządzanie organizacyjne Zintegrowanego Systemu Ratowniczego na poziomie wojewódzkim i realizacji zadań zleconych przez KCKRiOL;
- wspomaganie i koordynowanie działań ratowniczych przekraczających możliwości wykonawcze powiatu.

²¹ D. Marczyński, D. Gartowski, *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w koncepcji reformy administracyjnej kraju*, [w:] *Ratownictwo w systemie organizacyjno-prawnym i ekonomicznym samorządów terytorialnych*, Inowrocław 1998, s. 9.

²² *Ibidem*, s. 10.

²³ R. Grosset, *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, [w:] *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, Inowrocław 2000, s. 14.

Znakomita większość zasobów Zintegrowanego Systemu Ratowniczego (sił i środków KSRG), na co dzień znajduje się w Jednostkach Ratowniczo-Gaśniczych (JRG) lub Jednostkach Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP), podległych odpowiednim Komendom Powiatowym (Miejskim) PSP. Zasoby te, łącznie z zasobami nie przynależnymi do KSRG, wykorzystywane są do realizacji działań ratowniczych na obszarze odpowiedniego terytorialnie powiatu i podległych mu gmin.

Zasoby Zintegrowanego Systemu Ratowniczego są dodatkowo włączone do sił i środków ratowniczych poziomów nadrzędnych w stosunku do poziomu powiatu, czyli poziomów wojewódzkiego i centralnego, tworząc odpowiednio Wojewódzki Odwód Operacyjny (WOO) i Centralny Odwód Operacyjny (COO)²⁴.

W sytuacjach kryzysowych KCKRiOL ma zapewnić warunki niezbędne do działania Rządowego Centrum Koordynacji Kryzysowej (RCKK), wspomagającego informacyjnie i technicznie funkcjonowanie Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej (RZKK). Do głównych zadań RZKK należy: opracowywanie prognoz i symulacji sytuacji kryzysowych, opracowywanie planów rocznych, opracowywanie planów zdarzeniowych działania i przeciwdziałania, planowanie wsparcia jednostek (organów) niższych szczebli, koordynowanie działań pomocniczych, prowadzenie polityki informacyjnej o zagrożeniach i ich skutkach, monitorowanie obszaru kraju lub jego części w zakresie skutków i rozwoju sytuacji kryzysowej, organizowanie i koordynowanie działań wymagających angażowania znacznych sił i środków²⁵.

Skuteczność działania systemu ratownictwa reagowania kryzysowego zależy w dużej mierze od obowiązujących uregulowań prawnych istniejących w tym zakresie. Stąd wynika konieczność ciągłego ich doskonalenia oraz dostosowywania do rozwiązań państw Unii Europejskiej, a także dążenia do utworzenia w kraju jednego (powszechnego) Zintegrowanego Systemu Ratowniczego (ZSR) i jego dalszej integracji ze strukturami ratownictwa europejskiego. Jak wynika z przyjętych założeń, realizacja tego przedsięwzięcia powinna odbywać się na drodze ewolucji KSRG w Zintegrowany System Ratowniczy. Nowy, powszechny, system powinien być otwarty dla wszystkich podmiotów ratowniczych (zawodowych, ochotniczych, komercyjnych), bez względu na strukturę własności, wielkość i poziom organizacji danego podmiotu. Muszą one jednak dostosować się do tworzonych przez państwo reguł i procedur ratowniczych oraz standardów sprzętowych dla ratowników. W skład powszechnego systemu ratowniczego, poza jednostkami już funkcjonującymi w ramach KSRG, powinny wejść, między innymi: ratownictwo górnicze, Morska Służba Poszukiwawczo-Ratownicza, wydzielone siły ratownicze jednostek ochrony zdrowia, wydzielone siły ratownicze Sił Zbrojnych, organizacje pozarządowe i społeczne organizacje ratownicze, wolontariusze, przedsiębiorstwa, których rodzaj działalności może być skutecznie wykorzystywany do prowadzenia działań ratowniczych²⁶.

²⁴ W. Kubicki, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Materiał z Konferencji: Wyposażenie techniczne jednostek KSRG – stan aktualny oraz kierunki rozwoju*. Edura, Warszawa 2003, s. 34–35.

²⁵ R. Grosset, *System Zarządzania Kryzysowego*. Materiały XI Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej Inżynierii Wojskowej, t. 1, Warszawa – Rynia 7–9 listopada 2000.

²⁶ K. Sienkiewicz-Małjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 133.

Podsumowanie

Doświadczenia ostatnich lat wykazały, że w rozwoju Zintegrowanego Systemu Ratowniczego powinny być uwzględniane możliwości realizacji zadań z dziedziny obrony cywilnej: zarządzania kryzysowego, działań ratowniczych na dużą skalę, takich jak usuwanie skutków powodzi i śnieżyc oraz innych współczesnych zagrożeń. Przedsięwzięcia związane z rozwojem Zintegrowanego Systemu Ratowniczego powinny obejmować:

- doskonalenie systemu alarmowania służb ratowniczych i innych podmiotów oraz dysponowania sił i środków do działań ratowniczych;
- doskonalenie i unifikację systemów: wykrywania, alarmowania i ostrzegania ludności;
- wdrażanie ratownictwa medycznego;
- doskonalenie zasad koordynacji działań ewakuacyjnych;
- wdrażanie nowych rozwiązań organizacyjnych oraz form działania Państwowej Straży Pożarnej np. poprzez tworzenie nowych grup ratownictwa specjalistycznego oraz stałych i czasowych oddziałów (posterunków) jednostek ratowniczych PSP lub jednostek łączonych PSP-OSP;
- doskonalenie współpracy z międzynarodowymi stanowiskami koordynacji ratownictwa oraz służbami ratowniczymi krajów sąsiednich w zakresie wzajemnej pomocy w działaniach ratowniczo-gaśniczych oraz prognozowania i ostrzegania przed zagrożeniami²⁷.

Czy powinniśmy dążyć do budowania jednolitego Zintegrowanego Systemu Ratowniczego (ZSR)?

To rozwój cywilizacyjny, zmiany klimatyczne, industrializacja i urbanizacja, a zatem wzrost ilości zagrożeń, ich różnorodności i wielkości spowodują, że prędzej czy później do zbudowania takiego zintegrowanego systemu ratowniczego dojdzie i to nie tylko w wielkich miastach – jak obecnie funkcjonuje to w niektórych metropoliach Europy i Ameryki. Nieważne czy Polska pierwsza (jak to było z PSP) wprowadzi państwowy zintegrowany system, czy też będzie korzystać z doświadczeń innych prekursorów w tym zakresie, ale skuteczne niesienie kompleksowej, wysokokwalifikowanej i zarazem specjalistycznej pomocy wymaga podjęcia prac nad budową takiego zintegrowanego systemu. Taki Zintegrowany System Ratowniczy powinien mieć jednolitą strukturę organizacyjno-administracyjną, jednego płatnika (najlepiej żeby był nim budżet państwa).

Musi mieć jednolite procedury dysponowania siłami i środkami oraz koordynowania działań ratowniczych podczas dużych akcji ratowniczo-gaśniczych. Poza tym powinien posiadać wspólną sieć łączności, a także wspólną aplikację wspomagającą dysponowanie i koordynowanie, a przynajmniej ustalony jednolity standard wymiany (format, protokół przesyłu danych itp.).

Zintegrowanie powinno polegać przede wszystkim na zbudowaniu jednolitego, państwowego systemu ratowniczego, opartego na jednym podstawowym przepisie, ustawie ogarniającej całą dziedzinę ratownictwa.

²⁷ Ibidem, s. 142.

Jak zapewnić bezpieczeństwo obywateli i ochronę środowiska, jeśli nie przez tworzenie dobrego prawa? Mogłaby nim być ustawa w formie wręcz kodeksu ratowniczego. Przecież jest potrzeba zbudowania katalogu definicji pojęć i procedur ratowniczych. Czas też, aby prawo wyraźnie nałożyło na organy administracji publicznej oraz instytucje i organizacje, które mogłyby działać w obszarze ratownictwa, obowiązek współdziałania zarówno z organizatorem systemu w zakresie prowadzenia działań ratowniczych, jak i w zakresie wymiany informacji (aktualizacja danych dotyczących właściwych zasobów). Jest potrzeba określenia standardów i procedur w zakresie ratownictwa i innych czynności, które mają wpływ na jakość działań ratowniczych²⁸.

Należy też określić procedury tworzenia, rejestrowania i funkcjonowania organizacji społecznych działających w obszarze ratownictwa z ochotniczymi strażnikami włączania. Wreszcie narzędzia egzekucji standardów bezpieczeństwa. Organizator systemu musi mieć prawną możliwość wyegzekwowania określonych czynności jednostki administracji państwowej czy samorządowej, czy też innych instytucji lub organizacji.

Bez jasnego i mądrego prawa oraz bez rozsądnych, działających na jego podstawie instytucji jakiegokolwiek poważne mówienie o zintegrowanym systemie ratowniczym będzie najwyżej katalogiem pobożnych życzeń²⁹.

Zadanie sprostania współczesnym zagrożeniom, jako element kształtowania bezpieczeństwa państwa, wymaga dostosowania instytucji bezpieczeństwa, w tym Zintegrowanego Systemu Ratowniczego do nowych wyzwań. Transformacja i dostosowanie organów państwa dotyczy nie tylko sił zbrojnych, które w obecnych warunkach muszą charakteryzować się mobilnością, czyli zdolnością do działania w odległych rejonach, w krótkim czasie, ale także dotyczy to wszystkich instytucji państwa biorących udział we wszelkich działaniach na rzecz bezpieczeństwa (zewnętrznego i wewnętrznego)³⁰.

W obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego będą to: administracja państwowa, siły bezpieczeństwa wewnętrznego, tj. policyjne, ratownictwa, ochrony i obrony obiektów użyteczności publicznej, środki transportu, w tym specjalnego, sieci komunikacji i łączności oraz wybrane elementy gospodarki itp³¹.

Wszelkie działania w zakresie zapewnienia odpowiedniego, akceptowanego przez społeczeństwo, poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa winny być skierowane na realizację zadań w zakresie wdrożenia systemu zarządzania kryzysowego, budowy Systemu Ochrony Ludności poprzez zapewnienie funkcjonowania Systemu Ostrzegania i Alarmowania Ludności oraz Zintegrowanego Systemu Ratowniczego na bazie KSRG, a także integracji i konsolidacji z działaniami NATO, UE i ONZ oraz innych organizacji międzynarodowych, których Polska, bądź polskie instytucje państwowe, są członkiem³².

²⁸ T. Leszczyński, *System ratownictwa – nowe spojrzenie – artykuł nieocenzurowany* – „Organizacja i Zarządzanie Strategiczne”, Toruń 2010, s. 4.

²⁹ Ibidem.

³⁰ A. Ciupiński, K. Malak (red.), *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, Warszawa 2004, s. 34.

³¹ A. Legucka, *Podstawowe elementy polityki bezpieczeństwa i obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 46.

³² Ustawa z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590, art. 2.

Streszczenie

Artykuł jest próbą sprecyzowania miejsca Zintegrowanego Systemu Ratowniczego w systemie zarządzania kryzysowego. Wskazuje również na niedostatki w jego funkcjonowaniu i braki w podstawach legislacyjnych. Należy pamiętać, że warunkiem zapewnienia skutecznej organizacji działań ratowniczych jest skoordynowanie przedsięwzięć wielu podmiotów ratowniczych, jak również organów władzy zarówno w fazie organizowania i koordynowania działań ratowniczych, jak i we wcześniejszej fazie sprawdzania przygotowanych procedur ratowniczych oraz w fazie ćwiczeń. Analiza dotychczasowego funkcjonowania systemu ratowniczego w RP wskazuje na wiele niedociągnięć organizacyjnych w tym zakresie i wymusza potrzebę zmian w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce oraz przeobrażeń KSRG w Zintegrowany System Ratowniczy.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, zintegrowany system, wymagania, perspektywy rozwoju.

Summary

This article is an attempt to clarify the place of the Integrated Rescue System system of crisis management. Also points to shortcomings in its functioning and deficiencies in the legislative grounds. Please note that in order to deliver an effective organization to coordinate activities ventures rescue of many entities as well as the authorities both in the organization and coordination of rescue operations, as well as in the validation phase prepared emergency procedures and during exercise. The analysis of the past performance of rescue system in Poland shows many shortcomings organization in this respect and enforces the need for change in the system of crisis management in Poland and transformations KSRG the Integrated Rescue System.

Key words: crisis management, integrated systems, requirements, prospects of the development.

Literatura:

1. Bagiński J. (red.), *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Wydawnictwo Forum, Poznań 2008.
2. Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
3. Ciupiński A., Malak K. (red.), *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, Warszawa 2004.
4. Grosset M., *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, [w:] *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, Inowrocław 2000.
5. Grosset R., *System Zarządzania Kryzysowego*, Materiały XI Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej Inżynierii Wojskowej, Warszawa–Rynia 7–9 listopada 2000.
6. Gola W., *Nowe spojrzenie na kierownicze struktury zarządzania kryzysowego*, Szczecin 2003.
7. Jabłonowski M., Smolak L. (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej, Pułtusk 2007.

8. Kacała R., *Organizacja systemu reagowania kryzysowego na szczeblu lokalnym*, Szczecin 2003.
9. Konieczny J. (red.), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, Inowrocław 2000.
10. Kubicki W., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Materiał z Konferencji: „Wyposażenie techniczne jednostek KSRG – stan aktualny oraz kierunki rozwoju”*, Edura, Warszawa 2003.
11. Kurkiewicz A. (red.), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, Wydawnictwo Minicipium, Warszawa 2008.
12. Kuźniar R., Lachowski Z., *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003.
13. Leszczyński T., *System Ratownictwa – nowe spojrzenie* – artykuł nieocenzurowany – „Organizacja i Zarządzanie Strategiczne”, Toruń 2010.
14. Legocka A., *Podstawowe elementy polityki bezpieczeństwa i obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
15. Misiuk A., *Administracja porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008.
16. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F., *Zarządzanie Kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.
17. Stobiecki T., *Regulacje prawne stanów nadzwyczajnych*, Szczecin 2003.
18. Sulowski S., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 1/2009.
19. Sułkowski Ł., *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2005.
20. Tyrała P., *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Kraków maj 2000.
21. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko Bezpieczeństwo Obronność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005.
22. Żukrowska K., Gracik M. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Źródła prawa:

1. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1311).
2. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z dnia 18 lipca 2008 r.).
3. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.).

6. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).
8. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. Nr 11, poz. 59.
9. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 r. Nr 31, poz. 206).

plk mgr Robert Wyszomierski

Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych

mgr Grzegorz Radwański

KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO-GAŚNICZY W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA. UWARUNKOWANIA FORMALNO-PRAWNE

NATIONAL RESCUE-EXTINGUISHING SYSTEM IN SAFETY SYSTEM. FORMAL-LEGAL CONDITIONS

Wstęp

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy został zorganizowany przez Państwową Straż Pożarną i funkcjonuje w Polsce od 1 stycznia 1995 r. Podstawowym celem KSRG jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne oraz ratownictwo ekologiczne i medyczne.

Głównym zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie jednolitego, skutecznego systemu ratowniczego, skupiającego powiązane ze sobą podmioty ratownicze, tak aby można było podjąć skutecznie każde działanie ratownicze. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy stanowi integralną część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i funkcjonuje w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowania, rozpoznawania i zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Konstrukcja systemu zakłada, że zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezienne i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, a organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji priorytetów oraz dokonania uproszczeń w procedurach działania¹. System opiera się na Państwowej Straży Pożarnej, wiodącej i utrzymywanej z budżetu państwa służbie ratowniczej, jak również Ochotniczych Strażach Pożarnych, utrzymywanych z budżetów samorządowych i dotacji

¹ <http://www.straz.gov.pl>

z budżetu państwa. Partnerstwo tych służb oparte jest na wzajemnym współdziałaniu, realizowaniu oczekiwanych przez państwo standardów zadaniowych, organizacyjnych, szkoleniowych, sprzętowych i dokumentacyjnych na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z możliwością organizowania pomocy ratowniczej i humanitarnej zarówno na terenie kraju, jak i poza jego granicami. Komendant Główny PSP jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji KSRG oraz ochrony przeciwpożarowej. Podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który pełni nadzór nad funkcjonowaniem KSRG².

1. Cele i struktura Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

KSRG zorganizowany jest przez Państwową Straż Pożarną³, zawarty jest w regulacjach prawnych. Najistotniejsze zasady funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego regulują:

- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229, ostatnia zm. z 2003 r. Dz. U. Nr 52, poz. 452).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230, ostatnia zm. z 2003 r. Dz. U. Nr 166, poz. 1609).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. Dz. U. Nr 111 o Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym⁴.

Regulacje prawne jasno wskazują na PSP jako służbę zobowiązaną do zorganizowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz nadzoru nad jego funkcjonowaniem. Głównym zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie jednolitego, skutecznego systemu ratowniczego, obejmującego cały obszar szeroko rozumianego ratownictwa pożarowego, technicznego, chemicznego i ekologicznego, bez względu na miejsce, rodzaj i charakter prowadzonych działań ratowniczych⁵.

Podstawowym celem organizacyjnym KSRG jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarami, klęską żywiołową lub innym zdarzeniem wynikającym z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody. Wymienione zadania są realizowane przez:

- zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;

² *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 1994, s. 23–24.

³ Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy funkcjonuje w oparciu o Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (Dz. U. Nr 111, poz. 1311); art. 14, ust. 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229); art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667).

⁴ J. Ciećkiewicz, *Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych*, Wydawnictwo Medyczne, Wrocław 2005, s. 56.

⁵ J. Płaczek, *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie zarządzania bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2014, s. 397.

- zapewnienie sił i środków potrzebnych do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- prowadzenie działań ratowniczych.

Zadania w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa wykonują wszystkie osoby fizyczne, prawne, organizacje i instytucje, a także właściciele, zarządcy lub użytkownicy budynków, obiektów lub terenów. Zostały one również przypisane wszystkim organom władzy i administracji publicznej, począwszy od organów gminy, przez powiat, po administrację rządową na szczeblu wojewódzkim, a następnie centralnym⁶.

Konstytucja RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli, powierzając realizację zadań w tym zakresie Radzie Ministrów, a tym samym wojewodzie, który będąc przedstawicielem Rady Ministrów w województwie wykonuje zadania administracji rządowej w zakresie ochrony przeciwpożarowej na obszarze województwa.

Państwowa Straż Pożarna została powołana jako zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt przeznaczony do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa, a w szczególności ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne, został zorganizowany Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Skupia on jednostki ochrony przeciwpożarowej, a także inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych⁷.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w Systemie funkcjonuje:

- 1) Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej;
- 2) 16 komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej;
- 3) 335 komend powiatowych/miejskich Państwowej Straży Pożarnej;
- 4) 500 (w tym 5 szkolnych) jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP;
- 5) 3916 jednostek ochotniczych straży pożarnych;
- 6) 4 zakładowe straże pożarne⁸.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiada za realizację polityki państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz pełni nadzór nad funkcjonowaniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, wojewoda lub starosta odpowiednio na obszarze kraju, województwa lub powiatu określają zadania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, koordynują jego funkcjonowanie i kontrolują wykonywanie wynikających zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kierują tym systemem.

Wojewoda i starosta wykonują swoje zadania przy pomocy Zespołów Reagowania Kryzysowego, a wójt (burmistrz lub prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie KSRG na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadania te wykonywane

⁶ J. Ciećkiewicz, op. cit., s. 51.

⁷ www.straz.gov.pl

⁸ Ibidem.

są przy pomocy Komendanta Gminnego Ochrony Przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez gminę⁹.

2. Poziomy organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy zorganizowany jest w sposób zapewniający jego ciągle funkcjonowanie na poszczególnych poziomach administracji:

- powiatowym, na którym wykonuje się wszystkie podstawowe zadania systemu, związane z obszarem powiatu;
- wojewódzkim, jako poziomie wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na obszarze województwa w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza obszaru danego powiatu;
- krajowym, centralnym, jako poziomie wspomaganie i koordynacji działań na obszarze kraju, w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza obszaru danego województwa¹⁰.

Poziom powiatowy

Podstawowym ogniwem funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego jest powiat. Trzeba pamiętać, że zdarzenie najczęściej obejmuje mały teren i w większości wystarczają siły i środki miejscowe. Jeżeli są one niewystarczające, to musi zadziałać zespół sił i środków skupionych w powiecie. Rzadkością na szczęście są akcje wymagające użycia sił i środków całego województwa czy kilku województw. Na terenie powiatu oprócz jednostek Państwowej Straży Pożarnej bardzo ważną funkcję spełniają jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej. Przypada im bowiem ogromnie ważna rola w zabezpieczeniu wsi, gmin i małych miasteczek. Biorąc pod uwagę, że jednostki te muszą być zdolne do świadczenia pełnego zakresu ratownictwa, proces ich pełnego włączenia do systemu rozłożono z konieczności w czasie i podzielono na etapy. Dano tym samym możliwość lepszego przygotowania się ochotników – ratowników do wykonywania złożonych zadań ratowniczych przy wykorzystaniu coraz bardziej nowoczesnego sprzętu. Na szczeblu powiatu starosta ponosi odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych w zakresie ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym zdarzeniem, wynikającym z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody na obszarze powiatu.

Na poziomie powiatu Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy tworzą¹¹:

- a) komenda powiatowa (miejska) PSP, w tym jednostki ratowniczo-gaśnicze i powiatowe (miejskie) stanowiska kierowania;
- b) jednostki ochrony przeciwpożarowej z obszaru powiatu włączone do systemu;
- c) powiatowy zespół zarządzania kryzysowego;
- d) specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze powiatu;
- e) służby, inspekcje, straże, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty.

⁹ J. Ciećkiewicz, op. cit., s. 51.

¹⁰ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1, Wydawnictwo Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2010, s. 195.

¹¹ J. Ciećkiewicz, op. cit., s. 52.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy na poziomie powiatu samorządowego jest podstawowym narzędziem starosty, który służy do realizacji zadań ratowniczych na obszarze powiatu w czasie pożaru, klęski żywiołowej lub likwidacji innych miejscowych zagrożeń (katastrofy lotnicze, kolejowe, drogowe, chemiczne, ekologiczne itp.), które wymagają użycia sił i środków ratowniczych. Starosta powiatu zapewnia skuteczne warunki realizacji bieżących zadań ratowniczych przez jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na obszarze powiatu, tzn.:

- a) uzgadnia wspólne działanie tych jednostek;
- b) zatwierdza plany ratownicze oraz programy działania powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu w zakresie ich udziału w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym;
- c) określa zadania krajowego systemu na obszarze powiatu oraz kontroluje ich realizację;
- d) uwzględnia w projekcie budżetu powiatu niezbędne środki finansowe na skuteczne działania ratownicze powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu oraz dysponuje rezerwą budżetową powiatu;
- e) powołuje i przewodniczy Powiatowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego.

W sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, mienia lub środowiska oraz w stanach kryzysu starosta kieruje systemem w zakresie:

- określania celów do osiągnięcia i priorytetów działań ratowniczych;
- zabezpieczenia logistyki dla sił ratowniczych i pomocniczych;
- zapewnienia warunków do przetrwania ludności na obszarach (lub z obiektów) dotkniętych zdarzeniem;
- nadzorowania realizacji przydzielonych zadań oraz monitorowania przebiegu działań ratowniczych.

Dla odpowiedniego przygotowania powiatu do zwalczania powstałych zagrożeń i usuwania ich skutków oraz koordynacji działań ratowniczych starostowie mają plany ratownicze powiatu zawierające podstawowe zadania i procedury postępowania na wypadek zagrożeń. Wojewoda i starosta wykonują swoje zadanie za pomocą odpowiednio: wojewódzkiego i powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, działających na podstawie przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Do zadań własnych powiatu z zakresu ochrony przeciwpożarowej należą:

- prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- prowadzenie analizy sił i środków Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na obszarze powiatu;
- budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu;
- organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu.

Najniższym w strukturze organizacyjnej KSRG, ale szczególnie ważnym poziomem w budowie systemu, jest poziom powiatu. To w powiatowym (miejskim) stanowisku

kierowania przyjmowane są wszystkie zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych, które opierają się na procedurach ujętych w planach ratowniczych. Dotyczy to również sytuacji, w których siły i środki gminnych podmiotów ratowniczych okazały się niewystarczające i wymagane jest wsparcie z wyższych poziomów systemu.

Struktura Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w powiecie zależna jest od specyfiki danego powiatu pod względem zagrożeń, a także sieci jednostek ratowniczych, która z kolei zależna jest od możliwości włączenia do systemu, poza jednostkami ochrony przeciwpożarowej, innych służb i podmiotów, które na podstawie decyzji starosty, czy też umowy cywilnoprawnej podpisanej ze starostą, funkcjonują na terenie tego powiatu.

Alarmowanie oraz dysponowanie jednostek systemu i podmiotów współdziałających do działań ratowniczych należy do obowiązków powiatowych stanowisk kierowania PSP. Są one zintegrowane z punktami alarmowymi komponentów systemu (selektywne wywoływanie Ochotniczych Straży Pożarnych, alarmowanie Pogotowia Ratunkowego, jednostek organizacyjnych Policji oraz organizacji pozarządowych), a także współdziałają ze stanowiskami dyżurnymi administracji samorządowej wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów.

Starostowie mają do dyspozycji: Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, który jest organem doradczym, a w skład którego wchodzi między innymi specjaliści z zakresu ratownictwa, włączeni do systemu na drodze umowy cywilnoprawnej, Plan Ratowniczy Powiatu, który zawiera podstawowe zadania i procedury postępowania na wypadek wystąpienia zagrożeń, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Opracowywaniem Planu Ratowniczego zajmuje się komendant powiatowy PSP, a zatwierdza go starosta, po zasięgnięciu opinii Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Sporządzenie planu musi być poprzedzone analizą zagrożeń występujących na danym terenie oraz analizą zabezpieczenia operacyjnego tego terenu (analizy te zazwyczaj zawarte są w planach ratowniczych). W ten sposób określa się siły i środki niezbędne do skutecznego zwalczania tych zagrożeń. Plan określa zadania dla podmiotów wchodzących w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego i dla podmiotów współdziałających oraz zasady i sposób ich alarmowania. Komendant powiatowy uzgadnia plan ratowniczy z jednostkami systemu ratowniczego oraz z podmiotami współdziałającymi z systemem, w części dotyczącej ich zadań (§ 6 ust. 3 rozporz. K.S.R.G.). Plan ratowniczy aktualizuje się oraz sprawdza na drodze ćwiczeń z udziałem podmiotów należących do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego co najmniej raz do roku. W praktyce aktualizacja planu trwa na bieżąco wraz ze zmianami, np. danych teleadresowych instytucji zawartych w planie lub zakupu nowego sprzętu.

W wyniku gwałtownego wzrostu skali zdarzenia, równoczesności zdarzeń lub braku jednostek specjalistycznych na terenie powiatu może się okazać, że siły i środki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego są niewystarczające. W takich sytuacjach lub gdy po prostu zdarzenie swym zasięgiem wykracza poza obszar powiatu, uruchamiany jest wyższy poziom Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego – poziom wojewódzki. Wtedy kierowanie (dowodzenie) działaniami ratowniczymi przejmuje komendant wojewódzki PSP lub upoważniony przez niego oficer¹².

¹² J.J. Skoczyła, *Prawo ratownicze*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 42–45.

Poziom wojewódzki

Zapewnienie skutecznego działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na poziomie województwa należy do zadań wojewody. Służby ratownicze i inne jednostki współdziałające na poziomie wojewódzkim wykonują zadania określone przez kierującego działaniem ratowniczym w ramach swoich właściwości. Procedury działania i uruchamiania systemu na poziomie województwa w odniesieniu do poszczególnych rodzajów zagrożeń są określone w Wojewódzkim Planie Ratowniczym, który stanowi część kompleksowego Planu Bezpieczeństwa Województwa. Plan ratowniczy dla obszaru województwa opracowuje komendant wojewódzki PSP, a zatwierdza wojewoda, po zasięgnięciu opinii Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Na poziomie województwa Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy tworzą¹³:

- a) komenda wojewódzka PSP, w tym wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa;
- b) wydzielone siły i środki z poziomów powiatowych, stanowiące wojewódzki odwód operacyjny;
- c) Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego;
- d) ośrodki szkolenia PSP (wchodzące w skład komend wojewódzkich PSP);
- e) krajowa baza sprzętu specjalistycznego;
- f) służby, inspekcje, straże, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty;
- g) specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze województwa.

Podstawowe siły i środki systemu na poziomie województwa to wojewódzki odwód operacyjny z grupami specjalistycznymi oraz krajowa baza sprzętu specjalistycznego. Służby i podmioty innych systemów bezpieczeństwa wewnętrznego współdziałające z systemem na poziomie wojewódzkim wykonują zadania określone przez kierującego działaniem ratowniczym, w ramach swoich właściwości. Koordynacji działań jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z podmiotami współdziałającymi z systemem na obszarze województwa dokonuje wojewoda przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego.

Komendant wojewódzki PSP jest zobowiązany do opracowania Wojewódzkiego Planu Ratowniczego, w którym są określone procedury działania i uruchamiania systemu ratowniczo-gaśniczego na poziomie województwa w odniesieniu do poszczególnych typów zagrożeń. Ich treść stanowią wybrane elementy planów ratowniczych tych powiatów, w których siły i środki są niewystarczające do usuwania istniejących tam zagrożeń. Ponadto zawierają organizacyjno-techniczne sposoby likwidacji zagrożeń, wymagających zaangażowania w działaniach ratowniczych znacznych sił i środków (np. klęski żywiołowe) oraz zagrożeń, które mogą powstać na granicy powiatów lub województwa. Plan Ratowniczy zawiera szczegółowe zadania dla podmiotów wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i dla podmiotów współdziałających z systemem oraz określa zasady i sposób ich alarmowania. Komendant wojewódzki uzgadnia plan ratowniczy z podmiotami krajowego systemu oraz z podmiotami współdziałającymi z systemem, w części dotyczącej ich zadań.

¹³ J. Ciećkiewicz, op. cit., s. 53.

Poziom wojewódzki spełnia w krajowym systemie rolę wspomagającą i koordynacyjną. Siły i środki na tym poziomie stanowią przede wszystkim wojewódzki oddział operacyjny, utworzony z wydzielonych sił i środków z poszczególnych powiatów, wraz z grupami specjalistycznymi, a także krajowa baza sprzętu specjalistycznego, w skład której wchodzi mniejsze bazy zawierające sprzęt tzw. drugiego rzutu, rozmieszczone w poszczególnych województwach. Ich dysponowanie oraz alarmowanie odbywa się za pośrednictwem wojewódzkich stanowisk koordynacji ratownictwa PSP, współdziałających z Centrami Zarządzania Kryzysowego wojewodów oraz administracją zespoloną (np. Komendant Wojewódzkiej Policji, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektor Sanitarny) i niezespoloną (Oddziały Straży Granicznej, Zarządy Gospodarki Wodnej, Urzędy Żeglugi Śródlądowej i inne).

Wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa powoływane są przy komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej. Stanowią one centra koordynacji działań ratowniczych realizowanych przez jednostki organizacyjne ochrony przeciwpożarowej na terenie województwa. Są one zintegrowanym punktem zbierania informacji o zagrożeniach oraz koordynowania działań i dysponowania podmiotów wchodzących w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa zorganizowane jest w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie oraz pozwala m.in. na:

- koordynację działań ratowniczych na terenie województwa w zakresie czynności operacyjnych wynikających z podjęcia działań przez jednostki systemu i inne podmioty ratownicze;
- stałe współdziałanie z dyspozytorami lub innymi osobami funkcyjnymi poszczególnych podmiotów systemu obejmującego: komendy powiatowe i miejskie PSP, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w Warszawie, wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa województw ościennych oraz służb współdziałających, zapewnienie stosownych informacji kierującemu działaniem ratowniczym, alarmowanie oddziałów operacyjnych, alarmowanie członków sztabu kierującego działaniem ratowniczym oraz innych osób ujętych w planie ratowniczym.

Koordinatorem działań jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na obszarze danego województwa jest wojewoda, współpracujący z Wojewódzkim Zespołem Zarządzania Kryzysowego. Między innymi zatwierdza on Wojewódzki Plan Ratowniczy. W sytuacjach, w których siły i środki krajowego systemu znajdujące się w danym województwie okażą się niewystarczające do likwidacji zagrożenia (zdarzenia) lub przekraczają obszar województwa, uruchamiany jest najwyższy poziom systemu ratowniczego¹⁴.

Poziom krajowy

Rolą poziomu centralnego jest wspomaganie i koordynacja w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza województwa. Innymi słowy, jeżeli siły i środki systemu na poziomie województwa okażą się niewystarczające albo zdarzenie przekracza

¹⁴ J.J. Skoczyła, op. cit., s. 46–48.

obszar województwa, to wtedy uruchamiany zostaje najwyższy poziom systemu. Skuteczne warunki działania systemu na obszarze kraju zapewnia Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest koordynatorem systemu z innymi systemami bezpieczeństwa. Kierowanie działaniami ratowniczymi, których rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych poziomu wojewódzkiego, przejmuje Komendant Główny PSP lub upoważniony przez niego oficer.

Na poziomie centralnym (kraju) System Ratowniczo-Gaśniczy Tworzą: Komenda Główna PSP, w tym Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, wydzielone siły i środki z wojewódzkich odwodów operacyjnych stanowiące centralny odwód operacyjny, krajowe bazy sprzętu specjalistycznego, szkoły PSP, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej, specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze kraju, inne podmioty realizujące zadania systemu.

Uruchamianie poziomów (wojewódzkiego i centralnego) następuje na żądanie kierującego działaniami ratowniczymi przez powiatowe stanowiska kierowania – przy uruchamianiu poziomu wojewódzkiego, i wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa – przy uruchamianiu poziomu centralnego. W przypadku nadzwyczajnych zagrożeń, wymagających zaangażowania znacznych sił i środków, komendant wojewódzki oraz Komendant Główny PSP mogą podjąć decyzję o uruchomieniu wyższych poziomów systemu (wojewódzkiego i centralnego) bez zachowania wspomnianych procedur.

System swym zasięgiem obejmuje obszar całego kraju i działa na szczeblu krajowym, wojewódzkim i powiatowym. Nie obejmuje jedynie wąskiego w swojej specyfice ratownictwa:

- a) morskiego, prowadzącego działania na statkach pływających;
- b) górskiego, prowadzącego działania specjalistyczne w górach;
- c) górniczego, prowadzącego działania pod ziemią.

Przyjęte rozwiązania strukturalno-organizacyjne w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego pozwalają na efektywne wykorzystanie potencjałów organizacyjnych, technicznych i intelektualnych wszystkich podmiotów ratowniczych i współdziałających.

Poziom centralny odgrywa w systemie rolę wspomagającą i koordynacyjną w sytuacjach, w których do likwidacji zagrożenia (zdarzenia) wymagane jest zaangażowanie sił i środków spoza województwa, w którym ma ono miejsce. Siły i środki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na tym poziomie stanowi centralny odwód operacyjny, w skład którego wchodzi siły i środki wojewódzkich odwodów operacyjnych, krajowa baza sprzętu specjalistycznego oraz siły i środki szkół PSP. Przydzielenie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających należy do Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (pełniącego również funkcję międzyresortowego centrum zarządzania kryzysowego). W przypadkach, w których na szczeblu centralnym wymagane jest współdziałanie podmiotów krajowego systemu z podmiotami innych resortów, doradzanie w zakresie koordynacji należy do Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.z.k.).

W projekcie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w organizacji systemu ratowniczego dokonano znacznych zmian dotyczących zasad

opracowywania i aktualizowania planów ratowniczych, stanowiących opis procedur ratowniczych uruchamianych podczas stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego lub długotrwałego stanu zagrożenia środowiska lub mienia oraz w czasie katastrofy lub klęski żywiołowej. Rozporządzenie zakłada na podstawie pragmatyki ratowniczej, że system ratowniczy oparty jest na powiatowych i wojewódzkich planach ratowniczych, których opracowanie i aktualizowanie poprzedza się przygotowaniem analizy zagrożeń oraz analizy zabezpieczenia operacyjnego. Celem tych zmian jest przygotowanie informacji o zadaniach oraz podstawowych i specjalistycznych czynnościach ratowniczych realizowanych przez podmioty systemu ratowniczego oraz wyznaczenie dla nich obszarów chronionych¹⁵.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy funkcjonuje w dwóch stanach, tj:

- stałego czuwania i doraźnego reagowania, polegającym na podejmowaniu działań ratowniczych siłami i środkami powiatu;
- wykonania działań ratowniczych wymagających użycia sił i środków spoza powiatu¹⁶.

Zadysponowanie jednostek uczestniczących w KSRG do działań ratowniczych oraz alarmowanie i powiadamianie systemów współdziałających odbywa się przez:

- Powiatowe (Miejskie) Stanowisko Kierowania (PSK/MSK) – na obszarze powiatu;
- Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa PSP (WSKR) – na obszarze województwa;
- Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL) – na obszarze kraju.

3. Funkcjonowanie i kierowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

KSRG traktuje się jako zbiór podsystemów funkcjonalnych. W zależności od rodzaju zdarzenia (katastrofa, awaria, klęska żywiołowa) uruchamiany do działania jest odpowiedni podsystem funkcjonalny, którym nadano nazwy:

- walki z pożarami i innymi klęskami;
- ratownictwa technicznego;
- ratownictwa chemicznego i ekologicznego;
- ratownictwa medycznego.

Rodzaje podsystemów walki z pożarami

Podsystem walki z pożarami to siły i środki jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do systemu na wszystkich poziomach jego funkcjonowania oraz wydzielone siły i środki pozostałych podmiotów włączonych do systemu na podstawie decyzji lub umowy cywilno-prawnej. Organizacja walki z pożarami to zespół działań planistyczno-organizacyjnych oraz stosowanie technik ratowniczych, sprzętu i środków gaśniczych niezbędnych do zmniejszenia zagrożenia pożarowego lub wybuchowego, a w szczególności realizację tych działań i technik ratowniczych na miejscu zdarzenia z zakresu (art. 7,

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ J. Ciekiewicz, op. cit., s. 52.

pkt 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego)¹⁷:

- 1) rozpoznawania i analizowania zagrożeń pożarowych;
- 2) oceny rozmiarów powstałego pożaru i prognozowania jego rozwoju;
- 3) ratowania ludzi i zwierząt przed skutkami zagrożenia pożarowego;
- 4) dostosowania sprzętu oraz technik gaśniczych do rodzaju i miejsca pożaru;
- 5) zlokalizowania pożaru;
- 6) ugaszenia pożaru¹⁸.

Podsystem ratownictwa technicznego to specjalistyczne grupy: poszukiwawczo-ratownicze, wysokościowe, wodno-nurkowe, techniczne PSP oraz jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonych do systemu w zakresie wynikającym z ich możliwości sprzętowo-technicznych, a także wydzielone siły i środki pozostałych podmiotów włączonych do systemu na podstawie decyzji lub umowy cywilnoprawnej. Organizacja ratownictwa technicznego to zespół działań planistyczno-organizacyjnych i stosowanie środków technicznych niezbędnych do ratowania, poszukiwania, ewakuacji ludzi i zwierząt oraz ratowania mienia i środowiska, w szczególności obejmuje art. 9, pkt 1, 2 i 3 cyt. rozporządzenia: Do podstawowej aktywności w omawianym zakresie należą m.in.¹⁹:

- 1) analizowanie awarii oraz katastrof technicznych;
- 2) ocena rozmiarów powstałego zdarzenia i prognozowanie jego rozwoju;
- 3) dostosowanie sprzętu oraz wdrożenie technik stosowanych do poszukiwania, uwalniania i ewakuacji poszkodowanych i zagrożonych ludzi oraz zwierząt w zależności od rodzaju i miejsca zdarzenia;
- 4) ratowanie życia ludzi i zwierząt zagrożonych awarią techniczną;
- 5) oznakowanie i wydzielenie strefy bezpośrednich działań ratowniczych sił systemu oraz stref zagrożenia;
- 6) przewietrzanie lub wentylowanie stref zagrożenia oraz stref działań ratowniczych;
- 7) oświetlanie oraz zabezpieczanie miejsca zdarzenia;
- 8) wykonywanie przejść i dojść do poszkodowanych lub zagrożonych;
- 9) usuwanie przeszkód naturalnych i sztucznych utrudniających niesienie pomocy;
- 10) wypompowywanie, obwałowywanie, uszczelnianie miejsc wycieku substancji stwarzającej zagrożenie.

Podsystem ratownictwa chemicznego i ekologicznego są to specjalistyczne grupy: ratownictwa chemicznego i ekologicznego, grupy wodno-nurkowe oraz jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonych do systemu w zakresie wynikającym z ich możliwości sprzętowo-technicznych, a także wydzielone siły i środki pozostałych podmiotów włączonych do systemu na podstawie decyzji lub umowy cywilnoprawnej. Organizacja ratownictwa chemicznego i ekologicznego to zespół działań planistyczno-organizacyjnych i stosowanie technik ratowniczych niezbędnych do ratowania środowiska oraz wszelkich innych czynności podejmowanych w celu ratowania życia i zdrowia ludzi, w wyniku

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (Dz. U. z 1991 r. Nr 111, poz. 1311).

¹⁸ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op. cit., s. 201.

¹⁹ Ibidem, s. 202.

likwidacji bezpośrednich zagrożeń stwarzanych przez toksyczne środki przemysłowe lub inne niebezpieczne materiały chemiczne, a także stosowanie środków neutralizujących, ograniczających lub eliminujących powstałe zagrożenie. W szczególności działania te obejmują (art. 10, pkt 1, 2 i 3, cyt. rozporządzenia)²⁰:

- 1) rozpoznawanie zagrożeń, ocenę i prognozowanie ich rozwoju oraz skutków dla ludzi i środowiska;
- 2) analizowanie powstałych awarii oraz katastrof chemicznych i ekologicznych;
- 3) ratowanie życia ludzi i zwierząt zagrożonych skażeniem substancją niebezpieczną;
- 4) identyfikację substancji stwarzającej zagrożenie w czasie powstałego zdarzenia;
- 5) prognozowanie rozwoju skażenia środowiska, ocenę rozmiarów zagrożenia oraz zmian wielkości strefy zagrożenia dla ludności;
- 6) dostosowanie sprzętu oraz technik ratowniczych do miejsca zdarzenia i rodzaju substancji stwarzającej zagrożenie;
- 7) przepompowywanie i przemieszczanie substancji niebezpiecznej do nowych lub zastępczych zbiorników;
- 8) obwałowywanie lub uszczelnianie miejsc wycieku substancji niebezpiecznej;
- 9) ograniczanie parowania substancji niebezpiecznej;
- 10) zatrzymanie emisji toksycznych środków przemysłowych;
- 11) stawianie kurtyń wodnych;
- 12) neutralizację substancji niebezpiecznych środkami chemicznymi;
- 13) związywanie substancji niebezpiecznej sorbentami;
- 14) stawianie zapór na ciekach lub obszarach wodnych zagrożonych skutkami rozlania substancji toksycznych hydrofobowych;
- 15) zbieranie substancji niebezpiecznych z powierzchni wody lub gleby.

Podsystem ratownictwa medycznego – funkcjonujący w warunkach pozaszpitalnych, w czasie walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub organizowania ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego – prowadzą uprawnieni strażacy jednostek ochrony przeciwpożarowej, a także uprawnieni ratownicy innych podmiotów włączonych do systemu w sytuacjach:

- braku pomocy medycznej;
- braku możliwości wykorzystania personelu służby zdrowia na miejscu zdarzenia;
- gdy zdarzenie ma cechy nagłego zagrożenia z dużą liczbą poszkodowanych.

Organizacja ratownictwa medycznego to zespół działań planistyczno-organizacyjnych i stosowanie technik z zakresu pomocy medycznej w warunkach pozaszpitalnych, niezbędnych do ratowania życia i zdrowia, podczas zdarzeń prowadzących do nagłej groźby utraty życia ludzkiego lub pogorszenia się stanu zdrowia, a także w czasie transportu poszkodowanych i we wczesnej fazie leczenia szpitalnego. W szczególności działania te obejmują (art. 11, pkt 1 i 2 cyt. rozporządzenia)²¹:

- 1) bieżące analizowanie rodzaju i liczby zagrożeń prowadzących do nagłego pogorszenia się stanu zdrowia lub groźby utraty życia ludzkiego;
- 2) ocenę groźby utraty życia ludzkiego lub pogorszenia się stanu zdrowia w wyniku zdarzenia i prognozowanie rozwoju zagrożenia;

²⁰ Ibidem, s. 202–203.

²¹ Ibidem, s. 204.

- 3) dostosowanie technik i sprzętu niezbędnych do ratowania życia i zdrowia ludzi w zależności od rodzaju i miejsca zdarzenia oraz liczby poszkodowanych i zagrożonych;
- 4) zapewnienie ciągłości procesu ratowania poszkodowanych i zagrożonych ludzi na miejscu zdarzenia oraz właściwych procedur przekazywania poszkodowanemu kwalifikowanej pomocy medycznej;
- 5) zapewnienie prowadzenia działań z zakresu ratownictwa medycznego przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

Uprawnienia jednostek KSRG

Działanie ratownicze prowadzą jednostki ochrony przeciwpożarowej na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 54, poz. 259) w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym. Kierujący akcją ratowniczą lub innym działaniem ratowniczym prowadzonym przez jednostki ochrony przeciwpożarowej jest uprawniony do zarządzania następujących działań²²:

- Ewakuacji ludzi z rejonu objętego działaniem ratowniczym w przypadku zagrożenia życia i zdrowia, w szczególności, gdy:
 - a) istnieje możliwość powstania paniki;
 - b) przewidywany rozwój zdarzeń może spowodować odcięcie drogi ewakuacyjnej.
- Zakazu przebywania w rejonie objętym działaniem ratowniczym osób postronnych oraz utrudniających prowadzenie działania ratowniczego.
- Ewakuacji mienia, w szczególności, gdy:
 - a) istnieje możliwość rozprzestrzenienia się pożaru lub innego zagrożenia;
 - b) usytuowanie mienia utrudnia prowadzenie działania ratowniczego.
- Prac wyburzeniowych oraz rozbiórkowych, w szczególności w sytuacjach:
 - a) zagrożenia ludzi, zwierząt lub mienia;
 - b) potrzeby dotarcia do źródeł zagrożenia w celu jego rozpoznania oraz ograniczenia wzrostu;
 - c) potrzeby użycia środków gaśniczych i neutralizatorów oraz odprowadzenia substancji toksycznych;
 - d) potrzeby zapewnienia dróg dościa i ewakuacji.
- Wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym, w szczególności w celu:
 - a) zapewnienia właściwego ustawienia i eksploatacji sprzętu ratowniczego;
 - b) zapewnienia dróg komunikacyjnych na potrzeby działania ratowniczego;
 - c) eliminacji zagrożeń powodowanych przez środki komunikacji.
- Przejęcia w użytkowanie, na czas niezbędny do działania ratowniczego pojazdów, środków technicznych i innych przedmiotów, a także ujęć wody, środków gaśniczych oraz nieruchomości przydatnych w działaniu ratowniczym.
- Odstąpienia od zasad działania uznanych powszechnie za bezpieczne, z zachowaniem wszelkich dostępnych w danych warunkach zabezpieczeń, jeżeli w ocenie

²² J. Ciećkiewicz, op. cit., s. 55.

kierującego działaniem ratowniczym, dokonanej w miejscu i czasie zdarzenia, istnieje prawdopodobieństwo uratowania życia ludzkiego, w szczególności, gdy:

- a) z powodu braku specjalistycznego sprzętu zachodzi konieczność zastosowania sprzętu zastępczego;
- b) fizyczne możliwości ratownika mogą zastąpić brak możliwości użycia właściwego sprzętu;
- c) jest możliwe wykonanie określonej czynności przez osobę zgłaszającą się dobrowolnie.

Zarządzenia kierującego działaniem ratowniczym są decyzjami, którym zgodnie z przepisami Kodeksu Postępowania Administracyjnego może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Kierujący działaniem ratowniczym jest też uprawniony do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, jednostek gospodarczych i organizacji społecznych oraz od obywateli. Udzielenie pomocy może polegać na współdziałaniu w realizacji wymienionych zadań, udostępnieniu nieruchomości, środków i przedmiotów albo na bezpośrednim wykonaniu wskazanych czynności. Kierujący działaniem ratowniczym, zwracając się z żądaniem o udzielenie pomocy do instytucji państwowych, jednostek gospodarczych, organizacji społecznych, a także obywateli, jest obowiązany okazać legitymację służbową albo legitymację stwierdzającą członkostwo lub zatrudnienie w jednostce ochrony przeciwpożarowej²³. Skorzystanie z powyższych uprawnień może nastąpić wyłącznie w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności, przy czym:

- do skorzystania z uprawnień wystarczające jest wydanie ustnego polecenia, które należy potwierdzić na piśmie na żądanie zainteresowanego;
- przejęcie w użytkowanie, na czas niezbędny do działania ratowniczego, nieruchomości, środków i przedmiotów wymaga wydania pokwitowania określającego istotne cechy przejętego mienia. Pokwitowanie podlega zwrotowi przy zwrocie mienia, a w razie potrzeby sporządza się protokół zniszczenia lub uszkodzenia mienia.

Pokwitowanie przejętego mienia powinno zawierać:

- imię, nazwisko i stopień służbowy kierującego działaniem ratowniczym, a także określenie jego jednostki organizacyjnej;
- imię i nazwisko lub nazwę posiadacza mienia;
- datę i godzinę przejęcia mienia, a w odniesieniu do pojazdu – także markę, numer rejestracyjny oraz wskazanie licznika zainstalowanego w pojeździe;
- opis stanu przejmowanego mienia;
- określenie miejsca i w miarę możliwości terminu zwrotu mienia;
- podpisy kierującego działaniem ratowniczym oraz posiadacza mienia.

W przypadkach szczególnie uzasadnionych koniecznością natychmiastowego podjęcia czynności kierujący działaniem ratowniczym może odstąpić od wydania pokwitowania, poprzestając na ustnym poinformowaniu posiadacza mienia. O każdym wypadku skorzystania z uprawnień określonych w rozporządzeniu kierujący działaniem ratowniczym informuje w raporcie swojego przełożonego²⁴.

²³ Ibidem, s. 55.

²⁴ Ibidem.

Kierowanie działaniami ratowniczymi

Analizę Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego można przeprowadzić z perspektywy kierowania realizowanymi przez system działaniami ratowniczymi. Podsystem kierowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego ma budowę hierarchiczną. Centralnym problemem kierowania przedsięwzięciami ratowniczymi jest planowanie wielkości przydziału i sposobów użycia zasobów dla realizacji określonych zadań ratowniczych. Jest to podstawą rozwiązania dalszych problemów związanych z kierowaniem działaniami ratowniczymi. Zgodnie z powyższym, wprowadza się trzy typy kierowania w czasie działania ratowniczego:

Kierowanie interwencyjne – realizowane w strefie zagrożenia lub bezpośrednich działań ratowniczych, w której istnieje zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska lub prawdopodobieństwo jego wystąpienia, w celu likwidacji lub usunięcia skutków zdarzenia oraz zapewnienia bezpieczeństwa ratownikom. Kierowaniu interwencyjnemu podlegają siły nieprzekraczające wielkością jednej kompanii (art. 22.1, pkt 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego). Kierowanie prowadzone jest jednoosobowo i rozpoczyna się z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia pierwszych sił podmiotu systemu. Polega na oddziaływaniu na podległe siły podmiotów systemu, zgodnie z przyjętymi procedurami i planami ratowniczymi, a w szczególności na (art. 24. 1, cyt. rozporządzenia)²⁵:

- 1) ustaleniu rodzaju zagrożenia;
- 2) przydzielaniu zadań dla rot, pododdziałów lub specjalistycznych grup ratowniczych;
- 3) ustaleniu sposobów i metod poszukiwania poszkodowanych i zagrożonych oraz niesienia im pomocy medycznej;
- 4) ustaleniu sposobów i metod ewakuacji poszkodowanych lub zagrożonych;
- 5) wyznaczeniu i wydzieleniu strefy bezpośrednich działań ratowniczych;
- 6) planowaniu rozmieszczenia sprzętu ratowniczego na terenie działań ratowniczych;
- 7) analizowaniu czasu pracy poszczególnych zespołów w strefie bezpośrednich działań ratowniczych, w szczególności czasu pracy w ubraniach ochronnych i sprzęcie izolującym drogi oddechowe ratowników;
- 8) nadzorowaniu skuteczności działania ratowniczego oraz zachowania bezpiecznych warunków jego prowadzenia;
- 9) organizowaniu łączności na potrzeby kierowania interwencyjnego i współdziałania podmiotów biorących udział w działaniu ratowniczym;
- 10) analizowaniu zużycia sprzętu i środków gaśniczych, neutralizujących lub sorbentów;
- 11) organizowaniu kierowania sekcjami i plutonami w strefie bezpośrednich działań ratowniczych;
- 12) współdziałaniu z lekarzem/koordynatorem medycznych działań ratowniczych do czasu uruchomienia kierowania taktycznego;
- 13) wzywaniu niezbędnych sił i środków;
- 14) zorganizowaniu wsparcia logistycznego do czasu uruchomienia kierowania taktycznego;

²⁵ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op. cit., s. 205.

- 15) wydzieleniu strefy zagrożenia do czasu uruchomienia kierowania taktycznego. Kierowanie interwencyjne realizowane jest w kolejności przez:
- dowódcę zastępu, pododdziału liczącego 2-6 osób;
 - dowódcę sekcji, pododdziału w sile dwóch zastępów;
 - strażaka, wyznaczonego przez komendanta jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do systemu;
 - strażaka, wyznaczonego przez komendanta powiatowego (miejskiego).

Kierowanie taktyczne – realizowane na granicy strefy zagrożenia lub poza nią w celu wykonania przyjętej taktyki lub określonej strategii oraz nadzoru nad kierowaniem interwencyjnym. Kierowaniu taktycznemu podlegają siły nieprzekraczające wielkością jednego batalionu (art. 22.1, pkt 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego). Realizowany jest ze stałego lub ruchomego stanowiska dowodzenia, usytuowanego w miejscu umożliwiającym ocenę rozwoju sytuacji i współdziałanie z kierowaniem interwencyjnym. Ma na celu wykonanie przyjętej taktyki lub określonej strategii, a w szczególności polega na (art. 24.2, cyt. rozporządzenia):

- 1) ocenie zagrożenia poprzez ustalenie jego charakteru i prognozowanie rozwoju;
- 2) podziale terenu działania ratowniczego na odcinki bojowe i wyznaczeniu zadań dla osób prowadzących kierowanie interwencyjne;
- 3) zorganizowaniu ewakuacji zagrożonej ludności poza strefę zagrożenia;
- 4) współdziałaniu z lekarzem - koordynatorem medycznych działań ratowniczych;
- 5) ocenie wielkości sił i środków oraz wzywaniu ich według potrzeb;
- 6) ewentualnym wprowadzeniu na teren działania ratowniczego innych podmiotów i służb ratowniczych;
- 7) wyznaczeniu punktu kierowania i jego oznakowania;
- 8) tworzeniu systemu wspomaganie decyzji kierowania taktycznego;
- 9) tworzeniu, w miarę możliwości, odwodu taktycznego lub wezwaniu odwodów operacyjnych;
- 10) wydzieleniu strefy zagrożenia;
- 11) koordynowaniu zmian sił ratowniczych, w tym ich wprowadzania i wyprowadzania z rejonu działania ratowniczego;
- 12) zorganizowaniu niezbędnego wsparcia logistycznego;
- 13) nadzorowaniu skuteczności działania ratowniczego oraz zachowaniu bezpiecznych warunków jego prowadzenia;
- 14) analizowaniu i korygowaniu wydzielonej strefy bezpośrednich działań ratowniczych;
- 15) organizowaniu punktu przyjęcia sił i środków;
- 16) współdziałaniu ze sztabem kierowania taktycznego i strategicznego;
- 17) współdziałaniu ze środkami masowego przekazu;
- 18) zorganizowaniu łączności kierowania strategicznego oraz współdziałania podmiotów uczestniczących w działaniu ratowniczym;
- 19) współdziałaniu z organami administracji samorządowej oraz z organizacjami pozarządowymi;

20) eliminowaniu lub minimalizowaniu wśród ratowników stresu pourazowego powstałego podczas zdarzenia.

Obowiązanymi do przejęcia kierowania taktycznego są w kolejności²⁶:

- dowódca jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP, właściwej dla miejsca zdarzenia;
- komendant jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- oficer wyznaczony przez komendanta powiatowego (miejskiego);
- komendant powiatowy (miejski) PSP.

Kierowanie strategiczne – realizowane w celu określenia i przyjęcia niezbędnej strategii w likwidowaniu zagrożenia oraz nadzoru nad kierowaniem taktycznym. Kierowaniu strategicznemu podlegają siły wojewódzkich brygad odwodowych albo siły przekraczające wielkością jeden batalion (art. 22.1, pkt 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego). Realizowany jest ze stałego stanowiska dowodzenia, usytuowanego poza strefą kierowania taktycznego. Kierowanie strategiczne polega w szczególności na (art. 24. 3 cyt. rozporządzenia):

- 1) ocenie zagrożenia poprzez ustalenie jego charakteru i prognozowaniu rozwoju;
- 2) określeniu strategii działania ratowniczego;
- 3) podziale terenu działania ratowniczego na odcinki bojowe oraz wyznaczeniu zadań dla osób prowadzących kierowanie taktyczne;
- 4) nadzorowaniu zadań prowadzonych przez podległe siły;
- 5) wyznaczeniu punktu kierowania i jego oznakowania;
- 6) informowaniu ewakuowanej ludności o miejscach organizowanej pomocy humanitarnej;
- 7) wzywaniu sił centralnego lub wojewódzkiego odwodu operacyjnego oraz ich wprowadzaniu na wyznaczone odcinki bojowe;
- 8) eliminowaniu lub minimalizowaniu wśród ratowników stresu pourazowego powstałego podczas zdarzenia;
- 9) koordynowaniu łączności na potrzeby sztabu, kierowania taktycznego oraz podmiotów uczestniczących w działaniu ratowniczym;
- 10) koordynowaniu działań zaplecza logistycznego, medycznego, technicznego oraz podmiotów wspomagających działanie ratownicze;
- 11) współdziałaniu ze środkami masowego przekazu;
- 12) współdziałaniu z organami administracji rządowej;
- 13) współdziałaniu z organami administracji samorządowej oraz z organizacjami pozarządowymi.

Obowiązanymi do przejęcia kierowania strategicznego są w kolejności:

- oficer wyznaczony przez komendanta wojewódzkiego,
- komendant wojewódzki PSP,
- oficer wyznaczony przez Komendanta Głównego PSP,
- Komendant Główny PSP.

Szczegółowe zasady uruchamiania sił i środków na wszystkich poziomach precyzują plany ratownicze, zatwierdzone przez starostów i wojewodów. Plany te podlegają

²⁶ Ibidem, s. 208.

obligatoryjnej, praktycznej weryfikacji w drodze ćwiczeń i aktualizowanych analiz zagrożeń. Podstawowe elementy składowe planów ratowniczych to m.in.:

- 1) zadania dla podmiotów ratowniczych oraz podmiotów współpracujących;
- 2) rozmieszczenie (sieć) podmiotów systemu;
- 3) rozmieszczenie podmiotów współdziałających z systemem;
- 4) wykaz powiatowych, wojewódzkich, krajowych specjalistów do spraw ratownictwa;
- 5) zbiorczy wykaz sił i środków przeznaczonych do prowadzenia działań ratowniczych;
- 6) zbiorczy wykaz sił i środków przeznaczonych do wsparcia działań ratowniczych;
- 7) wykaz szpitali posiadających możliwość przyjęcia poszkodowanych w zdarzeniu;
- 8) wykaz podmiotów odpowiedzialnych za przyjęcie ewakuowanej ludności;
- 9) wykaz podmiotów realizujących zadania z zakresu ładu i porządku, usuwania skutków zdarzenia, zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego;
- 10) zbiorcze zestawienie procedur:
 - przyjmowania informacji o zdarzeniu oraz alarmowania i dysponowania sił i środków systemu;
 - powiadamiania podmiotów odpowiedzialnych za ostrzeżenie ludności;
 - powiadamiania przez Powiatowe Stanowiska Kierowania osób funkcyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności na terenie powiatu;
 - powiadamiania przez Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności osób funkcyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności na terenie województwa i kraju;
 - alarmowania podmiotów odpowiedzialnych za sprawne funkcjonowanie systemu oraz podmiotów wspomagających, wspierających i współdziałających z systemem.

Stałe analizy zagrożeń i zabezpieczenia operacyjnego według ustalonych zasad prowadzenia i przekazywania danych, poprzedzające sporządzenie (weryfikację) planów, pozwalają na utworzenie i utrzymywanie optymalnej sieci jednostek systemu, adekwatnej do występujących na danym terenie zagrożeń oraz na właściwe rozmieszczenie sprzętu specjalistycznego²⁷.

Podsumowanie

Ciągle zmieniająca się skala zagrożeń poprzez stawianie wyzwań wymaga nieustannego dostosowywania i konieczności rozwoju systemu, aby skutecznie realizować cele związane z ochroną ludności. Obecnie KSRR stanowi podstawę ratownictwa oraz jest istotnym elementem ochrony ludności w kraju. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy działa równolegle z innymi systemowymi rozwiązaniami, których głównym celem i zadaniem jest organizacja ratownictwa i niesienia pomocy w sytuacji zagrożeń. Ważną kwestią są pewne luki i nieścisłości prawne, które powodują niespójności i rozbieżności w odpowiednim rozumieniu przepisów obowiązującego prawa, dotyczących organizacji działań ratowniczych i pomocowych, a także kompetencji podmiotów biorących udział

²⁷ Ibidem, s. 209.

w ratownictwie. Oznacza to ciągły rozwój, a wszelkie przyszłościowe zmiany w sferze funkcjonowania ratownictwa i ochrony ludności powinny być nakierowane nie tylko na doskonalenie współdziałania podmiotów ratowniczych, ale przede wszystkim na próby scalania rozwiązań, aby działanie KSRG był coraz bardziej efektywny i skuteczny. Należy dążyć do stworzenia takich rozwiązań, by wszystkie ratownicze organizacje pozarządowe stały się świadomymi uczestnikami powszechnego systemu ratowniczego, korzystającymi z jednolitych programów szkolenia, standardów sprzętowych oraz procedur wynikających z planów ratowniczych. Prace takie są prowadzone zarówno na poziomie centralnym, jak i w wojewódzkim oraz powiatowym. Bardzo ważnym elementem jest współpraca pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w działania ochronne ludności oraz doświadczenie, jakim dysponują wybrane podmioty. Należy dołożyć wszelkich starań, aby to współdziałanie odbywało się za pośrednictwem wykwalifikowanej kadry kierowniczej oraz odpowiednio wyszkolonych i posiadających doświadczenie specjalistów, co sprzyja temu, by skuteczność działania była na jak najwyższym poziomie.

Streszczenie

Wobec szerokiego spektrum współczesnych zagrożeń, zarówno tych naturalnych, jak i antropogenicznych, istotne jest, aby funkcjonował skuteczny system ratowniczy, skupiający różne podmioty ratownicze. Treść artykułu opisuje Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, który stanowi integralną część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, zaś jego celem jest ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń.

W treści artykułu opisano strukturę KRSG, opisano cele i misję jego funkcjonowania oraz organy nadzorujące. Wskazano akty prawne wpływające na formowanie systemu na odpowiednim poziomie (powiat, województwo, państwo), podkreślając rolę, jaką dany poziom odgrywa w działaniu systemu. Odniesiono się jednocześnie do kompetencji władzy centralnej i samorządowej w zagadnieniach realizowania misji ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska w obliczu szeregu współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Wskazano narzędzia, jakimi dysponują wojewodowie i starostowie oraz zaznaczono rolę służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych. Opisano także zbiór podsystemów funkcjonalnych KSRG uruchamianych w zależności od rodzaju zdarzenia (katastrofa, awaria, klęska żywiołowa).

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, kryzys, ratownictwo, zagrożenia, zarządzanie.

Summary

Given the wide spectrum of contemporary threats, both natural and anthropogenic, it is important to have an effective rescue system that brings together different rescue agencies. The article describes the National Rescue and Fire-Fighting System, which is an integral part of the state's internal security system, and aims to save lives, health, property or the environment, forecasting, identifying and fighting fires, natural disasters or other local threats.

The content of the article describes the structure of the KRSG, describes the aims and mission of its functioning and the supervisory authorities. Legislative acts affecting the formation of the system at the appropriate level (county, voivodship, state) were emphasized, emphasizing the role that the level plays in the operation of the system. At the same time, reference was made to the competence of the central and local government to deal with the task of saving lives, health of property and the environment in the face of a number of contemporary threats to the internal security of the state. The tools provided by voivods and starosters are indicated, and the role of the services, inspection, guard and other entities participating in the rescue operations are indicated. A set of functional subsystems of KSRGs that are run on the basis of the type of event (catastrophe, failure, natural disaster) were also described.

Key words: security, crisis, rescue, threat, management.

Literatura:

1. Ciećkiewicz J., *Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych*, Wydawnictwo Medyczne, Wrocław 2005.
2. *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 1994.
3. Płaczek J., *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie zarządzania bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2014.
4. Skoczyła J.J., *Prawo ratownicze*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
5. Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1, Wydawnictwo Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2010.

Źródła prawa:

1. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (Dz. U. Nr 111, poz. 1311).
2. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 54, poz. 259).
3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229).
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667).

Netografia:

1. <http://www.straz.gov.pl>

prof. dr hab. Leon Szot

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II
w Krakowie

dr Marcin Świec

Politechnika Lubelska w Lublinie

KLĘSKI ŻYWIOŁOWE JAKO PRZESŁANKI SYTUACJI KRYZYSOWYCH WEDNESDAY AS THE SENTENCES OF CRISIS

Wstęp

W ostatnich latach obserwuje się na całym świecie dramatyczny wzrost zagrożeń wywołanych ekstremalnymi zjawiskami meteorologicznymi. Coraz częściej ich wyjątkowy przebieg i intensywność stwarzają zagrożenie dla człowieka. Dla obszaru Polski, spośród wszystkich zagrożeń naturalnych wywołanych przez czynniki przyrodnicze, największe zagrożenie stanowią obfite opady atmosferyczne oraz maksymalne prędkości wiatru. Intensywne kilkudniowe opady deszczu, o charakterze rozlewnym, obejmujące znaczne obszary są często przyczyną powodzi, natomiast krótkotrwałe deszcze ulewne i nawalne powodują wezbrania i powodzie lokalne typu flash-flood. Do szczegółowego rozważania w niniejszym opracowaniu wybrano opady o dużej intensywności, które powodują znaczne szkody materialne i niematerialne, tym samym są groźne dla społeczeństwa i gospodarki Polski.

By zapewnić bezpieczeństwo w omawianym zakresie konieczne są: trafna ocena, precyzja w prognozowaniu i ostrzeganiu przed zjawiskami noszącymi znamiona ekstremów, klęsk lub katastrof przyrodniczych, zarówno w skali regionalnej, jak i w skali lokalnej. Wydaje się, że priorytetowym jest poznanie przyczyny występowania niebezpieczeństw, a następnie ich struktury ilościowej i przestrzennej na obszarze Polski, co może być pomocne w zapewnieniu społeczeństwu i gospodarce osłonowego działania ostrzegawczego, chroniącego przed wystąpieniem zjawiska stanowiącego zagrożenie.

Klęski żywiołowe są to katastrofy w przyrodzie, powodujące olbrzymie szkody i zniszczenia na terenach zamieszkałych i użytkowanych przez ludzi. Są one najczęściej trudne do przewidzenia, co uniemożliwia przygotowanie się i ograniczenie powstałych

szkód. Kłęski żywiołowe mają bardzo silny wpływ na interesy żywotne i funkcjonowanie społeczne na danym terenie. Siła i gwałtowność zjawisk przyrodniczych są znacznie większe niż możliwości przeciwstawienia się im, stąd często w trakcie ich występowania ginie wielu ludzi, powstają też ogromne straty materialne.

Każde państwo posiada specjalne służby ratownicze przeszkolone w zakresie pomocy ofiarom oraz usuwania skutków kłęski żywiołowej.

1. Pojęcie sytuacji kryzysowej

Każdorazowo mówiąc o sytuacji kryzysowej, należy rozumieć przez nią sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub 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. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹.

Istotne jest uświadomienie sobie typu potencjalnego zagrożenia, miejsca i przyczyny jego występowania, tempa i czasu trwania oraz skutków, jakie może wywołać. Innym wyznacznikiem zdarzeń i sytuacji nadzwyczajnych i kryzysowych jest kryterium przewidywalności ich wystąpienia. Z tego punktu widzenia uzasadnione jest wyróżnienie zdarzeń przewidywalnych i nieprzewidywalnych.

Analiza zdarzeń kryzysowych (zarówno endo, jak i egzogenicznych) pozwala wyróżnić cztery główne grupy przyczyn powstawania sytuacji kryzysowych. Są nimi m.in.²:

- czynniki losowe wywołane siłą wyższą – np. sztorm, erupcja wulkanu, trzęsienia ziemi, katastrofy;
- problemy techniczne – np. brak zastosowania odpowiednich technologii, błędy występujące w produktach lub podczas procesu ich wytwarzania;
- błędy ludzkie wywołujące katastrofalne skutki – np. zderzenia statków paliwowych;
- błędne decyzje (lub ich brak) na szczeblu kierowniczym.

W skali kraju sytuacje kryzysowe mogą powstać również w przypadku³:

- zakłócenia porządku publicznego (manifestacje, blokady dróg, przejść granicznych, urzędów itp.);
- działań terrorystycznych;
- zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub konstytucyjnego ustroju państwa;
- zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, czyli zagrożenia wojną, co należy przestrzegać jako szczególną sytuację kryzysową.

W sytuacjach kryzysowych reakcja na zdarzenie przebiega w czterech fazach⁴:

1. *Faza szoku*, w której charakterystyczny jest mechanizm zaprzeczenia, zaś w psychice panuje chaos;
2. *Faza reakcji emocjonalnej*, w której następuje konfrontacja z rzeczywistością;

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

² Por. B. Wawrzyniak, *Odnawianie przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa 1999, s. 112.

³ Z. Ciekawski, Z. Stachowiak, *Kłęski żywiołowe jako przesłanki sytuacji nadzwyczajnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2012, Nr 95, s. 378–379.

⁴ A. Rucińska-Cygan, *Psychologiczne skutki sytuacji kryzysowej*: <http://www.edukacja.edux.pl/p-psychologiczne-skutki-sytuacji-kryzysowej.ppk> (dostęp: 02.07.2017 r.).

3. *Faza pracy nad kryzysem;*
4. *Faza nowej orientacji,* kiedy zostaje odbudowane poczucie własnej wartości.

Innym, równie niebezpiecznym zagrożeniem o katastrofalnych skutkach społecznych i ekologicznych są awarie techniczne. Rozumie się je jako gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenia lub zniszczenia obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

By przeciwdziałać i reagować adekwatnie i skutecznie, zarówno na klęski żywiołowe, jak i awarie techniczne, został skonstruowany system zarządzania kryzysowego, który w Polsce jest wieloszczeblowy (co wskazuje treść tabeli nr 1.) i składa się z następujących komponentów:

- a. organów zarządzania kryzysowego;
- b. organów opiniodawczo-doradczych, właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego;
- c. centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących 24-godzinną gotowość do podjęcia działań.

Tabela 1. Komponenty systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

Szczebel	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego
Krajowy	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
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
Powiatowy	Starosta powiatu	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
Gminny	Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Mogą być tworzone gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego

Źródło: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa: <http://rcb.gov.pl/zarządzanie-kryzysowe/> (dostęp: 08.07.2017 r.).

2. Zjawiska będące elementami klęski żywiołowej

Klęska żywiołowa jawi się jako ekstremalne zjawisko naturalne, powodujące znaczne szkody na terenie objętym swym działaniem, pozostawiające po sobie często zmieniony obraz powierzchni ziemi.

2.1. Powódź jako element kłęski żywiłowej

Powódź jest to zjawisko powstałe w wyniku zalania przez wodę terenów przybrzeżnych w ścisłych okolicach koryta rzecznego lub brzegów morskich, wskutek podwyższenia stanu wód. Najczęściej poziom wód w morzach, rzekach i innych ciekach wodnych wzrasta na skutek długotrwałych i obfitych opadów deszczu czy sztormów na morzach, oraz zimą, wskutek spiętrzenia się lodu na rzekach albo nagłych i gwałtownych roztopów. Zdarza się, że kilka tych czynników występuje jednocześnie na danym terenie, co eskaluje rozmiar zdarzenia. Od wieków człowiek stara się zapobiegać powodziom przez budowanie wałów ochronnych czy zbiorników retencyjnych, w których gromadzi się nadmiar wody. Na terenach przybrzeżnych mórz występują cykliczne zalania na skutek przypliwów. Na terenach o wysokim stopniu zaludnienia, powodzie przynoszą często duże straty w ludziach i dobytku.

Zagrożenia wynikające z występujących w Polsce ekstremalnych zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych spowodowały podjęcie szerokich działań w celu ochrony przed tymi zagrożeniami oraz złagodzenia ich wpływu na egzystencję ludności, gospodarkę i środowisko. Jednym z podjętych środków zaradczych była realizacja programu badawczego „Kłęski żywiłowe a bezpieczeństwo wewnętrzne kraju”⁵. W ramach ww. programu przeprowadzono m.in. badania mające na celu rozpoznanie przestrzennego rozkładu i częstości występowania nagłych powodzi lokalnych typu Flash Flood (FF) w Polsce oraz opracowano narzędzia wspomagające system ostrzegania przed nimi.

2.2. Wezbrania sztormowe jako element kłęski żywiłowej

Zmiany klimatyczne są jednym z ważniejszych problemów środowiskowych, społecznych i gospodarczych. Efektem tych zmian jest występowanie ekstremalnych zdarzeń hydrologiczno-meteorologicznych, do których zalicza się powodzie sztormowe. Wezbrania sztormowe są generowane silnymi wiatrami (w warunkach polskich z sektora północnego), których intensywność zależy m.in. od stopnia napełnienia Bałtyku i batymetrii poszczególnych odcinków.

Wezbrania sztormowe powodują zniszczenia w strefie brzegowej zarówno na plażach, jak i na wybrzeżach klifowych, przez co utrudniają pracę w portach⁶. Zauważalny w ostatnich 25 latach wzrost wezbrań sztormowych na południowym Bałtyku oraz przewidywane zmiany (wzrost liczby sztormów i średniego poziomu morza) świadczą o zwiększającym się zagrożeniu tymi zjawiskami. Konieczne jest opracowanie strategii minimalizującej potencjalne, negatywne skutki, jakie mogą spowodować procesy klimatyczne, zarówno w skali regionalnej, jak i lokalnej.

2.3. Trzęsienia ziemi jako element kłęski żywiłowej

Trzęsieniem ziemi określamy pojedynczy lub serię krótkich, gwałtownych wstrząsów gruntu, którego źródło znajduje się pod ziemią (nazywane ogniskiem trzęsienia). Wstrząsy te rozchodzą się od środka trzęsienia, czyli hipocentrum poprzez fale sejsmiczne. Epicentrum znajduje się na powierzchni ziemi i tam drgania mają największą siłę.

⁵ A.K. Wróblewski (red. nauk.), *Świat nauki współczesnej*, tom 1, PWN, Warszawa 1996, s. 102–103.

⁶ J. Dineen, *Kłęski żywiłowe*, Arkady, Warszawa 1995, s. 59.

Niewielkie i niezbyt silne wstrząsy powodują jedynie drgania przedmiotów znajdujących się na powierzchni ziemi, natomiast trzęsienie ziemi o większej sile doprowadza do pęknięć i zniszczeń ścian budynków. Efektem nagłych ruchów ziemi mogą być szczeliny w podłożu i zapadanie się terenu. Ognisko trzęsienia ziemi znajdujące się pod ziemią nazywane jest hipocentrum i jest podstawową przyczyną trzęsień. Jego odpowiednikiem na powierzchni ziemi jest epicentrum. Od hipocentrum, trzęsienie ziemi rozchodzi się w różnych kierunkach w postaci fal sejsmicznych, które powodują zniszczenia powierzchniowe.

Skalą, która określa siłę trzęsienia ziemi, jest skala Richtera. Siłę 8,8 stopnia w skali Richtera przewyższa ponad dziesięciokrotnie siłę wybuchu bomby atomowej, która zmiotła z powierzchni ziemi Hiroszimę. Siła i czas wystąpienia trzęsienia ziemi rejestrowane jest przez sejsmografy w stacjach sejsmograficznych. Trzęsienia ziemi występują stosunkowo często. Sejsmografy rejestrują ich około od 8 do 10 tysięcy w ciągu roku. Natomiast przypuszczalnie ich liczba dochodzi do 40 tysięcy w ciągu roku, jednak nie jest możliwe, by zarejestrować wszystkie występujące trzęsienia ziemi, zwłaszcza te na terenach bezludnych i na dnach oceanów. Według obliczeń, światowe trzęsienia ziemi, czyli o tak dużej sile, że jednocześnie rejestruje je wiele stacji seismologicznych na świecie, występują ze średnią częstotliwością co 52 dni na lądach i co 28 dni na dnie oceanów. Jednak nie wszystkie tzw. światowe trzęsienia ziemi powodują katastrofalne skutki⁷.

Istnieje wiele różnych podziałów trzęsień ziemi. Klasyfikuje się je ze względu na:

- 1) głębokość hipocentrum, są to trzęsienia:
 - a. płytkie (do 50 km głębokości);
 - b. średniej głębokości (od 50 do 300 km głębokości);
 - c. głębokie (od 300 do 700 km głębokości).
- 2) źródło pochodzenia, są to trzęsienia ziemi:
 - a. tektoniczne, którego źródłem są ruchy górotwórcze. Jest to najczęstsza przyczyna (aż 90%) występowania trzęsienia ziemi;
 - b. typu wulkanicznego, kiedy ciekła magma wdziera się w szczeliny i warstwy skał, zaś rozprężenia gazów prowadzą do wybuchów.

Najgroźniejsze w skutkach trzęsienia ziemi (około 7–9 stopni w skali Richtera) miały miejsce w⁸:

- Japonii (2011 rok) – 20 000 ofiar śmiertelnych;
- Haiti (2010 rok) – 222 570 ofiar śmiertelnych;
- Chinach (2008 rok) – 87 587 ofiar śmiertelnych;
- Indonezji (2004 rok) – 227 898 ofiar śmiertelnych;
- Chinach (1976 rok) – 655 000 ofiar śmiertelnych.

Często podwodnym trzęsieniom ziemi towarzyszą gwałtowne powodzie wywołane falami tsunami. Ich skutkiem są katastrofy w strefach przybrzeżnych⁹.

Ślad po zdecydowanej większości trzęsień ziemi zostaje jedynie w postaci zapisu sejsmografu. Silne wstrząsy pociągają za sobą szereg istotnych zmian w środowisku,

⁷ Ibidem, s. 98.

⁸ http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/historical_mag_big.php (dostęp: 07.05.2017 r.).

⁹ Z. Pilarz, Z. Podbielski, *Wybrane zagadnienia psychologii klinicznej*, SAM, Katowice 2004, s. 78.

szczególnie w rzeźbie terenu i strukturach geologicznych. Już niezbyt silne trzęsienia mogą generować powstawanie osuwisk i obrywów skalnych. Znane są i takie, w wyniku których przybrzeżne fragmenty lądu obniżyły się o kilka metrów poniżej poziomu oceanu. Uskoki wywoływane trzęsieniami ziemi zmieniają układ wód podziemnych, a czasem również powierzchniowych. W aglomeracjach ludzkich, w zależności od siły wstrząsów, można obserwować kołysanie się lamp, drgania szyb, jak i leżące w gruzach domy, pozrywane mosty oraz zdeformowane drogi i linie kolejowe.

Trzęsienia ziemi są związane z geologicznym życiem Ziemi i w tym sensie są zjawiskiem naturalnym i typowym. Zresztą to nie trzęsienia ziemi są największym wrogiem ludzkich osiedli, lecz sam człowiek, który czasem zdaje się zapominać, że żyje na terenach sejsmicznych. Trwający przez kilkadziesiąt czy kilkaset lat wstrząsów na danym terenie niczego nie dowodzi. Niestety, gdy pojawią się tam skutki pierwszych wstrząsów, konsekwencje są z reguły katastrofalne. Ogromnisze zniszczeń, jaki na terenach zamieszkałych czynią silniejsze wstrząsy, sprawia, że badania nad metodami przewidywania trzęsień ziemi są prowadzone na szeroką skalę szczególnie w krajach położonych na terenach czynnych sejsmicznie. Do dziś nie udało się wypracować wiarygodnej metody, dzięki której można by prognozować datę i siłę wstrząsu.

Polska leży na terenach asejsmicznych. Jednak, jak dowodzą pomiary oraz przekazy historyczne, co kilkadziesiąt lat zdarzają się w różnych rejonach kraju niegroźne wstrząsy. Najczęściej nie mają one charakteru tektonicznego, lecz zapadliskowy lub osuwiskowy. Największa ich liczba jest rejestrowana na Górnym Śląsku i są one wynikiem tąpnięć. Polska zalicza się do terenów mało sejsmicznych. Trzęsienia Ziemi są sporadyczne i są dość słabe. Dawniej jednak w Polsce występowały trzęsienia ziemi. W 1443 r. w Krakowie zawaliło się sklepienie kościoła Św. Katarzyny, a w wielu domach mieszkalnych zarysowały się ściany. Wiele domów w Warszawie zostało zniszczonych w 1680 r. Znane są trzęsienia ziemi w Hrubieszowie w 1875 r. i pod Niemczą w 1895 r. Wiele wstrząsów zanotowano w lutym 1932 r. w okolicach Płocka, Kielc, Lublina. Dość częste są słabe trzęsienia ziemi w Karkonoszach. Najczęściej wstrząsy sejsmiczne występują jednak na Górnym Śląsku, niektóre z nich opisywane są magnitudą dochodzącą do 4. Znaczna część tych wstrząsów jest skutkiem działalności górniczej.

2.4. Trąby powietrzne i tornada jako element kłęski żywiołowej

Trąba powietrzna jest silnym wirym powietrznym. Powstaje przy obecności chmur burzowych typu cumulonimbus. Jest to długi lej lub kolumna, która opiera się na powierzchni Ziemi i dotyka podstawy chmur. Średnice trąb powietrznych przeważnie mieści się w 100 metrach, ale niekiedy występują też trąby o średnicy około 2 km. Największa prędkość wirującej trąby powietrznej waha się od 100 do 150 m/s. Podczas występowania zjawiska trąby powietrznej gwałtownie spada ciśnienie, zaś po jej przejściu pozostaje krajobraz ogromnych zniszczeń. Przejście trąby powietrznej pozostawia ogromne zniszczenia, którym towarzyszą wyładowania elektryczne oraz opady deszczu lub gradu.

Odmianą trąby powietrznej jest tzw. trąba wodna, która pojawia się ponad wodami oceanów, mórz czy jezior. Trąba powietrzna to zjawisko występujące w rejonie niskich szerokości geograficznych. Najczęściej pojawia się w centralnych stanach USA i posiada nazwę lokalną – tornado. Liczba tornad na terenie Stanów Zjednoczonych dochodzi do 800

w skali roku¹⁰. W Europie trąby powietrzne są rzadkim zjawiskiem, z uwagi na niekorzystne warunki do ich powstawania. Kilka razy zjawisko trąby powietrznej wystąpiło na polskich ziemiach w okolicy Łodzi, Rawy Mazowieckiej i w Mińsku Mazowieckim.

2.5. Wybuchy wulkanów jako element klęski żywiołowej

Erupcje prowadzą do wypływów magmy i popiołów z wnętrza ziemi. Magma składa się m.in. z soli krzemianowych i glinokrzemianowych metali (Mg i Fe) oraz niemetalu (Na, K, Ca). Poza tym w jej skład wchodzi również różnego rodzaju tlenki, siarczki oraz gazy (para wodna i CO₂). Erupcje wulkaniczne można podzielić m.in. według sposobu wydostawania się materiałów wulkanicznych na zewnątrz:

- wybuchy centralne, czyli takie, gdzie lava, popioły czy gazy wydostają się na powierzchnię ziemi przez jeden krater;
- wybuchy linearne, gdy lava wydobywa się równomiernie przez rozległe szczeliny.

Kolejna klasyfikacja uwzględnia rodzaj materiału, który wydobywa się na powierzchnię. Na tej podstawie rozróżnia się wulkany:

- eksplozywne – wyrzucające gwałtownie gazy i sypkie materiały wulkaniczne (głównie popioły) bez wylewu lawy;
- wylewne – które dostarczają tylko ciekłej lawy wydostającej się z krateru bez większej eksplozji;
- mieszane – na przemian lub jednocześnie erupcje gazów i materiałów piroklastycznych z wylewami lawy.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wulkany:

- czynne – np. Wezuwiusz;
- wygasłe – np. Kilimandżaro;
- drzemiące – wznawiające działalność czasami po setkach lat, np. Fudzi.

Wśród skutków wybuchów wulkanów znajdują się m.in.:

- olbrzymie zniszczenia, zasypania miast;
- powstawanie gorących chmur;
- lawiny i spływy błotne;
- powstawanie kaldery – ogromnych kotłów, które powstają wskutek rozerwania starego stożka lub jego zapadnięcia się po opróżnieniu zbiornika magmy;
- pojawienie się lub zniknięcie wysp wulkanicznych, a także towarzyszące trzęsieniom ziemi tsunami;
- topnienie śniegów pokrywających szczyty i zbocza ich stożków.

Obserwacje sejsmologiczne dowodzą, że średnio co 30 sekund gdzieś na Ziemi występują wstrząsy. Większość jest przez człowieka nieodczuwalna. Jednak raz na kilka lat zdarza się prawdziwy kataklizm. W hipocentrum wyzwalane są 2 rodzaje fal: podłużne i poprzeczne. Gdy dochodzą do powierzchni Ziemi łączą się, tworząc fale powierzchniowe. To one powodują najwięcej zniszczeń. Im dalej od ogniska wstrząsów, tym później wystąpią fale i będą słabsze. Duży wpływ na prędkość rozchodzenia się fal sejsmicznych ma rodzaj fal, przez jakie one przechodzą. Blisko 90% wszystkich wstrząsów rejestrowanych na ziemi ma genezę tektoniczną, związaną z ruchami płyt kontynentalnych. Natomiast

¹⁰ J. Puskarz, *Geografia. Encyklopedia szkolna*, PWN, Warszawa 2009, s. 144.

gwałtowne erupcje wulkanów, szczególnie tych, które od stuleci nie przejawiały żadnej aktywności mogą być przyczyną powstania wulkanicznych trzęsień ziemi. W tym przypadku zarówno zasięg, jak i siła wstrząsów zależą od charakteru erupcji.

2.6. Lawiny jako element kłęski żywiołowej

Spadanie, staczanie lub ześlizgiwanie się ze stoku górskiego masy śniegu, lodu, gleby, materiału skalnego, bądź ich mieszaniny są najgwałtowniejszą postacią ruchów masywowych.

Śnieżno-lodowe pokrywy spadają ze średnią prędkością około 160 km/godz. Prędkość lawin pyłowych może osiągnąć nawet 300 km/godz. Porywają ogromne drzewa, zgniatają i niszczą budynki oraz potężne, betonowe konstrukcje. Człowiek w obliczu tego żywiołu rzadko ma szansę przeżyć, choć paradoksalnie jest on nierzadko prowadzonym opisywanego zjawiska, np. poprzez swój ruch (przejazd narciarza czy ludzki krok). Lawiny schodzą najczęściej na stokach o nachyleniu 30–40 stopni. Klasyfikacja lawin wyróżnia jej typy:

- lawa kamienna – przemieszczająca masa okruchów skalnych, kamieni, żwiru itp.;
- lawa wulkaniczna – przemieszczająca się po zboczu wulkanu masa okruchów skalnych, świeżo wyrzuconej lawy, popiołu wulkanicznego i gazów wulkanicznych;
- lawina błotna – gwałtownie przemieszczający się potok błotny;
- lawina lodowa – przemieszczająca się po zboczu masa lodu;
- lawina śnieżna – obrywająca i przemieszczająca się masa śniegu;
- lawina pyłowa – powstaje po obfitych opadach, tworząc ze świeżego, puszystego śniegu welon pyłu śnieżnego;
- lawina mieszana – powstająca z wymieszanych substancji, np. śniegu i lodu, kamieni i śniegu itp.

Obszary zagrożone występowaniem zjawiska lawin można określić na podstawie analizy ukształtowania terenu, bezpośrednich obserwacji czy innych symptomów. Często wywołuje się lawiny w sposób sztuczny, za pomocą pocisków lub min. Pozwala to na kontrolowane zejścia lawiny uruchamiające masy śniegu zgromadzone w postaci nawiśców lub pokrywy zanim osiągną one niebezpieczne rozmiary. Stosuje się dwie zasadnicze metody walki z lawinami:

- Metoda biologiczna, która wykorzystuje szatę roślinną. Stoki porośnięte roślinnością są mniej narażone na zejście lawin, gdyż las stanowi barierę;
- Metoda inżynierska, która wykorzystuje różnego rodzaju sztuczne konstrukcje, stanowiące zaporę dla spadającej lawiny lub zmieniające jej kierunek. Są to np.: mury oporowe, izbice, ziemne wały, tarasy itp.¹¹.

2.7. Mgła jako element kłęski żywiołowej

Mgła jest zawiesiną mikroskopijnych kropelek wody w powietrzu, zmniejszającą widzialność w kierunku poziomym poniżej jednego kilometra. Posługując się międzynarodową skalą, można wyróżnić¹²:

¹¹ Z. Pilarz, Z. Podbielski, op. cit., s. 80.

¹² S. Petterssen, *Zarys meteorologii*, PWN, Warszawa 1964, s. 187.

- mgłę bardzo gęstą (widzialność poniżej 50 m);
- mgłę gęstą (widzialność 50–200 m);
- mgłę umiarkowaną (widzialność 200–500 m);
- mgłę słabą (widzialność 500–1000 m).

W zależności od warunków atmosferycznych powstają mgły wskutek obniżenia temperatury warstw powietrza, przylegających do powierzchni Ziemi, poniżej temperatury punktu rosy.

Mgły klasyfikuje się jako:

- a) *Mgły radiacyjne* – Powstają w wyniku wypromieniowania ciepła z podłoża i ochłodzenia się przylegających do niego warstw powietrza. Mgłom radiacyjnym sprzyjają warunki panujące w antycyklonach, klinach wysokiego ciśnienia, wyżach drugorzędnych oraz głównie w lecie pole obniżonego ciśnienia o małym gradiencie ciśnienia. Mgły radiacyjne tworzą się, gdy: panuje pogoda bezchmurna lub z małym zachmurzeniem, jest duża wilgotność powietrza w warstwie przyziemnej, podłoże jest chłodne i wilgotne lub występuje zwarta pokrywa lodowa, lub gdy wieją słabe wiatry o prędkości nieprzekraczającej 1-3 m/s.
- b) *Mgły adwekcyjne* – Tworzą się w ciepłych masach powietrza, napływających nad chłodniejsze od nich podłoże. Utrata ciepła w wyniku wymiany turbulencyjnej z powierzchnią podłoża powoduje utworzenie się w powietrzu uniesionej inwersji i kondensacji pary wodnej pod inwersją. Mgły adwekcyjne powstają podczas ruchu ciepłego i wilgotnego powietrza nad ląd nad chłodną powierzchnię morza (głównie wiosną i wczesnym latem); często po zmianie kierunku wiatru mgły przemieszczają się nad wybrzeże. Ich obecność możliwa jest wskutek ruchu powietrza zwrotnikowego w wyższe szerokości geograficzne (chłodna pora roku).
- c) *Mgły zboczowe (orograficzne)* – powstają w następstwie adyabatycznego ochładzania się powietrza przy unoszeniu się go po zawietrznych zboczach gór lub wzniesień.

Mgły w znacznym stopniu zakłócają prawidłowe i sprawne działanie transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego i morskiego, powodując utrudnienia w ruchu oraz liczne wypadki i kolizje.

2.8. Grad jako element klęski żywiołowej

Jednym z groźnych zjawisk pogodowych w Polsce jest grad, należący do licznej grupy form lodu atmosferycznego. Bryłki lodu, nazywane gradzinami lub gradowinami, mają średnicę od 5 do 50 mm, czasem większą. Opad gradu występuje w cieplej porze roku, podczas silnie rozbudowanych komórek konwekcyjnych – chmur cumulonimbus – i bywa połączony z silnym opadem deszczu. Grad jest więc opadem termicznej konwekcji, której najsilniejszy rozwój obserwuje się w okresie letnim. Opad taki, szczególnie z dużymi gradowinami, występujący zazwyczaj w trwającej już porze wegetacyjnej, może spowodować znaczne straty w rolnictwie, budownictwie, taborze samochodowym (gradobicie).

2.9. Gołoledź jako element kłęski żywiołowej

Gołoledź jest zjawiskiem atmosferycznym, które powoduje poważne utrudnienia w pracy transportu, w tym lotniczego, zakłóca również przesył energii elektrycznej (obrywanie się przewodów elektrycznych) oraz jest zagrożeniem dla osób korzystających z dróg i chodników. Prawdziwa gołoledź, chociaż jest zjawiskiem rzadkim, to jednak bardzo uciążliwym, powodującym wiele perturbacji gospodarczych w krajach nawet wysoko rozwiniętych, takich jak Japonia, Niemcy czy Francja. Bez względu na stopień zaawansowania infrastruktury żaden nowoczesny, szybki pociąg nie wyruszy w trasę, jeśli trakcja będzie pokryta warstwą lodu. Pozostaje jedynie czekać na zmianę pogody (odwilż) lub zastąpić elektrowozy tradycyjnymi lokomotywami spalinowymi. Przykładów dostarczają nam fakty z ostatnich lat. W nocy z 8 na 9 stycznia 2010 r. zjawisko gołoledzi wystąpiło na Górnym Śląsku oraz w części Małopolski, przy temperaturze minus 1°C i padającym deszczu, który przy zetknięciu z wymrożonym podłożem zamieniał się w lód o grubości dochodzącej do 3 cm. Zjawisko to spowodowało szereg awarii linii energetycznych oraz trakcji kolejowej. Kolejny przypadek niezwykle spektakularnego zjawiska gołoledzi miał miejsce w Moskwie, w dniu 27 grudnia 2010 r.¹³ W wyniku kilkugodzinnego opadu marznącego deszczu każdy nieosłonięty przedmiot oraz ulice i chodniki zostały szczelnie pokryte lodem. Na śliskich powierzchniach doszło do wielu wypadków. Szpitale przyjęły większą niż zwykle liczbę pacjentów ze złamaniami, stłuczeniami itp.

Gołoledź jest rodzajem osadu atmosferycznego, który w warunkach klimatycznych Polski występuje stosunkowo rzadko, ale jeżeli już się pojawi, to powoduje znaczące straty w gospodarce. W tym miejscu należałoby zdefiniować pojęcie gołoledzi. Jest to osad lodu, na ogół jednorodny i przezroczysty, powstały wskutek zamarznięcia przechłodzonych kropelek mżawki lub deszczu na powierzchniach o temperaturze niższej albo nieco wyższej od 0°C¹⁴. Gołoledź może się tworzyć również wskutek zamarzania nieprzechłodzonych kropelek mżawki lub deszczu, bezpośrednio po ich zderzeniu z powierzchnią o temperaturze niższej od 0°C.

Gołoledzi nie należy mylić z powstawaniem lodu na powierzchni ziemi na skutek zamarznięcia wody, pochodzącej z uprzednio spadłego opadu lub ponownego zamarznięcia wody powstałej ze stopionego śniegu ani też ze stwardnienia pokrywy śnieżnej pod wpływem ruchu drogowego. Wówczas jest to tzw. śliskość drogowa.

2.10. Susza jako element kłęski żywiołowej

Ogólne pojęcie suszy rozumiane jest jako zauważalny brak wody, który powoduje szkody w środowisku i gospodarce, a także wyraźną uciążliwość lub nawet zagrożenie dla ludności. W odróżnieniu od powodzi susza jest rezultatem wielu czynników wzajemnie oddziałujących na siebie. Definicję suszy jako zjawiska ciągłego o zasięgu regionalnym, które charakteryzuje odchylenie od warunków normalnych opadów, wilgotności, stanów wody gruntowej, przepływów w rzekach, podał zespół badawczy, skupiony w projekcie Flow Regimes From International Experimental and Network Data (FRIEND). Przebieg warunków pogodowych, którym towarzyszy deficyt lub brak opadów, wysoka

¹³ A.K. Wróblewski (red. nauk.), op. cit., s. 225.

¹⁴ T. Niedźwiedz, *Słownik meteorologiczny*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2003, s. 98.

temperatura powietrza itp., powoduje wystąpienie pierwszej fazy suszy, którą jest susza meteorologiczna. Zwiększający się niedobór opadów oraz wzrost parowania i transpiracji zwiastuje suszę glebową. W kolejnej fazie następuje retencja wód podziemnych, zmniejszanie się przepływów w rzekach – w literaturze nazywana jest ona fazą suszy hydrologicznej.

Susza jest klasycznym przykładem kłęski żywiolowej. Jest to proces znacznie rozciągnięty w czasie. Na danym terenie występuje podwyższone ciśnienie. Nie pozwala ono na uformowanie opadowych chmur. Długotrwały brak opadów lub ich znaczne zmniejszenie w czasie, w którym zwykle występują, prowadzi do wystąpienia suszy, szczególnie wtedy, gdy towarzyszy temu wysoka temperatura powietrza. W krajach, gdzie gospodarka opiera się na rolnictwie, susza oznacza kłęską żywiolową. Długotrwała susza prowadzi do pustynnienia ziemi. Tereny pustynne występują na wszystkich kontynentach, oprócz Antarktydy, w trzech strefach klimatycznych: umiarkowanej, podzwrotnikowej i zwrotnikowej. Choć pustynie sprawiają wrażenie tworów sędziwych, istniejących od niepamiętnych czasów, nie zawsze pokrywały obszary tak rozległe jak dziś. Obszary suche – pustynne i półpustynne zajmują ok. 35% powierzchni lądów. W Afryce zajmują one prawie 18 mln km², w Azji – 16,5 mln km², w Australii – 6,4 mln km², w Ameryce Południowej – 3 mln km², w Ameryce Północnej – 4 mln km², a w Europie – 1 mln km². Bardzo zróżnicowane jest położenie pustyni względem poziomu morza. Występują one zarówno na nizinach, jak i wysoko w górach. Przyczyny powstawania pustyni są rozmaite¹⁵. Przede wszystkim niskie opady, wyjałowienie gleby, silne jej zasolenie przez chlorki, siarczany, wyziewy wulkaniczne i przemysłowe, wreszcie działalność człowieka. Ogromne nasłonecznienie, wysoka temperatura, suchość powietrza i gleby, niedostatek wilgoci to czynniki wymuszające sposób przystosowania się organizmów żywych do przeżycia na pustyni. Sposoby adaptacji są bardzo różne. Krajobraz Ziemi wciąż pustynnieje.

2.11. Pożary jako element kłęski żywiolowej

Przy długotrwałych suszach pojawiają się pożary. Mogą występować w różnych warunkach niezależnie od miejsca położenia geograficznego. Ogólnie pożary przynoszą duże straty materialne i ekologiczne. Mogą być wywołane samoczynnie – przez wysoką temperaturę. Zjawisko to występuje głównie na obszarach pustynnych. Wszystkie pożary ze względu na występowanie można podzielić na zewnętrzne, wewnętrzne i przestrzenne. Najgroźniejsze są przestrzenne, ponieważ nigdy nie wiadomo, kiedy wystąpią i w którym kierunku mogą się rozprzestrzenić.

Pożary powstałe w pomieszczeniach mogą przebiegać bardzo gwałtownie. Wydziela się wtedy duża energia, występują niebezpieczne stężenia gazowe i znacznie wzrasta temperatura. Gdy pożar jest uwięziony i zaczyna brakować tlenu, chce się wydostać przez wszystkie możliwe otwory. W takiej sytuacji mogą występować wybuchy płomieni. Taki pożar łatwiej jest ugasić. Wszystko zależy od tego, co się pali, gdzie się pali i jakie związki się wydobywają przez spalanie. Przy spalaniu materiałów toksycznych tworzy się dym, powstaje wiele związków chemicznych, oddziałując na środowisko i bezpośrednio na człowieka. Ów toksyczny obłok z czasem powoduje zanieczyszczenie gruntu. Przy

¹⁵ J. Dineen, op. cit., s. 185–186.

katastrofach pożarów, np. z udziałem ropy naftowej, wydobywa się najwięcej związków chemicznych zanieczyszczających atmosferę.

Pożary lasów należą do najczęściej występujących klęsk żywiołowych. Są bezpośrednim zagrożeniem dla życia zwierząt i ludzi. Przy spalaniu roślin wytwarza się smog. Płomień niszczy warstwę runa i ściółki. Zniszczeniu ulega warstwa organiczna, a ziemia zostaje wyjałowiona, unicestwiając faunę glebową. Najczęstszą przyczyną pożarów lasów jest szkodliwa działalność człowieka (uświadomiona lub nie) i wyładowania atmosferyczne. Czynnikiem mającym znaczny wpływ na rozwój pożarów jest wilgotność powietrza. Im jest ona mniejsza, tym częstsze jest występowanie pożarów.

3. Źródła zagrożeń o charakterze synergicznym (naturalno-technicznym) w Polsce

Diagnostując warunki produkcji rolniczej w Polsce, należy zauważyć, że znaczne straty w plonach roślin uprawnych z powodu niekorzystnego przebiegu pogody są najczęściej wynikiem nie jednego, a kilku następujących po sobie niekorzystnych zjawisk meteorologicznych. Reprezentują je: susza, nadmiar opadów, długie zaleganie pokrywy śnieżnej, niska temperatura podczas okresu zimowego, a w przypadku roślin ciepłolubnych również brak wystarczających zasobów ciepła¹⁶. Ocena, w jakim stopniu i które z czynników pogodowych przyczyniły się do powstania strat, możliwa jest po przeprowadzeniu analizy przebiegu warunków meteorologicznych z wykorzystaniem modeli opisujących wpływ pogody na plon.

W ostatnich latach, wraz z szybkim rozwojem gospodarczo-społecznym, rejestruje się wzrost technologicznych katastrof cywilizacyjnych spowodowanych działalnością człowieka. O tym, jakie są skutki tych katastrof, decydują często warunki meteorologiczne i hydrologiczne panujące w czasie ich występowania, a posiadanie dokładnej informacji o tych warunkach wpływa na sposób prowadzenia akcji ratowniczej.

Współczesne zagrożenia naturalne i natężenie szkód przez nie wywołanych jest także w mniejszym lub większym stopniu wynikiem zaburzenia przez człowieka równowagi ekologicznej lub bagatelizowania przez niego konieczności podejmowania działań prewencyjnych¹⁷. Relacja, jaka istnieje pomiędzy klęskami naturalnymi i katastrofami technologicznymi wyznacza stosunek współzależności pomiędzy tymi zagrożeniami. Mówimy wtedy o katastrofach synergicznych (albo tzn. katastrofach technologicznych wywołanych klęskami naturalnymi – żywiołowymi). Ten typ katastrof uważany jest obecnie za najczęściej występujący na Ziemi. W Polsce do naturalnych zjawisk, które wywołują poważne zagrożenia technologiczne, zaliczamy:

- powodzie;
- gwałtowne i długotrwałe opady;
- wyładowania atmosferyczne;
- susze i związane z nimi pożary;
- sztormy;
- wiatry porywiste;
- trąby powietrzne.

¹⁶ Z. Pilarz, Z. Podbielski, op. cit., s. 77.

¹⁷ Ibidem, s. 114.

Dla szybszego i skuteczniejszego likwidowania skutków zagrożeń, a także ich zapobiegania ważne jest sprecyzowanie, w jakim stopniu zagrożenia technologiczne wynikają z klęsk naturalnych, a w jakim stopniu z działalności człowieka. Przyczynami cywilizacyjnymi katastrof synergicznych w naszym kraju są m.in.:

- duża gęstość zaludnienia w aglomeracjach miejskich;
- niekorzystne rozplanowanie infrastruktury technicznej i komunalnej (ujęcia wody, oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci);
- niedostosowane do nadzwyczajnych zagrożeń normy techniczne, np. rurociągów przemysłowych, urządzeń technologicznych, budynków;
- niekorzystne warunki życia w dzielnicach najuboższych;
- słabe lub żadne przygotowanie systemu ratowniczego na wypadek klęski żywiołowej i NZŚ;
- braki w zabezpieczeniu obwałowań koryt rzecznych;
- zabudowa terenów przeznaczonych do zalania (polderów) w okresie wezbrania wielkich wód;
- przestarzałe technologie.

Z doświadczeń (raportu PNUE/UNCUEA1) wielu krajów wynika, że w czasie awarii możliwości interwencji ratunkowych są ograniczone. Z tego powodu nawet niewielki wyciek substancji chemicznej zamienić się może w klęskę ekologiczną, podobną lub taką samą w skutkach, jak ta wywołana klęską żywiołową. Wezbrana woda może zapoczątkować zdarzenie, które będzie źródłem różnych oddziaływań o długoterminowych skutkach dla infrastruktury technicznej, komunalnej, zdrowia i życia ludzi. Analizując literaturę przedmiotu można wyróżnić:

- klęski naturalne, nieoddziaływujące na infrastrukturę techniczną (np. susza);
- katastrofy technologiczne (nadzwyczajne zagrożenia środowiska), oddziaływające na środowisko (np. zanieczyszczenie rzek substancjami ropopochodnymi i chemicznymi na skutek awarii w zakładach przemysłowych);
- klęski naturalne (szybkie), będące detonatorami katastrof technologicznych (np. wstrząs podziemny, powodujący uszkodzenie systemów naftowych, takich jak: stacje paliw, rurociągi przesyłowe, zbiorniki, magazyny materiałów niebezpiecznych itp.);
- zagrożenia antropogeniczne (powolne) o charakterze technologicznym, wywołujące klęskę żywiołową (np. poprzez złe użytkowanie ziemi powodujące jej wysuszenie).

Próbując wskazać związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy ekstremalnymi warunkami meteorologicznymi i hydrologicznymi a katastrofami technologicznymi, trzeba wyróżnić:

- silne wiatry, powodujące uszkodzenia w budownictwie, przemyśle, energetyce, transporcie drogowym i kolejowym, a także w leśnictwie, dezorganizujące prace na wybrzeżu morskim i w rybołówstwie. Odgrywają również istotną rolę w zanieczyszczeniu atmosfery, przenosząc niebezpieczne substancje lotne;
- deszcze o silnym natężeniu, których skutkiem są powodzie, niszczące infrastrukturę, powodujące awarie budowli hydrotechnicznych, zatopienie ujęć wody, oczyszczalni ścieków, wysypisk śmieci, hałd przemysłowych;

- długotrwałe i wysokie temperatury, będące przyczyną pożarów lasów i zabudowań wiejskich;
- mgła i gołoledź, powodujące katastrofy komunikacyjne lądowe, morskie i powietrzne;
- szadź i oblodzenia niebezpieczne dla przesyłowych linii energetycznych i telekomunikacyjnych;
- wyładowania atmosferyczne, powodujące poważne awarie systemów i sieci komputerowych;
- kwaśne deszcze i sucha depozycja zanieczyszczeń, wywołujące trwałe, niekorzystne skutki w postaci zakwaszenia gruntu oraz przyspieszające korozję konstrukcji metalowych, betonowych (intensywniejsze starzenie się tych obiektów).

Katastrofy synergiczne można odbierać jako zagrożenie, ale także jako symbol stosunku człowieka do przyrody i do samego siebie. Ludzie od lat próbują znaleźć równowagę pomiędzy swoją działalnością a jej wpływem na środowisko. Stoją zatem nieustannie przed wyborem czy podążać drogą rosnących konfliktów pomiędzy przyrodą i rozwojem cywilizacyjnym, co znajdzie wyraz w rosnącej liczbie katastrof synergicznych, czy też wybrać drogę harmonijnego rozwoju w zgodzie z naturą przyjazną człowiekowi, co nie zawsze stoi w zgodzie z ideą szybkiego rozwoju technologicznego. Ta druga droga zakłada skuteczne, racjonalne i bardziej bezpieczne korzystanie z zasobów ziemi, z możliwie najmniejszym uszczerbkiem dla środowiska naturalnego. Narastają społeczne tendencje, aby tą drogą podążać. W tym celu warto:

- rozszerzyć badania wpływu katastrof synergicznych na środowisko;
- doskonalić metody oceny ryzyka, opierając się na wynikach badań;
- uwzględniać wnioski wynikające z analizy i oceny ryzyka w planach perspektywicznych rozwoju kraju;
- doskonalić metody badań ekstremalnych zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych i ich wzajemnych powiązań z katastrofami technologicznymi.

Rozmiary klęsk żywiołowych zależą nie tylko od rodzaju i intensywności zjawiska, lecz także od gęstości zaludnienia, sposobu zagospodarowania terenu oraz przygotowania ludności do tego typu zagrożeń.

Kłęski żywiołowe mają wielorakie konsekwencje zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie. Do bezpośrednich należą niewątpliwie straty w ludziach i ich dobytku, utrata zdrowia, w tym urazy psychiczne tych, którzy przeżyli kataklizm, a także zanieczyszczenia w środowisku przyrodniczym będącym podstawą ich egzystencji.

Pośrednimi konsekwencjami są m.in. pogorszenie jakości życia, utrata źródeł utrzymania, koszty związane z akcją ratowniczą i usuwaniem skutków, wypłatą ubezpieczeń oraz zaburzenia funkcjonowania gospodarki.

W atmosferze i wnętrzu naszej planety zachodzą naturalne procesy. Niekiedy są dla nas dobrodziejstwem, niekiedy są niebezpieczeństwem. W określonych sytuacjach susza, burza i opad jest dobrodziejstwem, lecz ich nadmiar wywołuje już powódź czy liczne szkody. Od uderzeń pioruna może powstać wielki pożar. Niż atmosferyczny niesie ze sobą wiatry, opady, od których w pewnych rejonach świata zaczynają się huragany lub tajfuny. Wyż zaś wiąże się z suszą, wyjałowieniem ziemi i jej pustynnieniem. W atmosferze dużo zależy od ruchów powietrza, czyli wiatru. Przyczyną wiatru jest niejednorodny rozkład

ciśnienia atmosferycznego na powierzchni ziemi (im większy gradient, tym większa jest prędkość wiatru). Siła wiatru przybiera największe wartości na biegunach, na równiku zaś spada do zera. Każdorazowo mówiąc o ciśnieniu, rozumie się przez to działanie określonych sił. Siły odpowiadające za ruch powietrza są niekiedy niewielkie i wywołują tylko słabe podmuchy. Niekiedy zaś rosną, powodując gwałtowne wiatry.

Atmosfera jest rodzajem maszyny cieplnej, która transportuje ciepło z okolic równikowych w kierunku biegunów. Część tego ciepła przekształca się w energię ruchu powietrza. Powietrze suche różni się od wilgotnego składem chemicznym (gęstością). Głównym składnikiem tego powietrza jest azot. Powietrze wilgotne zawiera parę wodną i ma mniejszą gęstość.

Do groźnych zjawisk atmosferycznych zalicza się m.in. cyklony tropikalne. Cyklon tropikalny jest związany z układem niskiego ciśnienia, w którym nie występują fronty atmosferyczne. Rozwija się nad ciepłymi wodami na półkuli południowej. W dolnych warstwach atmosfery z silnie rozwiniętą aktywnością burzową. Nazywa się go cyklonem tropikalnym o większej prędkości wiatru. Gdy prędkość wiatru nie przekracza 33 m/s, jest to sztorm tropikalny. Powyżej 33 m/s występuje huragan (na Atlantyku i Pacyfiku). O większym podmuchu nazywa się go tajfunem. Występuje na Pacyfiku. Silny cyklon tropikalny występuje na Pacyfiku i Oceanie Indyjskim. Cyklon tropikalny występuje w części Oceanu Indyjskiego. Cyklon powstaje, gdy przy zmiennym ciśnieniu rozwijają się burzowe chmury. Zasysają one ciepło i wilgotne powietrze znad oceanów. Pod nimi tworzy się obszar ciśnienia niższego niż w otoczeniu. Chmury zasysają coraz więcej wilgotności i ciepłego powietrza. Zaczynają się one poruszać w kierunku obrotowym pod wpływem działania układu sił. Energia wprawia je w ruch. W centralnej części spirali jest najmniejsze ciśnienie i dzięki temu cyklon rozpędza się. Jego dalszy rozwój i ewentualne przekształcenie zależą od ilości dostarczanej energii na trasie. Gdy cyklon jest dostatecznie duży, w jego środku wytwarza się tzw. oko cyklonu (bezchmurny obszar ze stosunkowo słabymi wiatrami i słabymi ruchami powietrza). Cyklony najczęściej rozwijają się na przełomie lata i jesieni. Cyklony mogą powodować katastrofalne zniszczenia. Jego czynnikami są silny wiatr i opad deszczu. W chmurach cyklonów zasilanych ciepłem i wilgotnym powietrzem zbierają się ogromne ilości wody. Ich część spada z chmur w postaci deszczu. Mogą one wywołać ogromne fale.

W większości krajów nawiedzanych przez cyklony bądź huragany ważna jest obserwacja i prognozowanie tych zjawisk. Prowadzone są dane satelitarne, radiowe z pomiarów lotniczych lub naziemnych. Służą one do opracowania prognoz dotyczących rozwoju i trasy cyklonu. Prognozy są wykorzystywane przez służby obrony cywilnej.

Silne wiatry miały też wpływ na rozwój wydarzeń w Polsce, np. gdy powietrze ciepłe napierając na zimne, tworzy chmury, które mogą dawać opady. W rezultacie powalane drzewa i linie energetyczne. Wypadki drogowe spowodowane silnym wiatrem i opadami to skutki przejścia nad Niemcami i Polską aktywnego układu niżowego z frontami atmosferycznymi. W 1997 zatonął na Bałtyku prom pasażerski „Heweriusz” i „Estonia”. To kolejne przykłady tragedii wywołanych wiatrami w niżach.

Burze śnieżne powodujące obfite opady śniegu oraz zawieje i zamieci śnieżne to kolejne potencjalne groźne zjawiska. W Polsce zagrożenie często niosą nize powstające nad Morzem Śródziemnym i przechodzące nad Nizinę Węgierską i Bieszczady;

ich rezultatem bywają letnie powodzie w dorzeczach górnej Wisły i Sanu. Najtragiczniejsza powódź w Polsce, Czechach i Morawach ostatnich lat z końca czerwca i lipca 1997 r. była spowodowana przez kilka kolejnych niżów, które osiągały stadium najwyższej aktywności nad Sudetami i Czechami. Jak już wspomniano, podczas pierwszej fali opadów (5–7 lipca) spadło wtedy w niektórych miejscach do 455 mm deszczu w ciągu 3 dni, a podczas drugiej fali (18–19 lipca) rekordowy zarejestrowany opad przekroczył 200 mm w ciągu dwóch dni. Największe opady nastąpiły w górach, ale fala powodziowa niesiona przez rzeki spowodowała kolosalne zniszczenia na niżej położonych terenach, szczególnie w południowo-zachodniej Polsce, gdzie z wysoką falą na Odrze kumulowały się wysokie fale kolejnych jej dopływów.

Powodzie powodowane przez spiętrzenie wód morza na skutek silnego wiatru wiejącego w kierunku brzegu występują na wybrzeżach (w Polsce zdarza się to co kilka lat na Półwyspie Helskim) i u ujścia wielkich rzek (czasami kilkadziesiąt kilometrów w głąb lądu). Nadmiernym ilościom opadów może towarzyszyć burza. Mimo że zjawiska elektryczności burzowej są dość dobrze poznane, pewne podstawowe pytania pozostają bez zadowalających odpowiedzi, przez co trudno jest kontrolować potencjalne negatywne skutki ich występowania.

Podsumowanie

Katastrofy towarzyszą ludzkości od początku dziejów. W miarę rozwoju cywilizacji rośnie ich liczba, rodzaj oraz wielkość zagrożonych nimi dużych grup ludności. Oprócz klęsk żywiołowych i wojen pojawiły się katastrofy technologiczne, ekologiczne, komunikacyjne, zamachy, akty terroru, przypadki planowej eksterminacji i masowej zagłady. Wydarzenia krytyczne, takie jak trzęsienie ziemi, powódź, wybuch wulkanu, tajfun, wojna i udział w walce, zamachy terrorystyczne, masowe gwałty, obozy koncentracyjne, wypadki komunikacyjne mają długotrwałe i głęboko upośledzający wpływ na funkcjonowanie psychiczne wielu tysięcy ludzi. Stanowią potencjalny czynnik wystąpienia różnorodnych objawów psychopatologicznych wykraczających daleko poza zakres zwyczajnego ludzkiego cierpienia. Im większe spustoszenie czyni katastrofa w życiu człowieka, tym poważniejsze są jego reakcje emocjonalne i fizjologiczne. Katastrofa jest to zatem każde nagłe, dramatyczne wydarzenie atakujące podstawowe wartości człowieka, takie jak życie, zdrowie, schronienie, dobytek, któremu nie można sprostać posługując się już istniejącymi zasobami i strategiami działania. Często przychodzi niespodziewanie i dotyczy dużych grup ludzi.

Skutki przeżycia katastrofy można przedstawić jako syndrom traumatyczny, składający się z wielu różnych elementów. R. Lifton wyodrębnił następujące grupy objawów pokatastrofalnych:

1. Wdrukowanie śmierci i lęk przed śmiercią – powracające obrazy śmierci, paniczny strach, że śmierć osiągnie ocalonego lub członków jego rodziny, koszmarne sny.
2. Poczucie winy z powodu przeżycia – irracjonalne poczucie ocalonych, że ich życie zostało okupione śmiercią innych osób, czasem maskowane złością lub apatią, a ujawniające się np. w snach.

3. Ołępienie psychiczne – apatia, zamkniecie w sobie, depresja, poczucie połowicznego życia, zaniki pamięci, mylenie czasu i szczegółów z najbliższego otoczenia, brak reakcji na aktualne wydarzenia.
4. Obawa przed fałszem w kontaktach z ludźmi – nieukierunkowany gniew, osłabienie kontaktów z ludźmi przy jednoczesnej potrzebie miłości i wsparcia, kontakty z ludźmi pełne urazy, nadwrażliwości, zawiści, wrogości i złości.
5. Poszukiwanie znaczenia – poczucie zniszczenia porządku świata także moralnego wymusza szukanie od nowa sensu dalszego życia.

Poważne straty, udział ludzi w powstaniu zagrożenia, czas jego trwania, wymagają długiego okresu powrotu do równowagi. Nawet w odległej perspektywie czasowej, gdy większość ludzi już teoretycznie zapomniała o katastrofie, może ona wpływać na indywidualne funkcjonowanie osób poszkodowanych, którym nie udało się odbudować swojego życia i poradzić sobie z poniesionymi stratami. Nerwowość, przygnębianie, myśli samobójcze mogą tak się nasilić, że stają się przeszkodą codziennego funkcjonowania. Negatywne zmiany w psychice uczestników katastrof mogą mieć różną wielkość i natężenie. W stresie wywołanym kataklizmem działania irracjonalne stają się czasową, swoistą normą.

Ponieważ skupiska ludzkie (może prócz mroźnych klimatów Arktyki) umiejscowione są praktycznie na każdym obszarze kuli ziemskiej, ludzie narażeni są na zdarzenia naturalne o sile i konsekwencjach zagrażających ich przetrwaniu. Planeta, na której żyjemy, podlega różnym procesom niezależnie od woli człowieka, niewątpliwie jednak ludzka aktywność może potęgować dodatkowe niebezpieczeństwa związane z rozwojem cywilizacyjnym i jego wpływem na naturalne procesy klimatyczne. Nieustanna potrzeba poznania i zgłębiania omawianej tematyki warunkuje funkcjonowanie ludzi na ziemi oraz przystosowanie się do rzeczywistości ludzkiej współtworzonej z naturalnym rysem Ziemi. Tworzy zatem poczucie bezpieczeństwa, nad którym trzeba nieustannie czuwać.

Streszczenie

Rozwój cywilizacji mimo progresu technicznego nie jest w stanie ujarzmić sił natury (czasem jak wiadomo nawet prowokuje ich wzrost), efektem czego ludzkość nieustannie staje w obliczu szeregu zagrożeń naturalnych. Niniejsze opracowanie poświęcone jest m.in. zagadnieniom oceny, prognozowania i ostrzegania przed zjawiskami noszącymi znamiona ekstremów, klęsk lub katastrof przyrodniczych, zarówno w skali regionalnej, jak i w skali lokalnej. Dokonano zatem analizy zdarzeń kryzysowych (ndo – jak i egzogenicznych), co pozwoliło wyróżnić główne grupy przyczyn i źródeł powstawania sytuacji kryzysowych. Podano elementy mogące wpłynąć na powstanie klęski żywiołowej, odnosząc się zarówno do zdarzeń naturalnych, jak i synergicznych, czyli tych o charakterze naturalno-technicznym. Odniesiono się także do typów faz reakcji na trudne do zaakceptowania zdarzenie oraz opisano komponenty systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. W opracowaniu podkreślono wpływ zaistniałych niebezpieczeństw na psychikę poszkodowanych nimi ludzi.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zagrożenia, katastrofy, klęska, kryzys, powodzie.

Summary

The development of civilization in spite of technical progress is not able to subdue the forces of nature (sometimes even provoking their growth), which results in humanity constantly facing a number of natural hazards. This work is devoted to Issues of assessment, forecasting and warning of extreme events, natural disasters or catastrophes, both on a regional scale and on a local scale. Analyzes of crisis events (endo – as well as exogenous) were analyzed, which allowed to distinguish the main groups of causes and sources of emergencies. There are elements that can influence the occurrence of natural disasters, referring to both natural and synergistic events, that is, natural and technical characteristics. It also referred to the types of reaction phases for a difficult-to-accept event and described components of the crisis management system in Poland. The study highlighted the impact of the dangers on the psyche of the affected people.

Key words: safety, hazards, catastrophes, disaster, crisis, floods.

Literatura:

1. Ciekawski Z., Stachowiak Z., *Kłęski żywiołowe jako przesłanki sytuacji nadzwyczajnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Nr 95, Siedlce 2012.
2. Dineen J., *Kłęski żywiołowe*, Arkady, Warszawa 1995.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
4. Niedźwiedz T., *Słownik meteorologiczny*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2003.
5. Petterssen S., *Zarys meteorologii*, PWN, Warszawa 1964.
6. Pilarz Z., Podbielski Z., *Wybrane zagadnienia psychologii klinicznej*, ŚAM, Katowice 2004.
7. Puskarz J., *Geografia. Encyklopedia szkolna*, PWN, Warszawa 2009.
8. Wawrzyniak B., *Odnawianie przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa 1999.
9. Wróblewski A.K. (red. nauk.), *Świat nauki współczesnej*, tom 1, PWN, Warszawa 1996.

NETOGRAFIA:

1. <http://www.edukacja.edux.pl/p-psychologiczne-skutki-sytuacji-kryzysowej.pkp>
2. <http://www.edukacja.edux.pl/p-1405-psychologiczne-skutki-sytuacji-kryzysowej.php>
3. <http://rcb.gov.pl/zarzadzanie-kryzysowe/>
4. http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/historical_mag_big.php

mgr Grzegorz Torbiczuk

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna
im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
Instytut Ekonomii i Zarządzania

gen. dyw. prof. dr inż. Stanisław Krysiński

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

UWARUNKOWANIA PRAWNE UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP W REAGOWANIU KRYZYSOWYM

LEGAL CONDITIONING OF THE PARTICIPATION OF MILITARY FORCES THE REPUBLIC OF POLAND IN CRITICAL REACTING

Wstęp

Współczesne zagrożenia wywoływane przez siły przyrody oraz działalność człowieka wymagają podejmowania akcji w ramach ochrony ludności. W czasie pokoju nawet najbogatsze państwa nie są w stanie utrzymać sił ratowniczych do zapobiegania i przeciwdziałania każdego rodzaju zagrożeniom¹. Podjęcie skutecznej akcji ratowniczo-ochronnej w warunkach wystąpienia zagrożeń w dużej skali wymaga zaangażowania wielu podmiotów, w tym także SZ RP. Wojsko posiada potencjał ludzki, organizacyjny oraz wyposażenie, które mogą być wykorzystane do wsparcia środowiska cywilnego podczas klęsk żywiołowych, awarii i katastrof technicznych, a także pozostałych nadzwyczajnych zagrożeń, gdy użycie innych sił jest niemożliwe, niewystarczające lub ich zasoby zostały wyczerpane.

Koordynację działań wojsk zapewniają centralne i terytorialne organy administracji wojskowej na wniosek organów cywilnych. Znaczącą rolę w funkcjonowaniu SZ RP oraz niemilitarnych struktur państwa odgrywają wojska inżynieryjne. W działaniach bojowych często przesadzają o zwycięstwie w walce. Ostatnie lata dowiodły, jak duże znaczenie dla

¹ Z. Ciekanski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, DTP: CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2017, s. 26.

społeczeństwa posiada także ich działalność w sferze niemilitarnej, gdy współuczestniczą z organizacjami cywilnymi w akcjach ratowniczych oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych i katastrof. Wojska inżynieryjne posiadają zdolność do niesienia natychmiastowej pomocy społeczeństwu w sytuacjach, gdy zagrożone jest życie i zdrowie ludzkie. W okresie pokoju utrzymują część sił i środków w gotowości do użycia w akcjach ratowniczych i ewakuacyjnych. Po ich zakończeniu mogą realizować odbudowę obiektów drogowych i mostowych. Pododdziały saperów można także wykorzystać do prac wyburzeniowych podczas porządkowania terenów dotkniętych klęską żywiołową. Głównymi obszarami użycia wojsk inżynieryjnych w aktywności niemilitarnej mogą być strefy: powodzi, pożarów, katastrof przemysłowych i budowlanych, katastrofalnych mrozów i opadów śniegu, katastrof radiacyjnych oraz zabezpieczeń terenu, na którym występują niewypały i niewybuchy. Zasady udziału oddziałów i pododdziałów SZ RP w likwidacji skutków klęsk żywiołowych wynikają z państwowych regulacji prawnych oraz dokumentów wykonawczych resortu Obrony Narodowej oraz Sztabu Generalnego WP.

1. Współczesne pojęcie bezpieczeństwa i rodzaje zagrożeń

Zarządzanie kryzysowe w myśl przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest to szereg działań podejmowanych przez organy administracji publicznej będących elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, które polegają na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru². Bezpieczeństwo państwa w rozważaniach i ocenach wielu publicystów jest określane jako stan, w którym brak jest zagrożeń dla istnienia państwa oraz jego demokratycznego ustroju. Bezpieczeństwo państwa w tym aspekcie utożsamiane jest z szeregiem działań, które obejmują w swym zakresie *dyrektywy dbania o jego suwerenność, integralność terytorialną i potencjał obronny, nawet gdy nie występuje zagrożenie ze strony innych państw lub terrorystów*³. Coraz nowsze wydarzenia, zwłaszcza te o charakterze katastrofalnym, w większym stopniu niż jeszcze parę lat temu skłaniają nas do identyfikacji nowych obszarów bezpieczeństwa narodowego. W przeszłości bezpieczeństwo narodowe odnosiło się w głównej mierze do aspektów wojskowych i politycznych, ściśle utożsamiając je z wielkością, siłą, a także stopniem nowoczesności własnej armii, przy jednoczesnej analizie potencjału militarnego sąsiadów wobec istniejących sojuszy obronnych. Obecnie pojęcie to zostało znacznie rozszerzone i można mówić nawet o redefiniowaniu bezpieczeństwa narodowego. W dzisiejszych czasach związane jest ono z płaszczyznami demograficznymi, kulturowymi, ale także z możliwościami ochrony ludności czy dóbr materialnych przed zdarzeniami o charakterze losowym, takimi jak⁴: katastrofy, klęski żywiołowe, skażenia środowiska.

² Z. Ciekankowski, S. Krysiński, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE, Jarosław 2014, s. 37.

³ J. Karp, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2009, s. 108–109.

⁴ W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, tom II, *Bezpieczeństwo* nr 1, W. Sokolewicz (red.), ALK, Warszawa 2010, s. 181–202.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego stanowi wydarzenie lub ciąg wydarzeń, które w stosunkowo krótkim czasie mogą spowodować znaczący spadek jakości życia mieszkańców danego państwa, zwłaszcza w sferze ich komfortu psychicznego. Mówimy o tym w sytuacji, gdy dane wydarzenie bądź ich ciąg nie pozwalają na swobodne dokonywanie wyborów i decyzji (lub w znaczący sposób je ograniczają) przez rząd, instytucje państwa, organizacje pozarządowe, firmy, korporacje, osoby prywatne.

Nieustanne dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa, które nierozzerwalnie wiąże się z możliwością obrony przed różnorodnymi zagrożeniami, od zawsze towarzyszyło człowiekowi podczas jego życia na ziemi. Co oczywiste, wraz z rozwojem cywilizacji, a także postępowaniem społecznym, pojęcie bezpieczeństwa ulegało znaczącym zmianom, co było skutkiem zmieniającego się podejścia mieszkańców ziemi do własnego jak i zbiorowego bezpieczeństwa. Jednocześnie zwiększała się świadomość, że nie można w sposób całkowity zapewnić sobie spokoju, tym samym stworzyć katalogu procedur i postępowań, które w pełni zabezpieczyłyby człowieka przed różnorodnymi zagrożeniami. Różne niebezpieczeństwa są niejako wpisane w przyrodę i są jej nierozłącznym elementem.

Wydarzenia wojenne z XX w., w tym postępujący wyścig zbrojeń z czasów zimnowojennego podziału świata, a także nowe zagrożenia, które pojawiły się wraz z początkiem obecnego stulecia (terroryzm, groźba użycia broni masowego rażenia), sprawiły, że system bezpieczeństwa musiał ulec zasadniczej przebudowie. Wiązało się to m.in. ze zmieniającymi się uwarunkowaniami polityczno-gospodarczymi, a także współzależnością kulturową i regionalną. Te wszystkie zmiany w istotny sposób wpłynęły na podejście państw do systemu bezpieczeństwa, zarówno w aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

W terminologii wojskowej pojawiło się w ostatnich dziesięcioleciach wiele nowych terminów. Zagadnienia, takie jak: konflikt lokalny, etniczny, regionalny, gospodarczy, przewlekły, wojna hybrydowa, cyberwojna sprawiły, że regularne siły zbrojne poszczególnych państw muszą uczestniczyć w działaniach dotąd nieprzewidywanych. Działania te mają na celu w głównej mierze ograniczenie rozwoju ewentualnego konfliktu zbrojnego na szerszą skalę, a także utrzymanie wynegocjowanego pokoju lub zapewnienie pomocy humanitarnej ludności cywilnej. Z wojskowego punktu widzenia istnienie rozbudowanych, masowych struktur wojskowych przechodzi powoli do historii. W obecnych czasach różnorodnym rodzajom sił zbrojnych będzie się przypisywało nowe zadania i cele, a obecne ulegną gruntownemu przewartościowaniu, przemodelowaniu. Armie wielu państw świata już dziś zaczynają zmieniać swoją strukturę. Wszystkie komponenty wchodzące w skład sił zbrojnych danego państwa zaczynają przystosowywać się do nowych wyzwań, a także działań, dla których pisane są nowe strategie i doktryny uwzględniające zastosowanie sił zbrojnych w czasie wojny, ale także w czasie pokoju i sytuacji kryzysowych. Obecnie wiele armii przystosowuje swoje poszczególne komponenty wchodzące w skład sił zbrojnych danego państwa do skutecznego działania często na dalekich obszarach od macierzystego punktu stacjonowania poszczególnych jednostek wojskowych.

2. Akty prawne regulujące użycie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych

W myśl postanowień Konstytucji RP Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic.

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Siły Zbrojne RP są podstawowym, wyspecjalizowanym elementem systemu obronności państwa oraz głównym, obok dyplomacji, instrumentem realizacji strategii bezpieczeństwa państwa. Wykonują one zadania wynikające zarówno z planów reagowania kryzysowego, jak i obrony państwa. Oczywiście nie można pominąć roli Sił Zbrojnych RP w systemie obronności i systemie sojusznictwym NATO, którego Polska jest członkiem od 1999 roku. Zadania Sił Zbrojnych RP zapisane są m. in. w Konstytucji RP, w myśl której Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, ponadto Siły Zbrojne RP uczestniczą w zadaniach stabilizacyjnych i prewencyjnych. W czasie pokoju jest to zadanie reagowania kryzysowego⁵.

Siły Zbrojne RP wykonują zadania z zakresu reagowania kryzysowego na podstawie m.in.:

1. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP

W art. 3 ust. 2 zapisano, że Siły Zbrojne mogą ponadto brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań antyterrorystycznych, akcjach poszukiwawczych oraz ratowaniu życia ludzkiego, a także oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwieniu⁶. Dalej, w art. 60, ustawodawca zapisał, że powoływanie do ćwiczeń wojskowych, powoływanych w trybie natychmiastowego stawiennictwa, może nastąpić w celu udziału jednostek wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków⁷.

2. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej

Zawarte w niej przepisy określają już sposób działań. W art. 18 ust. 1 ustawodawca napisał: *W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem*⁸.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 216. Art. 26.

⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz. U. 1967 Nr 44, poz. 220, art. 3, ust. 2.

⁷ Ibidem, art. 60, ust 8aa.

⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, art. 18 ust. 1.

3. *Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*

Stosowny zapis cytowanego dokumentu brzmi: *W czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane*⁹.

4. *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*

Wykorzystanie wojska poza wymienionymi wyżej dwoma stanami nadzwyczajnymi w ustawie o Policji możliwe jest na podstawie zapisu artykułu 18, gdzie zapisano, iż w przypadkach, o których mowa jest w ust. 1 (zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego), jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej [...] na podstawie postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów¹⁰.

5. *Ustawy z dnia 24 sierpnia o Państwowej Straży Pożarnej*

Z zawartego w ustawie zapisu i opracowanego na jej podstawie rozporządzenia wynika, że Wojskowa Ochrona Przeciwożarowa „organizuje i prowadzi akcje ratownicze w czasie walki z pożarami oraz likwidacji innych miejscowych zagrożeń na terenach będących w zarządzie (użytkowaniu) Sił Zbrojnych. Na podstawie tych dokumentów siły wojskowej ochrony przeciwpożarowej mogą również udzielać wsparcia Państwowej Straży Pożarnej i innym służbom poza terenem wojskowym¹¹.

6. *Ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym*

Na jej podstawie na Siły Zbrojne nałożony został obowiązek włączenia do systemu ratownictwa medycznego zespołów ratownictwa medycznego, lotniczych grup poszukiwawczo-ratowniczych podległych MON oraz współdziałania z jednostkami systemu biorącymi udział w działaniach ratowniczych reagowania kryzysowego¹².

7. *Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe*

W dziedzinie ratownictwa radiologicznego siły sektora cywilnego są wspierane głównie przez wojska chemiczne, prowadzące stały monitoring zagrożeń skażeniami promieniotwórczymi. Zasady wojskowego wsparcia w tym zakresie

⁹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. Nr 117, poz. 985, art. 11.

¹⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, art. 18.

¹¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 1991 r. Nr 89, poz. 400, art. 3.

¹² Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz. U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207., art. 24.

reguluje ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe¹³. Prezes Agencji Atomistyki współdziała z Ministrem Obrony Narodowej, któremu podlegają stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych oraz placówki prowadzące pomiary skażeń promieniotwórczych (między innymi Centralny Ośrodek Analizy Skażeń oraz ośrodki skażeń rodzajów sił zbrojnych). Do zadań tych placówek należy prowadzenie ciągłych pomiarów mocy dawki promieniowania gamma. Chemiczne i Radiacyjne Zespoły Awaryjne (ChRZA) przygotowane są do rozpoznawania i usuwania skutków awarii chemicznych oraz wypadków radiacyjnych w resorcie obrony narodowej, a także udzielania zakładom cywilnym wykorzystującym lub transportującym toksyczne środki przemysłowe. Tworzy się je doraznie z uprzednio wyznaczonych pododdziałów chemicznych, Wojsk Inżynieryjnych oraz Wojsk Służby Zdrowia. Realizację zadań przez Chemiczne i Radiacyjne Zespoły Awaryjne zabezpieczają wydzielone dywizjony śmigłowców z Leżnicy i Tomaszowa Mazowieckiego (dla Wojsk Lądowych), rejonów działania podzielono na strefy odpowiedzialności ChRZA: Bydgoszcz, Warszawa, Wrocław.

8. W ramach działań przeciwepidemicznych i przeciwepizootycznych funkcjonują Wojskowe Ośrodki Medycyny Prewencyjnej (WOMP) w Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Modlinie i Wrocławiu. Elementem strukturalnym WOMP są Zespoły Zdrowia Środowiskowego (ZZŚ). Ich zadaniem jest określanie prawdopodobieństwa wystąpienia oraz ocena podatności wojsk własnych i środowiska cywilnego na naturalne czynniki zagrożeń epidemicznych i atak biologiczny. Podczas zagrożeń epidemią mogą być wykorzystane szpitale wojskowe (Warszawa, Lublin, Kraków, Żary).
9. W dziedzinie ratownictwa morskiego służbą wykonującą zadania poszukiwania i ratowania życia na morzu jest Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, zwana „służbą SAR”. Przy wykonywaniu zadań ze służbą SAR współdziałają jednostki Marynarki Wojennej, PSP, SG. Organem opiniodawczo-doradczym w sprawach związanych z poszukiwaniem życia na morzu jest Rada SAR, której przewodniczącym jest dowódca MW. Rada opiniuje propozycje rodzajów oraz ilości sił i środków przydatnych do akcji poszukiwań.
10. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*

W skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z mocy wskazanej ustawy wchodzi Minister Obrony Narodowej. Ustawodawca postanowił: Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do dyspozycji pododdział SZ RP, lub oddział Sił Zbrojnych, wraz ze skierowaniem ich do wykonania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego [...]. W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych stosownie do ich

¹³ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18, art. 5, 33 i inne.

przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego. [...]. Oddziały Sił Zbrojnych mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym albo jako tworzone doraźne zgrupowania zadaniowe¹⁴. Zadania dla oddziałów Sił Zbrojnych przekazywane są wyłącznie dowódcom.

3. Charakterystyka Sił Zbrojnych RP

Struktura organizacyjna Sił Zbrojnych RP ma charakter hierarchiczny. Na czele Sił Zbrojnych RP stoi Prezydent RP, następnie Minister Obrony Narodowej i są to stanowiska polityczne (są zależne od wyniku wyborów). Następnie Siłami Zbrojnymi dowodzi Szef Sztabu Generalnego, któremu podlegają dowództwa Sił Powietrznych, Wojsk Lądowych, Marynarki Wojennej, Wojsk Specjalnych, Wojsk Obrony Terytorialnej. Pod wszystkie wyżej wymienione dowództwa podlegają jednostki podległe. Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków oraz w akcjach poszukiwania i ratowania życia. Warto dodać, że użycie Sił Zbrojnych RP przewidziane jest do działania na rzecz układu pozamilitarnego w celu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym w warunkach ogłoszenia stanów nadzwyczajnych. 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. W przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej na terenie danego województwa Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewodzie pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP w celu zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub w celu usunięcia szkód, strat przez nią wywołanych. W ramach reagowania na sytuacje kryzysowe Siły Zbrojne RP mogą brać udział na obszarze kraju m.in. w:

- działaniach antyterrorystycznych;
- zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych;
- akcjach odśnieżania;
- akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych;
- rozpoznaniu i likwidacji skażeń spowodowanych awarią chemiczną (wypadkiem radiacyjnym) lub aktem terroru;
- oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych;
- akcjach poszukiwawczo-ratowniczych;
- działaniach przeciwepidemicznych.

W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Warto dodać, że użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu reagowania kryzysowego nie może ograniczać ich zdolności do realizacji zadań

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, art. 25.

konstytucyjnych i umów międzynarodowych¹⁵. Do działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których biorą udział Siły Zbrojne RP, należą m.in.:

- monitorowanie i ocena zagrożeń;
- zadania poszukiwawczo-ratownicze;
- ewakuacja i tymczasowe zapewnienie bytu ewakuowanym;
- izolowanie miejsc zagrożonych i współudział w ochronie pozostawionego mienia;
- wykonywanie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego i materiałów wybuchowych z zasobów Sił Zbrojnych RP;
- usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie;
- zabiegi specjalne;
- odbudowa infrastruktury technicznej;
- współudział w zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
- pomoc medyczna oraz realizacja zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych.

W rozporządzeniu wskazano także, że podstawą udziału SZ RP w realizacji działań ratowniczych lub prewencyjnych są: plan zarządzania kryzysowego, opracowany przez wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego lub plan zarządzania kryzysowego, opracowany przez Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej, o ile stan klęski żywiołowej jest wprowadzony na obszarze większym niż jedno województwo. Podobne zadania z zakresu zarządzania kryzysowego mają oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP w myśl przepisów Ustawy o Zarządzaniu Kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. Zadania te, Siły Zbrojne RP realizują stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z Wojewódzkim Planem Zarządzania Kryzysowego. Plany zarządzania kryzysowego przy ich tworzeniu podlegają konsultacji z Ministrem Obrony Narodowej w zakresie¹⁶:

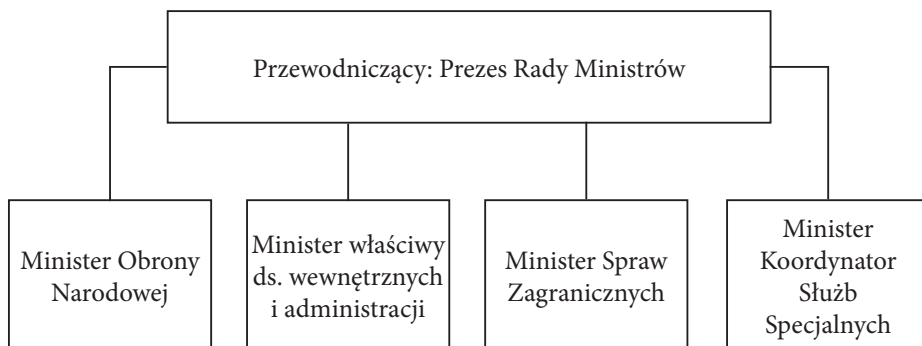
- warunków i czynników, które powodują użycie oddziałów Sił Zbrojnych RP w działaniach ratowniczych lub prewencyjnych;
- składu i wyposażenia oddziałów Sił Zbrojnych RP, a także zabezpieczenia logistycznego koniecznego do realizacji powierzonych zadań;
- działań, a także środków, które zostaną podjęte przez działające na terenie województwa jednostki organizacyjne, których celem będzie zabezpieczenie logistyczne poszczególnych komponentów Sił Zbrojnych RP uczestniczących w zadaniach mających na celu usunięcie skutków klęsk żywiołowych. Konsultacje dotyczą także zakresu wsparcia oddziałów Sił Zbrojnych RP w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, pomocy medycznej, zabezpieczenia materiałowo-technicznego i łączności;
- korzystania przez oddziały SZ z poszczególnych składników i elementów infrastruktury technicznej w czasie wykonywania powierzonych im zadań.

Poszczególne oddziały, a także pododdziały Sił Zbrojnych RP mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w celu realizacji zadań związanych z zapobieganiem, usuwaniem skutków klęsk żywiołowych w pełnym składzie etatowym albo jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe. Dowodzenie tymi oddziałami odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących Sił Zbrojnych RP.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o Stanie Wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985, art. 11, ust. 2.

¹⁶ <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/KPZK-cz.3.pdf> (dostęp: 02.07.2017 r.).

Obowiązujące na obszarze RP akty prawne, takie jak np. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, a także przywoływana Ustawa o Zarządzaniu Kryzysowym, zapewniają obywatelom bezpieczeństwo. Na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego sprawuje Rada Ministrów. W sytuacjach, w których konieczne jest szybkie podjęcie decyzji, zarządzanie kryzysowe sprawuje minister do spraw wewnętrznych i administracji, powinien on jednak niezwłocznie powiadomić o swoich decyzjach Prezesa Rady Ministrów. Wszelkie decyzje podjęte przez Ministra ds. wewnętrznych wymagają późniejszego zatwierdzenia przez Radę Ministrów. Organem opiniodawczym, a także doradczym w kwestiach inicjowania i koordynowania przedsięwzięć podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK). W jego skład (co przedstawiono na schemacie nr 1) wchodzi: Prezes Rady Ministrów, który jest zarazem przewodniczącym RZZK, Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany.



Schemat 1. Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

W posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, następujące organy administracji rządowej – ministrowie kierujący działami administracji rządowej: administracji publicznej, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, finansów publicznych, gospodarki morskiej, wodnej, instytucji finansowych, informatyzacji, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, łączności, oświaty i wychowania, rolnictwa, sprawiedliwości, środowiska, transportu, zdrowia, pracy i zabezpieczenia społecznego; Główny Geodeta Kraju, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Lekarz Weterynarii, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, 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. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może skierować do prac Zespołu, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela¹⁷. Zważywszy na powyżej wymienione

¹⁷ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, op. cit., art. 8.

organy administracji rządowej, możemy stwierdzić, że dzięki rozbudowanej liście organów, które uprawnione są do udziału w pracach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, formuła pracy tego Zespołu może być bardzo elastyczna i dostosowywać swój skład do konkretnej potrzeby bądź sytuacji. Do najważniejszych zadań Rządowego Zespołu w myśl przepisów ujętych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym należy m.in.¹⁸:

- 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.

Kolejnym organem wchodzącym w skład systemu zarządzania kryzysowego jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które zostało powołane na mocy art. 10. ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Najważniejszym zadaniem Rządowego Centrum jest zapewnienie optymalnej obsługi Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, a także Rządowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w kwestiach dotyczących zarządzania kryzysowego. Pracami Rządowego Centrum kieruje dyrektor centrum, który powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów. Na szczeblu Ministerstwa Obrony Narodowej, podobnie jak w przypadku wszystkich szczebli administracji samorządowej, funkcjonuje Zespół Zarządzania Kryzysowego (ZZK MON) oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego (CZK MON). Centrum posiada stałe elementy w postaci pionu ochrony informacji niejawnych oraz komórki administracji ogólnej. W skład Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej mogą wchodzić także doraźnie: ośrodek kierowania, pion przeciwdziałania terroryzmowi, pion reagowania kryzysowego oraz pion analizy i oceny zagrożeń. Sztab Kryzysowy działający przy Ministerstwie Obrony Narodowej (MON) realizuje swoje zadania przeważnie podczas reakcji na konkretną sytuację. Szczegółowa tematyka reagowania kryzysowego w resorcie obrony narodowej została skatalogowana i przedstawiona w dokumentach określających właściwości komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i dowództw rodzajów sił zbrojnych. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w regulaminie organizacyjnym MON za zagadnienia związane z problematyką reagowania kryzysowego w resorcie odpowiada Generalny Zarząd Operacyjny P3 (Sztab Generalny Wojska Polskiego). Do najważniejszych zadań Sztabu Kryzysowego MON z zakresu zarządzania w sytuacjach kryzysowych należy:

- planowanie rozwinięcia, użycia i zabezpieczenia Sił Zbrojnych RP w czasie kryzysu, a także współpracy z dowództwami i poszczególnymi agendami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w zakresie m.in. użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych;

¹⁸ Ibidem, art. 8,7 i inne.

- podtrzymywanie zdolności Sztabu Kryzysowego MON do rozwinięcia i wsparcia procesu decyzyjnego kierownictwa resortu przy wypracowywaniu decyzji o użyciu i wykorzystaniu sił i środków Sił Zbrojnych RP w warunkach kryzysowych.

Realizując art. 12 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Minister Obrony Narodowej wydał zarządzenie nr 77/MON z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej. Na mocy powyższego zarządzenia powołano w nim Zespół Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Obrony Narodowej. Zespół ten jest organem opiniotwórczo-doradczym Ministra Obrony Narodowej w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Do głównych zadań Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Obrony Narodowej należy m.in:

- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju, wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom, przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenie oraz ograniczania ich skutków;
- realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;
- wykonywanie zadań z wykazu przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego;
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

W skład Zespołu Zarządzania Kryzysowego MON wchodzi: przewodniczący – Minister Obrony Narodowej, zastępcy – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, sekretarz – Szef Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej, a także członkowie: Podsekretarze Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, Dyrektor Generalny Ministerstwa Obrony Narodowej, Dyrektor Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego.

Głównym miejscem pracy Zespołu jest siedziba Ministra Obrony Narodowej w Warszawie, natomiast posiedzenia Zespołu zwołuje przewodniczący z własnej inicjatywy lub na wniosek innych osób wchodzących w skład Zespołu. W myśl przepisów zarządzenia posiedzenia Zespołu zwołuje się co najmniej raz w roku, jednak w sytuacjach kryzysowych i podczas ćwiczeń ich częstotliwość uwarunkowana jest w zależności od potrzeb. Skład Zespołu na posiedzenia określa przewodniczący w zależności od potrzeb i charakteru rozpatrywanej problematyki. Co warto podkreślić, w sytuacjach niecierpiących zwłoki przewodniczący może zarządzić natychmiastowe stawiennictwo osób wchodzących w skład Zespołu. W zakresie wykonywania zadań Zespół współpracuje w szczególności z: Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego oraz zespołami zarządzania kryzysowego ministerstw oraz urzędów centralnych. W celu skutecznego i sprawnego wykorzystania przeznaczonych specjalistycznych sił i środków, a także koordynacji i monitorowania działań realizowanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, a także dla utrzymania prawidłowego obiegu informacji na poszczególnych szczeblach dowództw sił zbrojnych, inspektoratów i służb powołane zostały grupy reagowania kryzysowego. Na szczeblach dowództw okręgów wojskowych, dowództwa

Garnizonu Warszawa, dowództw garnizonów i związków taktycznych, baz lotniczych, oddziałów Żandarmerii Wojskowej, a także wojewódzkich sztabów wojskowych powołane zostały grupy operacyjne, natomiast na szczeblu jednostek wojskowych zespoły operacyjne.

W ramach reagowania na poszczególne sytuacje kryzysowe poszczególne komponenty Sił Zbrojnych RP mogą być wykorzystane do np. działań antyterrorystycznych, zwalczania skutków powodzi i zjawisk lodowych, akcji odśnieżania, niwelowania zjawisk spowodowanych suszą, wysychaniem rzek i jezior, akcji ratowniczo-gaśniczych i usuwania skutków pożarów przestrzennych, usuwania z terenu przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych.

Na podstawie decyzji¹⁹ utworzono przy resorcie obrony Centrum Zarządzania Kryzysowego (CZK MON). Centrum jest jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Obrony Narodowej, bezpośrednio podporządkowaną Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Centrum Zarządzania Kryzysowego MON jest jednostką właściwą w obszarze obserwowania, analizowania i oceniania zagrożeń kryzysowych. Centrum pełni też rolę planowania i koordynowania oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych do zadań związanych z niemilitarnymi zagrożeniami o podłożu np. kryzysowym, a także do kompleksowego wsparcia procesu zarządzania kryzysowego i planowania cywilnego. Centrum Zarządzania Kryzysowego działającego przy MON odpowiada także za doskonalenie całościowego systemu reagowania i planowania kryzysowego w MON. Pełni ponadto rolę koordynatora działań polegających na współpracy sił i środków podległych resortowi obrony z innymi jednostkami zarówno o układzie narodowym, jak i ponadnarodowym, w celu doskonalenia możliwości w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe. Centrum stanowi także etatowy organ wykonawczy wcześniej wymienionego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, działającego przy Ministerstwie Obrony Narodowej. Ponadto stanowi ważne ogniwo przy wymianie informacji pomiędzy poszczególnymi ogniwami działającymi w całej strukturze zespołów, centrów zarządzania i reagowania na sytuacje kryzysowe. Centrum pełni wiele zadań, a główne z nich polegają na realizacji zadań określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, a także te związane z potrzebą prawidłowego zabezpieczenia współpracy oraz wymianą informacji pomiędzy wojskowymi strukturami NATO i UE. Do głównych zadań Centrum można zaliczyć m.in:

- obsługę prac Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Obrony Narodowej pod względem merytorycznym, techniczno-organizacyjnym oraz ochrony informacji niejawnych i obsługi kancelaryjnej;
- planowanie i koordynowanie użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych;
- opracowanie projektów dokumentów normatywnych Ministra Obrony Narodowej oraz monitorowanie realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez jednostki i komórki organizacyjne resortu obrony narodowej;
- monitorowanie działalności szkoleniowo-operacyjnej wojsk, uczestniczenie w systemie meldowania o wypadkach i rażących naruszeniach dyscypliny wojskowej oraz uruchamianie procedur w zakresie aktywowania sił i środków wydzielanych z Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych;

¹⁹ Decyzja nr 245/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej.

- zapewnienie wymiany informacji z wojskowymi strukturami dowodzenia oraz zarządzania kryzysowego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej.

Utworzone Centrum Zarządzania Kryzysowego MON działa przy resorcie na mocy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej, a także jest wynikiem zapisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r. i stanowi integralną część Krajowego Sytemu Zarządzania Kryzysowego. Na etapie tworzenia Centrum przyjęto założenie, że będzie ono zapewniało właściwą realizację zapisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym, co definiuje jego główne zadania w obszarze wsparcia władz cywilnych w reagowaniu kryzysowym, ograniczonym właściwie do wsparcia tych władz, reagowania na zagrożenia o charakterze niemilitarnym na obszarze RP, a także monitorowania zagrożeń.

Podsumowanie

W literaturze przedmiotu funkcjonują definicje, które formułują tezę o związku bezpieczeństwa państwa z pojęciem dobra wspólnego, tym samym niemożności traktowania państwa jako odrębnego bytu w całości oderwanego od potrzeb i interesów obywateli. Nawiązując do powyższej tezy, można przyjąć, że bezpieczeństwo państwa nie zależy tylko od tego, czy jego byt, ustroj, administracja, powiązania polityczno-społeczne, a także gospodarcze oraz terytorium są niezagrażone, bezpieczeństwo państwa jest także tożsame z bezpieczeństwem każdego obywatela, który czuje się bezpiecznie, ponieważ państwo zapewnia wszystkim mieszkańcom prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. By zapewnić powyższe, państwo wypracowało systemy gotowe do włączania odpowiednich sił i środków w przypadku potencjalnych i zaistniałych zagrożeń. W opracowaniu skupiono uwagę na Siłach Zbrojnych RP i organach działających w ramach tych Sił, co warunkuje współdziałanie w sytuacjach kryzysowych. Scharakteryzowane zostały dokumenty stwarzające dla MON prawne podstawy działań. Dokumenty te mają na celu szczegółowe uregulowanie zasad użycia wojska w sytuacjach kryzysowych. Normują one również zasady współdziałania na szczeblu resortów.

Streszczenie

Wojsko posiada potencjał ludzki, organizacyjny oraz wyposażenie, które może być wykorzystane do wsparcia środowiska cywilnego podczas klęsk żywiołowych, awarii i katastrof technicznych, a także pozostałych nadzwyczajnych zagrożeń, gdy użycie innych sił jest niemożliwe, niewystarczające lub ich zasoby zostały wyczerpane.

W treści opracowania wskazano na współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa i na znaczną rolę m.in. oddziałów wojsk inżynieryjnych w akcjach związanych z reagowaniem kryzysowym i bezpieczeństwem narodowym. Odniesiono się do zasad udziału oddziałów i pododdziałów SZ RP w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, które wynikają z państwowych regulacji prawnych oraz dokumentów wykonawczych resortu Obrony Narodowej oraz Sztabu Generalnego WP. Wskazano przeznaczenie Sił Zbrojnych zależnie od rodzaju występującego stanu nadzwyczajnego oraz scharakteryzowano podstawową strukturę kierowania i dowodzenia Wojskiem Polskim. Ponadto określono organy działające w resorcie obrony narodowej wyspecjalizowane w omawianym obszarze, np. Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, potencjał, siły, zarządzanie, zagrożenia.

Summary

The army has a human potential, organizational and equipment which can be used for supporting the civilian circle during natural disasters, the breakdown and disasters of technical, as well as remaining extraordinary threats, when using other powers is impossible, insufficient or their stores were depleted.

In contents of the study to contemporary threats of the state security and for the significant role among others branches of the Engineers in actions associated with critical reacting and the national security were shown. They referred to rules of participation of branches and SZ sub-units the Republic of Poland in liquidation of effects of natural disasters which result from national regulations and implementation documents of the department of defence activities and the WP general staff. allocating military forces was shown depending on the appearing kind of the state of emergency as well as a basic structure of being guided and commanding Armed Forces of the Republic of Poland was characterised. Moreover the acting bodies specialized in the department of defence activities were determined in the area in question, e.g. Centre of the crisis management of the Ministry of Defence.

Key words: safety, potential, powers, management, threats.

Literatura:

1. Ciekawski Z., Nowicka J., Wyrębek H., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, DTP: CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2017.
2. Ciekawski Z., Krysiński S., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE, Jarosław 2014.
3. Karp J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2009.
4. Wołpiuk W.J., *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjno-prawne*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, tom II, *Bezpieczeństwo nr 1*, W. Sokolewicz (red.), ALK, Warszawa 2010.

Źródła prawa:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78.
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220.
3. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.
4. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. Nr 117, poz. 985.
5. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179.
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 1991 r. Nr 89, poz. 400.

7. Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz. U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207.
8. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18.
9. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, art. 25.
10. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o Stanie Wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985.
11. Decyzja nr 245/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej.

Netografia:

1. <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/KPZK-cz.3.pdf>

prof. dr hab. Kamil Kardis

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna
im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
Instytut Ekonomii i Zarządzania

prof. dr hab. Yury Pauliuchuk

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

ZARZĄDZANIE LOGISTYCZNE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

LOGISTIC MANAGEMENT IN CRISIS

Wstęp

Misją logistyki są postępowania w razie sytuacji kryzysowych, mające na celu ratowanie życia i zdrowia rannych oraz chorych, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich warunków niezbędnych do przetrwania w zaistniałych sytuacjach. Logistyka w sytuacjach kryzysowych w swojej istocie różni się od logistyki cywilnej oraz logistyki wojskowej, zarówno w zakresie potencjalnych odbiorców usług logistycznych, założonych wymagań obsługi grupy docelowej, jak i celów, jakie się zamierza osiągnąć oraz kryteriów optymalizacji. Prowadzenie operacji w sytuacji kryzysowej polega na synergii, koordynacji i synchronizacji działań organów administracji publicznej, jednostek formacji ratowniczych oraz kontrahentów zewnętrznych, wspierających w mniejszym lub większym stopniu siły ratownicze, w zależności od stopnia natężenia operacji oraz występujących zagrożeń.

Działania logistyczne w zarządzaniu kryzysowym opierają się na trzech podstawach¹:

- funkcjonalnej, gdzie logistyka jest prezentowana jako ogólny proces zarządzania obejmujący: planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie;
- cenowej;
- przedmiotowej, w której logistyka przedstawiona jest jako wiedza o fizycznych przepływach materiałów.

¹ K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa, procedury, potrzeby, potencjał*, BEL Studio, Warszawa 2011, s. 114.

1. Sytuacje kryzysowe i ich fazy

Sytuacją kryzysową nazywamy taką sytuację, w której w wyniku zaistniałego zdarzenia i jej potencjalnych skutków, istnieje zagrożenie dla życia i mienia obywateli, ich praw i swobód oraz zagrożone są podstawowe wartości, interesy, cele instytucji i grup społecznych przez dłuższy czas, na znacznym obszarze, a posiadane siły i środki nie zapewniają skutecznego działania².

Faza spokoju jest to pojęcie stanu kryzysowego, w którym nie występuje znaczne zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców i nie ma szczególnych zagrożeń dla celów wysokiego priorytetu, z punktu widzenia działania struktur administracji. Stan ten charakteryzuje się już pewnymi przesłankami powstania sytuacji kryzysowej. Istotnym działaniem zarządzania kryzysowego w tej fazie jest rutynowy monitoring sytuacji i gromadzenie informacji.

Faza eskalacji przejawia się w zależności od charakteru ewentualnego kryzysu, np. militarne, ekonomiczne, społeczne itp., wzrostem zagrożenia, który z czasem może spowodować konieczność użycia sił i środków odpowiednich do charakteru zagrożenia. Ta faza sytuacji kryzysowej jest jednym z przejawów braku poczucia bezpieczeństwa i motywuje podjęcie odpowiedniego działania. Faza ta charakteryzuje się stanem podwyższonego napięcia i niepewności. Wykrywanie narastania sytuacji kryzysowej oraz planowanie odpowiedniego reagowania są głównymi działaniami zarządzania kryzysowego, z działalnością skoncentrowaną na gromadzeniu informacji w celu lepszego zrozumienia i określenia sytuacji:

- zgodnie z faktycznym stanem;
- w kategoriach przyczyn kryzysu;
- w kategoriach możliwych strategii, które należałoby zastawiać, aby usunąć lub zminimalizować zagrożenie.

W miarę narastania stopnia zagrożenia, czy to w wyniku jego skali, czy nieskuteczności działania, następuje wzrost kryzysu, co pociąga za sobą intensywność działań³.

Faza deeskalacji. Intensywność sytuacji kryzysowej zaczyna maleć, co sugeruje stopniowe opanowanie sytuacji. Może to oznaczać np. wycofanie się ze stosowania siły lub że zagrożenie dla priorytetowych celów zmniejsza się, co niekoniecznie oznacza, że sytuacja kryzysowa została zakończona lub też została rozwiązana w sposób pomyślny. Jest to stan narastającego przekonania, że najgorsze już minęło i istnieje możliwość osiągnięcia stabilnej sytuacji pokryzysowej. Jest to początek etapu odbudowy, który jest stanem stosunkowo bezpiecznym i stabilnym. Bardzo często intensywność kryzysu powiązana z nowym statusem, będzie wyższa niż ta powiązana z początkowym stanem spokoju. Etap odbudowy oznacza również usunięcie, zaniknięcie lub uspienie zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców lub innych priorytetowych celów. Powrót do nowej stabilizacji wcale nie musi oznaczać powrotu do stanu sprzed wystąpienia zdarzenia⁴.

² J. Gryz, W. Kitlek, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 76.

³ R. Grocki, *Zarządzanie Kryzysowe*, Difin, Warszawa 2012, s. 68.

⁴ *Ibidem*, s. 71.

2. Zarządzanie logistyczne

Zarządzanie kryzysowe jest całokształtem rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowanych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury; przygotowania systemu reagowania, a w razie wystąpienia zagrożeń kształtowania i kontrolowania ich przebiegu w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy po katastrofie⁵.

Zarządzanie logistyczne jest działalnością kreującą całościową koncepcję przedsięwzięć logistycznych, uwzględniającą ich przebieg zarówno w przedsiębiorstwie, jak i u partnerów oraz koordynację realizacji (w szerokim znaczeniu) tej koncepcji przez odpowiednie jednostki organizacyjne z wykorzystaniem właściwych instrumentów kierowania i kontroli⁶.

2.1. Struktura organizacyjna grup logistycznych zespołów zarządzania kryzysowego

Wśród struktury organizacyjnej grup logistycznych zespołów zarządzania kryzysowego wymienia się 4 podstawowe grupy, do których należą zespoły gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz zespół rządowy.

W skład struktury organizacyjnej grup logistycznych Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (GZZK) wchodzi:

- grupa zabezpieczenia logistycznego;
- grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

W skład struktur organizacyjnych grup logistycznych: Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (PZZK) i Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (WZZK) wchodzi:

- grupa zabezpieczenia logistycznego;
- grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Natomiast w skład struktury organizacyjnej grupy logistycznej Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK) wchodzi⁷:

- grupa planowania wsparcia i analizy zasobów;
- grupa koordynacji pomocy humanitarnej.

2.2. System zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych

System logistyczny tworzą logistyczne organy kierowania oraz jednostki logistyczne dysponujące potencjałem: materiałowym, technicznym, medycznym i transportowym. Ponadto w procesie dostaw zaopatrzenia i świadczenia usług walczącym wojskom wykorzystywany jest również terenowy potencjał logistyczny. Logistyczne organy

⁵ J. Gryz, W. Kitler, op. cit., s. 79.

⁶ S. Krawczyk, *Zarządzanie procesami logistycznymi*, PWE, Warszawa 2001, s. 58.

⁷ K. Ficoń, op. cit., s. 119.

kierowania pod względem kompetencyjnym dzielą się na koncepcyjno-planistyczne oraz organizacyjno-wykonawcze⁸.

Podstawą efektywnego zarządzania logistycznego jest odpowiednio zorganizowany system zabezpieczenia logistycznego, gwarantujący kompleksową obsługę wszystkich potrzeb ludności poszkodowanej i całej sytuacji kryzysowej oraz wykorzystanie efektu synergii wszystkich podsystemów organizacyjno-funkcjonalnych tworzących ten układ. Można wyodrębnić tu podsystemy organizacyjno-funkcjonalne zajmujące się odpowiednio: kierowaniem procesem zabezpieczenia logistycznego, transportem i zaopatrzeniem materiałowym, świadczeniem pomocy medycznej i opieki lekarskiej, eksploatacją i obsługą techniczną obiektów i urządzeń, zabezpieczeniem komunikacyjnym regionu, zabezpieczeniem infrastrukturalnym rejonu. Naczelną zasadą działania systemu logistycznego zabezpieczenia sytuacji kryzysowej jest priorytetowe bezpieczeństwo ludności i osób poszkodowanych oraz eliminacja bezpośredniego zagrożenia ich zdrowia i życia⁹.

2.3. System kierowania zabezpieczeniem logistycznym oraz podsystem zabezpieczenia materiałowego

System kierowania zabezpieczeniem logistycznym przeznaczony jest do planowania, organizowania, koordynowania oraz monitorowania i kontrolowania działań operacyjnych podległych służb i urzędów logistycznych. Do podstawowych zadań organów kierowania podczas realizacji zabezpieczenia logistycznego w czasie sytuacji kryzysowych należy m.in.: prowadzenie sztabowych odpraw i narad, meldowanie aktualnych potrzeb ludności, przygotowywanie planów, koordynowanie działań i służb logistycznych czy zabieganie o wsparcie i pomoc od przełożonych i sąsiadów. Podsystem kierowania zabezpieczeniem logistycznym kieruje się szeregiem zasad skutecznego działania, z których najważniejsze to: zasada utrzymania nieprzerwanej łączności, zasada jednoosobowego kierownictwa, zasada efektywności kierowania, zasada decydującego ogniwa, zasada kierowania w trybie dowodzenia.

Głównym celem podsystemu zabezpieczenia materiałowego jest świadczenie kompleksowych dostaw asortymentów zaopatrzeniowych oraz niektórych usług materialnych dla poszkodowanej ludności w miejscu zdarzenia lub w miejscu tymczasowego zakwaterowania. Zadaniem operacyjnym podsystemu zabezpieczenia materiałowego jest pozyskiwanie, gromadzenie, jak najszybsze dostarczenie wymaganych asortymentów zaopatrzeniowych. Do zbioru zasadniczych asortymentów niezbędnych w sytuacjach kryzysowych zaliczamy: leki, sprzęt medyczny, wodę do picia oraz do celów gospodarczych, żywność, odzież, obuwie, środki higieniczno-sanitarne, koce, śpiwory¹⁰.

2.4. Podsystem zabezpieczenia medycznego oraz technicznego

Celem podsystemu zabezpieczenia medycznego jest świadczenie usług z zakresu pierwszej pomocy medycznej dla wszystkich osób rannych oraz tych, które potrzebują pomocy. Istotnym elementem systemu ratownictwa medycznego są profesjonalne

⁸ https://pl.wikipedia.org/wiki/Logistyka_wojskowa

⁹ W. Nowak, E. Nowak, *Podstawy logistyki w sytuacjach kryzysowych z elementami zarządzania logistycznego*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź–Warszawa 2009, s. 46.

¹⁰ K. Ficoń, op. cit., s. 121.

ekipy ratowników medycznych. Funkcjonowanie tego systemu regulują zasady udzielania pierwszej pomocy przedlekarskiej i bezpieczeństwa opieki medycznej, do której należą m.in.: zasada maksymalnych limitów czasowych, zasada jedności procesu leczniczo-ewakuacyjnego, zasada etapowości leczenia.

Zadaniem podsystemu zabezpieczenia technicznego jest przygotowanie i utrzymanie urządzeń i sprzętu technicznego służb logistycznych w nakazanym stopniu zdadności eksploatacyjnej, celem natychmiastowego użycia w miejscu zdarzenia podczas zwalczania zagrożeń kryzysowych¹¹. Funkcjonowanie tego podsystemu regulują zasady eksploatacji obiektów i urządzeń technicznych, do których zaliczamy m.in.: zasadę priorytetów remontów i napraw, zasadę bezpieczeństwa użytkowania technicznego.

2.5. Podsystem zabezpieczenia infrastrukturalnego i komunikacyjnego

Stacjonarny podsystem zabezpieczenia infrastrukturalnego funkcjonuje w sposób ciągły na szczeblu strategicznym w gminie, powiecie i województwie, bez względu na stan bezpieczeństwa. Głównym zadaniem podsystemu jest przygotowanie i utrzymanie obiektów budowlanych i instalacji stacjonarnych, głównie lokalnej infrastruktury krytycznej, w nakazanym stopniu zdadności eksploatacyjnej, celem natychmiastowego ich wykorzystania w przypadku powstania sytuacji kryzysowej. Ten podsystem tworzą organy kierownicze odpowiedzialne za utrzymanie, konserwację i bezpieczeństwo podmiotów wraz z całym zabezpieczeniem technicznym. Naczelnym kryterium funkcjonowania podsystemu jest ochrona ludności poszkodowanej i zachowanie określonych standardów bezpieczeństwa infrastrukturalnego w rejonie zdarzenia. Ten system głównie odpowiada za: eksploatację i utrzymanie infrastruktury krytycznej rejonu, gospodarkę nieruchomości publicznymi, techniczne utrzymanie nieruchomości, wykonawstwo zadań inwestycyjno-remontowych czy obsługę ludności w zakresie usług i potrzeb publicznych.

Podsystem zabezpieczenia komunikacyjnego, podobnie jak infrastrukturalny, funkcjonuje w sposób ciągły na szczeblu strategicznym w gminie, powiecie i województwie, bez względu na poziom bezpieczeństwa i chwilowy stan zagrożeń. Naczelnym kryterium funkcjonowania podsystemu jest utrzymanie ciągłości ruchu na szlakach komunikacyjnych, przejezdność głównych dróg samochodowych. Niezawodny i sprawny transport stanowi przede wszystkim o możliwości szybkiego rozwinięcia potencjału ratowniczo-logistycznego w miejscu zdarzenia i gotowości do wykonywania procedur ratowniczo-ewakuacyjnych i różnych świadczeń logistycznych¹².

2.6. Potencjał operacyjny systemu zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych

Potencjał operacyjny zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych, zwany też potencjałem logistycznym, można odnieść do możliwości zorganizowanego przeciwdziałania pewnego systemu, który został powołany do działań antykryzysowych¹³. Potencjał ten dzieli się na cztery zasadnicze elementy składowe¹⁴:

¹¹ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2005, s. 49.

¹² K. Ficoń, op. cit., s. 123.

¹³ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, op. cit., s. 54.

¹⁴ K. Ficoń, op. cit., s. 125.

- potencjał organizacyjno-funkcjonalny (ludzie);
- potencjał informacyjno-decyzyjny (informacje);
- potencjał materiałowo-zaopatrzeniowy (zasoby);
- potencjał techniczno-technologiczny (wyposażenie).

Najważniejszymi elementami potencjału organizacyjno-funkcjonalnego są ludzie, czyli kadra kierownicza i personel wykonawczy. Kadra menadżerska zajmuje się zarządzaniem, czyli planowaniem, organizowaniem, motywowaniem i kontrolowaniem procesu zabezpieczenia logicznego w sytuacjach kryzysowych.

System ten powinien zapewnić równowagę funkcjonowania państwa i jego obywateli, warunki umożliwiające normalny rozwój, uzyskiwany zazwyczaj w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, zewnętrznymi i wewnętrznymi przy użyciu sił i środków pochodzących ze wszystkich dziedzin działalności państwa¹⁵.

Potencjał informacyjno-decyzyjny reprezentuje zdolność do podejmowania decyzji, gwarantujący maksymalne spełnienie potrzeb logistycznych poszkodowanej ludności. Ze strony potrzeb informacyjnych zabezpieczenia logistycznego informacja musi być aktualna, wiarygodna, kompletna i syntetyczna.

Potencjał materiałowo-zaopatrzeniowy to zapasy i rezerwy materiałowe zgromadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. To inaczej surowce, materiały i produkty niezbędne do prowadzenia logistycznych działań w sytuacji kryzysowej. Duże znaczenie wśród zasobów materialnych mają rezerwy strategiczne.

Potencjał techniczno-technologiczny reprezentuje dynamiczną, procesową stronę systemu zabezpieczenia logistycznego w sytuacji kryzysowej. Kluczowymi elementami są tzw. składowe infrastrukturalne, do których zaliczamy: infrastrukturę komunikacyjną, transportową, produkcyjną, magazynową oraz infrastrukturę sieci dystrybucyjnej i handlowej¹⁶.

Do podstawowych czynników mających kluczowy wpływ na organizację i funkcjonowanie zabezpieczenia logistycznego ludności poszkodowanej oraz sił ratowniczych w sytuacjach kryzysowych należy zaliczyć presję czasu, która związana jest z istniejącymi zagrożeniami, jakie wiążą się z ryzykiem utraty życia lub zdrowia osób poszkodowanych, ale też członków sił ratowniczych. Realizacja zadań logistycznych związanych z dostawami żywności i wody, pomocą i ewakuacją medyczną jest zawsze funkcją czasu, która warunkuje skuteczność pomocy oraz zdolność do jej realizacji¹⁷.

Dwudzielność w zabezpieczeniu logistycznym ludności poszkodowanej polega na stosowaniu w razie konieczności minimalnych norm należności dla wszystkich poszkodowanych oraz wykorzystaniu zmasowanego, dostępnego potencjału logistycznego do zaspokojenia nawet minimalnych potrzeb osób poszkodowanych.

Znamienne są różnorodność i zmienność zjawisk towarzyszących sytuacjom kryzysowym, wynikające z mnogości czynników stwarzających zagrożenie dla poszkodowanej

¹⁵ D. Wróblewski (red. nauk.), *Rekomendacje formalno-prawne z zakresu zarządzania kryzysowego*, CNBOP-PIB, Józefów 2015, URL: https://www.cnbop.pl/wydawnictwa/ksiazki/978-83-61520-47-4/17826-rekomendacje_book_3.pdf (dostęp: 12.04.2017 r.)

¹⁶ K. Ficoń, op. cit., s. 129.

¹⁷ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, op. cit., s. 64.

ludności lub członków sił ratowniczych, których występowanie może się kumulować i powodować synergię destrukcyjnego oddziaływania w sytuacji kryzysowej¹⁸.

Czynniki te związane są ze źródłami sytuacji kryzysowych. Dlatego zadania logistyczne mogą każdorazowo mieć inne treści, skalę i priorytet, co pociąga za sobą konieczność użycia różnych zasobów, w różnym czasie, kolejności i zakresie.

Ekstremalne warunki powodujące zagrożenia nie tylko dla poszkodowanej ludności, ale i dla członków jednostek ratowniczych mogą wynikać z presji czasu związanej z oczekiwaniami poszkodowanej ludności na pomoc. Kolejnym elementem jest izolacja obszarów objętych sytuacją kryzysową, występującą w przypadku wybuchu epidemii choroby zakaźnej lub wystąpienia skażeń chemicznych, biologicznych lub radioaktywnych, zwalczaniem terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, nielegalnej migracji itp. Utrudnienia związane z realizacją dostaw i usług logistycznych dla osób poszkodowanych oraz sił ratowniczych, wynikające ze zniszczenia infrastruktury transportowej, sytuacji powodziowej lub pożarowej, opadów atmosferycznych, roztopów oraz braku odpowiedniej ilości środków transportu gwarantującego skuteczność w określonej sytuacji¹⁹.

Limity dostaw zaopatrzenia oraz świadczenia usług logistycznych (w tym pomocy medycznej) wprowadza się w przypadku braku równowagi między dostępnym potencjałem wykonawczym podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie i realizację operacji ratowniczych a sumarycznym zapotrzebowaniem na wsparcie ze strony poszkodowanej ludności. Ewakuację poszkodowanych z rejonów objętych sytuacją kryzysową warunkuje konieczność działania w przypadku zagrożenia życia i zdrowia lub niedostatecznych dostaw zaopatrzenia oraz świadczenia usług logistycznych i pomocy medycznej ze względu na występujące trudności organizacyjne i techniczne. W takich wypadkach konieczny jest podział ogółu ewakuowanych na kategorie oraz ustalenie priorytetów dotyczących kolejności ewakuacji, a także ustalenie limitów bagażu osób ewakuowanych oraz towarzyszącego im inwentarza ze względu na dostępność i pojemność środków transportu²⁰.

2.7. Etapy zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych

Proces zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych jest realizowany zgodnie z nadrzędnym, czteroetapowym cyklem zarządzania kryzysowego. Zabezpieczenie logistyczne decyduje o sprawności podsystemów wykonawczych, odpowiedzialnych za fizyczne wsparcie poszkodowanej ludności w zakresie spełnienia egzystencjalnych potrzeb ludzi. Natomiast zarządzanie zabezpieczeniem logistycznym w sytuacjach kryzysowych odbywa się według poniższych etapów. Pierwszym z nich jest etap zapobiegania logistycznego, którego celem jest zarządzanie i rozpoznanie wielkości lokalnego potencjału logistycznego w kontekście ewentualnych potrzeb zabezpieczenia sytuacji kryzysowych. Do jego najważniejszych zadań należą²¹:

- identyfikacja sytuacji logistycznej w strefie odpowiedzialności;
- ocena wyposażenia logistycznego instytucji publicznych;

¹⁸ K. Ficoń, op. cit., s. 131.

¹⁹ A. Marjański, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, wykłady, URL: <http://docplayer.pl/23507471-Logistyka-w-sytuacjach-kryzysowych.html> (dostęp: 18.06.2017 r.)

²⁰ E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2008, s. 71.

²¹ K. Ficoń, op. cit., s. 133.

- ocena potrzeb logistycznych lokalnej społeczności;
- ocena zgromadzonych zapasów i rezerw materiałowych;
- organizowanie prelekcji i szkoleń dla ludności;
- prognozowanie rozwoju sytuacji logistycznej.

Zapobieganie w ramach zarządzania logistycznego powinno zakończyć się raportem sytuacyjnym, w którym byłby przedstawiony bilans potrzeb logistycznych dla typowego w określonych warunkach zdarzenia kryzysowego. Bilans, czyli zestawienie potencjalnych potrzeb i realnych możliwości, powinien być sygnałem mobilizującym dla podległych służb i organów logistycznych oraz wskazywać kierunki najpilniejszych inwestycji oraz bieżących uzupełnień.

Drugim etapem jest przygotowanie logistyczne polegające na szczegółowym specyfikowaniu potrzeb logistycznych, najczęściej dla kilku wariantów sytuacyjnych. Na tym etapie następuje weryfikacja i konkretyzacja potrzeb logistycznych oraz budowa systemu zabezpieczenia w sytuacji dojrzewającego kryzysu. Oznacza to potrzebę tworzenia realnych planów zabezpieczenia logistycznego, ściśle współgrającego z nadrzędnymi planami zarządzania kryzysowego²². Na tym etapie kierownik grupy logistycznej musi przede wszystkim:

- opracować i uzgodnić plan zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej;
- zbudować praktyczny system zabezpieczenia logistycznego, adekwatny do możliwości i potrzeb sytuacyjnych.

W planie zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej powinny znaleźć się m.in. następujące elementy:

- wykaz dostępnych sił i środków do zabezpieczenia logistycznego;
- prognoza potrzeb logistycznych sytuacji kryzysowej;
- stan dostępnych zapasów i rezerw materiałowych;
- planowane uzupełnienia ze strony przełożonych;
- zasady współpracy z sąsiadami i innymi dostawcami.

Natomiast w nadrzędnym podsystemie kierowania zabezpieczeniem logistycznym są realizowane następujące zadania²³:

- monitorowanie aktualnej sytuacji kryzysowej;
- budowanie własnego obrazu sytuacji logistycznej;
- podejmowanie decyzji w stosunku do podległych służby;
- specyfikowanie najpilniejszych potrzeb logistycznych;
- kierowanie dostępnych sił i środków do wskazanych miejsc;
- organizowanie współpracy wszystkich służb logistycznych;
- prowadzenie dokumentacji operacyjnej.

Na etapie przygotowania, którego finalnym działaniem jest planowanie zabezpieczenia logistycznego, kielkującej lub dojrzącej sytuacji kryzysowej jest zagwarantowanie odpowiedniego kompletnego zaplecza kadrowego i wyposażenia technicznego podsystemów funkcjonalnych zabezpieczenia logistycznego²⁴.

Trzecim etapem reagowania logistycznego w zarządzaniu logistyką jest prowadzenie szczebla tymczasowej Grupy Zabezpieczenia Logistycznego wchodzącej w skład

²² E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne...*, op. cit., s. 74.

²³ K. Ficoń, op. cit., s. 136.

²⁴ E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne...*, op. cit., s. 82.

struktury Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Dotyczy ona sterowania działalnością operacyjną podległych służb, brygad i ekip logistycznych, podsystemów funkcjonalnych, tj. transportowo-ewakuacyjnych, materiałowo-zaopatrzeniowych, usług gospodarczo-bytowych i zabezpieczenia technicznego²⁵. Do najważniejszych zadań podsystemu transportowo-ewakuacyjnego należą²⁶:

- przeżuty ekip ratowniczych na miejsce zdarzenia;
- priorytetowe dostawy lekarstw i sprzętu opatrunkowego;
- priorytetowe dostawy wody pitnej i żywności;
- ewakuacja społeczna ludności poszkodowanej;
- wsparcie ewakuacji medycznej rannych i chorych.

Podsystem materiałowo-zaopatrzeniowy odpowiada za wykonanie poniższych zadań:

- utrzymywanie wymaganych zapasów i rezerw materiałowych;
- priorytetowa dystrybucja asortymentów medycznych;
- pozyskiwanie dodatkowego zaopatrzenia;
- przestrzeganie norm dla środków żywności;
- prowadzenie ewidencji i sprawozdawczości.

Natomiast podsystem usług gospodarczo-bytowych odpowiada za:

- przygotowanie specjalistycznego sprzętu i wyposażenia;
- zaopatrywanie w środki higieniczno-sanitarne;
- budowa miejsc tymczasowego schronienia;
- udostępnianie usług psychologicznych i religijnych.

Ostatni z wymienionych podsystemów – zabezpieczenia technicznego odpowiada za:

- eksploatację i remonty urządzeń i sprzętu technicznego;
- użytkowanie i remonty obiektów komunikacyjnych;
- pozyskiwanie niezbędnych fachowców i wykonawców;
- ochrona środowiska naturalnego.

Mimo podziału zadań i kompetencji należy pamiętać, że na każdym etapie ważne jest utrzymywanie łączności z Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Czwartym etapem jest odbudowa logistyczna, polegająca na planowaniu zadań dla służb logistycznych, które powinny w możliwie szybki sposób stworzyć lokalne zaplecze społeczno-mieszkaniowe. Następnie powinny odbudować zniszczoną infrastrukturę do poziomu co najmniej takiego jak przed katastrofą.

Szczególnie dużo zadań na etapie odbudowy ma Sztabowa Grupa Logistyczna, która aż do momentu jej rozwiązania ma obowiązek szacowania wielkości strat i szkód materialnych, analizowania i oceny zakresu prac remontowo-budowlanych, projektowania nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, planowania procesu odbudowy i modernizacji. Na etapie odbudowy najważniejszą grupą przedsięwzięć i zadań logistycznych do zrealizowania są: utrzymywanie przejezdności, szlaków komunikacyjnych, dostaw paliw i surowców opałowych oraz dostawy asortymentów zaopatrzeniowych dla ludności²⁷.

²⁵ A. Marjański, op. cit.

²⁶ E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne...*, op. cit., s. 84.

²⁷ Ibidem.

Bardzo szeroka gama zadań dotyczy logistycznych aspektów zapewnienia dostępności usług publicznych w zakresie:

- świadczeń zdrowotnych i medycznych;
- opieki medycznej nad osobami chorymi;
- pomocy społecznej i świadczeń socjalnych;
- usług finansowych.

W kontekście czterech wyodrębnionych logistycznych grup funkcjonalnych można stwierdzić, że do zasadniczych zadań Zespołu Zabezpieczenia Logistycznego należą takie kategorie przedsięwzięć, jak²⁸:

- rozpoznawanie i analizowanie potrzeb poszkodowanej ludności;
- planowanie zabezpieczenia logistycznego;
- organizowanie transportu ewakuacyjnego i zaopatrzeniowego;
- organizowanie i świadczenie usług medycznych;
- organizowanie współdziałania poszczególnych grup logistycznych;
- ochrona domostw i dobytku osób poszkodowanych;
- prognozowanie stopnia bezpieczeństwa ludności;
- pełnienie nadzoru sanitarno-higienicznego i epidemiologicznego.

Podsumowanie

Logistyka sytuacji kryzysowych dostarcza rozwiązań teoretycznych, sprzyjających kształtowaniu, sterowaniu i kontroli procesów zaopatrzeniowych i procesów usługowych realizowanych w łańcuchach logistycznych, organizowanych na rzecz ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych. Ukierunkowana jest na: wszystkich poszkodowanych, ratowanie życia i zdrowia rannych i chorych, zaspokojenie elementarnych potrzeb logistycznych ludności poszkodowanej, zapewnienie i zabezpieczenie dotarcia środków zaopatrzenia i usług logistycznych, a także usług medycznych do wszystkich potrzebujących oraz minimalizację czasu realizacji zadań logistycznych. Powszechnie przyjmuje się, że zaopatrzenie oraz usługi logistyczne i usługi medyczne niezbędne ludności poszkodowanej dla ratowania zdrowia i życia oraz do przetrwania sytuacji kryzysowej realizowane są skutecznie, jeżeli docierają do wszystkich odbiorców: we właściwym czasie, we właściwe miejsce, we właściwej postaci bądź właściwej kondycji oraz we właściwych ilościach. Zabezpieczenie logistyczne ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych obejmuje dostawy podstawowych środków zaopatrzenia oraz usługi logistyczne i usługi medyczne organizowane przez organy logistyczne grupy²⁹:

- robocze;
- zabezpieczenia logistycznego;
- opieki zdrowotnej;
- pomocy socjalno-bytowej.

Zespół Zarządzania Kryzysowego (ZZK) powoływany jest na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Środki zaopatrzenia dostarczane ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych to głównie: woda do picia, żywność, artykuły powszechnego użytku, tj. odzież, środki higieny osobistej, pościel, sprzęt gospodarstwa

²⁸ K. Ficoń, op. cit., s. 139.

²⁹ W. Nowak, E. Nowak, *Podstawy logistyki...*, op. cit., s. 89.

domowego, środki czystości, zastępcze źródła światła, opał, paliwa płynne, gaz, energia elektryczna itp.³⁰.

Usługi logistyczne i usługi medyczne świadczone ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych dzielą się na usługi specjalistyczne i usługi gospodarczo-bytowe, a także pomoc socjalną. Usługi specjalistyczne to przede wszystkim: przedsięwzięcia leczniczo-ewakuacyjne, przedsięwzięcia sanitarnohigieniczne, przedsięwzięcia przeciwepidemiczne, usługi transportowe oraz usługi remontowe. Usługi gospodarczo-bytowe to: usługi gastronomiczne, wypiek i dostarczanie chleba, usługi kwaterunkowe, usługi kąpielowe i pralnicze, usługi szewsko-krawieckie, usługi fryzjerskie, usługi handlowe itp. Pomoc socjalna to zwykle pomoc finansowa i pomoc rzeczowa, tj. wydawanie paczek żywnościowych, wydawanie środków czystości dla osób, które mają trudności z przewyższeniem trudnych sytuacji losowych własnymi środkami i możliwościami.

Zabezpieczenie logistyczne ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych organizowane i realizowane jest pod presją czasu i oczekiwań poszkodowanych. Formuluje się je jako żądania zapewnienia im warunków przetrwania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej, a ponadto zagrożenia i wynikające z nich ryzyko utraty zdrowia, życia oraz zniszczenia środowiska naturalnego³¹.

Sprawna i skuteczna realizacja zadań logistycznych oraz medycznych, na rzecz ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych, wymaga organizacji zarządzania logistycznego. Jest ono składową zarządzania kryzysowego. Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych, takich jak inne rodzaje zarządzania, obejmuje: formułowanie strategii działania, planowanie, inicjowanie i sterowanie oraz kontrolę procesu realizacji zadań logistycznych i medycznych w całym łańcuchu dostaw. W ich skład wchodzi zaopatrzenie i usługi, które są organizowane na rzecz ludności poszkodowanej³².

Streszczenie

W treści opracowania postawiona jest teza, że pojęcie logistyki w sytuacjach kryzysowych różni się od logistyki cywilnej czy tzw. logistyki wojskowej. Autorzy opisują istotę sytuacji kryzysowych i jej cztery podstawowe fazy, które różnicują charakter podjętych działań logistycznych. Preferowane jest zatem traktowanie sytuacji kryzysowych jako zdarzeń dotyczących niebezpieczeństwa dotykającego życia danej grupy/zbiorowości społecznej, mienia i środowiska w dłuższym czasie na wyodrębnionym obszarze, gdzie posiadane siły i środki nie zapewniają utrzymania bezpiecznego status quo. Co za tym idzie, opisano strukturę organizacyjną grup logistycznych zespołów zarządzania kryzysowego i odniesiono się do zabezpieczeń logistycznych. Wskazano przy tym zarówno podsystem materialny, medyczny, techniczny, komunikacyjny i infrastrukturalny zabezpieczenia logistycznego, jak i specyfikę systemu kierowania tymiż. Wiele miejsca poświęcono zagadnieniom potencjału operacyjnego, opisując etapy zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, logistyka, kryzys, sytuacja kryzysowa, zabezpieczenie.

³⁰ P. Górski, T. Jałowicz, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010, s. 149.

³¹ W. Nowak, E. Nowak, *Podstawy logistyki...*, op. cit., s. 91.

³² E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne...*, op. cit., s. 72.

Summary

The thesis is based on the thesis that the concept of logistics in crisis situations is different from civilian logistics or so. Military logistics. The authors describes the essence of the crisis situation and its four basic phases, which differentiate the nature of the logistics activities undertaken. It is therefore preferable to treat emergencies as danger events affecting the life of a given social group, property and environment over a long period of time in a separate area where the forces and resources held do not ensure the maintenance of a secure status quo. Consequently, the organizational structure of the logistic teams of crisis management teams was described and referred to logistical security. This indicates both the material, medical, technical, communication and infrastructure subsystems of logistic security, as well as the specificity of the management system. Much attention has been paid to operational potential issues, describing the stages of logistical crisis management.

Key words: safety, logistics, crisis, contingency, security.

Literatura:

1. Ficoń K., *Logistyka kryzysowa, procedury, potrzeby, potencjał*, BEL Studio, Warszawa 2011.
2. Górski P., Jałowiec T., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010.
3. Grocki R., *Zarządzanie Kryzysowe*, Difin, Warszawa 2012.
4. Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
5. Krawczyk S., *Zarządzanie procesami logistycznymi*, PWE, Warszawa 2001.
6. Nowak W., Nowak E., *Podstawy logistyki w sytuacjach kryzysowych z elementami zarządzania logistycznego*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź–Warszawa 2009.
7. Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2005.
8. Nowak E., *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2008.

Netografia:

1. https://pl.wikipedia.org/wiki/Logistyka_wojskowa
2. Marjański, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, wykłady, URL: <http://docplayer.pl/23507471-Logistyka-w-sytuacjach-kryzysowych.html>
3. D. Wróblewski (red. nauk.), *Rekomendacje formalno-prawne z zakresu zarządzania kryzysowego*, CNBOP-PIB, Józefów 2015, URL: https://www.cnbop.pl/wydawnictwa/ksiazki/978-83-61520-47-4/17826-rekomendacje_book_3.pdf

dr hab. inż. Zbigniew Ciekankowski

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

dr Andrzej Marjański

Spoleczna Akademia Nauk w Łodzi

UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA POZIOMIE PODSTAWOWYM

CONDITIONS OF CRISIS MANAGEMENT AT THE BASIC LEVEL

Wstęp

Wewnętrzny wymiar bezpieczeństwa dotyka bardzo wielu dziedzin funkcjonowania państwa, które między innymi związane są z ochroną ludności, środowiska i ratownictwem¹. Pojawiające się zagrożenia wymagają zdecydowanej reakcji wszelkich organów państwowych, służb i innych do tego powołanych organizacji, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności, środowiska oraz umożliwienie sprawnego funkcjonowania administracji państwowej w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych o zróżnicowanej skali i charakterystyce.

Zgodnie z zapisami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego jednym z wyzwań dla państwa jest zdecydowane poszukiwanie nowych rozwiązań celem sprawniejszej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, w tym obrony cywilnej². Wyrazem tego jest budowa systemu zarządzania kryzysowego, która wymaga współpracy administracji publicznej wszystkich szczebli oraz podmiotów spoza tego obszaru. Funkcjonowanie systemu musi mieć silne podstawy prawne. Jedną z nich jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która stanowi zasadniczy krok w kierunku wprowadzenia w kraju systemowych rozwiązań w obszarze zarządzania kryzysowego³. Przedsięwzięcia

¹ Z. Ciekankowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 28.

² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, pkt 111.

³ Ibidem.

zarządzania kryzysowego są odpowiedzią na szereg zagrożeń od naturalnych do militar-nych, a ponadto według wielu ekspertów są one⁴:

- integralną częścią systemu bezpieczeństwa narodowego;
- działaniem mającym na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowych, a w wypadku ich zaistnienia przejście kontroli i przywrócenie stanu normalnego oraz jego utrzymanie;
- działaniami celowymi i często w stanie ryzyka.

Wszelkie zagrożenia, pojawiające się w przestrzeni społecznej, czy to spowodowane zjawiskami naturalnymi, czy czynnikami technicznymi, w coraz większym stopniu stają się przedmiotem oddziaływania przeznaczonych do tego organów, służb i inspekcji oraz innych organizacji, choćby trzeciego sektora. Wielość tych sytuacji oraz liczba podmiotów funkcjonujących w sferze zarządzania kryzysowego wymusza potrzebę ich zorganizowanego działania, które z jednej strony pozwoli zapobiegać niesprzyjającym zjawiskom, a z drugiej umożliwi reagowanie na nie, zapewniając bezpieczeństwo ludności cywilnej w jak największym możliwym stopniu⁵.

Poniższe opracowanie dotyczy jednej z faz zarządzania kryzysowego, a mianowicie reagowania. Jednak nie sposób jest poruszać tylko tej kwestii, ponieważ, jak już zostało wspomniane, stanowi ono jedną z faz zarządzania kryzysowego, co oznacza, że jest ściśle powiązany z pozostałymi etapami.

1. Pojęcia: kryzys, sytuacja kryzysowa oraz zarządzanie kryzysowe

Analizując reagowanie kryzysowe, należy na wstępie wyjaśnić terminy mające związek z tym pojęciem, m.in.: *kryzys, sytuacja kryzysowa oraz zarządzanie kryzysowe*. Wspomniane pojęcia definiowane są różnie. Wszystko zależy od dziedziny czy dyscypliny naukowej, która podejmuje tę tematykę. Inaczej do pojęć tych podchodzą specjaliści z zakresu nauk politycznych, zupełnie odmiennie prawnicy, a jeszcze w inny sposób są te pojęcia definiowane przez nauki wojskowe. Wszyscy są jednak zgodni co do tego, że kryzys oznacza pewien punkt zwrotny, przełomowy, moment rozstrzygający, jakościową zmianę układu lub w układzie⁶.

Encyklopedia PWN definiuje kryzys jako przesilenie, moment rozstrzygający, okres przełomu, załamanie się dotychczasowej linii rozwoju⁷. Podobnie jest on określany przez *Słownik języka polskiego*⁸. Kryzys, jak piszą J. Gryz i W. Kitler, jest identyfikowany z wieloma dziedzinami działalności praktycznej i naukowej (rys. nr 1). Odnosi się głównie do zagrożeń i wyzwań systemów politycznych, integralności terytorialnej, stabilności ekonomicznej, życia i zdrowia ludzi, dóbr i środowiska. Wiąże się go również z problemami natury społecznej, religijnej, etnicznej i narodowościowej⁹.

⁴ J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 33.

⁵ J. Nowicka, *Rodzaje i źródła zagrożeń współczesnych bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa w warunkach globalizacji*, T. Bąk, Z. Ciekankowski (red.), PWSTE w Jarosławiu, 2016, s. 79.

⁶ *Ibidem*, s. 10.

⁷ *Encyklopedia PWN*, T. II, Warszawa 2008, s. 455.

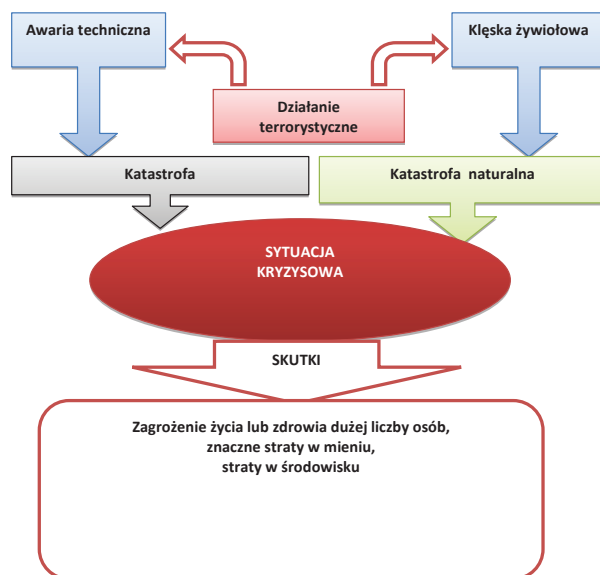
⁸ J. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, PWN, Warszawa 2003, s. 332.

⁹ W. Kitler, J. Gryz, *System ...*, op. cit., s. 11.

W czasie kryzysu mamy do czynienia z bardzo krótkim czasem podejmowania decyzji, niewielkimi możliwościami przewidywalności zdarzeń, występowaniem wysokiego stopnia niepewności. Do źródeł kryzysu zalicza się między innymi¹⁰:

- czynniki losowe;
- problemy techniczne;
- błędy ludzkie;
- błędne decyzje kierownictwa.

Oprócz pojęcia kryzys, w literaturze przedmiotu i praktyce życia codziennego, używa się terminu sytuacja kryzysowa. Przyjmuje się, że jeżeli kryzys jest zerwaniem istniejącego układu (stanu rzeczy, systemu, porządku) prowadzącym do zmiany jego struktury, to zjawisko owego zerwania określa się mianem sytuacji kryzysowej¹¹. Można przyjąć, że jako sytuację kryzysową należy rozumieć zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, które wpływają na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)¹². Sytuacja kryzysowa jest zazwyczaj następstwem nagłych nieprzewidywalnych zdarzeń w sferze natury lub techniki.



Rysunek 1. Przyczyny i skutki sytuacji kryzysowej

Źródło: J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 38.

¹⁰ A. Kurkiewicz, *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), Akademia Humanistyczna w Pułtusku, Pułtusk 2007, s. 152.

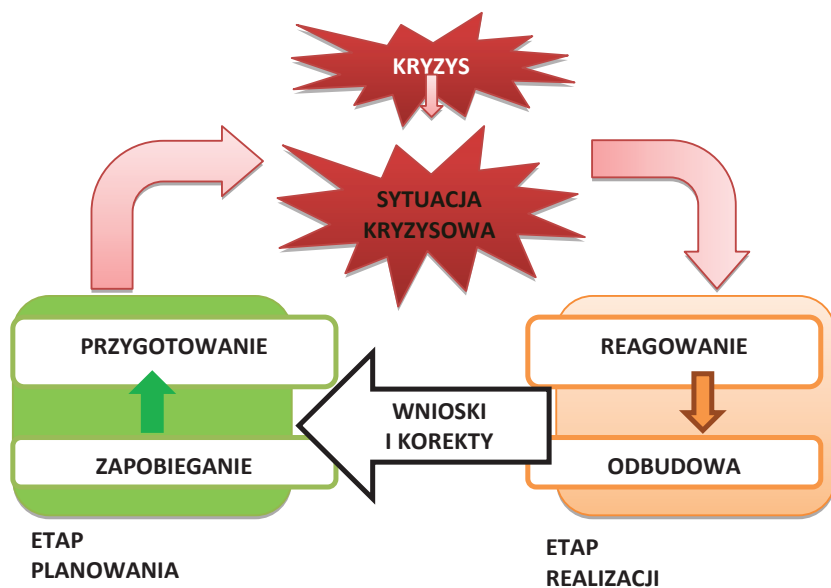
¹¹ W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999, s. 71.

¹² Z. Ciekawski, S. Krysiński, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE w Jarosławiu, Jarosław 2014, s. 16.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje pojęcie zarządzania kryzysowego. Termin ten jest niewątpliwie skrótem od poprawniejszego: zarządzania w sytuacjach kryzysowych, na co wskazuje *Słownik AON*, który podaje, że zarządzanie w sytuacjach kryzysowych to reagowanie na nadciągający lub trwający kryzys i usuwanie jego skutków w cyklu zdarzeń i czynności, od przewidywania i planowania antykryzysowego wraz z reagowaniem na codzienne zdarzenia, aż po zakończenie odbudowy ze zniszczeń¹³.

W tym miejscu należy dodać, że termin zarządzania kryzysowego był i jest także przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. W projektach ustaw o bezpieczeństwie obywatelskim z dnia 28 kwietnia oraz 27 maja 2003 roku zaproponowano, by zarządzanie kryzysowe rozumieć jako (...) uporządkowaną działalność polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub przejmowaniu nad nimi kontroli i kształtowania ich przebiegu w drodze zaplanowanych działań oraz na odtworzeniu zasobów lub przywróceniu im ich pierwotnego charakteru¹⁴.

Obecnie obowiązująca ustawa o zarządzaniu kryzysowym przyjmuje, że zarządzanie kryzysowe jest 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 krytycznej¹⁵.



Rysunek 2. Specyfika etapów zarządzania kryzysowego

Źródło: J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 49.

¹³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] „Mysł Wojskowa” nr 6/2002, s. 166.

¹⁴ W. Kitler, J. Gryz, *System...*, op. cit., s. 31.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).

Zarządzanie kryzysowe jest procesem zmierzającym do kompleksowego przygotowania całego społeczeństwa do reagowania w sytuacjach kryzysowych, co schematycznie przedstawiono na rysunku nr 2. Kompleksowe zarządzanie kryzysowe obejmuje przede wszystkim:

1. Wszystkie rodzaje zagrożeń powodowanych przez siły natury lub działalność ludzi (w tym wojenne). Przyjmuje się, że ta sama strategia zarządzania kryzysowego może być stosowana w przypadku wszystkich możliwych typów zagrożeń.
2. Wszystkie poziomy zarządzania (nawiązanie do poziomów władzy) oraz sektory publiczny i prywatny, a także obywateli; występuje tutaj ścisła kooperacja.
3. Cztery fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Jest to naturalny cykl zarządzania kryzysowego.

2. Fazy zarządzania kryzysowego – reagowanie

Zapobieganie to działania, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy albo ograniczają jej skutki¹⁶.

Przygotowanie to planowanie sposobu reagowania w przypadku katastrofy, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do prowadzenia akcji ratunkowej¹⁷.

Reagowanie to działania po wystąpieniu katastrofy lub klęski żywiołowej. Ich celem jest niesienie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń¹⁸.

Odbudowa to działania mające na celu przywrócenie zniszczonych systemów do stanu poprzedniego albo lepszego niż był przed katastrofą¹⁹.

Fazą najbardziej medialną, przyciągającą uwagę opinii publicznej, jest faza reagowania, w której realizowane są wszystkie wcześniej zaplanowane zadania i procedury, a także podejmowane są dodatkowe przedsięwzięcia wymuszone przez określoną sytuację. To właśnie w tym momencie są wdrażane procedury planowania doraźnego, które odnosi się do określonej sytuacji w określonym miejscu i czasie w stosunku do posiadanego potencjału. W fazie tej są realizowane zadania m.in.²⁰:

- podjęcie procesu czynnej koordynacji działań ratowniczych i porządkowo-ochronnych, prowadzonych przez jednostki organizacyjne zaangażowane w reagowanie kryzysowe;
- podjęcie pracy w układzie całodobowym pełnym składem Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- uruchomienie wszystkich systemów, struktur ratowniczych i procedur w celu zabezpieczenia możliwości realizacji przez odpowiedzialne organy funkcji kierowania w warunkach stanu klęski żywiołowej lub zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej;

¹⁶ Z. Ciekankowski, S. Krysiński, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE w Jarosławiu, Jarosław 2014, s. 49.

¹⁷ Ibidem, s. 53.

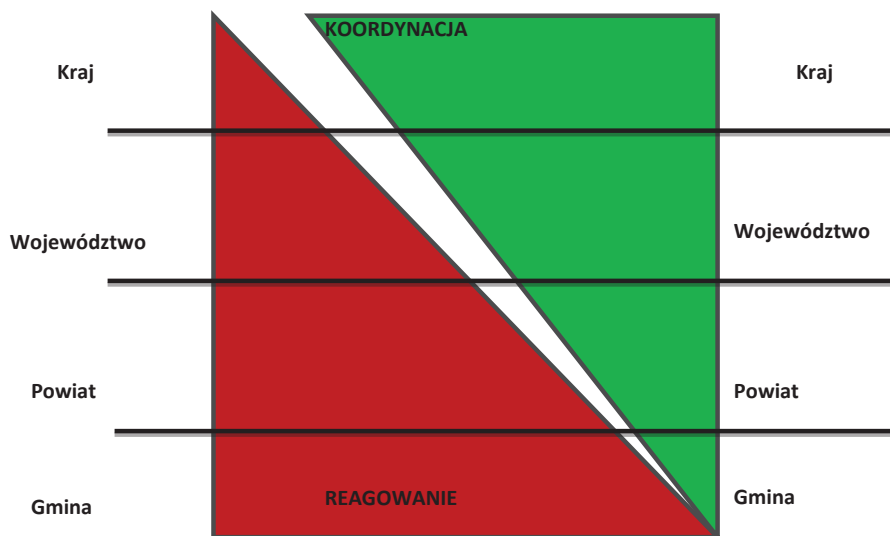
¹⁸ Ibidem, s. 54.

¹⁹ Ibidem, s. 55.

²⁰ J. Gryz, W. Kitler, *System ... op. cit.*, s. 51, 52.

- 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;
- monitorowanie zagrożeń i ich skutków oraz prognozowanie ich dalszego rozwoju sytuacji;
- 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 pomocy społecznej i humanitarnej, stworzenia doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na pomoc medyczną i opiekę psychologiczną;
- uruchomienie w miarę potrzeb i możliwości punktów informacyjnych dla ludności;
- koordynacja procedur związanych z dysponowaniem sił i środków na potrzeby akcji ratowniczych ze szczebla centralnego, w tym znajdujących się w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej oraz ze źródeł zagranicznych;
- wprowadzenie w życie pakietu aktów prawnych niezbędnych do zabezpieczenia warunków do właściwego kierowania przez odpowiednie organy działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia;
- przyjmowanie meldunków i informacji o stanie realizacji poszczególnych zadań;
- opracowywanie raportu z prowadzonych działań.

W opanowaniu zagrożeń – w zależności od ich skali – biorą udział różne szczeble administracji publicznej: rządowej i samorządowej, co przedstawiono na rysunku nr 3.



Rysunek 3. Koordynacja i reagowanie w zarządzaniu kryzysowym

Źródło: J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 56.

System zarządzania kryzysowego w Polsce zbudowany jest pionowo w orientacji od dołu do góry. W przypadku wystąpienia zagrożeń pierwsze reagują na nie służby tego szczebla, który jest właściwym do ich eliminacji. Jeśli posiadane przez ten szczebel siły i środki są wystarczające do opanowania zagrożeń, nie ma mowy o wystąpieniu sytuacji kryzysowej bez względu na wielkość zdarzenia²¹.

Z sytuacją kryzysową na terenie gminy mamy do czynienia wówczas, gdy siły i środki dostępne służbom podległym wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) są niewystarczające do opanowania zagrożenia. W takim przypadku uruchamiane jest wsparcie z poziomu powiatu, województwa lub kraju²².

3. Współpraca administracji publicznej oraz jej zadania w zakresie zarządzania kryzysowego

Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.²³:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym realizacja zaleceń do Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- 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;
- informowanie ludności gminy o wystąpieniu zagrożeń i działaniach podejmowanych w celu ich opanowania.

Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest powołany przez niego Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego. Wójt, burmistrz, prezydent miasta nie mają obowiązku tworzenia gminnych (miejskich) Centrów Zarządzania Kryzysowego. Obowiązek całodobowego alarmowania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego może być realizowany w inny sposób. Wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje zadania w zakresie zarządzania kryzysowego przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego – to ona stanowi punkt kontaktowy we wszystkich sprawach związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.²⁴:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;

²¹ Z. Ciekanowski, S. Krysiński, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE w Jarosławiu, Jarosław 2014, s. 32,

²² Ibidem. s. 36.

²³ Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określają art. 19 i art. 20 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

²⁴ Zadania starosty określa art. 17 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

- 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;
- 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;

Zadanie zorganizowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego starosta realizuje poprzez powiatową administrację zespoloną, którą stanowią:

- starostwo powiatowe;
- powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu;
- jednostki organizacyjne stanowiące wsparcie kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Starosta w efekcie może umiejscowić siedzibę Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego m.in. w komendzie powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, komendzie powiatowej Policji czy też w starostwie powiatowym. Swoje zadania zarządzania kryzysowego starosta wykonuje przy pomocy Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Starosta powołuje ten zespół, określając jednocześnie jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.²⁵:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem, 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 wewnętrznych wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego;
- wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań;
- 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.

Do zadań realizowanych przez komórkę organizacyjną urzędu wojewódzkiego, właściwą w sprawach zarządzania kryzysowego, należy m.in.²⁶:

²⁵ Zadania wojewody określa art. 14 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

²⁶ Zadania komórki organizacyjnej urzędu wojewódzkiego, właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego określa art. 16 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

- 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 Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- opracowywanie i aktualizacja Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego;
- planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest powoływany przez niego Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego.

Na szczeblu centralnym utworzone zostało Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), które będąc państwową jednostką budżetową, zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego. Do zadań RCB należy m.in.²⁷:

- planowanie cywilne, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, to:
 - całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego;
 - 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.
- Planowanie cywilne obejmuje m.in.:
 - 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;
 - planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
- Realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony Infrastruktury Krytycznej (IK), w tym opracowywanie i aktualizacja załącznika funkcjonalnego do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego dotyczącego ochrony

²⁷ Zadania RCB określa art. 11 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

- IK, a także współpraca, jako krajowy punkt kontaktowy, z instytucjami Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz ich krajami członkowskimi w zakresie ochrony IK;
- monitorowanie potencjalnych zagrożeń;
 - przygotowywanie projektów opinii i stanowisk Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
 - przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
 - współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę IK;
 - organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych;
 - 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 terrorystycznym²⁸.

Przy Radzie Ministrów funkcjonuje 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 wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów – przewodniczący;
- Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji – zastępcy przewodniczącego;
- Minister Spraw Zagranicznych;
- Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany;
- Dyrektor RCB – sekretarz zespołu.

W posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, następujące organy administracji rządowej:

- ministrowie kierujący działami administracji rządowej;
- kierownicy urzędów centralnych;
- komendanci Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej;
- szefowie: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Obrony Cywilnej Kraju.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może skierować do prac Zespołu, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela.

Do zadań Zespołu należy²⁹:

- przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;

²⁸ M. Regester, J. Larkian, *Zarządzanie kryzysem*, PWE, Warszawa 2005, s. 89.

²⁹ Z. Ciekankowski, S. Krysiński, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE w Jarosławiu, Jarosław 2014, s. 46.

- 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.

Omówione organy zarządzania kryzysowego przedstawiono schematycznie w treści tabeli nr 1.

Tabela 1. Współpraca jednostek organizacyjnych w reagowaniu kryzysowym

Jednostka organizacyjna	Podmiot decyzyjny	Podmiot wykonawczy	Podmiot doradczy
Poziom centralny	Prezes Rady Ministrów	Rządowe Centrum Zarządzania Kryzysowego RCZK	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego RZZK
	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa RCB		
Poziom wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego WCZK	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego WZZK
Poziom powiatowy	Starosta powiatu	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego PCZK	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego PZZK
Poziom gminny	Wójt/Burmistrz/ Prezydent miasta	Gminne/Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego GCZK/MCZK	Gminny/Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego GZZK/MZZK

Źródło: T. Hoffmann, *Operacje reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, Bezpieczeństwo Narodowe, Łódź 2009, s. 63.

Zarządzanie w fazie reagowania to wszelkie działania zmierzające do zapanowania nad kryzysem i rozpoczęciem likwidacji skutków. W czasie narastania kryzysu uruchomienie sztabu kryzysowego oraz realizowanie ostrzeżenia i powiadomienia.

Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy, na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, może wprowadzić na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo jego części, w drodze zarządzenia, następujący stopień alarmowy:

Pierwszy stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, których rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia;

Drugi stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;

Trzeci stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o osobach lub organizacjach przygotowujących działania terrorystyczne godzące w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub wystąpienia aktów terroru godzących w bezpieczeństwo innych państw albo w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia innego zdarzenia godzącego w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw;

Czwarty stopień alarmowy – w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw.

Wyższy stopień alarmowy może być wprowadzony z pominięciem niższych stopni.

Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego uruchamiany jest na polecenie burmistrza – Przewodniczącego Zespołu, w wyjątkowych sytuacjach na wniosek zastępców Przewodniczącego w przypadku zagrożenia bezpośredniego dla społeczności miasta, w celu zapewnienia współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji samorządowej, instytucji, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych i stowarzyszeń działających na terenie gminy i kierowania ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa gminy i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania ich skutków³⁰.

GZZK może też zostać uruchomiony na wniosek (polecenie) Starosty lub Wojewody, w przypadku konieczności współdziałania z gminami sąsiednimi, gdy zdarzenie lub jego zasięg skutkuje dla kilku gmin.

4. Procedura uruchomienia działań przewidzianych w planie reagowania kryzysowego na przykładzie gminy

Informacje o zagrożeniach mogą być przekazywane do gminy przez:

- Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego;
- Państwową Straż Pożarną;
- Policję;
- Pogotowie Ratunkowe;
- W ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania – zgodnie z oddzielnym planem;
- Komunikaty władz państwowych w środkach masowego przekazu.

W fazie reagowania Gminny Zespół Reagowania Kryzysowego (GZZK):

- ocenia zakres i skutki powstałej sytuacji, wyniki podjętych działań, efektywność zamierzeń ratowniczych;
- ustala zakres i sposób wykonania działań, mających na celu usunięcie zagrożenia;
- uruchamia siły i środki ratownicze;
- podejmuje decyzje w zakresie ostrzegania i alarmowania ludności, ewakuacji, organizacji pomocy społecznej, zabezpieczenia terenu działań i inne, zależne od sytuacji.

³⁰ M. Regester, J. Larkin, *Zarządzanie ...*, op. cit., s. 89.

Procedura uruchomienia działań przewidzianych w Gminnym Planie Reagowania Kryzysowego następuje po akceptacji przez burmistrza wniosku złożonego przez służby, które podejmują działania ratownicze, lub samodzielnej decyzji burmistrza w związku z zaistniałą sytuacją kryzysową w gminie.

Zgodnie z opracowanym Planem Reagowania Kryzysowego w uzasadnionych przypadkach przeprowadza się ewakuację ludzi z miejsc zagrożonych powodzią do wcześniej przygotowanych miejsc (światlic, szkół, noclegowni, hoteli itp.). Równolegle przeprowadzana może być ewakuacja żywego inwentarza, a czasem mienia.

W czasie samego kryzysu zarządzanie polegać powinno na ratowaniu ludzi poprzez poszukiwanie wszystkimi dostępnymi siłami i środkami możliwości realizacji tego przedsięwzięcia, czyli i ich ewakuacji oraz udzielaniu pierwszej pomocy medycznej. Stanowisko kierowania, w zależności od rozległości sytuacji, powinno być w pobliżu prowadzonej akcji przeciwpowodziowej. Siły przewidziane w poprzedniej fazie chronią mienie przed żywiołem, a pozostawione obiekty i mienie muszą być chronione przed grabieżą.

W fazie tej niezwykle ważne jest także kierowanie zespołem realizującym opiekę społeczną w celu zapewnienia poszkodowanej ludności pomocy medycznej, a także prowadzenie wiarygodnej ewidencji poszkodowanej ludności i nawiązanie kontaktu z jej rodzinami.

Za organizację zabezpieczenia działań w zakresie ratownictwa odpowiedzialna jest jako jednostka wiodąca Komenda Powiatowa PSP³¹. Natomiast jednostki wspomagające to: Ochotnicza Straż Pożarna, Pogotowie Ratunkowe, Komenda Powiatowa Policji, Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych oraz przedsiębiorstwa o charakterze komunalnym.

Zgodnie z ustaleniami formalnymi, do zadań w fazie reagowania należy³²:

- zabezpieczenie logistyczne pod względem technicznym jednostek PSP;
- przejmowanie niezbędnego sprzętu od osób fizycznych i prawnych;
- uruchomienie organizacji łączności dla potrzeb kierowania akcją ratunkową i na potrzeby systemów organizacyjno-technicznych w porozumieniu z jednostkami wspomagającymi;
- kierowanie akcją ratowniczą zgodnie z przyjętą koncepcją pracy Zespołu w sytuacji kryzysowej;
- udział w pracach Zespołu.

Za organizację ochrony i zabezpieczenie porządku publicznego jednostką wiodącą jest Komenda Powiatowa Policji³³. Natomiast jednostkami wspomagającymi: WZK OL i SO, KP PSP. W fazie reagowania do zadań należy postępowanie zgodnie z Planem działania Komendy Powiatowej Policji w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych.

Za zaopatrzenie w wodę odpowiedzialne jest Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji wraz z jednostkami wspomagającymi, które w fazie reagowania ma za zadanie³⁴:

³¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667).

³² 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 działaniach ratowniczych (Dz. U. Nr 82, poz. 895).

³³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (tj. Dz. U. z 2007 r. NR 43, poz. 277).

³⁴ Zasady zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych. Zarządzenie Nr 2/95 Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dn. 21 września 1995 r.

- organizację dostaw wody i odbierania ścieków z rejonów zagrożonych;
- koordynację działań poszczególnych podmiotów wspomagających;
- nadzór nad realizacją zadań w zakresie reagowania;
- występowanie z wnioskami, w razie potrzeby dodatkowego wsparcia.

Zaopatrzeniem w żywność zajmuje się Wydział Spraw Społecznych wraz z jednostkami podrzędnymi. W fazie reagowania do ich zadań należy:

- dostarczanie i organizacja transportu żywności w rejon klęsk żywiołowych, w sytuacjach zagrożenia i innych;
- ewakuacja, przy wsparciu obrony cywilnej i innych jednostek pomocniczych, żywności pochodzenia zwierzęcego, roślinnego i zwierząt na wcześniej zaplanowane tereny nie objęte katastrofą, utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną i Powiatowym Inspektorem Weterynaryjnym.

Zakład Lecznictwa Ambulatoryjnego wraz z jednostkami wspomagającymi: PSS -E, lekarz weterynarii, PCK, OPS, Pogotowie Ratunkowe odpowiedzialny jest za opiekę medyczną. W fazie reagowania do zadań należy:

- udzielanie szybkiej pomocy doraźnej osobom poszkodowanym lub chorym na miejscu katastrofy;
- zapewnienie opieki medycznej osobom biorącym udział w likwidacji skutków katastrofy;
- likwidacja zagrożeń epidemiologicznych poprzez natychmiastowe działania zapobiegawcze i dezynsekcję miejsc skażonych;
- uruchamianie awaryjnych źródeł zasilania i w razie potrzeby ewakuacja do zastępczych miejsc szpitalnych.

Ośrodek Pomocy Społecznej³⁵ wraz z jednostkami wspomagającymi odpowiedzialny jest za pomoc społeczną. W fazie reagowania do jego zadań należy³⁶:

- zapewnienie szybkiej pomocy doraźnej osobom poszkodowanym na terenie objętym katastrofą;
- zalecenie wymienionym powyżej podmiotom zadań z zakresu pomocy społecznej, po zasięgnięciu opinii właściwej organizacji;
- prowadzenie na terenie objętym katastrofą działań administracyjno-ekonomicznych;
- współorganizacja ewakuacji z terenów zagrożonych.

Wydział Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych³⁷ wraz z jednostkami wspomagającymi odpowiada za ewakuację. W związku z tym w fazie reagowania do jego zadań należy³⁸:

- organizacja ewakuacji ludności i uruchomienie łączności dla potrzeb kierowania akcjami ratunkowymi i na potrzeby systemów organizacyjno-technicznych w porozumieniu z pozostałymi jednostkami realizującymi zadania ewakuacji ludności;

(M. P. z 1995 r. Nr 59, poz. 663).

³⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728).

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590).

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

- zapewnienie obsługi sztabowej pracy Zespołu;
- wykorzystanie świadczeń osobistych i rzeczowych dla potrzeb OC;
- udział w pracach Zespołu zgodnie z przyjętą koncepcją kierowania w sytuacji kryzysowej.

Za zabezpieczenie transportu wraz z jednostkami wspomagającymi odpowiada Wydział Przedsięwzięć Publicznych. W fazie reagowania do jego zadań należy skierowanie niezbędnych sił i środków dla potrzeb kierującego akcją ratunkową i ewakuacją ludności³⁹.

Zabezpieczenie działań w zakresie łączności należy do Orange Polska. W fazie reagowania do zadań tej jednostki wiodącej należy⁴⁰:

- organizacja łączności dla potrzeb kierowania akcjami ratunkowymi i na potrzeby systemów organizacyjno-technicznych;
- zestawienie łączny telekomunikacyjnych dla potrzeb systemu ostrzegania i alarmowania ludności;
- koordynacja świadczeń rzeczowych na rzecz systemów w zakresie łączności telefonicznej.

Zarządzanie podczas tak trudnej fazy, jaką jest reagowanie nie tylko w czasie powodzi, wymaga właściwej i profesjonalnej znajomości problemu. Niezbędne jest także posiadanie nowoczesnych i niezawodnych środków łączności przez cały Zespół Kryzysowy oraz podwładnych sił wykonawczych celem sprawnego działania, jak i przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (rys. nr 4).

Ważnym elementem jest zorganizowanie stałych punktów kontaktowych z udziałem pełnej informacji o aktualnych działaniach ratunkowych, osobach poszkodowanych i ewakuowanych. Ocena skutków katastrofy dokonywana w tym okresie głównie służyć ma przygotowaniu informacji dla wyższych szczebli zarządzania z prośbą o pomoc⁴¹.

Za organizację działań w zakresie wykrywania, ostrzegania i alarmowania jednostką wiodącą jest Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych wraz z jednostkami wspomagającymi KP PSP, KPP, Służba Stałego Dyżuru Sekretarz Gminy – rzecznik prasowy zespołu⁴². W fazie reagowania do ich zadań należy⁴³:

- uruchomienie systemu ostrzegania i alarmowania oraz systemu wykrywania zagrożeń dla potrzeb kierowania akcjami ratunkowymi i na potrzeby systemów organizacyjno-technicznych w porozumieniu z pozostałymi jednostkami realizującymi zadania ratownicze (straż pożarna, policja, wojsko);
- postawienie zadań jednostkom systemu wykrywania i analizy skażeń;
- informowanie o zagrożeniach i sposobach postępowania ludności;
- rozpowszechnianie ulotek z instrukcją postępowania na wypadek określonego zdarzenia;
- prowadzenie dziennika zdarzenia;
- zapewnienie obsługi sztabowej pracy Zespołu.

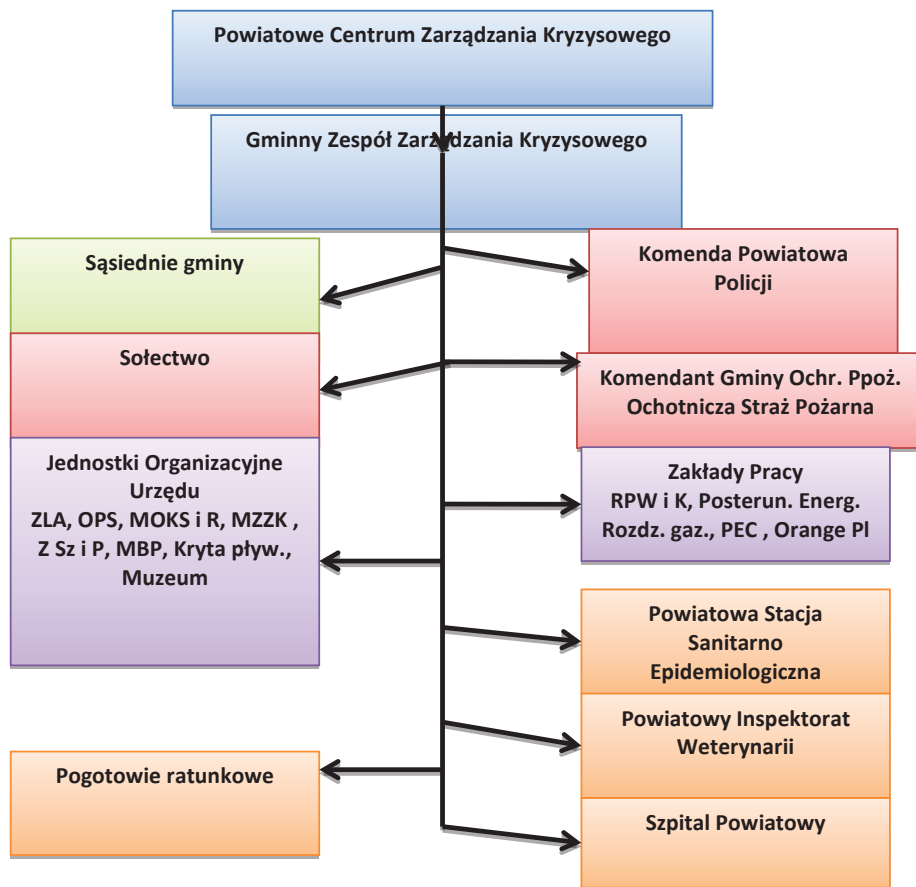
³⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590).

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ A. Stasiak, *Kompleksowe zarządzanie kryzysowe w fazach: reagowanie i odbudowa. Procedura reagowania na atak zimy*, [w:] Informator Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego, nr 3/2009, s. 42.

⁴² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590).

⁴³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. Nr 191, poz. 1415).



Rysunek 4. Organizacja łączności pomiędzy podmiotami reagowania kryzysowego

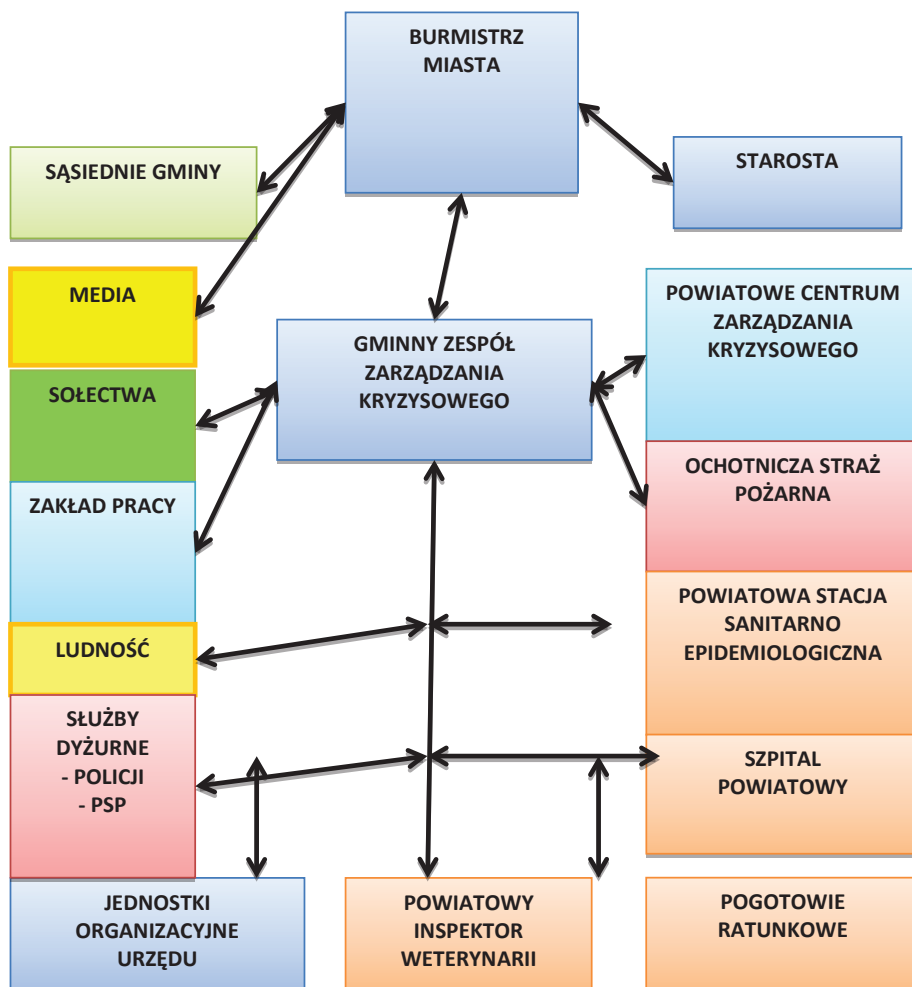
Źródło: A. Stasiak, *Kompleksowe zarządzanie kryzysowe w fazach: reagowanie i odbudowa. Procedura reagowania na atak zimy*, [w:] Informator Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego, nr 3/2009.

Zabezpieczeniem miejsc zastępczych zajmuje się Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. W fazie reagowania do jego zadań należy⁴⁴:

- nadzorowanie wykorzystania lokali zastępczych, wskazywanie lokali zastępczych oraz koordynowanie działań w tym zakresie między administracjami budynków.
- przedłożenie wyboru miejsc ewakuacyjnych służbom prowadzącym ewakuację.

Prace Zespołu Kryzysowego uzależnione są od właściwego obiegu informacji, jej analizowania i przetwarzania oraz informowania mediów i społeczeństwa o aktualnej sytuacji kryzysowej, co przedstawiono schematycznie na rysunku nr 5.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).



Rysunek 5. Schemat obiegu informacji, alarmowania, powiadamiania i ostrzegania gminy

Źródło: A. Stasiak, *Kompleksowe zarządzanie kryzysowe w fazach: reagowanie i odbudowa. Procedura reagowania na atak zimy*, [w:] Informator Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego, nr 3/2009.

Za zabezpieczenie działań w zakresie energetyki ciepłej odpowiada Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej. Jednostką wspomagającą jest Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. W fazie reagowania do zadań tej jednostki należy:

- organizacja dostaw energii ciepłej w rejonach zagrożonych;
- koordynacja działań poszczególnych podmiotów;
- występowanie z wnioskami w razie potrzeby dodatkowego wsparcia.

Za zabezpieczenie działań w zakresie elektroenergetyki odpowiedzialny jest Terenowy Zakład Dystrybucji Energii Elektrycznej, Posterunek Energetyczny. W fazie reagowania do realizowanych zadań należy:

- koordynacja działań ratowniczych podczas zagrożeń przy współdziałaniu jednostek współpracujących (KP PSP, KPP, WZK, OL i SO);
- usuwanie skutków awarii w rejonach zagrożonych.

Za organizację ochrony przed zagrożeniami biologicznymi odpowiedzialna jest Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna wraz z jednostkami pomocniczymi, Zakładem Lecznictwa Ambulatoryjnego, Pogotowiem Ratunkowym. Podczas fazy reagowania do jej zadań należy⁴⁵:

- uruchamianie postępowania przeciwepidemicznego na wypadek wystąpienia zachorowań na szczególnie niebezpieczne choroby zakaźne oraz zapewnienie ochrony sanitarnej;
- likwidacja ognisk chorób zakaźnych poprzez natychmiastowe działania zapobiegawcze w miejscach skażonych.

Wiodącą jednostką organizacyjną w odniesieniu do Epizoocji jest Powiatowy Inspektorat Weterynarii, który podczas fazy reagowania ma za zadanie⁴⁶:

- zapewnienie opieki weterynaryjnej na terenach występowania zagrożeń;
- likwidację zagrożeń epizoocji poprzez natychmiastowe działania zapobiegawcze w miejscach skażonych.

Poza wspomnianymi jednostkami należy jeszcze powiedzieć o Sekretarzu Gminy, który jest rzecznikiem prasowym zespołu i odpowiada za informowanie mediów. Podczas fazy reagowania jego zadaniem jest:

- przekazywanie dla Zespołu, kierownictwa UM, Naczelników Wydziałów codziennych monitoringów z materiałów ukazujących się w mediach, a dotyczących prowadzonych przez Zespół działań;
- reagowanie na treści przekazywane przez media, a dotyczące działalności Zespołu;
- udzielanie odpowiedzi na krytykę prasową.

Podsumowanie

Zarządzanie kryzysowe może być rozpatrywane jako odpowiedź na sytuację kryzysową o ściśle określonych parametrach, która stanowi podstawę do opracowania precyzyjnych działań i na podstawie istniejących struktur pozwala na osiągnięcie stanu równowagi. Jest to podejście stosowane w fazie reagowania w zarządzaniu kryzysowym.

Niezależnie od sposobu opisu i możliwości wszelkie aspekty zarządzania kryzysowego realizowane są w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej na danym obszarze administracyjnym przy wykorzystaniu dostępnych sił, zasobów, organów, rozwiązań prawnych i instytucji, które powinny tworzyć jednolity układ będący jednocześnie częścią systemu zapewniającego bezpieczeństwo narodowe pozwalające na zrównoważony rozwój społeczny.

⁴⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590).

⁴⁶ Ibidem.

Streszczenie

Codziennosc funkcjonowania państwa i jego obywateli wymusza konieczność przygotowania i przeciwdziałania różnego typu zagrożeniom. Sam fakt ich definiowania, monitorowania i działania w ich obliczu tudzież zapobiegania i minimalizowania ich skutkom jest ogromnym wyzwaniem dla instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania kryzysowego. W treści opracowania skupiono się na omówieniu pojęć, takich jak: kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe, co stanowi podstawę opisu jednej z faz zarządzania kryzysowego określanej w literaturze przedmiotu jako reagowanie. W ramach zgłębiania tego zagadnienia opisano zasady współpracy administracji publicznej oraz jej zadania w zakresie zarządzania kryzysowego na różnych poziomach. Wskazano bardziej szczegółowo na procedury uruchomienia działań przewidzianych w planie reagowania kryzysowego na przykładzie gminy, przedstawiono schemat obiegu informacji, alarmowania, powiadamiania i ostrzegania gminy.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, gmina, kryzys, reagowanie, zarządzanie kryzysowe.

Summary

Daily life of the state and its citizens force the need to prepare and counteract various threats. The mere fact of defining, monitoring and acting on their faces, and preventing and minimizing their effects, is a huge challenge for institutions involved in crisis management. The paper focuses on discussing concepts such as crisis, crisis, crisis management, which is the basis for describing one of the crisis management phases as defined in the literature of the subject as a response. This topic explores the principles of public administration cooperation and its crisis management tasks at various levels. More detail was given to the procedures for launching the actions provided in the crisis response plan on the example of the municipality, a scheme for circulating information, alerting, alerting and alerting the municipality.

Key words: safety, community, crisis, response, crisis management.

Literatura:

1. Ciekankowski Z., Nowicka J., Wyrębek H., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, CeDeWu, Warszawa 2017.
2. Ciekankowski Z., Krysiński S., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE w Jarosławiu, Jarosław 2014.
3. Dubisz J. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, PWN, Warszawa 2003.
4. *Encyklopedia PWN*, T. II, Warszawa 2008.
5. Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
6. Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.

7. Kurkiewicz A., *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), Akademia Humanistyczna w Pułtusku, Pułtusk 2007.
8. Nowicka J., *Rodzaje i źródła zagrożeń współczesnych bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa w warunkach globalizacji*, T. Bąk, Z. Ciekankowski (red.), PWSTE w Jarosławiu, 2016.
9. Regester M., Larkin J., *Zarządzanie kryzysem*, PWE, Warszawa 2005.
10. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] „Myśl Wojskowa” nr 6/2002.
11. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

Źródła prawa:

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).
2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667).
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728).
4. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (Dz. U. z 2007 r. NR 43, poz. 277).
5. 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 działaniach ratowniczych (Dz. U. Nr 82, poz. 895).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. Nr 191, poz. 1415).
8. Zarządzenie Nr 2/95 Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dn. 21 września 1995 r. (M. P. z 1995 r. Nr 59, poz. 663).

CZĘŚĆ II
PARTNERSTWO
Z UCZELNIAMI ZAGRANICZNYMI

PART II
PARTNERSHIP
WITH FOREIGN COLLEGES

Надежда Юрьевна Псарева

д.э.н. профессор, зав. кафедрой экономики и менеджмента ОУП ВО
«Академия труда и социальных отношений».

профессор Финансового университета при Правительстве РФ

С.В. Овсянников, к.э.н, доцент

АНОО ВО «Воронежский экономико-правовой институт»

**АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ
РАЗВИТИЕМ ПРЕДПРИЯТИЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ
НА ОСНОВЕ МОНИТОРИНГА ДИНАМИЧЕСКИХ
ПРОЦЕССОВ**

**ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE ZRÓWNOWAŻONYM
ROZWOJEM PRZEDSIĘBIORSTW PRZEMYSŁOWYCH
NA PODSTAWIE MONITORINGU
PROCESÓW DYNAMICZNYCH**

**CRISIS MANAGEMENT FOR SUSTAINABLE
DEVELOPMENT OF INDUSTRIAL ENTERPRISES
USING MONITORING OF DYNAMIC PROCESSES
AS THE BASE FOR INVESTIGATION**

Введение

Управление устойчивым развитием промышленности является одним из основных условий обеспечения конкурентоспособности отечественной экономики. Устойчивое развитие предполагает комплексное и системное развитие трех составляющих компонентов: экономической устойчивости, природоохранной деятельности, социальной сферы, среди которых экономическое состояние промышленного предприятия предопределяет успешность и позволяет решать проблемные вопросы в других компонентах устойчивого развития. Экономическое состояние промышленного предприятия зависит от многочисленных факторов, действующих как во внешней, так и во внутренней среде, формирующих динамические

процессы, способные нарушить эту экономическую устойчивость. Сущность управления экономической устойчивостью заключается в своевременном выявлении угроз и принятии решений, способных минимизировать или ликвидировать последствия неблагоприятных факторов, и, наоборот усилить влияния благоприятных. Оценка динамических процессов на различных стадиях жизненного цикла деятельности промышленного предприятия позволяет предприятию: «непрерывно модифицировать свои существующие ресурсы и возможности с целью создания новых» [4]. Одним из механизмов антикризисного управления является модель мониторинга, базирующаяся на инструментах оценки динамических факторов, что позволит обеспечить управление экономической устойчивостью промышленного предприятия и избежать кризисной ситуации. В статье рассматриваются особенности динамических процессов и факторов, влияющих на деятельность промышленного предприятия на различных этапах его жизненного цикла.

Методика и подходы исследования

Влияние динамического процесса, возникающего под действием различных факторов, рассматривается следующим образом: «как прогресс, так и как регресс системы в зависимости от скорости нарастания противоположных пост-рисковых явлений, переходящих в кризисные явления» [1]. Все динамические процессы по уровню возникновения угроз потери экономической устойчивости можно разделить на три типа: текущей, предстоящей, нейтрализующий состояние банкротства как крайнего неустойчивого состояния промышленного предприятия.

Динамические процессы текущей угрозы потери экономической устойчивости диагностируются с помощью системы коэффициентов платёжеспособности, в первую очередь, коэффициента абсолютной платёжеспособности. В процессе такой диагностики устанавливается, в какой мере, могут быть удовлетворены все претензии кредиторов, за счёт имеющихся высоколиквидных активов предприятия. Если значения коэффициентов платёжеспособности ниже рекомендуемых, то возможность обеспечения платежей неудовлетворительное.

Динамические процессы предстоящей угрозы потери экономической устойчивости диагностируются с помощью системы коэффициентов финансовой устойчивости, среди которых коэффициент финансовой автономии, изменения которого рассматриваются за ряд периодов, является основным индикатором потери экономической устойчивости. Устойчивая тенденция к его снижению свидетельствует о нарастающей угрозе банкротства предприятия, которое может возникнуть в следующем периоде.

На основе анализа коэффициентов, характеризующих динамические процессы, также определяется возможность снижения угроза банкротства предприятия. Осуществляя мониторинг деятельности предприятия в условиях перманентных кризисов, необходимо также контролировать динамику показателей эффективности и затрат.

Оценку процессов, связанных с нейтрализацией угрозы экономической неустойчивости за счёт внутреннего потенциала предприятия диагностируются с помощью системы коэффициентов рентабельности и коэффициентов

оборачиваемости активов и капитала. Первая группа коэффициентов даёт представление о том, в какой мере активы (капитал) предприятия способны генерировать прибыль, т.е. формировать чистый денежный поток для удовлетворения возрастающего объёма платёжных обязательств. Вторая группа коэффициентов характеризует скорость формирования этого дополнительного денежного потока, т.е. выступает как мультипликатор формирования прибыли.

Механизм мониторинга динамических процессов важен для всех промпредприятий, независимо от типа организационной структуры, количества работников и оборота. К наиболее важным видам деятельности, влияющим на динамические процессы, относятся: финансовая, операционная и внутриорганизационная деятельность, характеризующая системой факторов. На эти процессы также оказывают значительное влияние отраслевые, территориальные и общеэкономические системные факторы.

Исследование финансовых, операционных и отраслевых факторов, оказывающих влияние на деятельность предприятий в промышленности, позволяет определить их воздействие на состояние экономической устойчивости промпредприятий. Потеря экономической устойчивости деятельности промпредприятия, как правило, обусловлены недостаточной обоснованностью принимаемых финансовых решений; недоступностью господдержки в условиях финансового кризиса (высокий процент по кредитам); недостаточностью квалифицированных менеджеров; несовершенной структурой активов (нехватка текущих активов и излишними основными фондами); недоступностью и дороговизной ресурсов, из-за чего у многих предприятий деформируется структура активов и пассивов.

Мониторинг общеэкономических факторов, включает оценку таких показателей как: рост инфляции и ставок по кредитам; увеличение налоговой нагрузки; повышение уровня безработицы и снижение реальных доходов населения, оказывающих негативное влияние на ведение производственной деятельности [5]. В рамках оценки динамических процессов следует особенно выделить показатели, отражающие влияние мирового финансового и энергетического кризисов. Негативные тенденции на финансовых рынках необходимо учитывать как наиболее опасную угрозу ухудшения экономической устойчивости промпредприятия. В условиях кризиса на экономически неустойчивых предприятиях промышленности наблюдается падение показателей производственной деятельности: резко возрастает долговая нагрузка при снижении объемов продаж и денежных притоков, возникают неуправляемые организационные процессы.

Учет современных динамических процессов и факторов, их порождающих, позволяет обеспечить оперативные корректировки приоритетов деятельности. Достижение эффективности деятельности предприятия возможно за счет создания системы мониторинга, позволяющего оценить изменение ключевых показателей, а также контролировать использование ограниченных ресурсов для получения необходимого результата. Следует отметить, что построение системы мониторинга зависит от стадии жизненного цикла, на котором находится предприятие.

Динамические показатели, характеризующие факторы устойчивого развития промпредприятий, имеют неоднозначную оценку на ранних и поздних стадиях его жизненного цикла.

На ранних стадиях жизненного цикла, к которым относятся рождение и становление новых организаций, характерны простые линейные и функциональные структуры, возрастающие масштабы хозяйственной деятельностью и высокая централизация управления. Наиболее важным приоритетом таких организаций является обеспечение устойчивого положения на рынках сбыта при высокой эффективности производства. Используя творческий подход, предприниматель определяет приоритеты инвестиций, ключевые продукты и клиентов. Тем самым предприниматель закладывает точки роста бизнеса. Для преодоления первичной неустойчивости таким организациям следует использовать инструменты, обеспечивающие творческий подход к размещению инвестиций, освоению продуктов и выходу на рынки.

На стадии «становление на рынке», организация делает акцент на инновационные решения в сферах производства и маркетинга. формирует, человеческий капитал и систему профессионального управления. Неустойчивость экономического состояния организаций на данной стадии возникает из-за убытков, неплатежей, внутренних разногласий собственников и влиянием внешних факторов. Для преодоления кризисов следует сделать акцент на захвате рыночных ниш, расширении ассортимента портфеля и построении системы управления.

Основными динамическими процессами формирования новых продуктов и развития производства выступают:

1. Создания новых научных и технологических знаний. Результаты данных мероприятий могут впоследствии использоваться в коммерческих целях;
2. Создания передовых продуктов, на основе технологий полученных в процессе иного применения научных и технологических знаний. В результате таких мероприятий возникает новый тип продуктов или новое бизнес-направление;
3. Развития нового поколения продуктов, определяющих базовую структуру ассортимента продукции, для будущих разработок и запуска в производство. соединяющих в себе множество технологических характеристик продукта предыдущего поколения и последние технологические разработки, улучшающие свойства и функциональность нового ассортимента продукта;
4. Развития определенных свойств нового поколения продуктов. снижающих цены или улучшающих функциональность существующего продукта;
5. Освоения совместных проектов исследований и разработки новых продуктов, позволяющих получить новый продукт от другой организации по лицензионному соглашению или подрядному договору.

Одним из основных факторов на ранних стадиях жизненного цикла пром-предприятия являются инвестиции во внеоборотные активы. Активный мониторинг инвестиций в эти активы заключается в оценке динамики изменений рентабельности инвестиций в производство. Объектом мониторинга является эффективность использования основных средств, занимающие наибольший удельный вес в общей сумме основного капитала организации. От их количества, стоимости, качественного состояния, эффективности использования во многом зависят конечные результаты деятельности предприятия.

Следующие стадии жизненного цикла организации связаны с ростом, старением и упадком. Одним из динамических процессов в жизненном цикле предприятия на поздних стадиях являются организационные изменения, сопровождающиеся обучением персонала. В целях экономии времени и средств, обучение может быть организовано непосредственно на рабочих местах, путём использования гибких форм наставничества, коллективного обсуждения проблем, рабочих семинаров и т.п. При этом обеспечение перспектив устойчивого развития предприятия в большой степени зависит от уровня квалификации высшего руководства. В целом же улучшение достижения перспектив требует формирования особых организационных условий развития предприятия.

На стадии роста бизнес занимает устойчивые позиции. Возникают тенденции к увеличению масштабов бизнес – деятельности, к изменениям рыночных приоритетов, к консолидации ресурсов по точкам роста и диверсификации системы бизнеса.

Неустойчивое экономическое состояние растущих организаций связано с повышением сложности управления, потерей стимулов к инновациям и противоречиями, связанными с быстрыми темпами роста масштабов производства.

На стадии роста обеспечение экономической устойчивости возможно за счет профессионального управления структурой ее капитала, финансовыми потоками, дебиторской и кредиторской задолженностью, результативностью деятельности. Отсутствие системы мониторинга ключевых показателей деятельности может повлечь нежелательные последствия: перенакопление капитала, снижение спроса, рост затрат, снижению доходов, что неизбежно влияет на состояние экономической устойчивости промышленного предприятия.

Следующая стадия жизненного цикла организации характеризуется состоянием зрелости в стратегических сферах её деятельности. Такие организации теряют гибкость присущую им предыдущих стадиях, их системы управления бюрократизируются, снижается эффективность бизнеса, что замедляет скорость их развития. На данной стадии, необходим мониторинг факторов экономической неустойчивости и осуществление процессов реструктуризацию активов, обеспечивающих эффективность деятельности бизнеса, предотвращающих в переход предприятия в упадок. Для мониторинга экономического состояния промпредприятия целесообразно использовать модели, основанные на показателях, характеризующих структуру и динамику ресурсного потенциала (человеческого, производственного и финансового) по основным видам бизнес-процессов деятельности.

Для обеспечения устойчивого развития промпредприятий на поздних стадиях жизненного цикла необходимы инструменты мониторинга ресурсного потенциала промышленного предприятия и своевременное проведение реструктуризации бизнес- процессов с учетом имеющихся у него возможностей.

По статистическим оценкам, число организаций с отрицательным финансовым результатом (убытком) в отраслях по производству пищевых продуктов по РФ с 2010 по 2016 году в среднем превышало 25%. В отдельные периоды доля убыточных организаций достигала более высоких значений. Так, например, она составляла 28,8% (2014 г.). При этом с 2014 по 2016 годы сумма убытка удвоилась.

Она возросла с 58441 млн. р. (2013 г.) до 116851 млн. р. (2015 г.). В текстильном и швейном производстве удельный вес убыточных предприятий в период с 2010 г. по 2015 г. в среднем превышал 30% [2]. Появление признаков убыточности предприятия выступает одним из явных факторов угрозы банкротства. Для обеспечения устойчивого развития и предупреждения банкротства, необходимы первоочередные меры по повышению финансовой устойчивости и результативности предприятия.

Важным условием реализации основных бизнес-процессов, обеспечивающих экономическую устойчивость, является распределение ограниченных ресурсов, к одну из них, определяющему деятельность промышленного предприятия, относятся основные фонды. К негативным тенденциям в исследуемых отраслях перерабатывающей промышленности относится увеличение степени износа основных фондов с 42,2% (2010 г.) до 45,9% (2015 г.), в производстве пищевой продукции с 41,6% (2010 г.) до 48,6% (2015 г.), в металлургическом производстве с 39,9% (2010 г.) до 46,6% (2015 г.) [2].

Негативная динамика качественного состава основных фондов предприятия ведет к потере конкурентоспособности и банкротству.

Не менее важным фактором, способствующим экономической неустойчивости промпредприятий, выступает негативная динамика человеческого капитала. В период с 2010 года по 2016 годы наблюдалось уменьшение среднегодовой численности работников предприятий. За данный период сокращение числа персонала составило 641 тыс. чел. [2]. В обрабатывающей промышленности, в отраслях по производству пищевых продуктов более 140 тыс. чел., в машиностроение более 118 тыс. чел., в текстильном и швейном производстве 74 тыс. чел. [2]. Как свидетельствует хозяйственная практика, ухудшение человеческого капитала отрицательно влияет на результативность деятельности организации и как итог на финансовую устойчивость.

В условиях снижения качества производственного, финансового и человеческого потенциала, а также общеэкономической нестабильности возникает необходимость выбора инструментов реструктуризации предприятий.

На стадии упадка организации происходит снижение показателей её экономического развития: снижаются объемы продажи денежных притоков, резко возрастает долговая нагрузка, возникают неуправляемые инертные организационные процессы. Мониторинг промышленного предприятия на стадии спада направлен на выявление признаков экономической неустойчивости промпредприятий: динамика снижения оборота, ликвидности баланса, рентабельность, объемов инвестиций.

Для организаций, оказавшихся в стадии упадка необходима стратегическая реорганизация с кардинальным пересмотром приоритетов развития. В ходе такой реорганизации сегментирует бизнес по критерию перспективности развития. В условиях упадка происходит спад показателей экономической устойчивости, возникает необходимость реализации совокупности стабилизирующих мер. Данные меры, прежде всего, направлены на выживание путём принятия управленческих решений направленных на удержание показателей в допустимых пределах. В условиях спада необходим мониторинг показателей дезинвестирования, реноваций,

сжатия портфеля, мобилизации трудовых и материальных ресурсов, сокращения расходов. Управленческие решения должны быть ориентированы на выход на новые рынки, применение гибких структур, обеспечивающих достаточный доход за счет расширения ассортимента продукции. На стадии упадка мониторинг направлен на контроль финансовой эффективности бизнеса и его рыночного потенциала. Выбор стратегии поведения ориентирован либо на санацию бизнеса, либо на его банкротство. Выбор определяется рыночными позициями промышленного предприятия и проблемами, связанными быстрым спадом производства и значительным оттоком денежных средств. На стадии упадка следует использовать инструменты реструктуризации для быстрого выхода для кризисных ситуаций. При выборе санации необходимо заблокировать расходование средств и обеспечить вывод инвестиций из неэффективных проектов.

Недостаточная экономическая устойчивость на поздних стадиях жизненного цикла организации обусловлена низкой инвестиционной и деловой активностью предприятий, что ведёт к экстенсивному потреблению финансовых ресурсов. Обеспечение стабильного уровня инвестиционной деятельности возможно за счет профессионального управления активами и пассивами, дебиторской и кредиторской задолженностью предприятий разных отраслей экономики, а также правильным (наиболее эффективным) регулированием платежных резервов и потребностей в инвестициях для выполнения поставленных финансовых задач. Данные меры, прежде всего, должны быть направлены на стимулирование улучшения инвестиционных показателей исходя из ресурсных возможностей экономики промпредприятия.

Недостаточность или избыток ресурсов на стадии упадка организации ведет к тому, что любое решение может стать решающим для организации и привести к финансовому краху или наоборот многократно повысить эффективность экономики промпредприятия. В процессе мониторинга необходимо выявить факторы риска неустойчивости. При использовании неадаптированных моделей мониторинга как правило не учитывается весь спектр внешних факторов риска, свойственных российским условиям: финансовая обстановка в стране, темпы инфляции, условия кредитования, особенности налоговой системы и т.д. Поэтому для большей объективности необходимо оценивать факторы неустойчивости с помощью методов интегральной оценки. В рамках мониторинга проводится систематическое отслеживание новых тенденций и событий, которые могут повлиять на устойчивость социально-экономических процессов и создать возможности развития экономики промышленности.

На ранних и на поздних стадиях жизненного цикла деятельности промышленного предприятия поддержание устойчивости его экономики возможно за счет регулирования ресурсного потенциала для получения ожидаемых результатов. Экономическая устойчивость обеспечивается механизмами, состоянием которых недостаточно эффективно для оценки состояния промпредприятий, как в текущем периоде, так в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Необходимо использовать скрытые внутренние резервы улучшения экономической устойчивости, которые можно получить путём рационального распределения ресурсов по направлениям инвестиционной деятельности. Приоритетами проведения

мониторинга на всех стадиях жизненного цикла является предотвращение и исключение банкротства как крайней степени неустойчивости предприятия, путем обеспечения неснижаемых темпов роста и прироста показателей эффективности его деятельности. Мониторинг ресурсного потенциала позволяет регулировать в заданных границах основные параметры производственного и кадрового потенциала, и как итог влиять на экономическую устойчивость и результативность организации.

Таким образом, на поздних стадиях жизненного цикла необходим учет возможностей, обеспечивающих способность промпредприятия адаптировать и перестраивать свою деятельность, успешно выполнять свои основные бизнес-процессы. Мониторинг становится важным фактором, определяющим тип мер реструктуризации и требования организации к составу ресурсов и компетенций. От активного мониторинга и проведения реструктуризации зависит возможность обеспечения устойчивого развития промпредприятия.

В результате упадка организации, как правило, она приходит к выбору из альтернатив: постепенный или быстрый выход промпредприятия из рынка. В такой ситуации жизненного цикла организации одной из наиболее опасных угроз крайней экономической неустойчивости предприятия является банкротство. Причины банкротства промпредприятий, как правило, связаны с ошибками в финансовых решениях или невыполнением долговых обязательств. Риск банкротства может быть не только итогом ошибочных решений, так и последствием реализации недостаточно обоснованных крупных проектов. Для противодействия факторам банкротства необходима реструктуризация состава статей актива и пассива, а также рациональное регулирование ресурсного потенциала предприятия.

В современных условиях мониторинг показателей, характеризующих факторы, влияющие на экономическую устойчивость, имеет решающее значение в противодействии негативным тенденциям изменения финансового и экономического состояния предприятия. В кризисной ситуации повышается роль санации в управлении предприятием. На основе стратегии и тактики проведения санации предприятие сможет предотвратить банкротство и выйти из кризисного состояния. Санация оказывает влияние на возможность привлекать дополнительный капитал и рассчитываться по своим обязательствам. От итогов санации предприятия во многом зависит финансовая и коммерческая привлекательность предприятия. При этом многие малые и средние предприятия рискуют стать банкротами из-за невозможности обеспечения оптимальной структуры финансирования. Предупреждение банкротства предприятия имеет важное значение для кредиторов и собственников бизнеса. На возникновение угрозы банкротства влияют разнообразные факторы, которые, можно оценить посредством диагностики и анализа финансового состояния.

Заключение

Таким образом, мониторинг факторов в жизненном цикле организации включает оценку переменных и постоянных значений показателей, которые характеризуют влияние внешней среды на объем реализуемой продукции, снижения

темпов производства и на размер получаемой прибыли. На начальных стадиях жизненного цикла одним из факторов устойчивого развития является обеспечение безубыточности производства и наращивание инвестиций. На стадиях роста и зрелости следует контролировать рост производства и инвестиций. Учет таких факторов позволит повысить степень устойчивого развития промпредприятия. В итоге мониторинг динамических процессов и факторов в жизненном цикле организации является основой регулирования состояния и движения ресурсов организации, что не только предотвращает и исключает крайнюю степень неустойчивости предприятия, но и способствует неснижаемым темпам роста и прироста всех показателей её деятельности. Результаты мониторинга позволяют рационально управлять ресурсами, выявлять перспективные направления и изменения среды, которые со временем могут формировать конкурентные горизонты развития организации.

Аннотация

рассмотрены вопросы антикризисного управления устойчивым развитием на основе мониторинга динамических процессов и факторов, влияющих на состояние экономической устойчивости промышленного предприятия на различных этапах его жизненного цикла. Раскрыты особенности динамических процессов и факторов, влияющих на экономическое состояние, в зависимости от социально-экономических условий деятельности предприятия в условиях кризиса.

Ключевые слова: антикризисное управление, мониторинг, устойчивое развитие предприятия, динамические процессы, жизненный цикл организации.

Streszczenie

W artykule rozpatrywane są pytania zarządzania zrównoważonym rozwojem na podstawie monitoringu procesów dynamicznych i czynników wpływających na stan stabilności gospodarczej przedsiębiorstwa przemysłowego na różnych etapach jego cyklu życiowego. Pokazano cechy charakterystyczne procesów i czynników dynamicznych w zależności od społeczno-gospodarczych warunków działalności przedsiębiorstw.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, monitoring, zrównoważony rozwój przedsiębiorstwa, procesy dynamiczne, cykl życiowy organizacji.

Summary

Managerial problems are examined regarding sustainable development of Industrial Enterprise (IE) on the Base of Monitoring Dynamic Processes and Factors influencing IE State at different stages of its Life Cycle. Peculiarities of Processes and Factors are uncovered for different social-economic conditions of Enterprise activity in a crisis.

Key words: crisis management, monitoring, sustainable development of enterprise, dynamic processes, social-economic conditions.

Список использованной литературы:

1. Обеспечение устойчивого развития агропромышленных предприятий на основе селекции инструментов антикризисной реструктуризации / Н.Ю. Псарева, Л.В. Шульгина, С.В. Овсянников // ФЭС. – Воронеж, 2015, №11, с. 44–48
2. Промышленное производство в России. 2016: Стат.сб. / Росстат. - М., 2016, с. 347
3. Рост ресурсного потенциала и управление инновациями как основа формирования стратегии кризисоустойчивого развития / С.В. Овсянников, Е.Ю. Давыдова // Организатор производства. – Воронеж, 2015, №2 (65), с. 95–101
4. Стратегический менеджмент. Создание конкурентного преимущества [Текст] / А.А. Томпсон, М. Питереф, Дж. Гэмбл, А. Стрикленд. – М.: Вильямс, 19-е изд, 2016, с. 592.
5. Управление инвестиционной и инновационной деятельностью предприятия: учеб. пособие [Текст] / Л.В. Брянцева, С.В. Овсянников, Е.Ю. Давыдова. – Воронеж.: Издательство ВГАУ, 2016, с. 139.

Literature:

1. Sustainable development of agro industrial enterprises on the basis of selection of the instruments of anticrisis restructuring / N.Yu. Psareva, L.V. Shulgin, S.V. Ovsyannikov // FES. – Voronezh, 2015, No. 11, p. 44–48
2. Industrial production in Russia. 2016: Stat.SB. / Rosstat. - M., 2016, p. 347.
3. Growth of resource potential and innovation management as OS-Nova, the formation of a strategy for resilient development / S.V. Ovsyannikov, E.Yu. Davydov // Production Organizer. – Voronezh, 2015, №2 (65), p. 95–101
4. Strategic management. Creating competitive advantage [Text] / A.A. Thompson, M. Peteraf, John. Gamble, A.J. Strickland. – M.: Williams, 19th ed., 2016, p. 592.
5. Management of investment and innovative activity of enterprise: textbook. the allowance [Text] / L.V. Bryantseva, S.V. Ovsyannikov, E.Yu. Davydov, Voronezh.: Publishing house of Voronezh state agrarian University, 2016, p. 139.

Ирина Беляева

д.э.н., профессор
Департамента «Корпоративные финансы и корпоративное управление»
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Москва

Ольга Данилова

д.э.н., профессор, заместитель декана
Департамента «Корпоративные финансы и корпоративное управление»
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Москва

КОРПОРАТИВНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКИХ КОМПАНИЯХ

KORPORACYJNA SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ANTYKRYZYSOWE KIEROWANIE W ROSYJSKICH SPÓŁKACH

CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY AND CRISIS MANAGEMENT IN RUSSIAN COMPANIES

Введение

Формирование корпоративной социальной ответственности (КСО) в российском бизнесе проходит в соответствии общемировыми тенденциями усиления стратегического характера КСО, ориентированной на создание ценности для бизнеса и общества как результата взаимодействия заинтересованных сторон. Исследования современной корпоративной практики свидетельствуют, что актуальным вопросом, имеющим существенное значение, является необходимость интеграции КСО в систему корпоративного управления, что является действенным фактором

в системе управления антикризисным развитием компаний. Стратегия успешной реализации корпоративной социальной ответственности требует определенной системы взаимодействия между руководством компании, советом директоров, акционерами и другими заинтересованными лицами, обеспечивающей выполнение социальных программ. Четкое определение порядка интеграции принципов корпоративной социальной ответственности в систему корпоративного управления, позволит обеспечить решение приоритетных задач устойчивого развития российских компаний.

Практика корпоративной социальной ответственности и проблемы ее интеграции в систему корпоративного управления

Формирование систем корпоративного управления и КСО зависит от ряда факторов[1]:

- Нормативно – правовая база регламентирует деятельность всех органов управления корпорацией: совет директоров, общее собрание акционеров и правление. Данная регламентация актуальна и для распределения вопросов социальной ответственности.
- Культурно-исторические особенности формируют общую модель корпоративного управления и корпоративной социальной ответственности, обуславливая их специфику, в т.ч. структуру акционерного капитала, количественный и качественный состав совета директоров и правления. При этом каждая модель уникальна для страны.
- Принципы корпоративного управления обязательны для формирования цивилизованного бизнеса, особенно для международных компаний. При этом соблюдение принципов корпоративного управления отражается на социальной политике компании.
- Международные стандарты в области корпоративного управления и корпоративной социальной ответственности позволяют формировать имидж и поддерживать деловую репутацию корпорации, обеспечивать инвестиционную привлекательность.

Существует прямая связь между финансовыми и нефинансовыми аспектами деятельности компаний. Нефинансовый отчет позволяет определить стратегию компании, конкретные мероприятия и результаты ее реализации, какой ценой компания достигает поставленных целей. Сам факт предоставления отчёта в публичное пространство говорит о том, что компания движется по пути повышения информационной открытости и прозрачной деятельности. Социально ответственная деятельность становится фактором укрепления репутации компании, роста ее инвестиционной привлекательности. Проведение системной социальной политики требует значительных инвестиций, эффект от которых отложен во времени и отразится на финансовых показателях компании лишь через некоторое время [3].

Взаимосвязь между корпоративной социальной ответственностью и корпоративным управлением осуществляется по направлениям [2]:

- корпоративных ценностей;

- распределения ответственности и компетенций, при разработке и принятии стратегических решений;
- управления рисками;
- определения объема и раскрытия информации о хозяйственных и других видах деятельности;
- формирования подотчетности, в т.ч. в экономических, социальных и этических вопросах.

Рассмотрение корпоративной социальной ответственности в качестве подсистемы корпоративного управления, требует определения принципов, на которые необходимо опираться в ходе реализации корпоративных социальных проектов (см. рисунок 1).

1. Принцип системности обеспечивает эффективность реализации корпоративной социальной ответственности. Социальные проекты и экологическая деятельность компании определяются их общественной значимостью, направленностью реализуемых мероприятий на удовлетворение потребностей всего населения страны.
2. Принцип комплексности означает скоординированность всех видов деятельности компании (экономической, экологической, социальной).
3. Принцип транспарентности и подотчетности требует обеспечения прозрачности всех социально ответственных действий компании, обязательную подготовку нефинансовой отчетности и регулярную подотчетность перед своими заинтересованными лицами в соответствии с принятыми обязательствам и действующим международным и национальным стандартами.



Рисунок 1 – Принципы корпоративной социальной ответственности как подсистемы корпоративного управления

4. Включенность всех мероприятий в основную хозяйственную деятельность предполагает, что при разработке и принятии общей бизнес-стратегии управление осуществляется как на оперативном, так и на стратегическом уровнях.
5. Существенность мероприятий предполагает приоритетную реализацию социальных проектов, имеющих практическую значимость для местных сообществ или страны в целом.
6. Принцип установления обратной связи означает, что заинтересованные лица ожидают от компании своевременной адекватной реакции на оценку и критику в отношении реализации проектов корпоративной социальной ответственности.

Ориентация на вышеприведенные принципы как подсистемы корпоративного управления позволяют предпринять определенные действия по интеграции корпоративной социальной ответственности в систему корпоративного управления. Однако прежде чем приступать к характеристике действий по встраиванию элементов корпоративной социальной ответственности в систему корпоративного управления, необходимо остановиться на следующих позициях [4].

Основной задачей корпоративного управления является создание механизмов, обеспечивающих баланс интересов собственников, вне зависимости от их вклада в корпорацию, и других внутренних и внешних стейкхолдеров. В данном аспекте речь должна идти о четком распределении компетенций между органами управления корпорацией в отношении и вопросов корпоративной социальной ответственности. Не следует забывать и о необходимости управления нефинансовыми рисками, поскольку запланированные мероприятия могут столкнуться с серьезным сопротивлением разных групп стейкхолдеров.

Достижение стратегических целей компании и организация эффективного взаимодействия со всеми заинтересованными лицами возможно при встраивании элементов корпоративной социальной ответственности в систему корпоративного управления. Пошаговая схема интеграции может быть признана универсальной (рисунок 2).

Алгоритм интеграции корпоративной социальной ответственности в систему корпоративного управления может быть дополнен мероприятиями в соответствии со спецификой деятельности компании и особенностями развития территории присутствия.

Сложность задач реализации корпоративной социальной ответственности, ее интеграции в систему корпоративного управления, необходимость формирования социально-ориентированной корпоративной стратегии делает целесообразным создание в рамках советов директоров корпораций комитетов по корпоративной социальной ответственности.

Функции комитетов могут быть определены следующим образом [2]:

1. Организация мероприятий по управлению процессами реализации корпоративной социальной ответственности в системе корпоративного управления.
2. Развитие коммуникаций со всеми группами заинтересованных сторон для консультаций по определению основных направлений производственно-хозяйственной и социальной деятельности компании.

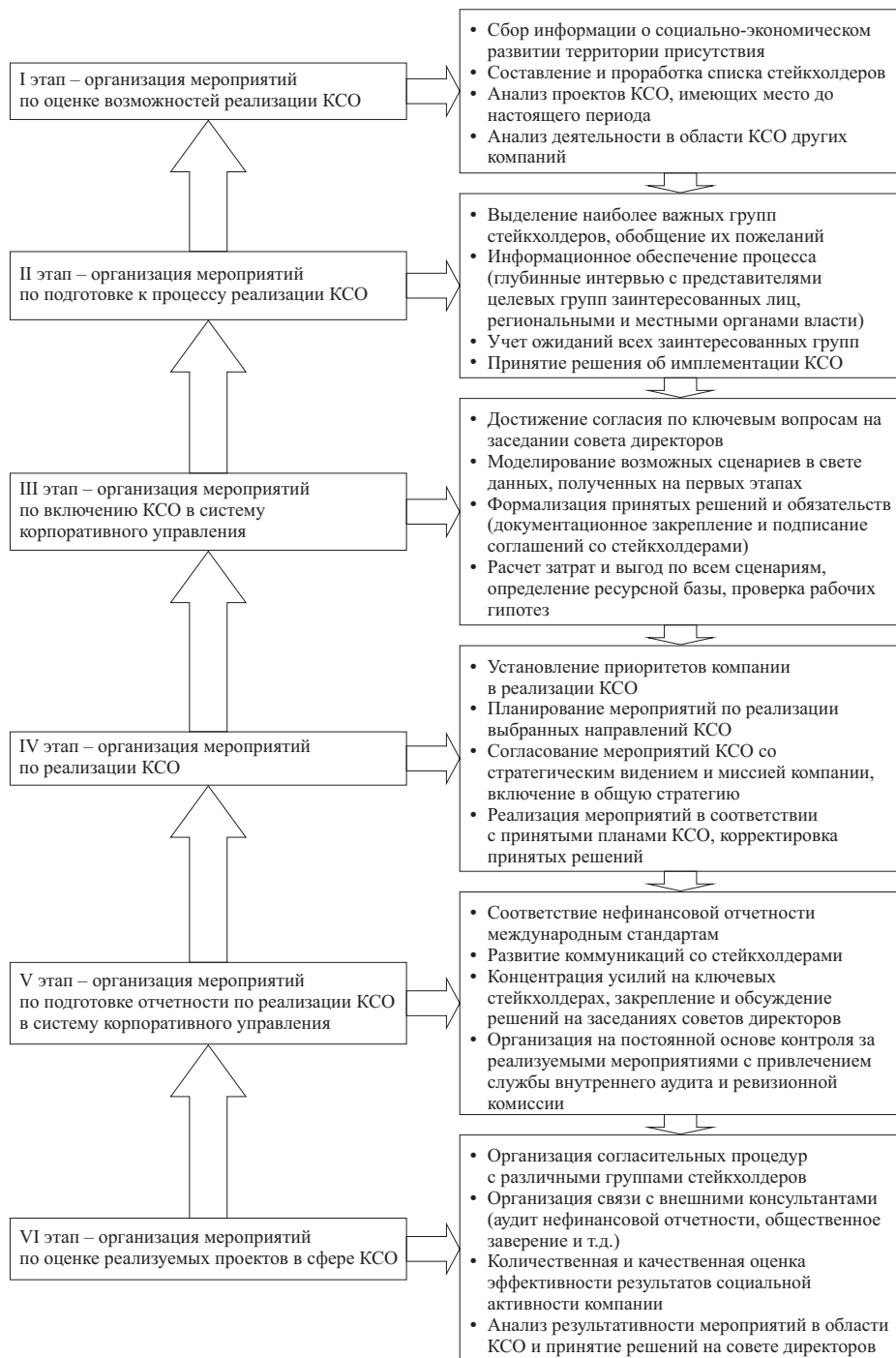


Рисунок 2 – Алгоритм интеграции КСО в систему корпоративного управления

3. Организация и проведение сравнительного анализа с деятельностью в области корпоративной социальной ответственности с конкурентами.
4. Участие в составлении карты нефинансовых рисков.
5. Координация и развитие внутренних коммуникаций в компании, организация взаимодействия со всеми структурными подразделениями, задействованными в реализации корпоративной социальной ответственности.
6. Участие в подготовке нефинансовой отчетности, организации общественного заверения, в диалоге с ключевыми стейкхолдерами.
7. Организация оценки эффективности деятельности компании в области корпоративной социальной ответственности.
8. Оказание помощи соответствующим подразделениям в подготовке редакции стратегии и миссии компании с учетом задач реализации принципов корпоративной социальной ответственности.
9. Определение круга ключевых стейкхолдеров, описание обязательств компании перед ними для подготовки предложений по формированию общей корпоративной стратегии.
10. Постоянный мониторинг условий и результатов реализации проектов по корпоративной социальной ответственности, подготовка предложений по корректировке планов в совет директоров.

Учитывая масштабность и сложность задач управления социальных проектов, следует поддержать инициативу по формированию и определению функциональных обязанностей менеджеров корпорации, ответственных за решение социально-ответственных вопросов, Круг вопросов можно очертить следующим образом:

- Экология и охрана окружающей среды;
- Бизнес-этика в системе корпоративного управления;
- Планирование и реализация мероприятий социальной деятельности компании;
- Развитие коммуникаций с внешними и внутренними стейкхолдерами;
- Анализ и прогнозирование нефинансовых рисков;
- Координация деятельности в области принятия и реализации стратегических решений;
- Подготовка проектов и реализация политики в области корпоративной социальной ответственности;
- Подготовка нефинансовой отчетности и пр.

К числу вопросов, имеющих особую важность, следует отнести выстраивание деятельности комитетов по корпоративной социальной ответственности в соответствии с приоритетами социальной ответственности. В крупных корпорациях (особенно транснациональных) возможен вариант создания департаментов по корпоративной социальной ответственности и устойчивому развитию [5]. Для обеспечения эффективной работы подразделения важно установить тесные связи между исполнительным руководством и советом директоров. Вариантом решения данной проблемы может быть введение должностей линейных менеджеров по корпоративной социальной ответственности. Другой вариант - введение в состав

совета директоров члена совета, в обязанности которого будет входить курирование Комитета по корпоративной социальной ответственности.

В настоящее время в компаниях идет формирование особого типа менеджмента, сфокусированного на корпоративной социальной ответственности и устойчивом развитии и основанного на интеграции социальной ответственности в бизнес-процессы. Предположительно, индикаторами интеграции корпоративной социальной ответственности в бизнес-процессы могут служить следующие показатели:

- вовлеченность топ-менеджмента в реализацию корпоративных социальных программ;
- уровень квалификации менеджеров, ответственных за реализацию корпоративных социальных программ;
- наличие социальных и экологических целей и задач в корпоративной и бизнес-стратегии развития компании;
- наличие программ КСО, затрагивающих процессы закупки сырья, производства, продаж и послепродажного обслуживания;
- возможность отказаться от реализации социальных программ без ущерба для остальных бизнес-процессов;
- информированность рядовых сотрудников о реализуемых компанией социальных, экологических, благотворительных программах;
- понимание сотрудниками целей и эффектов от программ КСО (этот показатель свидетельствует также об уровне работы с персоналом в компании в целом, степени развития корпоративной культуры, наличии обратной связи с сотрудниками).

Для формирования в корпорации эффективной системы корпоративного управления с внедрением элементов корпоративной социальной ответственности необходимо четко определить корпоративные процедуры и соответствующие компетенции и полномочия всех субъектов корпоративного управления. В данном случае вопросы решаются не только применением норм корпоративного законодательства, но использованием процедур и механизмов, которые компания может ввести в целях соблюдения интересов различных групп стейкхолдеров. Самостоятельно разрабатывая нормативы и внедряя правила социально ответственной деятельности в соответствии с собственными представлениями и лучшими практиками, корпорации осуществляют определенные действия в целях информирования и объяснения собственных инициатив в области корпоративной социальной ответственности. Высшее исполнительное руководство и совет директоров должны обеспечивать применение политики социальной ответственности в указанной области в ежедневной работе компании. Совет директоров следит, чтобы в долгосрочной перспективе корпоративная стратегия соответствовала социально ответственному развитию компании и интересам стейкхолдеров. Для реализации этой позиции на практике необходимо четкое распределение компетенций между субъектами корпоративного управления по вопросам корпоративной социальной ответственности.

Целесообразно сформировать матрицу профессиональных компетенций совета директоров и менеджмента, как основных органов управления компаний. В таблице 1 представлена условная матрица профессиональных компетенций, которыми должны обладать члены совета директоров и правления. При этом рамки данной матрицы могут быть расширены, исходя из специфики и рода деятельности компании.

Инструментом корпоративного управления, который позволяет систематизировать все инициативы компании в нефинансовой сфере и информировать всех внешних и внутренних стейкхолдеров о принципах, целях, результатах и перспективах своей деятельности является нефинансовая отчетность. Она позволяет через информацию о нефинансовой деятельности компании достигнуть доверия заинтересованных сторон.

Таблица 1 – Матрица профессиональных компетенций совета директоров и менеджмента компании

Компетенции (умение, знания)	Совет директоров	Правление
Экспертное знание финансов	х	х
Риск-менеджмент	х	х
Стратегическое управление	х	
Нормативно-правовая база	х	х
Кадровая политика	х	х
Система вознаграждения и мотивации менеджмента	х	
Контроль и аудит	х	
Взаимодействие с инвесторами	х	х
Взаимодействие с прочими стейкхолдерами		х
Социальная политика компании	х	х

Нефинансовая отчетность представляет собой сложную систему предоставления информации, которая отражает практически все социально значимые направления деятельности компании, дает оценку их последствий, обозначает ключевых стейкхолдеров, государственные регулирующие органы, акционеров и др. Естественным становится вопрос об унификации подачи информации, что особенно важно с точки зрения предупреждения и снижения нефинансовых рисков при разработке и принятии управленческих решений [6]. Внедрение в практику корпоративного управления единого стандарта нефинансовой отчетности, основные параметры которого удовлетворят интересы всех групп заинтересованных сторон, позволит отечественным компаниям не только продемонстрировать достигнутые результаты в реализации корпоративной социальной ответственности и устойчивого развития, но и определить возможности конкурентов в данной сфере, расширить практику положительного опыта взаимодействия ключевых групп влияния, оценить имеющуюся ресурсную базу. Подготовка к публикации

нефинансовой отчетности в российской практике деятельности публичных компаний должна стать обязательной процедурой наравне с подготовкой финансовой отчетности.

Заклучение

Анализ практики предоставления нефинансовой отчетности показывает, что ее критерии и показатели являются индикаторами инвестиционной привлекательности компании, а сама отчетность должна составляться в соответствии с ведущими мировыми стандартами при обязательном независимом аудите. Для отечественного бизнеса обязательной должна стать проработка международных стандартов с позиции их использования в корпоративной практике. В этом смысле, интеграция корпоративной социальной ответственности в систему корпоративного управления и разработка единого стандарта нефинансовой отчетности является перспективным направлением формирования национальной стратегии корпоративной социальной ответственности в Российской Федерации.

Аннотация

Управление антикризисным развитием компании предполагает установление предварительных мер, применение которых позволит сохранить жизнеспособность компании и достигнуть намеченных целей. Реализация идей корпоративной социальной ответственности способствует формированию конкурентных преимуществ в интересах устойчивого развития компании. В статье отражена точка зрения авторов о значительном влиянии корпоративной социальной ответственности на управление антикризисным развитием компании поскольку позволяет значительно снизить финансовые риски. Интеграция корпоративной социальной ответственности в систему корпоративного управления позволит учесть социально-экономические изменения при разработке стратегий компании. В Принципы корпоративной социальной ответственности исследуются как подсистема корпоративного управления, представлен алгоритм интеграции корпоративной социальной ответственности в систему корпоративного управления, матрица профессиональных компетенций совета директоров и менеджмента компании.

Ключевые слова: антикризисное управление, корпоративная социальная ответственность, корпоративное управление, функциональные обязанности менеджеров, стейкхолдеры, алгоритм интеграции корпоративной социальной ответственности в систему корпоративного управления.

Streszczenie

Zarządzanie antykrzysowym rozwojem firmy zakłada ustanowienie wstępnych środków, których stosowanie pomoże utrzymać rentowność firmy i osiągnąć jej cele. Realizacja idei społecznej odpowiedzialności biznesu przyczynia się do kształtowania przewag konkurencyjnych w interesie zrównoważonego rozwoju firmy. Artykuł odzwierciedla punkt widzenia autorów na znaczący wpływ społecznej odpowiedzialności biznesu na zarządzanie przeciwdziałaniem recesji w firmie, ponieważ znacznie zmniejsza ryzyko

finansowe. Włączenie społecznej odpowiedzialności biznesu do systemu ładu korporacyjnego pozwoli uwzględnić zmiany społeczne i gospodarcze przy opracowywaniu strategii firmy. Zasady społecznej odpowiedzialności biznesu są analizowane jako podsystem ładu korporacyjnego, przedstawiono algorytm integracji społecznej odpowiedzialności biznesu z systemem ładu korporacyjnego, matrycę kompetencji zawodowych zarządu i kierownictwa firmy.

Słowa kluczowe: zarządzanie anty kryzysowe, społeczna odpowiedzialność biznesu, zarządzanie korporacyjne, obowiązki zawodowe menedżerów, interesariusze, algorytm integracji społecznej odpowiedzialności biznesu do systemu zarządzania korporacyjnego.

Summary

Management of anti-crisis development of the company involves the establishment of interim measures, the application of which will allow to preserve the viability of the company and to achieve our goals. The implementation of ideas of corporate social responsibility contributes to the formation of competitive advantages for the sustainable development of the company. The article reflects the authors' point of view about the significant influence of corporate social responsibility on the management of anti-crisis development of the company because it allows to significantly reduce financial risks. Integration of corporate social responsibility in corporate governance will take into account socio-economic changes in the development strategies of the company. In the Principles of corporate social responsibility are examined as a subsystem of corporate governance, presented the algorithm of integrating corporate social responsibility in the corporate governance system, the matrix of professional competencies of the Board of Directors and management of the company. Management of anti-crisis development of the company involves the establishment of interim measures, the application of which will allow to preserve the viability of the company and to achieve our goals. The implementation of ideas of corporate social responsibility contributes to the formation of competitive advantages for the sustainable development of the company. The article reflects the authors' point of view about the significant influence of corporate social responsibility on the management of anti-crisis development of the company because it allows to significantly reduce financial risks. Integration of corporate social responsibility in corporate governance will take into account socio-economic changes in the development strategies of the company. In the Principles of corporate social responsibility are examined as a subsystem of corporate governance, presented the algorithm of integrating corporate social responsibility in the corporate governance system, the matrix of professional competencies of the Board of Directors and management of the company.

Key words: crisis management, corporate social responsibility, corporate governance, functional responsibilities of managers, stakeholders, algorithm integration of corporate social responsibility in corporate governance.

Список литературы:

1. Экологический отчет ПАО «Газпром» за 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [//www.gazprom.ru](http://www.gazprom.ru)
2. Беяева И.Ю., Харчилава Х.П., Пухова М.М. Особенности интеграции корпоративной социальной ответственности в сфере распределения функций и полномочий между руководством корпорации// Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление», 2015, № 4, с. 219.
3. Данилова О.В. Социальная ответственность бизнеса в системе рыночного хозяйства (теоретико-экономический аспект) диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Финансовая академия. Москва, 2009.
4. Беяева И.Ю., Пухова М.М. Совершенствование системы корпоративной социальной ответственности путем интеграции в систему корпоративного управления// Вестник Самарского государственного экономического университета.- 2016-№ 1(135), с. 80.
5. Данилова О.В. Социальные риски российских корпораций // В сборнике: Современные корпоративные стратегии и технологии в России сборник научных статей. Москва, 2017, с. 52–60.
6. Псарева Н.Ю. Оценка уровня корпоративной социальной ответственности/Н.Ю.Псарева: Социальная ответственность бизнеса как фактор устойчивого развития экономики: сборник статей/ науч. ред. д.э.н., проф. Н.Ю. Псарева, отв. за выпуск, к.э.н., доцент О.Н. Кондрашина.-М.:ИД «АТИСО», 2014, с. 160–164.

Андрей Владимирович Рублевский

аспирант Полоцкого государственного университета кафедры экономики,
управления и экономической теории

**ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА НАНИМАТЕЛЯ
И СОБСТВЕННИКА ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ ЕВРАЗИЙ-
СКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА
В КОНТЕКСТЕ ИННОВАЦИЙ АНТИКРИЗИСНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

**KSZTAŁTOWANIE INSTYTUCJI WYNAJĘCIA
I WŁAŚCICIELA LOKALU MIESZKALNEGO
EUROAZJATYCKIEJ UNII GOSPODARCZEJ
W RAMACH INNOWACJI ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

**THE FORMATION OF THE INSTITUTION OF TENANT
AND OWNER OF THE RESIDENTIAL PREMISES
OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION
IN THE CONTEXT OF THE INNOVATION
OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT**

Введение

Кризисные явления – банкротство физического и юридического лица – возникающие в рыночных экономиках стран-участников Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), способны оказывать негативное влияние на качество социального капитала Союзного образования. В этой связи необходимо внедрять инновации в область экономико-правовой институциональной среды для создания эффективных норм антикризисного управления социально-экономическими институтами (в институциональной экономике мы обозначаем их термином «институты социального капитала»). Для этого осуществляется разработка и развитие институциональных методов построения социального капитала стран-участников Евразийского экономического союза, которая обеспечит

теоретико-методологической базой проблемные вопросы, требующие применения антикризисного управления¹. Представленная методика выявляет и формирует социально-экономические образования институциональных акторов, действующие в рамках специфических норм и обязательно сопровождаемые формируемой стоимостью или ее эквивалентами, что способно положительно или отрицательно влиять на экономику Союза и качество социального капитала в ЕАЭС². По-нашему определению, институты социального капитала – *нематериальные социально-экономические формации институциональных акторов, направленные на достижение положительного экономического эффекта: выгоды или прибыли в денежном или ином выражении, посредством устойчивых формальных и неформальных норм*. С точки зрения институциональной экономики, институты социального капитала отличаются от других институтов институциональной среды своей экономической направленностью институциональных акторов – на получение прибыли или выгоды, что, в свою очередь, формирует стоимость³.

Формирование одного из институтов социального капитала – института нанимателя и собственника жилого помещения – обращает внимание на недостаточную эффективность существующих норм жилищного права в условиях рыночной экономики: когда актор данного института лишается источника дохода, например, на рынке труда, он не способен оплачивать счета за жилое помещение и жилищно-коммунальные услуги, что может повлечь применение в отношении него санкций, и нарушит конституционное право на жилое помещение. Кроме того, может образоваться задолженность по оплате за пользование жилыми помещениями и жилищно-коммунальными услугами перед коммунальными службами и государством.

Основная часть

Формирование института нанимателя и собственника жилого помещения начинается с выявления его формальных и неформальных норм. Поскольку мы создаем формальный институт, то в его основании будут находиться нормы Конституций, Кодексов и иных нормативно-правовых документов. Методика формирования данного института в ЕАЭС имеет следующую структуру:

1. определение нормативных правовых актов, действующих в ЕАЭС, (Конституция, Кодексы и производные от них нормативно-правовые документы);
2. определение правовых норм института в статьях Конституций;
3. выделение правовых норм в Жилищных кодексах, определяющих основания для возникновения прав институциональных акторов формируемого института;
4. выделение правовых норм в Жилищных кодексах, определяющих право институциональных акторов на владение или пользование жилым помещением;

¹ А.В. Черновалов, П.В. Солодуха, П.В. Черновалов, Нравственный институционализм: основы новой экономической программы исследований в 21 веке. // Экономические системы, № 4, 2016, с. 4–10.

² А.В. Черновалов, Институционализм: предмет и методы, Брест, 2010, с. 24–31.

³ А.В. Рублевский, Социальный капитал и социально-экономическая сеть: расширение предмета исследований институциональной экономики, Новополоцк, 2016, с. 55–60.

5. определение нормативно-правовых документов подтверждающих право институционального актора на владение или пользование жилым помещением;
6. выделение правовых норм в Жилищных кодексах, требующих обязательной оплаты за пользование жилым помещением и жилищно-коммунальными услугами, на основании нормативно-правовых документов подтверждающих право пользования по найму или владение жилым помещением институциональным актором;
7. выделение правовых норм о сроках оплаты;
8. определение норм предусматривающих санкции за нарушение сроков оплаты;
9. определение количества акторов института;
10. определение формируемой стоимости акторами института.

По принципам основания института социального капитала (нормы, сообщество акторов и формируемая стоимость), представим определение института нанимателя и собственника жилого помещения – *это сообщество институциональных акторов формирующее стоимость на основании норм нанимателя или собственника жилого помещения*⁴.

Законодательные нормы необходимые для формирования данного института стран-участников Евразийского экономического союза содержатся в Конституциях, Жилищных кодексах (в Армении – в Гражданском кодексе) и других нормативно-правовых документах. Статьи Конституций стран Союза: часть 1 статья (далее – ст.) 15 Конституции Российской Федерации (далее – РФ) с последними поправками от 21 июля 2014 г.⁵, пункт (далее – п.) 2 ст. 4 Конституции Республики Казахстан (далее – РК_(каз)) в редакции от 10 марта 2017 г.⁶, ст. 137 Конституции Республики Беларусь (далее – РБ) с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.⁷, ст. 6 Конституции Республики Армения (далее – РА) в редакции от 6 ноября 2015 г.⁸, п. 1 ст. 6 Конституции Республики Кыргызстан (далее – РК_(кыр)) в редакции от 27 июня 2010 г.⁹, – одинаково утверждают высшую юридическую силу конституциональных норм, по отношению к нормам, нижестоящих законодательств. В Конституциях четырех стран Союза прописана правовая норма, которая является основанием для формирования института нанимателя и собственника жилого помещения: «каждый имеет право на жилище» – согласно части 1 ст. 40 Конституции РФ, ст. 48 Конституции РБ, ст. 31 Конституции РА, п. 1 ст. 46 Конституции РК_(кыр). В Конституции РК_(каз) в п. 2 ст. 25, не утверждается право на жилище, но «создаются условия для обеспечения граждан жильем».

Формальные нормы института нанимателя и собственника жилого помещения стран Союза содержатся в Жилищных кодексах: Российской Федерации

⁴ А.В. Рублевский, Социальный капитал и социально-экономическая сеть... ,с. 55–60.

⁵ См.: Конституция Российской Федерации в редакции от 21 июля 2014 г.

⁶ См.: Конституция Республики Казахстан в редакции от 10 марта 2017 г.

⁷ См.: Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. – Минск, 2015.

⁸ См.: Конституция Республики Армения в редакции от 6 ноября 2015 г.

⁹ См.: Конституция Республики Кыргызстан в редакции от 27 июня 2010 г.

(далее – ЖК РФ) в редакции от 28 декабря 2016 г.¹⁰, Республики Казахстан (далее – ЖЗ РК) с изменениями и дополнениями по состоянию на 22 декабря 2016 г.¹¹, Республики Беларусь (далее – ЖК РБ) в редакции от 28 августа 2012 г.¹², Республики Кыргызстан (далее – ЖК РК) в редакции от 9 июля 2013 г.¹³, и Гражданском кодексе Республики Армения (далее – ГК РА) в редакции от 30 декабря 2015 г.¹⁴.

На следующем этапе формирования института, мы устанавливаем основания возникновения жилищных прав акторов данного института, которые возникают в результате правовых действий на основании ст. 10 ЖК РФ, ст. 22 ЖК РБ, п. 1 ст. 10 ГК РА, п. 1 ст. 16 ЖК РК, кроме ЖЗ РК (норма не обнаружена): из договоров и иных сделок; из актов государственных органов и актов органов местного самоуправления; из судебных решений; членства в организациях застройщиков, товариществах собственников; в результате приобретения имущества по основаниям, допускаемым законом; вследствие иных действий граждан и юридических лиц.

Основаниями возникновения прав владения и пользования жилым помещением, формирующими институт нанимателя и собственника жилого помещения в ЕАЭС, являются следующие статьи: ст. 10 ЖК РФ, ст. 12 ЖЗ РК, ст. 23 ЖК РБ, п. 1-6 ст. 172, п. 2 ст. 204, ст. 561, ст. 171, ст. 167, п.1 ст. 40, ст. 261, ст. 571, ст. 594, ст. 660, ст. 1213, ст. 1235 ГК РА, ст. 15, ст. 26, ст. 49 и п. 9 ст. 38 ЖК РК. В результате, мы можем определить общие нормы основания возникновения прав владения и пользования жилым помещением для стран Союза:

- в результате приобретения в собственность жилого помещения;
- строительство дома (части дома);
- договор найма (поднайма) или аренды жилого помещения;
- внесение членом жилищного (жилищно-строительного) кооператива всей суммы паевого взноса за жилое помещение;
- завещательный отказ и получение жилища по наследству или в порядке универсального правопреемства;
- договор пожизненного содержания с иждивением или договор на доверительное управление имуществом (в частности, жилищем) подопечного органа опеки и попечительства;
- приватизации государственного имущества физическим или юридическим лицом;
- предоставление жилища в качестве компенсации за утрату жилища, находившегося в частной собственности;
- владение имуществом по договору об ипотеке;
- на основании договора ренты;
- по договору дарения;
- по основаниям завещательного поручения.

¹⁰ См.: Жилищный кодекс Российской Федерации в редакции от 28 декабря 2016 г.

¹¹ А.В. Черновалов, П.В. Солодуха, П.В. Черновалов, Нравственный институционализм: основы новой экономической программы исследований в 21 веке. // Экономические системы, № 4, 2016, с. 4–10.

¹² А.В. Черновалов, Институционализм: предмет и методы, Брест, 2010, с. 24–31.

¹³ А.В. Рублевский, Социальный капитал и социально-экономическая сеть: расширение предмета исследований институциональной экономики, Новополоцк, 2016, с. 55–60.

¹⁴ См.: Гражданский кодекс Республики Армения в редакции от 30 декабря 2015 г.

Нормативно-правовыми документами, формирующими институт нанимателя и собственника жилого помещения стран ЕАЭС, согласно ст. 30, части 1 ст. 49 и части 1 ст. 60 ЖК РФ, п. 1 ст. 11 ЖЗ РК и п. 3 ст. 236 Гражданского кодекса РК_(каз) в редакции от 12 января 2012¹⁵, части 1 ст. 49 и ст. 66 ЖК РБ, ст. 173 и ст. 663 ГК РА, ст. 15, ст. 26, ст. 49 и п. 9 ст. 38 ЖК РК, являются: нормативно-правовые акты подтверждающие право собственности физических и юридических лиц на жилое помещения; договор социального найма (поднайма) на жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда; договор срочного пользования и аренды жилого помещения, в том числе и арендованного местным исполнительным органом в частном жилищном фонде; и иные нормативно-правовые документы закрепляющие право собственности и найма жилого помещения.

Правовыми нормами, формирующими стоимость института нанимателя и собственника жилого помещения, являются статьи обязывающие вносить плату за пользование жилым помещением и плату за жилищно-коммунальные услуги: части 1-3 ст. 153 ЖК РФ, ст. 79 ЖЗ РК, часть 5 п. 1 ст. 26, ст. 29 и абзац 2 п. 2 ст. 55 ЖК РБ, ст. 667 ГК РА, подпункт 4 п. 2 ст. 51, п. 7 ст. 53 и п. 1-2 ст. 74 ЖК РК, – согласно которым можно вывести унифицированные правовые нормы для стран-участников ЕАЭС: собственники и наниматели жилых помещений в лице физических и юридических лиц обязаны своевременно и полностью вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги, в том числе и арендную.

Нормы, определяющие периодичность и сроки внесения денежных средств, формирующих стоимость института нанимателя и собственника жилого помещения стран Союза, содержатся в следующих статьях (кроме ЖК РК – не обнаружены):

- согласно части 1 ст. 155 ЖК РФ плата за жилое помещение и коммунальные услуги вносится ежемесячно до 10-го числа месяца, следующего за истекшим месяцем, если иной срок не установлен договором;
- согласно подпункту 15-1 п. 15 ст. 2 и абзацу 2 п. 1 ст. 50 ЖЗ РК расходы на содержание общего имущества объекта кондоминиума и оплату коммунальных услуг осуществляются посредством ежемесячных взносов;
- согласно п. 1 ст. 31 ЖК РБ плата за жилищно-коммунальные услуги вносится за каждый истекший месяц не позднее 25-го числа следующего за ним месяца;
- согласно п. 3 ст. 671 ГК РА арендная плата за жилое помещение должна вноситься арендатором ежемесячно, если иное не предусмотрено договором аренды жилого помещения.

Нормы института социального капитала, можно разделить на основные и контролирующие. Если первые составляют основу института, то вторые требуют соблюдения норм данного института и представляют санкции, которые вступают в действие в результате нарушения основных норм института. Санкции института нанимателя и собственника жилого помещения содержатся в следующих статьях: п. 1 части 3 ст. 91.10 ЖК РФ, п. 4 ст. 107 ЖЗ РК, п. 1 ст. 33, п. 1 ст. 86, п. 1-2 и абзац 4 п. 2 ст. 93, п. 1 ст. 155 ЖК РБ, подпункт 1 п. 2 ст. 675 и ст. 676 ГК РА, абзац 2 п. 2 и п. 3 ст. 74, подпункт 3 п. 3 ст. 65 ЖК РК, – и предусматривают: взыскание пени за просрочку,

¹⁵ См.: Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. – Минск, 2015.

взыскание через суд задолженности за счет имущества нанимателя или собственника, и выселение – с предоставлением или без предоставления другого жилья.

Институт нанимателя и собственника жилого помещения, кроме правовых норм, также включает в себя статистические данные о количестве акторов института и формируемой ими стоимости. Определить количество акторов данного института, можно при помощи экономико-математических методов, используя данные статистических комитетов стран-участников ЕАЭС. На начало 2017 года общий жилищный фонд ЕАЭС составил свыше 4 333 534,2 тыс. кв. м., на который приходится более 77 844,9 тыс. нанимателей и собственников жилого помещения (из расчета: на одного актора – одна квартира или жилое помещение согласно нормам данного института), что составляет 42,6% от всего населения Союза¹⁶.

Формирование стоимости акторами института нанимателя и собственника жилого помещения осуществляется в результате платы за найм или аренду жилого помещения и платы за пользование жилищно-коммунальными услугами (по установленным тарифам). На основании имеющихся статистических данных мы рассчитали относительную стоимость, уплаченную акторами данного института за февраль 2017 г. в Республике Беларусь (таблица 1).

Таблица 1. Общее извещение для Республики Беларусь за февраль 2017 г. о размере платы за жилищно-коммунальные услуги и платы за пользование жилым помещением (по субсидируемым тарифам)¹⁾

Перечень основных жилищно-коммунальных услуг	Единицы измерения услуги	Объем (кол-во) в месяц	Тариф (бел. руб.)	Итого сумма	
				бел. руб.	доллар США
Техническое обслуживание	кв. м.	178 292 700	0.10	17 829 270	9 474 583
Санитарная поддержка вспомогательных помещений жилого дома	человек	6 744 114	0.53	3 574 380	1 899 448
Капитальный ремонт	кв. м.	178 292 700	0.088	15 689 758	8 337 633
Теплоснабжение	Гкал/кв. м.	4 468 868	15.6098	69 758 129	37 069 895
Горячее водоснабжение	Гкал/куб. м.	1 442 856	15.6098	16 303 910	8 663 997
Холодное водоснабжение	куб. м.	38 018 800	0.5301	20 153 766	10 709 834
Водоотведение	куб. м.	38 018 800	0.354	13 458 655	7 152 011
Обращение с ТКО	куб. м.	1 213 937	5.1143	6 208 437	3 299 201
Электроэнергия	кВт. ч.	550 083 333	0.11025	60 646 687	32 228 020
Газоснабжение	куб. м.	82 438 351	2.26	186 310 674	99 006 629
Итого:				409 933 666	217 841 251

¹⁾ За исключением: техническое обслуживание лифта, электроэнергия освещения вспомогательных помещений и рабочего оборудования, электроэнергия лифта, пользование коммерческим жильем, санитарное содержание придомовой территории и др.

Источник: собственная разработка на основании данных^{17, 18}

¹⁶ Евразийский экономический союз в цифрах: статистический ежегодник. – Москва, 2016.

¹⁷ Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2016. – Минск, 2016.

¹⁸ Справочник расценок жилищно-коммунальных услуг на февраль 2017 г. Минского горисполкома. – Минск, 2017.

На основании общей стоимости за жилищно-коммунальные услуги и пользование жилым помещением в Республике Беларусь за февраль 2017 года, мы можем рассчитать относительную стоимость, сформированную акторами института нанимателя и собственника жилого помещения в ЕАЭС за февраль 2017 года (таблица 2).

Таблица 2. Относительная стоимость сформированная акторами института нанимателя и собственника жилого помещения в ЕАЭС за февраль 2017 г.

Перечень показателей	Итого сумма (за февраль)		
	рос. руб.	бел. руб.	доллар США
Средняя формируемая стоимость одним институциональным актором, единиц	1324	43	23
Средняя формируемая стоимость всеми институциональными акторами, единиц	232 912 800 000	7 565 019 287	4 020 097 400

Источник: собственная разработка.

Заключение

В целях определения мер эффективного антикризисного управления институтом нанимателя и собственника жилого помещения необходимо осуществить мониторинг, выполнив следующие задачи:

- определить количество акторов;
- определить платежеспособность акторов;
- определить минимальную стоимость, уплачиваемую актором в месяц;
- и другие необходимые задачи.

На основании полученных данных в рамках антикризисного управления мы предлагаем разработать следующие дополнительные правовые нормы института нанимателя и собственника жилого помещения:

- право на адресную финансовую помощь: субсидии или дотации;
- право на первоочередное или обязательное предоставление рабочего места;
- право на индивидуальные или специальные условия контракта с работодателем;
- право на особые условия найма жилого помещения и др.

Таким образом, формирование дополнительных правовых норм института нанимателя и собственника жилого помещения в ЕАЭС, будет способствовать:

- ликвидации задолженности по оплате за жилые помещения и жилищно-коммунальные услуги;
- повышению социальной защищенности в области жилищного права;
- обеспечению граждан жильем и жилищными условиями;
- повышению качества социального капитала и утверждению стабильности в обществе.

Таким образом, представленная методика формирования института нанимателя и собственника жилого помещения представляет структуру последовательных задач для формирования института социального капитала. Формирование институтов социального капитала также рассматривается и как мониторинг общественно значимых устойчивых норм действующих в обществе, и может являться основой для изменения институциональных норм и осуществления эффективного антикризисного управления в Евразийском экономическом союзе.

Аннотация

В статье автор представляет методику формирования институтов социального капитала. В качестве примера, на основе устойчивых формальных норм, формируется институт нанимателя и собственника жилого помещения Евразийского экономического союза. Данная методика предполагает формирование дополнительных норм жилищного права в условиях антикризисного управления.

Ключевые слова: институты социального капитала, наниматель и собственник жилого помещения, антикризисное управление, Евразийский экономический союз, конституция, жилищный кодекс.

Streszczenie

W artykule autor przedstawia metodę kształtowania instytucji kapitału społecznego. Jako przykład, na podstawie odpornych formalnych norm, powstaje instytucja wynajęcia i właściciela lokalu mieszkalnego Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Metoda ta zakłada tworzenie dodatkowych norm prawa mieszkaniowego w warunkach zarządzania kryzysowego.

Słowa kluczowe: instytucje kapitału społecznego, pracodawca i właściciel lokalu, zarządzanie kryzysowe, Euroazjatycka Unia Gospodarcza, konstytucja, kodeks mieszkaniowy.

Summary

In the article the author presents a methodology for the formation of social capital institutions. As an example, on the basis of stable formal norms, the institution of the tenant and owner of the residential premises of the Eurasian Economic Union is formed. This method assumes the formation of additional norms of housing law in the conditions of anti-crisis management.

Key words: social capital institutions, tenant and owner of the residential premises, Eurasian Economic Union, anti-crisis management, Constitution, Housing codex.

Литература:

1. Черновалов А.В., Солодуха П.В., Черновалов П.В. Нравственный институционализм: основы новой экономической программы исследований в 21 веке. // Экономические системы, № 4, 2016г., с. 4–10.

2. Черновалов А.В. Институционалистика: предмет и методы, Брест, 2010 г., с. 24–31.
3. Рублевский А.В. Социальный капитал и социально-экономическая сеть: расширение предмета исследований институциональной экономики. – Новополоцк, 2016 г.
4. Конституция Российской Федерации в редакции от 21 июля 2014 г.
5. Конституция Республики Казахстан в редакции от 10 марта 2017 г.
6. Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. – Минск, 2015 г.
7. Конституция Республики Армения в редакции от 6 ноября 2015 г.
8. Конституция Республики Кыргызстан в редакции от 27 июня 2010 г.
9. Жилищный кодекс Российской Федерации в редакции от 28 декабря 2016 г.
10. Жилищный Закон Республики Казахстан в редакции от 16 апреля 1997 г.
11. Жилищный кодекс Республики Беларусь в редакции от 28 августа 2012 г. – Минск, 2014 г.
12. Гражданский кодекс Республики Армения в редакции от 30 декабря 2015 г.
13. Жилищный кодекс Республики Кыргызстан в редакции от 9 июля 2013 г.
14. Гражданский кодекс Республики Казахстан в редакции от 12 января 2012 г.
15. Евразийский экономический союз в цифрах: статистический ежегодник. – Москва, 2016 г.
16. Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2016. – Минск, 2016 г.
17. Справочник расценок жилищно-коммунальных услуг на февраль 2017г. Минского горисполкома. – Минск, 2017 г.

CZĘŚĆ III
STUDENCKIE
KOŁA NAUKOWE

PART III
SCIENCE
STUDENT ASSOCIATION

lic. Marianna Czubek

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna
im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
Instytut Ekonomii i Zarządzania

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA PRZYKŁADZIE POWIATU JAROSŁAWSKIEGO

FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF THE CRISIS MANAGEMENT ON THE EXAMPLE OF THE JAROSŁAW DISTRICT

Wstęp

W dzisiejszych czasach powstające zagrożenia nie są całkowicie przewidywalne, zatem każde z nich może mieć bardzo duży i poważny zasięg oddziaływania. W takim przypadku niezbędne jest wcześniejsze przygotowanie, a także organizacja działań, które mają na celu szybką reakcję w przypadku wystąpienia zagrożenia. Właściwe jednostki administracji rządowej i samorządowej realizują stawiane im cele w procesie zarządzania kryzysowego. Zadania i obowiązki organów wyszczególnione są w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Według zapisów ustawowych, w sytuacji wystąpienia zagrożenia obowiązek wykonywania określonych działań spoczywa na samorządzie, który realizuje zadania z pomocą administracji zespolonej. Działania z zakresu zarządzania kryzysowego wymagają podjęcia trafnych oraz racjonalnych decyzji. Istotną rolę odgrywa zdobyta wiedza z zakresu zarządzania, a także ciągłe doskonalenie i uzupełnianie informacji, ponieważ stworzenie stałych planów nie jest możliwe ze względu na odmienność każdej sytuacji kryzysowej. Istotne jest przygotowanie wszelkich wariantów planów działań w trudnych i nieprzewidywalnych sytuacjach¹.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r., zarządzanie kryzysowe jest to *działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania*

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007, Nr 89, poz. 590 z późn. zm., Dz. U. 2010, Nr 240, poz. 1600 z dnia 29 października 2010 r.

bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz na odtworzeniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru².

Państwo w zakresie zarządzania kryzysowego zobowiązane jest posiadać odpowiednie rozwiązania oraz struktury i narzędzia, które mają na celu sprawnie funkcjonować we wszystkich sytuacjach kryzysowych. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych odbywa się najczęściej pod wpływem stresu, napięcia, ryzyka oraz ograniczonych możliwości ludzi czy sprzętu. Brak odpowiednich informacji oraz czasu utrudniają sprawne funkcjonowanie w sytuacji kryzysowej, ponieważ decyzje podejmowane nagle często wydają się nieskuteczne.

Wcześniejse planowanie działań na wypadek wystąpienia zagrożenia daje możliwość efektywniejszego zarządzania bezpieczeństwem obywateli, a także zmniejszenie powstałych strat. Plan, w którym zawarte są m.in. cele, zadania oraz siły i środki potrzebne do wykorzystania w sytuacji kryzysowej, pozwala na sprawniejsze funkcjonowanie państwa w przypadku zagrożenia.

Zarządzanie kryzysowe to również system organizacyjno-funkcjonalny, niezbędny do zagwarantowania bezpieczeństwa ludziom, gdy powstała sytuacja może być zagrożeniem dla ich życia czy mienia³. Państwo w realizacji swoich zadań powinno zapewnić wszystkim obywatelom ochronę życia i mienia przed każdym potencjalnym i realnym zagrożeniem. Stan zagrożenia, którego wystąpienie powoduje intensywne, trwałe oraz długofalowe negatywne zmiany w prawidłowym funkcjonowaniu społeczeństwa, a także całego państwa, nazywany jest sytuacją kryzysową. Cechą charakterystyczną sytuacji kryzysowej jest nasilenie zagrożenia, a także niewystarczająca kontrola nad minimalizacją skutków danego zdarzenia przez specjalne służby i strażę. Sytuacja kryzysowa swoim zasięgiem i działaniem może spowodować negatywne skutki w gospodarce. Sytuacja kryzysowa może być skutkiem działania sił natury, np. powódzie, susze, pożary oraz choroby zwierząt lub roślin, a także wywołana awariami technicznymi poprzez gwałtowne i nieprzewidziane uszkodzenie bądź zniszczenie obiektu, urządzenia technicznego albo systemu technicznego.

Niniejsze opracowanie przedstawia problemy związane z zarządzaniem kryzysowym oraz planowaniem działań na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej w powiecie jarosławskim. Istotną rolą zrozumienia zarządzania kryzysowego jest zgłębienie wiedzy odnośnie do zagrożeń powodujących niebezpieczeństwo zarówno dla narodu, jak i zagrożenia dla życia, zdrowia oraz mienia ludności. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej reakcja powinna być natychmiastowa, by społeczeństwo odczuło te skutki w jak najmniej możliwym stopniu.

Z pojęciem zarządzania spotykamy się na co dzień, stosując je w odniesieniu do kierowania ludźmi i do wykorzystania środków we wszystkich sferach działalności człowieka. Proces zarządzania można rozpatrywać jako proces sterowania, który obejmuje

² K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2010, s. 36.

³ Z. Ciekankowski, J. Nowicka, H. Wyřebek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, DTP: CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2017, s. 49.

procedury podejmowania decyzji, rozumiany jako dokonywanie spośród możliwych wariantów nielosowego wyboru rozwiązania określonego problemu, w tym przypadku kryzysu będącego następstwem zdarzeń nagłych i najczęściej nieuniknionych, charakteryzującego się istotnym zagrożeniem bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, a także przerwaniem lub przynajmniej znacznym nadwyrężeniem więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym ograniczeniu funkcjonowania organów i struktur administracji rządowej czy samorządowej.

Zarządzanie kryzysowe, jako część składowa zarządzania ogólnego, określa organizację właściwych struktur oraz zadań, które mają na celu:

- ograniczenie prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu;
- przygotowanie społeczeństwa oraz posiadanych sił i środków do działań w przypadku powstania kryzysu;
- w czasie reagowania kryzysowego realizowanie rozwiązań, które akceptowane są przez ogół społeczeństwa i minimalizują negatywne skutki kryzysu;
- likwidacja skutków powstałego kryzysu oraz odbudowa.

W prezentowanym opracowaniu przedstawiono ogólny opis zarządzania kryzysowego w powiecie jarosławskim, które wyróżnia specyfikę powiatu oraz istniejący w nim system zarządzania kryzysowego. Opisano funkcjonowanie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz podstawowe zadania powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Zgodnie z hierarchią potrzeb – wg A. Masłowa – potrzeba bezpieczeństwa znajduje się na drugim miejscu, zajmując bardzo wysoką pozycję w świadomości ludzkiej. Współcześnie, prawdopodobnie ze względu na troskę o własne bezpieczeństwo, wzrasta znaczenie wiedzy o działalności administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego⁴.

1. Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego w Jarosławiu

Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego w Jarosławiu został powołany na podstawie Art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590) oraz Zarządzenia Nr 6/2014 Starosty Jarosławskiego z dnia 25 lutego 2014 roku w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Zespół stanowi organ opiniotwórczo-doradczy Starosty w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej oraz sytuacji kryzysowych. Miejscem pracy Zespołu jest Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego mieszczące się w Starostwie Powiatowym. Do zadań Zespołu należy⁵:

1. w fazie zapobiegania:
 - a) analizowanie i skategoryzowanie wszystkich potencjalnych zagrożeń możliwych do wystąpienia na obszarze powiatu;
 - b) skatalogowanie i ocena elementów infrastruktury technicznej, środowiska naturalnego oraz grup i środowisk społecznych powiatu szczególnie wrażliwych na skutki klęski żywiołowych lub zdarzeń o znamionach klęski żywiołowej;

⁴ P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe: ryzyko – bezpieczeństwo – obronność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 58.

⁵ Biuletyn Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Jarosławiu.

- c) opiniowanie przepisów z zakresu bezpieczeństwa powszechnego, przygotowywanych przez inne instytucje i służby;
 - d) planowanie środków finansowych oraz trybu i źródeł ich pozyskiwania, przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć realizowanych we wszystkich fazach prac Zespołu;
 - e) opracowanie koncepcji pozyskiwania środków pozabudżetowych na rzecz wykonawstwa zadań z zakresu bezpieczeństwa powszechnego, realizowanych przez instytucje i służby ratownicze;
 - f) prowadzenie kontroli i nadzoru nad przyjętymi lub przekazanymi do realizacji zadaniami o charakterze prewencyjnym.
2. W fazie przygotowania:
- a) opiniowanie Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego i jego aktualizacji;
 - b) bieżące monitorowanie stanu organizacji i możliwości rozwinięcia stanowiska pracy Zespołu w obiekcie zastępczym;
 - c) opracowanie, weryfikacja i aktualizowanie rozwiązań organizacyjno-prawnych oraz technicznych z zakresu komunikacji (łączności) pomiędzy wszystkimi ogniwami organizacyjnymi systemu zarządzania i reagowania kryzysowego, monitorowania zagrożeń i ich skutków, utrzymania w gotowości systemu ostrzegania i alarmowania;
 - d) przygotowanie zasad wymiany informacji, ich formy i zakresu w relacjach ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi zaplanowanymi do udziału w pracach Zespołu;
 - e) opracowanie, przyjęcie i wdrożenie procedur w zakresie zwracania się o pomoc oraz trybu i zakresu jej udzielania z poziomu powiatowej administracji samorządowej oraz szczebla wojewódzkiego;
 - f) opracowanie, aktualizowanie i tworzenie zgodnie z potrzebami bieżącymi baz danych teleadresowych, materiałowo-sprzętowych, medycznych itp. określających wielkość poszczególnych kategorii zasobów ludzkich, środków i materiałów na potrzeby prowadzonych akcji ratowniczych oraz zabezpieczenia potrzeb ludności;
 - g) planowanie, koordynowanie i udział w realizacji procesu szkolenia struktur reagowania kryzysowego oraz sił ratowniczych;
 - h) określenie zasad i kreowanie polityki informacyjnej z zakresu realizowanych przez Starostę i wszystkie elementy organizacyjne systemu zarządzania i reagowania kryzysowego przedsięwzięć na rzecz systemu bezpieczeństwa powszechnego w powiecie;
 - i) analizowanie przebiegu działań ratowniczych i odbudowy prowadzonych w przeszłości na terenie powiatu lub poza jego obszarem oraz wyciąganie wniosków zapewniających sprawne i skuteczne prowadzenie działań w przyszłości;
 - j) organizowanie i prowadzenie gier decyzyjnych i ćwiczeń w celu przygotowania członków Zespołu i sił ratowniczych do skoordynowanego i skutecznego prowadzenia działań;
 - k) określanie oraz zabezpieczanie potrzeb materiałowo-technicznych i finansowych niezbędnych do realizacji przyjętych zadań.

3. W fazie reagowania:
 - a) podjęcie procesu czynnej koordynacji działań ratowniczych i porządkowo-ochronnych prowadzonych przez jednostki organizacyjne zaangażowane w reagowanie kryzysowe na obszarze powiatu;
 - b) podjęcie pracy Zespołu w układzie całodobowym;
 - c) uruchomienie systemów, struktur ratowniczych i procedur w celu zabezpieczenia możliwości realizacji przez Starostę funkcji kierowania w warunkach stanu klęski żywiołowej lub zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej oraz zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu;
 - d) zabezpieczenie procesu stałej, całodobowej wymiany informacji w zakresie zagrożeń i podejmowanych (podjętych) działań oraz współdziałanie ze służbami (zespołami) innych organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i społecznych;
 - e) monitorowanie zagrożeń i ich skutków oraz prognozowanie ich dalszego rozwoju;
 - f) wypracowanie optymalnych propozycji decyzji i rozwiązań operacyjno-taktycznych mających na celu właściwe i skuteczne wykorzystanie znajdujących się w dyspozycji sił i środków ratowniczych oraz korygowanie przebiegu działań;
 - g) korygowanie działań w ramach procesu ewakuacji oraz z zakresu pomocy społecznej i humanitarnej, stworzenia doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na pomoc medyczną i opiekę psychologiczną;
 - h) wygegzekwowanie na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego oraz uruchomienie na szczeblu Powiatu punktów informacyjnych dla ludności;
 - i) koordynacja procedur związanych z dysponowaniem sił i środków na potrzeby akcji ratowniczych ze szczebla wojewódzkiego, centralnego, w tym znajdujących się w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej;
 - j) wprowadzenie w życie aktów prawnych niezbędnych do zabezpieczenia warunków do właściwego kierowania przez Starostę działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub wynikającym z zarządzania kryzysowego i ich usunięcia na obszarze powiatu;
 - k) przyjmowanie meldunków i informacji o stanie realizacji poszczególnych zadań;
 - l) opracowywanie raportu z prowadzonych działań.
4. W fazie odbudowy:
 - a) nadzorowanie procesu szacowania szkód oraz opiniowanie wniosków uprawnionych organów i instytucji o udzielenie pomocy finansowej i rzeczowej na usunięcie strat i szkód wywołanych klęską żywiołową lub innymi zdarzeniami kryzysowymi;
 - b) zapobieganie powstawaniu wtórnych zagrożeń spowodowanych skutkami klęski żywiołowej lub zdarzeniami kryzysowymi;
 - c) zapewnienie dostatecznych warunków egzystencji ludności poszkodowanej;
 - d) monitorowanie systemu pomocy społecznej oraz dystrybucji środków pochodzących z pomocy humanitarnej na rzecz ludności poszkodowanej;

- e) monitorowanie możliwości systemu służby zdrowia w zakresie leczenia i rehabilitacji ludności poszkodowanej;
- f) monitorowanie prawidłowości i skuteczności funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych i procesu wypłat świadczeń odszkodowawczych na rzecz instytucji i osób fizycznych;
- g) podjęcie przedsięwzięć skutkujących odtworzeniem sił, środków i zasobów służb ratowniczych, do poziomu gwarantującego osiągnięcie ich pełnej gotowości i zdolności do działań;
- h) koordynowanie i monitorowanie przedsięwzięć realizowanych na wszystkich poziomach administracji związanych z przywróceniem sprawności infrastruktury krytycznej, technicznej, budowlanej, produkcji przemysłowej i usług, oświaty i wychowania, kultury i sztuki;
- i) koordynowanie i monitorowanie przedsięwzięć realizowanych na wszystkich poziomach administracji związanych z przywróceniem równowagi bezpieczeństwa ekologicznego i pierwotnego stanu środowiska naturalnego;
- j) opracowanie ocen, opinii i analiz oraz niezbędnej dokumentacji sprawozdawczej, w celu wypracowania i podjęcia realizacji wniosków i zaleceń mających na celu zmniejszenie w przyszłości podatności powiatu, jako całości, na negatywne skutki klęski żywiołowej, zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zagrożenia;
- k) opracowanie projektów prawnych i propozycji zmian organizacyjnych mających na celu podniesienie sprawności i skuteczności działań aparatu administracyjnego, służb ratowniczych i instytucji w warunkach klęski żywiołowej, zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zagrożenia;
- l) wnioskowanie o potrzebie aktualizacji planu reagowania kryzysowego;
- m) opracowanie wniosków Starosty Kolneńskiego i wystąpienie o pomoc do Wojewody Podlaskiego.

W toku prac Zespołu szereg zadań stanowi obszar kompetencji Przewodniczącego Zespołu. Należą do nich m.in.⁶:

- zatwierdzanie rocznego planu pracy Zespołu;
- wyznaczanie ze składu Zespołu koordynatora działań w przypadku wystąpienia symptomów lub klęski żywiołowej nieuwzględnionej w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego lub wystąpienia kilku zdarzeń jednocześnie;
- osobiste kierowanie ćwiczeniami i grami decyzyjnymi z udziałem Zespołu oraz sił będących w dyspozycji Starosty.

Do zadań Zastępcy Przewodniczącego należy⁷:

- zastępowanie Przewodniczącego Zespołu w razie jego nieobecności;
- koordynacja bieżących prac Zespołu;
- stwarzanie warunków do realizacji podjętych decyzji;
- zgłaszanie do rozpatrzenia przez Zespół i ewentualnego wdrożenia w powiecie nowych rozwiązań mających wpływ na skuteczność podejmowanych działań;

⁶ <http://www.jaroslaw.samorzady.pl/kat/id/119>

⁷ <http://www.jaroslaw.samorzady.pl/kat/id/119>

- opracowanie rocznego planu pracy Zespołu na podstawie propozycji zgłaszanych przez członków Zespołu;
- kierowanie opracowywaniem dokumentów decyzyjnych;
- nadzorowanie i koordynowanie przedsięwzięć związanych z ewakuacją ludności oraz jej ostrzeganiem, powiadamianiem i alarmowaniem;
- zapewnienie sprawnego działania łączności radiowej sieci zarządzania powiatem;
- kierowanie opracowaniem Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego i jego aktualizacjami;
- nadzór nad monitoringiem zagrożeń oraz ich dokumentowaniem.

Członkowie Zespołu realizują zadania wynikające ze specyfiki reprezentowanej instytucji. Realizacja tych zadań ma zapewnić bezkolizyjne i efektywne współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych w zakresie zapobiegania, przygotowania oraz reagowania i odbudowy w sytuacjach kryzysowych. Powinna także zapewnić współdziałanie z siłami i środkami innych gmin w powiecie. Dodatkowo do zadań członków Zespołu należy m.in.:

- prognozowanie, monitorowanie, ocena i analiza zagrożeń;
- udział w opracowaniu Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego i jego aktualizacji;
- udział w organizowaniu przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia ochrony ludności i środowiska naturalnego, a także przygotowania i zapewnienia warunków do przetrwania ludności w sytuacjach kryzysowych;
- utrzymania w gotowości sił i środków, będących w ich gestii, przewidywanych do działania;
- dokumentowanie działań;
- zgłaszanie propozycji do rocznego planu pracy Zespołu;
- organizacja współdziałania z samorządami terytorialnymi oraz podmiotami gospodarczymi w zakresie wykorzystania ich sił i środków w działaniach;
- udział w organizacji i prowadzeniu szkoleń, ćwiczeń oraz treningów mających na celu integrację i koordynację działań na obszarze powiatu;
- włączanie organizacji społecznych i charytatywnych oraz wolontariatu do realizacji podjętych działań;
- współudział w opracowywaniu raportu z działań;
- na polecenie Przewodniczącego prezentowanie analiz i wniosków dotyczących ochrony ludności, jej mienia i środowiska naturalnego;
- przygotowywanie wniosków i propozycji dotyczących podejmowanych działań;
- zapewnienie udziału ekspertów i specjalistów z danej dziedziny działania;
- nadzór merytoryczny nad prowadzeniem działalności zapobiegawczej i odbudową.

Sekretarz Powiatu odpowiada za politykę informacyjną Zespołu przy współpracy rzeczników prasowych służb, inspekcji i straży powiatowych.

Na szczeblu powiatowym organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Do jego zadań wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym należy m.in.⁸:

⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, op. cit.

- 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 ABW w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Powyższe zadania starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej, jednostek organizacyjnych powiatu oraz powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Kompetencje starosty w stosunku do wójta są określone tylko do spraw zatwierdzania gminnego planu zarządzania kryzysowego i wydawania zaleceń do tego planu. W konkretnej sytuacji kryzysowej, a nawet w czasie stanu klęski żywiołowej, który jest ogłoszony na terenie jednej gminy, starosta nie będzie posiadał kompetencji zwierzchnich w stosunku do wójta. Oczywiście wszystkie organy administracji są w takich sytuacjach zobowiązane do współpracy. Z istoty sytuacji kryzysowej wynika, że zachodzić będzie potrzeba adekwatnego wsparcia gminy (wójta gminy) w przeciwdziałaniu zagrożeniom.

Konstytucyjna ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego zapewne była przyczyną takich uregulowań w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Istotnym rozwiązaniem ustrojowym jest możliwość udzielania sobie przez omawiane jednostki pomocy. W wielu sytuacjach kryzysowych ostatnich lat samorządy wszystkich szczebli i z różnych stron kraju udzielały pomocy poszkodowanym gminom i powiatom.

Pracą Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego kieruje Starosta Powiatu. W razie zaistnienia okoliczności uniemożliwiających sprawowanie jego funkcji, powierza on kierowanie pracami Zespołu zastępcy, którym jest Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych⁹. W skład Zespołu wchodzi następujący Członkowie:

- Komendant Powiatowy Policji;
- Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej;
- Powiatowy Lekarz Weterynarii;
- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego;
- Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg;

⁹ Biuletyn Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Jarosławiu.

- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny;
- Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Leśnictwa i Rolnictwa;
- Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie;
- Komendant Wojskowej Komendy Uzupełnień w Jarosławiu;
- Komendant Placówki Straży Granicznej w Korczowej;
- Dyrektor Rejonowego Zakładu Energetycznego w Jarosławiu;
- Kierownik Terenowej Jednostki Eksploatacji Gazu w Jarosławiu;
- Kierownik Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin w Rzeszowie Oddział Jarosław;
- Dyrektor Centrum Opieki Medycznej w Jarosławiu;
- przedstawiciele innych instytucji i podmiotów organizacyjnych zaproszonych do udziału w pracach zespołu przez Starostę Jarosławskiego w zależności od potrzeb.

Dla potrzeb operatywnego zarządzania sytuacyjnego tworzy się nieetatowe, Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego (PCZK). Centra powiatowe wykonują odpowiednie zadania operacyjne przypisane centrům zarządzania kryzysowego. 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. W ramach realizacji swoich zadań powiatowe centrum zarządzania kryzysowego:

- zapewnia przepływ informacji w powiecie jarosławskim na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- współdziała z centrami zarządzania kryzysowego administracji publicznej wojewody, sąsiednich powiatów – przeworskiego, przemyskiego lubaczowskiego i gminami powiatu jarosławskiego;
- nadzoruje funkcjonowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności w powiecie jarosławskim;
- współdziała z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- w uzasadnionych wypadkach organizuje i obsługuje Punkt Informowania Ludności o powstałym zagrożeniu w powiecie i sposobie postępowania;
- dokumentuje działania podejmowane przez Centrum.

2. Zagrożenia naturalne, analiza sił i środków na terenie powiatu jarosławskiego

W powiecie jarosławskim zagrożenia można podzielić na:

- a) zagrożenia spowodowane siłami natury:
 - pożary;
 - powódzie;
 - niekorzystne zjawiska atmosferyczne (upały i mrozy);
- b) naruszenie bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej:
 - awarie systemów dostaw energii;
 - awarie systemu technicznego.

W celu realizacji koniecznych zadań etapu zarządzania kryzysowego, w powiecie utworzono bazę danych dotyczącą możliwych do użycia w tym celu sił i środków. Baza danych przedstawia informacje o zasobach sił i środków w dwóch grupach:

- **Grupa I** – przedstawia siły i środki, które mogą być wykorzystane podczas prowadzenia akcji ratowniczej, np. siły i środki Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej, Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Policji lub Pogotowia Ratunkowego. Siłami i środkami grupy pierwszej dysponują kierujący akcją ratunkową, uruchamiając je wyłącznie na decyzję koordynującego działaniami zarządzania kryzysowego w powiecie (starosta lub osoba go zastępująca).
- **Grupa II** – przedstawia siły i środki, mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania elementów infrastruktury oraz zabezpieczenie mieszkańcom rejonów dotkniętych kryzysem, podstawowych warunków do przeżycia.

3. Problemy organizacyjne w zarządzaniu kryzysowym

Istotą zarządzania kryzysowego jest odpowiednie przygotowanie w celu zapobiegnięcia lub minimalizacji skutków sytuacji kryzysowych. Priorytetowe znaczenie ma przygotowanie zasobów, planowanie i opracowanie procedur działania. Przedsięwzięcia takie powinny być poprzedzone rzetelną analizą zagrożeń. W rezultacie, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, należy oczekiwać sprawnego i skutecznego prowadzenia działań na etapie reagowania. Początkowymi, a zarazem najtrudniejszymi w całym cyklu zarządzania kryzysowego są fazy zapobiegania i przygotowania. Ich wyniki nie są tak widoczne dla ogółu społeczeństwa (które w przypadku wystąpienia zagrożenia występuje w roli sędzi), jak np. działania podejmowane w fazie reagowania. Jednak na etapie reagowania widoczne są wszelkie zaniedbania, do których dopuszczono w czasie planowania i organizacji działań, które mogą być niezmiernie niebezpieczne dla funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego.

Fundamentalnym etapem cyklu zarządzania kryzysowego, wymogiem współczesnych uwarunkowań prawnych i społecznych, jest analiza zagrożeń. Zgodnie z Ustawą o zarządzaniu kryzysowym jej efektem powinno być przygotowanie siatki bezpieczeństwa, mapy zagrożeń wraz ze scenariuszami zdarzeń i mapy ryzyka. Opiera się na niej etap opracowywania i aktualizacji (minimum co dwa lata) planów zarządzania kryzysowego, których przygotowanie jest nieodzowne w każdej jednostce administracji publicznej, na każdym poziomie władzy państwowej.

Zarówno analiza zagrożeń, jak i planowanie wymagają ścisłej współpracy i sprawności komunikacyjnej między organami administracji publicznej, właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego a jednostkami wykonawczymi i interwencyjnymi. Jednostki takie mają najszerszą wiedzę na temat rzeczywistych zagrożeń w kategoriach, które należą do zakresu ich kompetencji. Podstawowym problemem jest tutaj określenie zasad współpracy w zakresie wymiany doświadczeń oraz ujednoczenie reguł identyfikacji i oceny zagrożeń.

Czynniki te wiążą się z kolejnym problemem – komunikacją i przepływem informacji. Problemy w komunikacji spowodowane są w głównej mierze różnicami w percepcji i semantyką. Z kolei zakłócenia w przepływie informacji mogą wynikać z doboru kanałów komunikacyjnych oraz ze struktury przekazu, czyli sposobu argumentacji i wnioskowania, dwuznaczności wypowiedzi czy też selektywnej uwagi. Zapewnienie wielokierunkowego, systematycznego i ciągłego przepływu informacji ma zasadnicze znaczenie, gdyż jest podstawą skuteczności i sprawności każdego procesu, a w przypadku

zarządzania kryzysowego każdy szum komunikacyjny może mieć tragiczne w skutkach następstwa.

Zasadniczą trudnością jest również uświadomienie możliwości wystąpienia zagrożeń i neutralność w ich ocenie. Wpływa na to fakt, że poziom rzeczywistych zagrożeń może być odmienny od ich percepcji przez poszczególnych ludzi, w tym przygotowujących analizy i plany zarządzania kryzysowego. Ponadto, analiza zagrożeń w większości przypadków opiera się na rachunku prawdopodobieństwa – rozważyć należy potencjalny czas i miejsce zdarzenia, jego intensywność i skutki. Elementy te wymagają obszernej wiedzy, wspartej doświadczeniem i obiektywizmem sądów.

Analiza zagrożeń i plany zarządzania kryzysowego są podstawą do zabezpieczenia zasobów. Zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują m.in. przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego. Jednym z elementów planu zarządzania kryzysowego jest plan ewakuacji, który precyzuje zarówno koncepcję działań, jak i określa zasoby niezbędne do realizacji tych działań.

Warto również zauważyć, że codzienne problemy absorbują tak dużo uwagi, że mogą zaburzyć czujność analizy mogących zaistnieć sytuacji nadzwyczajnych. Natomiast, kiedy katastrofa staje się faktem, wówczas obywatele oczekują od swoich przywódców politycznych podjęcia natychmiastowego działania w celu rozwiązania problemu, który się nagle pojawił.

Podsumowanie

Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej jest złożonym zagadnieniem interdyscyplinarnym. Wymaga od poszczególnych organów administracji faktycznych kompetencji w zakresie prawidłowego uruchamiania wielu działań mających na celu realizację postawionych priorytetów. Kompetencje takie mogą być, chociaż nigdy w pełni, nabyte w czasie prac nad planami zarządzania kryzysowego, planami ochrony przeciwpowodziowej oraz w czasie różnego rodzaju szkoleń i ćwiczeń. Dobre zarządzanie w czasie sytuacji kryzysowej jest podstawą ograniczenia potencjalnych strat. Zasadne jest także formułowanie wniosków odnośnie do doskonalenia prawa dotyczącego obszaru zarządzania kryzysowego.

Skuteczne zarządzanie kryzysowe wymaga umiejętnego wykorzystania zasobów ludzkich, procedur i posiadanych technologii, w celu integracji i weryfikacji wielu informacji niezbędnych do prowadzenia sprawnych działań ratowniczych. Skuteczne zarządzanie kryzysowe oznacza maksymalizację stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów, którymi są¹⁰:

- zapobieganie sytuacjom kryzysowym;
- kontrola potencjalnych zagrożeń;
- tworzenie adekwatnych do sytuacji scenariuszy zdarzeń i na ich podstawie planowanie działań;
- szybkie reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej;
- ochrona infrastruktury krytycznej;
- odtwarzanie infrastruktury lub przywracanie jej pierwotnego charakteru.

¹⁰ T. Bąk, Z. Ciekankowski, *Teorie bezpieczeństwa*, PWSTE w Jarosławiu, Jarosław 2012, s. 96.

Przepisy prawne tworzą system, struktury i instrumenty zarządzania kryzysowego. Pozwalają również skoordynować podejmowane działania, a ich zastosowanie umożliwia podjęcie skutecznych działań we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Podstawową trudnością jest tutaj nie organizacja formalna, a praktyczne zastosowanie wypracowanych rozwiązań. Do podstawowych obszarów problemowych zarządzania kryzysowego w samorządach można zaliczyć:

- analizę zagrożeń;
- planowanie działań, w tym przygotowywanie procedur działań;
- zabezpieczenie zasobów;
- komunikację i przepływ informacji.

Skuteczne zarządzanie kryzysowe wymaga podejmowania decyzji na danym poziomie zarządzania przez organ właściwy zarządzania kryzysowego (jednoosobowe kierownictwo) i jego zwierzchnictwa nad pozostałymi jednostkami administracyjnymi. Niezbędne jest stworzenie sformalizowanych procedur działań i zaangażowanie wszystkich podmiotów państwowych w działania antykryzysowe. Czynniki te wraz z ciągłym podnoszeniem kwalifikacji administracji publicznej i doskonaleniem działań jednostek wykonawczych stwarzają możliwości eliminacji podstawowych obszarów problemowych w zarządzaniu kryzysowym.

Streszczenie

Opracowanie porusza problematykę zarządzania kryzysowego na przykładzie powiatu jarosławskiego. Podstawą rozważań jest teza, że państwo w zakresie zarządzania kryzysowego zobowiązane jest posiadać odpowiednie struktury i narzędzia, umożliwiające funkcjonowanie we wszystkich sytuacjach kryzysowych. W opracowaniu przedstawiono strukturę organizacyjną Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (PZZK), a także omówiono zadania, które wykonują poszczególne osoby wchodzące w skład PZZK. Podkreślono, że zarówno analiza zagrożeń, jak i planowanie, wymagają ścisłej współpracy i sprawności komunikacyjnej organów administracji publicznej, właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego. Dotyczy to komórek zarządzających oraz jednostek wykonawczych i interwencyjnych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zarządzanie kryzysowe, kryzys, ryzyko, planowanie.

Summary

The article discusses the problems of crisis management on the example of the county Jarosław. The state of crisis management is required to have appropriate solutions and structures and tools that are designed to function effectively in all emergencies. The article presents the organizational structure of the District Crisis Management Team, as well as the tasks performed by the individual members of the Team. Both risk analysis and planning require close cooperation and communication capacity between public administration bodies, relevant for crisis management and enforcement and intervention agencies.

Key words: safety, crisis management, crisis, risk, planning.

Literatura:

1. Bąk T., Ciekankowski Z., *Teorie bezpieczeństwa*, PWSTE w Jarosławiu, Jarosław 2012.
2. Ciekankowski Z., Krysiński S., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, PWSTE w Jarosławiu, Jarosław 2014.
3. Ciekankowski Z., Nowicka J., Wyrębek H., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, DTP: CeDeWu Sp. z o.o. Warszawa 2017.
4. Sienkiewicz-Małyjurek K., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2010.
5. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe: ryzyko – bezpieczeństwo – obronność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.

Źródła prawa:

1. Biuletyn Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Jarosławiu.
2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm., Dz. U. z 2010 r. Nr 240, poz. 1600, z dnia 29 października 2010 r.
3. Zarządzenia Nr 6/2014 Starosty Jarosławskiego z dnia 25 lutego 2014 roku w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Netografia:

1. <http://www.jaroslaw.samorzady.pl/kat/id/119>

lic. Mateusz Gawron

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna
im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
Instytut Ekonomii i Zarządzania

ZAGROŻENIA INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ PAŃSTWA

THREATS TO THE CRITICAL INFRASTRUCTURE OF YOU

Wstęp

Rozwój ludzkości, a zwłaszcza występujące procesy globalizacyjne, powodują uzależnienie większości społeczeństw od dostaw energii, żywności, wody oraz innych, podobnych i ułatwiających życie technologii i usług. Posiadanie wymienionych zasobów i świadczenie określonych usług sprawia, że jednocześnie stajemy się potencjalnym celem ataków i istnieje zagrożenie zniszczenia lub utraty ważnych dla egzystencji państwa systemów. Powiązania między niektórymi elementami, a także systemami infrastruktury krytycznej powodują, że przerwa w ich działaniu lub dysfunkcja jednego z elementów może doprowadzić do zakłócenia funkcjonowania wielu innych systemów. Skutki tych awarii mogą zagrozić zdrowiu, a nawet życiu obywateli. Wynika stąd, że uszkodzony obiekt infrastruktury krytycznej może powodować straty i uszkodzenia innych. W obliczu zagrożeń współczesnego świata, w tym terroryzmu, podatne na uszkodzenia elementy infrastruktury krytycznej trzeba uznać za newralgiczne. Wymagają one szczególnej ochrony zarówno ze strony państwa, jak i zastosowania przez ich właścicieli form ochrony, które zapewnią ciągłość funkcjonowania organizacji.

Współcześnie świat dotykają formy zagrożeń generowanych przez człowieka, np. akty terroru. Nie tylko więc wojna niesie ze sobą niebezpieczeństwo, lecz także zagrożenia niemilitarne, które są dziś o wiele bardziej prawdopodobne.

1. Pojęcie zagrożenia

Przez pojęcie „zagrożenie” należy rozumieć „ogół czynników najczęściej zewnętrznych powodujących pojawienie się różnych barier, przeszkód i przeciwności,

utrudniających realizację przyjętej strategii rozwoju i bezpieczeństwa”¹. Inny autor charakteryzuje zagrożenie jako zdarzenie powstające losowo lub wywołane celowo, które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie politycznych i gospodarczych struktur państwa, na warunki bytowania ludności oraz stan środowiska naturalnego². Zagrożenia mogą więc mieć podłoże naturalne lub wypływające z działania człowieka.

Występują najczęściej cztery kategorie zagrożeń mogących w krótkim czasie spowodować wystąpienie sytuacji kryzysowych. Są one następujące:

- zagrożenia naturalne,
- zagrożenia techniczne,
- katastrofy,
- terroryzm.

Charakterystycznymi cechami podanych zagrożeń jest to, że skutkami obejmować będą znaczne obszary i wielu obywateli, a także będą w wielu przypadkach trudne do przewidzenia. Będą one wydarzeniami niepowtarzalnymi, cechującymi się typowymi dla siebie okolicznościami zaistnienia oraz trudnymi do oszacowania konsekwencjami. Złożoność tych zagrożeń powoduje konieczność angażowania znacznej ilości podmiotów ratowniczych i sprawnego nimi kierowania w toku prowadzenia działań prowadzących do ograniczenia skutków ich wystąpienia.

1.1. Zagrożenia naturalne

Zagrożenia naturalne ściśle związane są z siłami natury. Należą do nich w szczególności:

- powódzie,
- silne wiatry,
- susze,
- anomalie pogodowe.

W Polsce najczęściej występujące zagrożenie to **powódzie**, charakteryzujące się silnym działaniem destrukcyjnym na środowisko, a także na obiekty, instalacje i urządzenia infrastruktury krytycznej. Najbardziej wrażliwymi systemami na niszczącą falę powodziową są systemy zaopatrzenia w żywność i wodę, transportowe, a także produkcji i składowania materiałów i substancji niebezpiecznych. Natomiast **silne wiatry** mają wpływ na infrastrukturę techniczną, transportową i związaną z dostawami energii elektrycznej. Następstwami wichur są powalone drzewa, zerwane trakcje energetyczne, co z kolei może powodować przerwy w dostawach energii i wody oraz zakłócenia komunikacyjne. Kolejnym zagrożeniem są **susze** i w odniesieniu do systemów i urządzeń infrastruktury krytycznej mogą powodować poważne zakłócenia w systemach zaopatrzenia w żywność i wodę³.

¹ R. Radziejewski, *Ochrona infrastruktury krytycznej. Teoria a praktyka*, PWN, Warszawa 2014, s. 75.

² W. Lidwa (i in.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2012, s. 19.

³ *Ibidem*, s. 22–24.

1.2. Zagrożenia spowodowane działalnością człowieka

Zagrożenia, których generatorem jest człowiek, swymi skutkami dotyczą obywateli, mienia, środowiska oraz obiektów infrastruktury krytycznej. Wynikają one z awarii obiektów przemysłowych, komunalnych, budowlanych oraz urządzeń technicznych. Uwolnienie substancji toksycznych następuje najczęściej w wyniku awarii urządzeń produkcyjnych czy podczas transportu. Największe zagrożenie stanowią chlor i amoniak. Substancje chemiczne mogą zostać przenoszone przez wiatr w efekcie tego skażać teren na większych obszarach. Natomiast środki toksyczne w stanie płynnym mogą dostać się do wód powierzchniowych, co stanowi następstwo zagrożenia systemu zaopatrzenia w żywność i wodę. Innym źródłem zagrożeń jest transport substancji toksycznych, dostarczanych do zakładów chemicznych. Najpoważniejsze zagrożenie tego typu ma miejsce w transporcie drogowym. W ciągu roku w Polsce dokonuje się około 1 miliona takich przewozów. Transport morski przewozi związki ropopochodne, co również stanowi zagrożenie. W przypadku awarii zanieczyszczone zostaną akweny morza wraz z jego wybrzeżem. Następną kategorią obiektów będących źródłem skażeń są magazyny i składy. Przechowują one materiały łatwopalne, takie jak: paliwa, papier, bawełna, drewno, farby, lakiery czy rozpuszczalniki. Obiekty te są źródłem pożarów, a konsekwencją tego jest wydzielanie się do otoczenia substancji niebezpiecznych. Stanowi to zagrożenie dla środowiska, a przede wszystkim – człowieka. Najczęściej pożary wybuchają z powodu nieprzestrzegania przepisów przeciwpożarowych, a więc zawodzi tutaj człowiek. Istotnym i najczęściej występującym zagrożeniem jest katastrofa w komunikacji. Charakteryzuje się poważnymi stratami materialnymi i dużą liczbą ofiar. Zapobieganie tego typu zdarzeniom jest trudne, a znaczna część wypadków komunikacyjnych wynika z błędu człowieka. W aglomeracjach miejskich dużą uciążliwość są awarie urządzeń, instalacji i sieci gazowej, wodociągowej czy kanalizacyjnej, a także sieci ciepłowniczej i energetycznej. Przyczyną ich wystąpienia jest eksploatacja oraz niska jakość materiałów⁴.

2. Zagrożenia terrorystyczne infrastruktury krytycznej

Dla sprawnego funkcjonowania gospodarki nowoczesnych społeczeństw, opartej na wysoko rozwiniętej technice, niezbędne jest niezakłócone funkcjonowanie różnorodnych jej elementów (zaopatrzenie w energię, wodę, rozwinięte i szeroko dostępne sieci telekomunikacyjne i komputerowe, sprawnie działający transport). Zabezpieczenie obiektów, instalacji i usług zapewniających zaspokojenie tych podstawowych potrzeb społeczeństwa, w oparciu o systemy określane mianem infrastruktury krytycznej, ma zasadnicze znaczenie w kształtowaniu należytego poziomu bezpieczeństwa obywateli. Te obszary działalności narażone są na nieustanne zakłócenia i awarie, w tym także ataki terrorystyczne.

Atak terrorystyczny stanowi zagrożenie mające niezwykle istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Jak wynika z dotychczasowych przypadków zamachów terrorystycznych, celem ataków mogą stać się ośrodki władzy oraz infrastruktury gospodarczej i publicznej, a także obiekty, których zniszczenie stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa, głównie takie jak: zapory wodne, zakłady przechowujące toksyczne środki

⁴ Ibidem, s. 25–28.

przemysłowe i ujęcia wody. Te i inne obiekty wchodzą w skład systemów infrastruktury krytycznej, do których zaliczono systemy⁵:

- a) zaopatrzenia w energię i paliwa;
- b) łączności i sieci teleinformatycznych;
- c) finansowe;
- d) zaopatrzenia w żywność i wodę;
- e) ochrony zdrowia;
- f) transportowe i komunikacyjne;
- g) ratownicze;
- h) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej;
- i) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Każdy z systemów zaliczanych do infrastruktury krytycznej może być potencjalnym obiektem ataku terrorystycznego, choć cel ataku może być różny. Skuteczność przeciwdziałania zamachom w dużej mierze zależy od przyjęcia za wysoce prawdopodobną możliwość zaatakowania każdego z tych systemów oraz podjęcia działań zapobiegawczych, mających na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa dokonania zamachu. Jedną z najistotniejszych cech współczesnego terroryzmu jest jego nieprzewidywalność co do miejsca oraz formy ataku, użytych środków oraz skutków, jakie mogą wywołać. Dlatego też, zagrożenia ze strony organizacji terrorystycznych należy rozpatrywać w odniesieniu do systemów oraz tworzących je obiektów infrastruktury krytycznej.

2.1. System zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa

Jednym z podstawowych systemów infrastruktury krytycznej jest **system zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa**, który składa się z trzech podsystemów:

- wytwarzania (pozyskiwania) energii;
- przesyłu energii i paliw;
- dystrybucji i dostaw energii i paliw do odbiorców.

Jednym z podsystemów wytwarzających energię są elektrownie narażone na następujące formy ataku terrorystycznego⁶:

- bezpośredni atak na system – celem ataku jest fizyczna infrastruktura systemu. Mogą zostać zaatakowane stacje elektroenergetyczne lub kluczowe linie w celu wywołania awarii na dużym obszarze sieci;
- atak poprzez system elektroenergetyczny – mogą zostać użyte niektóre instalacje w systemie elektroenergetycznym do zaatakowania innych elementów jego infrastruktury, wywołany silny impuls elektromagnetyczny w sieci w celu uszkodzenia komputerów i infrastruktury telekomunikacyjnej.

⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3, ust. 2.

⁶ M. Żuber, *Infrastruktura krytyczna państwa jako obszar potencjalnego oddziaływania terrorystycznego*, WSOWL, s. 183, URL: http://www.rocznikbezpieczenstwa.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/RBM/RBM_artykuly/2014_8_11.pdf, (dostęp: 09.08.2017 r.).

2.2. System łączności oraz sieci teleinformatycznych

System łączności oraz sieci teleinformatycznych są to systemy i sieci, których nieprawidłowe funkcjonowanie lub uszkodzenie – niezależne od przyczyn i zakresu – może spowodować istotne zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, interesów obronności oraz bezpieczeństwa państwa i obywateli, albo narazić te interesy na co najmniej znaczną szkodę. Wynika stąd, że chodzi o codzienne sprawne działanie systemów: energetycznego, finansowego, wodociągów, transportu, służby zdrowia, ale także o sytuacje nadzwyczajne (kryzysowe). We współczesnej gospodarce od tego rodzaju infrastruktury zależy prawidłowe funkcjonowanie państwa. Infrastruktura ta pozostaje przeważnie w rękach prywatnych (sieci komórkowe, sieci dostępne do Internetu, korporacyjne sieci bankowe itp.). Wynika stąd, że warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa tej infrastruktury na poziomie krajowym jest współpraca pomiędzy zarządcami poszczególnych jej części (tzw. partnerstwo publiczno-prywatne).

Wraz z rozwojem globalnej sieci internetowej, negatywne zjawiska świata realnego, takie jak przestępczość i terroryzm, zaczęły przenikać do świata wirtualnego. Cyberterroryzm to dokonywanie aktów terroru przy pomocy zdobyczy technologii informacyjnej. Ma na celu wyrządzenie szkody z pobudek politycznych lub ideologicznych, zwłaszcza w odniesieniu do infrastruktury o istotnym znaczeniu dla gospodarki lub obronności atakowanego kraju. Polega na celowym zakłóceniu interaktywnego, zorganizowanego obiegu informacji w cyberprzestrzeni. Należy go odróżnić od innych nielegalnych aktów, takich jak przestępczość komputerowa, szpiegostwo gospodarcze czy też wojna informacyjna. Terroryzm cybernetyczny musi skutkować pewnym stopniem przemocy w stosunku do ludzi lub ich własności, a przynajmniej wywoływać strach. O terroryzmie cybernetycznym (cyberterroryzm) możemy mówić jedynie wtedy, kiedy mamy do czynienia z atakiem przy użyciu sieci teleinformatycznych. Z kolei chęć zwrócenia uwagi opinii publicznej na określony problem społeczny bądź polityczny poprzez niedozwolone działania w sieci, określa się jako haktywizm⁷.

2.3. System finansowy

Kolejny trzon infrastruktury krytycznej tworzy system finansowy. Do obiektów w tej grupie ryzyka można zaliczyć siedziby główne banków i ich placówki terenowe, siedziby giełd finansowych, mennice i wytwórnie papierów wartościowych. Atak terrorystyczny nosi formę zamachu bombowego mającego na celu zniszczenie infrastruktury i spowodowanie strat w personalu i klientach, lub formę cyberataku na finansowe systemy informatyczne.

2.4. System zaopatrzenia w żywność

Zaopatrzenie społeczeństwa w żywność to potrzeba z rzędu elementarnych potrzeb egzystencjalnych. Zakłócenia w tym względzie wywołać mogą nie tylko niezadowolenie społeczne, ale mogą być przyczyną powstania groźnych chorób, a nawet epidemii.

⁷ W. Lidwa (i in.), op. cit., s. 32.

W systemie zaopatrzenia w żywność do celowych zakłóceń dojść może na różnych poziomach przygotowania żywności. Może to mieć miejsce w fazie⁸:

- produkcji rolnej (uprawa i hodowla);
- transportu i przechowywania surowców;
- produkcji i przechowywania żywności;
- dystrybucji;
- sieci gastronomicznej.

Celem działań terrorystycznych w stosunku do tego sektora gospodarki może być wywołanie znacznych strat w ludziach, wywołanie stanu paniki bądź spowodowanie strat gospodarczych poprzez zahamowanie eksportu, jako efektu skażenia żywności na którymś z poziomów jej produkcji.

Do środków, które mogą zostać wykorzystane przez terrorystów w tej działalności zalicza się szczególnie środki biologiczne, chemiczne lub radioaktywne. Przy pomocy tych środków terroryści wpływać mogą na⁹:

- zaburzenia w systemie dystrybucji żywności;
- wywołanie zaburzeń ekonomicznych w sektorze rolno-spożywczym przez wprowadzenie patogenów niszczących plony lub powodujących choroby zwierząt (np. pryszczycy), a w najgorszym przypadku do wywołania klęski głodu (w przypadku wywołania epidemii roślin lub zwierząt na znacznym obszarze);
- poczucie bezpieczeństwa obywateli poprzez celowe podważanie zaufania konsumentów do wytwarzanej żywności, a tym samym władz, które rzekomo nie troszczą się o stan zdrowia obywateli.

2.5. System zaopatrzenia w wodę

Nie mniej wrażliwym systemem jest system zaopatrzenia w wodę, zwłaszcza dużych aglomeracji miejskich. Tworzą go ujęcia wody pitnej i wodociągi. Atak na ten system polegać może na skażeniu ujęć wody przy pomocy środków biologicznych lub chemicznych. Celem ataku terrorystycznego z użyciem tego rodzaju broni będzie spowodowanie na znacznym obszarze śmierci lub schorzeń mogących przybrać rozmiar epidemii, co spowodować może utratę zaufania do władz oraz destabilizację struktur społecznych i politycznych¹⁰.

2.6. System ochrony zdrowia

Niezmiernie istotnym systemem infrastruktury krytycznej bezpośrednio wpływającym na poczucie bezpieczeństwa przez obywateli jest system ochrony zdrowia. Zakłócenie funkcjonowania tego systemu spowodować może wzrost niezadowolenia społecznego wynikającego z poczucia zagrożenia oraz troski o losy ludzi słabych i chorych, niezdolnych do samodzielnego zapewnienia sobie bezpieczeństwa. I choć dotychczas brakuje dowodów na takie działanie, to nie można go wykluczać z uwagi na łatwość dostępu do obiektów służących ochronie zdrowia. Atak na te obiekty może być wykonany

⁸ M. Żuber, op. cit., s. 186.

⁹ W. Lidwa (i in.), op. cit., s. 33.

¹⁰ Ibidem, s. 35.

przy pomocy środków chemicznych (niekoniecznie trujących), lub też groźby podłożenia ładunku materiału wybuchowego zmuszającego personel szpitala do ewakuacji chorych, zaangażowania służb ratowniczych i porządkowych. Działania takie mogą stanowić element odwracający uwagę wspomnianych służb od zamachu terrorystycznego w innym obiekcie lub utrudniać udzielanie pomocy osobom poszkodowanym podczas innego zamachu¹¹.

2.7. System transportu i komunikacji

Analiza zamachów terrorystycznych przeprowadzonych w ostatnich latach wskazuje, że infrastruktura krytyczna związana z transportem i komunikacją jest jednym z głównych celów ataków terrorystycznych. Narażone są wszystkie rodzaje transportu i komunikacji: lotnicza, kolejowa, drogowa i morska oraz infrastruktura z nią związana.

Obiektem ataku terrorystycznego mogą więc być elementy infrastruktury lotniczej oraz samoloty zarówno na lotniskach, jak i podczas wykonywania operacji startu i lądowania, a także podczas lotu. Zagrożenie atakiem terrorystycznym na lotnisku jest ciągle zagrożeniem aktualnym. Terroryci, dążąc do zniszczenia infrastruktury portu lotniczego lub samolotów (zarówno na ziemi, jak i w powietrzu), mogą wnosić na teren lotniska oraz do samolotów ładunki wybuchowe. Mogą również dążyć do uprowadzenia samolotu pasażerskiego celem użycia go do ataku z powietrza na ważny, wybrany obiekt (np. budynek administracji rządowej, duży port lotniczy). Mogą też uprowadzić cywilny statek powietrzny, a następnie użyć go do ataku samobójczego na samolot pasażerski będący na lotnisku lub w powietrzu. Nie wyklucza się także użycia środków rażenia do zniszczenia (uszkodzenia) infrastruktury lotniska lub samolotu na lotnisku podczas wykonywania startu lub lądowania. Innym rodzajem zagrożenia terrorystycznego jest atak wymierzony w systemy kierowania ruchem powietrznym i zarządzania lotniskiem¹².

Doświadczenia wskazują, że łatwym obiektem ataku terrorystycznego są dworce kolejowe i pociągi, w tym metro. Zamachy przeprowadzane są w stolicach miast europejskich w godzinach szczytu komunikacyjnego i wymierzone są w podróżnych. Oprócz ładunków bombowych, terroryci używali także broni chemicznej. Szczególnie narażone na ten rodzaj ataku są stacje podziemne i ich systemy wentylacyjne.

Zagrożenie stwarzające szczególne niebezpieczeństwo dla obywateli stanowi uszkodzenie lub zniszczenie, zwłaszcza w rejonach zaludnionych, wagonów transportujących substancje niebezpieczne, w celu przedostania się ich do atmosfery, co może spowodować znaczną liczbę ofiar. Porty morskie i nabrzeża, szczególnie w części dotyczącej ruchu pasażerskiego, mogą stanowić kolejny cel ataków terrorystów. Oprócz takich form ataku jak zamach bombowy czy ostrzał osób z użyciem broni palnej i granatów, do zniszczenia infrastruktury – 192 Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2014, vol. 8, nr 2 portowej mogą być użyte statki wypełnione materiałami wybuchowymi (gazowce) lub łatwopalnymi (tankowce i zbiornikowce), które zostaną zniszczone w strefie portowej. Dodatkowym niebezpieczeństwem jest zatopienie tankowca wypełnionego dużą ilością

¹¹ M. Żuber, op. cit., s. 189.

¹² W. Lidwa (i in.), op. cit., s. 34.

ropy u wybrzeży, co może spowodować katastrofę ekologiczną i blokadę komunikacyjną danego obszaru morskiego¹³.

2.8. System ratowniczy

Celem ataku terrorystycznego na obiekty infrastruktury systemu ratowniczego (centra zarządzania kryzysowego, strażnice Państwowej Straży Pożarnej, obiekty Państwowego Ratownictwa Medycznego, pogotowia techniczne) będzie destabilizacja centrów zarządzania i kierowania akcją ratowniczą, wyeliminowanie ratowników oraz zniszczenie pojazdów i sprzętu ratunkowego, lub też uniemożliwienie przeprowadzenia akcji ratunkowej, dotyczącej zamachu równoległego¹⁴.

2.9. System administracji publicznej

System zapewniający ciągłość funkcjonowania administracji publicznej stanowią obiekty administracji państwowej, zwłaszcza te, w których urzędują organy państwa odpowiedzialne za przeciwdziałanie, zwalczanie, rozpoznawanie terroryzmu czy zarządzanie kryzysowe. Stanowią one jeden z głównych celów zamachów terrorystycznych na całym świecie, ze względu na swój strategiczny i symboliczny charakter. Zagrożone mogą być także bazy danych znajdujące się w tych obiektach¹⁵.

2.10. System produkcji, składowania, przechowywania oraz stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych

Systemy produkcji, składowania, przechowywania oraz stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, stanowią opłacalne obiekty ataków terrorystycznych. Skutki ataków przy użyciu ładunków wybuchowych lub artyleryjskich środków rażenia mogą powodować rozległe pożary lub uwolnienie do atmosfery znacznych ilości substancji trujących, tzw. toksycznych środków przemysłowych (TŚP) powodujących masowe zatrucia ludzi lub skażenie środowiska¹⁶.

Podsumowanie

Infrastruktura krytyczna pełni kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa i życiu jego obywateli. W wyniku zdarzeń spowodowanych siłami natury lub będących konsekwencją działań człowieka, infrastruktura krytyczna może być zniszczona, uszkodzona, a jej działanie może ulec zakłóceniu, przez co zagrożone może być życie i mienie obywateli. Równocześnie tego typu wydarzenia negatywnie wpływają na rozwój gospodarczy państwa¹⁷.

Rosnące znaczenie obiektów i systemów infrastruktury krytycznej dla bezpieczeństwa państwa wynika z ich strategicznego znaczenia dla podtrzymania niezakłóconego funkcjonowania państwa w warunkach współczesnych zagrożeń. Dlatego niezmiernie

¹³ M. Żuber, op. cit., s. 192.

¹⁴ W. Lidwa (i in.), op. cit., s. 35.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ M. Żuber, op. cit., s. 193.

¹⁷ <http://rcb.gov.pl/infrastruktura-krytyczna/> (dostęp: 02.08.2017 r.).

ważne jest przedsięwzięcie odpowiednich kroków, mających na celu zabezpieczenie tych elementów poprzez odpowiednią ich ochronę. Pozwoli to na zapewnienie ciągłości działania i integralności infrastruktury krytycznej oraz szybkiego jej odtwarzania na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Streszczenie

W opracowaniu omówione zostały podstawowe zagadnienia związane z ochroną infrastruktury krytycznej. Wyjaśniono pojęcie zagrożenia, a także dokonano klasyfikacji zagrożeń, które oparte są o różne kryteria, m.in. obszar zasięgu, siłę, skutki itp. Wskazano budowę i rolę jednego z podstawowych systemów infrastruktury krytycznej, związanego z zaopatrzeniem w energię, surowce energetyczne i paliwa. Ponadto w tekście zaznaczono fakt, że w wyniku zdarzeń spowodowanych siłami natury lub będących konsekwencją działań człowieka, infrastruktura krytyczna może ulec zniszczeniu lub uszkodzeniu, co potencjalnie może przyczynić się do niesprawnego działania, przez co zagrożone może być życie i mienie obywateli. Równocześnie tego typu wydarzenia mogą z dużym prawdopodobieństwem negatywnie wpłynąć na rozwój gospodarczy państwa.

Słowa kluczowe: zagrożenia, ochrona, infrastruktura krytyczna, bezpieczeństwo, system.

Summary

This article discusses key issues related to Critical Infrastructure Protection. Explain the notion of threat and also classify hazards that are based on different criteria such as coverage, strength, impact, etc. One of the critical infrastructure systems is energy supply, energy and fuel supply, which consists of three subsystems. These are discussed in the article below. As a result of natural or man-made events, critical infrastructure may be destroyed, damaged, and its operation may be disturbed, thereby endangering the lives and property of citizens. At the same time, such events have a negative impact on the state's economic development.

Key words: threats, protection, critical infrastructure, safety, systems.

Literatura:

1. Lidwa W., (i in.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2012.
2. Radziejewski R., *Ochrona infrastruktury krytycznej. Teoria a praktyka*, PWN, Warszawa 2014.

Źródła prawa:

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

Netografia:

1. http://www.rocznikbezpieczenstwa.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/RBM/RBM_artykuly/2014_8_11.pdf
2. <http://rcb.gov.pl/infrastruktura-krytyczna/>

lic. Joanna Gomułczak

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna
im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
Instytut Ekonomii i Zarządzania

OCHRONA INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ W POLSCE – ASPEKTY PRAWNE

PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN POLAND – THE LEGAL ASPECTS

Wstęp

W wyniku zdarzeń spowodowanych przez siły natury lub będących konsekwencją działań człowieka infrastruktura krytyczna może ulec zniszczeniu, uszkodzeniu, a jej działanie zakłóceniu, w związku z czym zagrożone może być życie i mienie obywateli. Równocześnie tego typu wydarzenia negatywnie wpływają na rozwój gospodarczy państw.

Infrastruktura krytyczna pełni kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa i życiu jego obywateli, a jej ochrona jest jednym z priorytetów stojących przed Rzeczpospolitą. Istota zadań związanych z infrastrukturą krytyczną sprowadza się nie tylko do zapewnienia jej ochrony, lecz także do tego, aby ewentualne uszkodzenia i zakłócenia w jej funkcjonowaniu były możliwie krótkotrwałe, łatwe do usunięcia i nie wywoływały dodatkowych strat dla obywateli i gospodarki.

1. Prawne aspekty funkcjonowania infrastruktury krytycznej

Fundamentem legislacyjnym w Polsce dla infrastruktury krytycznej jest Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku, określająca m.in. organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tym obszarze¹. Trzy lata później ukazały się stosowne do niej rozporządzenia i dokumenty, a najważniejszy z punktu widzenia ochrony infrastruktury to Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Infrastruktura krytyczna dopiero w 2013 r. znalazła odzwierciedlenie

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

w uchwale Rady Ministrów w sprawie Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 oraz w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej². Wprowadzone regulacje prawne określają zarówno pojęcie infrastruktury krytycznej, jej ochrony, jak i działania związane z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym, reagowaniem w przypadku ich wystąpienia i przygotowaniem do przejmowania nad nimi kontroli, a także usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów.

1.1. Infrastruktura krytyczna w ustawie o zarządzaniu kryzysowym

Kluczowym aktem prawnym dotyczącym infrastruktury krytycznej jest Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, w której została uregulowana problematyka jej ochrony. Zgodnie z art. 3 ustawy z 2007 r. za infrastrukturę krytyczną uważa się systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje i usługi, kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców³. Infrastruktura krytyczna obejmuje takie systemy, jak⁴:

- a) zaopatrzenia w energię i paliwa;
- b) łączności i sieci teleinformatycznych;
- c) finansowe;
- d) zaopatrzenia w żywność i wodę;
- e) ochrony zdrowia;
- f) transportowe i komunikacyjne;
- g) ratownicze;
- h) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Ochrona infrastruktury krytycznej została zdefiniowana w Ustawie jako wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie⁵.

Infrastruktura krytyczna pojawia się w Ustawie już w zadaniach z zakresu planowania cywilnego, a jedno z nich obejmuje przygotowanie rozwiązań na wypadek jej zakłócenia lub zniszczenia oraz zapewnienie możliwości funkcjonowania i odtworzenia. Ponadto w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego oraz w jego wojewódzkich, powiatowych i gminnych odpowiednikach w załącznikach funkcjonalnych określa się⁶:

² A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury krytycznej, zarys problematyki*, Wyższa Szkoła Policzyjna w Szczytnie, Szczytno 2012, s. 61.

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3.

⁴ Ibidem, art. 3, ust. 2.

⁵ Ibidem, art. 3, ust. 3.

⁶ A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury...*, op. cit., s. 62–63.

- procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej;
- wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego;
- priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej⁷.

Zgodnie z treścią Ustawy zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej obejmują⁸:

- 1) gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej;
- 3) opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej;
- 4) odtwarzanie infrastruktury krytycznej;
- 5) współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony [...] natomiast właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej mają obowiązek ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia.

W Ustawie można znaleźć również delegacje dla Rady Ministrów w kwestii wydania stosownych rozporządzeń związanych z ochroną infrastruktury krytycznej w sprawie: Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz planów ochrony infrastruktury krytycznej.

1.2. Rozporządzenia związane z ochroną infrastruktury krytycznej

Rozporządzenie w sprawie **Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego**⁹ jest dokumentem opracowywanym przez wielu autorów (ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów), pokazuje, jaka jest percepcja zagrożeń zarówno na poziomie centralnym, jak również wojewódzkim. Zawiera nie tylko różne rodzaje zagrożeń: naturalne, cywilizacyjne, spowodowane intencjonalną działalnością człowieka, związane z terroryzmem czy o charakterze militarnym, ale też pokazuje ich możliwe, negatywne skutki. Odpowiada więc na pytanie, co nam grozi i na ile jest to poważne. Raport, poprzez tzw. cele strategiczne, wskazuje długofalowe działania, które powinny zostać podjęte, aby móc zminimalizować możliwość wystąpienia zagrożeń lub ograniczyć

⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r., art. 5. ust. 3.

⁸ A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury...*, op. cit., s. 64.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

ich skutki. Ponadto, dla każdego celu strategicznego wskazuje przedsięwzięcia, które należy zrealizować oraz niezbędne siły i środki, aby cel osiągnąć¹⁰.

Rozporządzenie w sprawie **Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej**¹¹ określa sposób realizacji obowiązków i współpracy w zakresie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej przez organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe z właścicielami oraz posiadaczami samodzielnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej, w tym kluczowe dla programu kryteria pozwalające wyodrębnić infrastrukturę krytyczną¹².

Rozporządzenie w sprawie **planów ochrony infrastruktury krytycznej**¹³ określa sposób tworzenia i aktualizacji oraz strukturę planów ochrony infrastruktury krytycznej opracowywanych przez właścicieli oraz posiadaczy samodzielnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, a także warunki i tryb uznania wypełniania obowiązku posiadania planu odpowiadającego wymogom planu ochrony infrastruktury krytycznej¹⁴.

Biorąc pod uwagę obowiązujące akty prawne, można stwierdzić, że swoim zakresem regulują one m.in. następujące kwestie w obszarze funkcjonowania i ochrony infrastruktury krytycznej¹⁵:

- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej, w tym udzielanie pomocy ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania do momentu odtworzenia infrastruktury;
- opracowanie i utrzymywanie planów ochrony infrastruktury krytycznej, w tym zasobów niezbędnych do wykonywania zadań w nich ujętych;
- zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji wystąpienia zagrożenia oraz możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej;
- zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń;
- procedury realizacji zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej, w tym reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia jej funkcjonowania oraz priorytety w zakresie jej ochrony oraz odtwarzania;
- zarządzanie ryzykiem poprzez wskazywanie istotnych zagrożeń dla infrastruktury krytycznej, w tym określanie priorytetów w reagowaniu na określone ryzyka i wskazanie sił oraz środków niezbędnych do ich wyeliminowania;
- przygotowywanie i utrzymywanie wykazu obiektów i systemów tworzących infrastrukturę krytyczną;
- warianty działania w sytuacji zagrożeń lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz jej odtwarzania;

¹⁰ <http://www.paliwa.pl/strona-startowa/archiwum/raport-o-zagrozeniach-bezpieczenstwa-narodowego> (dostęp: 20.03.2017 r.)

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie *Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*.

¹² A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury...*, op. cit., s. 65.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie *planów ochrony infrastruktury krytycznej*.

¹⁴ A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury...*, op. cit., s. 65.

¹⁵ <http://machnaczu.com/component/jaggyblog/infrastruktura-krytyczna-w-ujeciuprawnym> (dostęp: 20.03.2017 r.)

- zasady współpracy administracji publicznej z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony, w tym zasady przekazywania informacji.

2. Inne akty prawne i dokumenty

W uchwale Rady Ministrów w sprawie przyjęcia *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* zawarte jest stwierdzenie: *Kluczowym dokumentem dla tworzonego systemu ochrony infrastruktury krytycznej będzie opracowanie – Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*¹⁶.

2.1. Narodowy program ochrony infrastruktury krytycznej¹⁷

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej jest opracowanym na szczeblu centralnym programem, określającym wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej państwa w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia jej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie¹⁸. Celem tego programu jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa zarówno dla infrastruktury krytycznej, jak i dla europejskiej infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez m.in.¹⁹:

- zapobieganie sytuacjom kryzysowym mogącym niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną;
- przygotowanie na ich ewentualne wystąpienie;
- reagowanie w razie ich wystąpienia;
- podejmowanie działań ułatwiających odtwarzanie infrastruktury krytycznej po jej zniszczeniu lub zakłóceniu funkcjonowania.

Zgodnie z przyjętymi założeniami *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej* zawierać ma charakterystykę systemów infrastruktury krytycznej wraz z oceną ryzyka dla nich oraz priorytety, jakimi kierować się powinni wszyscy uczestnicy w przedsięwzięciach ochrony infrastruktury krytycznej. W związku z tym powinien określać²⁰:

- w wymiarze przedmiotowym – narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- w wymiarze podmiotowym – ministrów kierujących działaniami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy, które zgodnie z ustawową definicją obejmuje infrastruktura krytyczna;
- w wymiarze atrybutowym – szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury

¹⁶ A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury...*, op. cit., s. 66.

¹⁷ W. Lidwa, (i in.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2012, s. 41.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/NPOIK-dokument-glowny.pdf> (dostęp: 20.03.2017 r.)

²⁰ Ibidem, s. 42.

krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

2.2. Uchwała w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022

Uchwała nr 67 Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r. dotyczy Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Polski i *określa warunki funkcjonowania i sposobu rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, podnoszące jego efektywność i spójność w perspektywie średniookresowej. W horyzoncie obowiązywania dokumentu akcent strategiczny położony jest na tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, opartego na sojuszniczych i bilateralnych zabezpieczeniach oraz stopniowo rozbudowywanym własnym potencjale cywilno-militarnym*²¹.

W dokumencie podkreślono, że strategia jest dokumentem nowej generacji uwzględniającym wymogi nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem kraju. Po raz pierwszy strategia z obszaru bezpieczeństwa narodowego została opracowana w powiązaniu z polityką społeczno-gospodarczą kraju oraz w oparciu o metodologię umożliwiającą realizację zawartych w niej zamierzeń. Za cel główny strategii uznano *wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, który powinien być zdolny do identyfikacji i eliminacji źródeł, przejawów oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Efektywność zostanie osiągnięta poprzez podnoszenie sprawności zasadniczych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, spójność – poprzez zwiększanie integracji między politykami publicznymi a polityką bezpieczeństwa oraz wzmocnianie współpracy i koordynacji, a docelowo osiągnięcie integracji wewnątrz systemu bezpieczeństwa narodowego*²². Cele operacyjne stanowią rozwinięcie celu głównego w dziedzinach posiadających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa. Jednym z tych celów, trzecim: *jest zorientowany na rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym na sytuacje nadzwyczajne i nieprzewidziane zdarzenia. Dotyczy tej sfery aktywności państwa, która nie mieści się w tradycyjnej klasyfikacji podsystemów wykonawczych czy działów administracji rządowej i ma charakter międzysektorowy. Będzie on realizowany głównie poprzez wzmocnioną ochronę infrastruktury krytycznej oraz budowę systemu rezerw strategicznych*²³. Przedstawione w Strategii cele operacyjne poprawią współpracę między uczestnikami systemu jej ochrony oraz zwiększą efektywność oraz spójność systemu bezpieczeństwa.

2.3. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej²⁴ to ponad dwustustronicowy dokument, w którym opisany został cały system bezpieczeństwa narodowego. Pokazano w dziele zależności i wzajemne relacje między jego poszczególnymi

²¹ Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, s. 8.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP http://www.bialystok.ap.gov.pl/arch/teksty/biala_ksiega.pdf (dostęp: 20.03.2017 r.)

ogniwami. Dzięki „Przewodnikowi” łatwiej będzie czytelnikom zrozumieć istotę głównych problemów bezpieczeństwa²⁵.

Dokument został opracowany na podstawie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Zadaniem Białej Księgi jest całościowa ocena bezpieczeństwa narodowego RP i sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej ma przyczynić się do pogłębiania wiedzy oraz świadomości społecznej o bezpieczeństwie Polski i Polaków – wszystkich jego dziedzin: obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Adresowany jest on do przedstawicieli władzy rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych, instytucji analitycznych, młodzieży i środowisk akademickich. Bez wątpienia przyczyni się także do poszerzenia wiedzy na temat ochrony infrastruktury krytycznej. Zawarto w niej bardzo istotne i trafne wnioski dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej, kierunki zmian oraz sugestie wykazania tej infrastruktury w planie reagowania obronnego, mobilizacji gospodarki, w planach zarządzania kryzysowego²⁶.

Podsumowanie

W ostatnim czasie wprowadzono w Polsce kilka regulacji prawnych określających zarówno pojęcie infrastruktury krytycznej, jej ochrony, jak i działania związane z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym, reagowaniem w przypadku ich wystąpienia i przygotowaniem do przejmowania nad nimi kontroli, a także usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów.

W celu przeciwdziałania zagrożeniom oraz ryzykom zniszczenia, uszkodzenia bądź zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej istotne są realne skoordynowane działania podejmowane przez wszystkie zaangażowane podmioty, w tym służby ratownictwa i porządku publicznego w obszarze ochrony tej infrastruktury, a także Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku jej odtwarzania. Ważnym elementem tych prac nie powinno być wyłącznie zabezpieczenie infrastruktury krytycznej, ale również wypracowanie takich rozwiązań, dzięki którym ewentualne uszkodzenia i zakłócenia w jej funkcjonowaniu byłyby możliwie krótkotrwałe, łatwe do usunięcia i nie wywoływałyby dodatkowych strat dla obywateli i gospodarki. Istota tych zadań powinna także sprowadzać się nie tyle do zapewnienia ochrony infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami, ale również do ograniczania ich skutków oraz szybkiego jej odtworzenia na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego obywateli.

Bezpośrednio z pojęciem infrastruktury krytycznej związana jest jej ochrona, realizowana m.in. poprzez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury do czasu jej pełnego odtworzenia. Podejście takie ma na celu zapewnienie funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek

²⁵ <https://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/4636,Biala-Ksiega-Bezpieczenstwa-Narodowego-RP.html> (dostęp: 20.03.2017 r.)

²⁶ A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury...*, op. cit., s. 71.

awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie spowodowanych siłami natury lub będących konsekwencją działań człowieka.

Streszczenie

Opracowanie porusza problematykę uwarunkowań prawnych związanych z ochroną infrastruktury krytycznej w Polsce. Jest to jeden z ważniejszych elementów w zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli, zwłaszcza bezpieczeństwa energetycznego, a także militarnego. Kluczowym aktem prawnym dotyczącym infrastruktury krytycznej jest Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, w której została uregulowana problematyka jej ochrony. Wśród szeregu dokumentów odnoszących się do badanego obszaru w treści opracowania podkreślono rolę Rozporządzenia w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Celem tego programu jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa zarówno infrastruktury krytycznej kraju, jak i dla europejskiej infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, infrastruktura, ochrona, system, zarządzanie kryzysowe.

Summary

The scientific article deals with legal issues related to the protection of critical infrastructure in Poland. This is one of the most important elements in ensuring citizens security, energy security and military security. Legal act that calls for critical infrastructure is the law about crisis management. The second important document is the Regulation on the National Program for Critical Infrastructure Protection. The aim of this program is to create conditions for improving safety both for critical infrastructure as well as for European critical infrastructure located of Poland. The article also discusses other regulations that relate to critical infrastructure.

Key words: safety, infrastructure, protection, systems, crisis management.

Literatura:

1. Lidwa W. (i in.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2012.
2. Tyburska A., *Ochrona infrastruktury krytycznej, zarys problematyki*, Wyższa Szkoła Policyjna w Szczytnie, Szczytno 2012.

Źródła prawa:

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego programu ochrony infrastruktury krytycznej.
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej.

5. Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022.

Netografia:

1. <http://www.paliwa.pl/strona-startowa/archiwum/raport-o-zagrozeniach-bezpieczenstwa-narodowego>
2. <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/NPOIK-dokument-glowny.pdf>
3. http://www.bialystok.ap.gov.pl/arch/teksty/biala_ksiega.pdf
4. <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4636,Biala-Ksiega-Bezpieczenstwa-Narodowego-RP.html>

