

Małgorzata Cabaj

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE – INTEGRALNA CZĘŚĆ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Najważniejszą wartością zarówno dla jednostki, jak i dla całego społeczeństwa jest bezpieczeństwo. Dlatego też jedną z nadrzędnych funkcji każdego państwa jest zapewnienie obywatelom warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami, będących wynikiem działań zbrojnych, występowaniem klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń powodowanych przez siły natury lub działalność człowieka. Wstąpienie w 1999 roku Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz w 2004 roku do Unii Europejskiej wiąże się m.in. ze zbudowaniem przez państwo własnego systemu bezpieczeństwa narodowego oraz dostosowaniem go do struktur systemu bezpieczeństwa euroatlantyckiego.

Bezpieczeństwo państwowe (narodowe) formułowane jest często, jako brak zagrożenia narodowych wartości lub jako prawdopodobieństwo przetrwania (zachowania) państwowości narodowej. Silnie akcentuje ono kwestie woli przetrwania, a więc: zachowanie własnej egzystencji i tożsamości, integralności terytorialnej, suwerenności politycznej, militarnej i społeczno-gospodarczej oraz dążenie państwa do wzrostu swojej potęgi przez rozwój wewnętrzny lub ekspansję zewnętrzną¹.

Globalizacja, względy ekologiczne, wpływ technologii oraz inne współczesne wyzwania stwarzają potrzebę ciągłej współpracy instytucji publicznych. Oprócz problemów wynikających z klęsk naturalnych, takich jak: klęski żywiołowe, pożary, powódzie, pojawiają się nowe zagrożenia – klęski technologiczne. Są one związane zarówno z działaniami o charakterze terrorystycznym, jak i z zakłócaniem funkcjonowania systemów energetycznych oraz informatycznych. Rozwój cywilizacyjny i gospodarczy kraju wiąże się także z zagrożeniami wynikającymi ze zwiększającej się współzależności życia społecznego i gospodarczego od zaawansowanych technologii, systemów energetycznych, transportu i sieci teleinformatycznych. Im wyższy jest poziom współpracy, tym większe będzie bezpieczeństwo i zadowolenie obywateli². Bezpieczeństwo państwa oraz całego społeczeństwa winno opierać się na systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym i jego integralną częścią, jaką jest zarządzanie kryzysowe. Najważniejszym celem spraw-

¹ J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe*, Szczecin 2007, s. 5.

² *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym*, red. M. Włodarczyk, A. Marjański, Przedsiębiorczość i zarządzanie 2009, t. 10, z. 8, s. 6.

nie funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce powinna być gwarancja ciągłości podejmowania decyzji oraz sprawne działanie podmiotów wykonawczych, niezależnie od tego z jakim rodzajem zagrożenia i powstałą sytuacją kryzysową mamy do czynienia.

Można przyjąć, że system bezpieczeństwa narodowego RP jest skoordynowanym wewnątrznie zbiorem elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym, i militarnym. Odpowiedzialność polityczną za realizację tego zadania ponoszą wszystkie władze publiczne z rządem i parlamentem na czele. Do nich należy przygotowanie instrumentów prawnych, procedur i zasad działania systemu, które opierają się na trzech zasadniczych filarach: dyplomacji, gotowości militarnej i gotowości cywilnej³.

Zarządzanie kryzysowe w administracji jest integralną częścią bezpieczeństwa narodowego. Spełnia zasadniczą rolę w rozwiązywaniu – pod presją czasu – sytuacji kryzysowych, wiążących się z ryzykiem, napięciem i groźnych dla bezpieczeństwa. Polega na przeciwdziałaniu zagrożeniom, przygotowaniu się na wypadek ich wystąpienia oraz utrzymaniu lub przywracaniu stabilizacji. Zarządzanie kryzysowe jest działaniem celowym, realizowanym przez organy władzy na wszystkich szczeblach organizacji państwa, angażującym wyspecjalizowane organizacje, inspekcje, straże, a także społeczeństwo⁴. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wprowadziła jego uniwersalną definicję i określa go, jako: „działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nią kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz odtworzeniu infrastruktury krytycznej lub jej pierwotnego charakteru”⁵.

Nie bez znaczenia jest również postawa wszystkich obywateli, bowiem przeciwdziałanie katastrofom to także obowiązek całego społeczeństwa, a nie tylko koordynatorów programów kryzysowych. Każdy obywatel winien być świadomy istnienia różnego rodzaju otaczających go zagrożeń bezpieczeństwa. Powinien również, w ramach swoich możliwości, podejmować się działań zmierzających do zapobiegania katastrofom, które mogłyby dotknąć społeczność, w której żyje oraz jego rodzinę. Często błędnym jest myślenie, że możliwości danej jednostki społeczeństwa są zbyt małe, aby coś zdziałać, lecz gdy zajmuje się mniejsze działania, to uzyskane rezultaty mogą być wystarczające. Sytuacje kryzysowe często powstają w sposób gwałtowny, dlatego też lokalne społeczności muszą być przygotowane do zmierzenia się i pokonania tych zagrożeń, których niestety nie udało się wyeliminować.

Specjalistyczny słownik terminów bezpieczeństwa narodowego podaje, że „bezpieczeństwo państwa to taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń w sensie

³ J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 5-6.

⁴ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 11.

⁵ Art. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r., poz. 1166).

zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowanie państwa, jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych⁶. Każde państwo jest to rozbudowana struktura, posiadająca wiele wzajemnych relacji między obywatelami tworzącymi różnorodne grupy społeczne – formalne i nieformalne. Jednak podstawową istotą państwa jest realizacja pewnych wspólnych potrzeb – jedną z nich jest zapewnienie bezpieczeństwa każdemu obywatelowi oraz całemu społeczeństwu. Decydenci, tworząc politykę bezpieczeństwa, muszą pamiętać o podstawowych celach, które państwo osiąga w ramach jej realizacji⁷. W zarządzaniu bezpieczeństwem ważną rolę odgrywa System Wspomagania Decyzji – SWD (Decision Support System – DSS). Stanowi on znaczące uzupełnienie procesu zarządzania wtedy, gdy mamy do czynienia z poważnymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa powszechnego. W sytuacji odbiegającej od normalnego stanu, bardzo ważne jest posiadanie pełnego zasobu danych związanych z zagrożeniem, posiadanymi zasobami i z możliwościami ich wykorzystania oraz szybki przepływ decyzji pomiędzy poszczególnymi poziomami zarządzania⁸. SWD jest to interakcyjny system przetwarzania i prezentacji danych, wykorzystywanych w bieżących procesach podejmowania decyzji, spełniający następujące warunki: efektywnej selekcji danych, przystępnej dla użytkownika formy prezentacji wyników analiz oraz prostoty obsługi⁹.

W modelowym państwie demokratycznym ów system zarządzania bezpieczeństwem złożony jest z trzech elementów:

- podsystemu kierowania;
- podsystemu wykonawczego militarnego;
- podsystemu wykonawczego pozamilitarnego.

Podsystem kierowania tworzą wszystkie organy kierownicze, które odpowiedzialne są za realizację zadań dotyczących obrony państwa, posiadające pewien aparat wykonawczy (administrację) oraz infrastrukturę.

Podsystem wykonawczy militarny to siły zbrojne, które pod kątem organizacyjnym dzielą się na: wojska operacyjne, siły i środki obrony terytorialnej. Natomiast punktu widzenia środowiska, w którym działają, dzielą się na: wojska lądowe, wojska lotnicze i obronę powietrzną kraju.

Podsystem wykonawczy pozamilitarny ukierunkowany jest na ochronę ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia klęskami żywiołowymi oraz katastrofami technicznymi. Jednocześnie zapewnia on materialne podstawy egzystencji ludności w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W wyjątkowych sytuacjach może wspomagać zasobami ludzkimi i materiałowymi siły zbrojne państwa. Wśród podsystemu pozamilitarnego można wyróżnić ogniwa informacyjne, ochronne i gospodarcze. W sensie organizacyjnym występują one w strukturach poszczególnych resortów, nato-

⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrojewski, wyd. 6, Warszawa 2001, s. 10.

⁷ *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, Warszawa 2008, s. 12.

⁸ Tamże, s. 13.

⁹ Tamże.

miast równocześnie mogą być zorganizowane w sposób terytorialny, jako lokalne systemy obronne¹⁰. Ogniwa informacyjne realizują zadania związane z przepływem informacji pomiędzy organami państwowymi, odpowiadają za ochronę i propagowanie interesów państwa na arenie międzynarodowej, realizują politykę informacyjną w sytuacjach kryzysowych. Ogniwa ochronne odpowiadają za zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochronę ludności i majątku narodowego przed skutkami militarnych i pozamilitarnych sytuacji kryzysowych. Podstawowym zadaniem ogniwa gospodarczego jest realizacja zadań związanych z zapewnieniem materialnych podstaw funkcjonowania systemu obronnego oraz przetrwania ludności w warunkach kryzysu.

System obronności Rzeczypospolitej Polskiej stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowane. Organy kierowania państwa, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane są ze sobą informacyjnie i pozostają w relacjach kompetencyjnych, wraz ze swoim aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą. Tym samym tworzą podsystem kierowania obronnością. Podsystem ten jest zdolny do podjęcia działań w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny¹¹.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, jako dokument najwyższej rangi w zakresie regulacji problematyki bezpieczeństwa, w odniesieniu do problematyki zarządzania kryzysowego wymienia trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej. Pod pojęciem stanu nadzwyczajnego należy rozumieć pojawienie się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia po środki szczególne, gdyż zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Stany te mogą być wprowadzone jedynie na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Odrębne ustawy określają zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela¹². Podstawowym aktem prawnym, regulującym działania w zakresie zarządzania kryzysowego, jest ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r., poz. 1166). Określa ona organy odpowiedzialne, struktury decyzyjne, a także zadania organizacyjne, logistyczne i finansowe realizowane w tej dziedzinie. Stwarza tym samym fundament systemu zarządzania kryzysowego, którego funkcjonowanie musi być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Celem wyżej wymienionej ustawy jest poprawienie bezpieczeństwa powszechnego dzięki zwiększeniu efektywności działań organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Obszar bezpieczeństwa powszechnego jest, to nie tylko szeroko rozumiana ochrona życia i zdrowia wszystkich obywateli, lecz także ochrona infrastruktury krytycznej. Akt ten opisuje zadania administracji publicznej, właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej oraz Sił Zbrojnych, które winny być realizowane w sytuacjach kryzysowych, rozumianych jako „sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa

¹⁰ Tamże, s. 13-14.

¹¹ Tamże, s. 14.

¹² K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 16.

¹³ Tamże, s. 16-17.

ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”¹⁴.

Aktami, które dopełniają systemowe zarządzanie kryzysowe, są:

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

Ustawa o stanie wyjątkowym określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie trwania stanu wyjątkowego¹⁵. Stan ten wprowadza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów poprzez wydanie stosownego rozporządzenia na czas określony, nie dłuższy niż 90 dni, w części lub na obszarze całego kraju. W przypadku, kiedy nieuchronnie zbliża się upływ czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, a przyczyny, z powodu których został on wprowadzony, nie ustały i nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie kraju, czas ten może ulec wydłużeniu na okres nie dłuższy niż 60 dni. Natomiast w sytuacji, gdy przesłanki uprawniające do wprowadzenia stanu wyjątkowego ustały przed upływem ustawowych 90 dni, stan ten zostaje zniesiony. Sposób, w jaki następuje wydłużenie lub skrócenia trwania stanu wyjątkowego, jest tożsamy ze sposobem jego wprowadzenia.

W ustawie o stanie klęski żywiołowej został określony tryb wprowadzenia i zniesienia tego stanu, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa i obywatela podczas trwania stanu wyjątkowego. Niniejszy akt stanowi, że stan ten można wprowadzić dla zapobieżenia skutkom katastrofy naturalnej, awarii technicznej noszącej znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Stan klęski żywiołowej można wprowadzić na obszarze, na którym nastąpiła klęska żywiołowa, jak również na terenie, na którym wystąpiły lub mogłyby wystąpić skutki tej klęski. Następuje to poprzez wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów z własnej inicjatywy, bądź też na wniosek właściwego wojewody na czas określony, nie dłuższy niż 30 dni. Za zgodą Sejmu Rada Ministrów może stan ten wydłużyć na czas oznaczony, w drodze wydania stosownego rozporządzenia.

Ustawa o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa tryb wprowadzania i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w czasie

¹⁴ Art. 3 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r., poz.1166).

¹⁵ Art.1 ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

stanu wojennego, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. Stan ten zostaje wprowadzony przez Prezydenta RP na części lub całym obszarze państwa na wniosek Rady Ministrów, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa spowodowanego, m.in. działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także, jeżeli z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wyżej wymienione rozporządzenie oraz inne akty prawne związane z wprowadzeniem tego stanu podaje się do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Zniesienie stanu wojennego następuje w sposób tożsamy jak jego wprowadzenie, czyli poprzez wydanie stosownego rozporządzenia przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, jeżeli przyczyny, z powodu których został wprowadzony stan ustały i zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.

Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie zarządzania kryzysowego zostały uregulowane, m.in. w następujących aktach prawnych:

- ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.);
- ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1590);
- ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1592);
- ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591);
- rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (DzU z 2003 r. Nr 41, poz. 347);
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (DzU z 2010 r. Nr 83, poz. 541);
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (DzU z 2010 r. Nr 83, poz. 542);
- rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (DzU z 2010 r. Nr 83, poz. 540);
- rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (DzU z 2009 r. Nr 226, poz. 1810);
- zarządzenie Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego;

¹⁶ Art.1 ustawy z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2002 r. Nr 156, poz. 1301).

– rozporządzenie Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego zespołu reagowania i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”¹⁷. Ponadto jest on najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast Rada Ministrów „odpowiada za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny”¹⁸.

Zatem system zarządzania kryzysowego funkcjonuje na wszystkich szczeblach administracyjnych – na szczeblu centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Rozpoczynając rozważania nad zarządzaniem kryzysowym, należy podkreślić, że jest ono integralną częścią zarządzania w ogóle, przy czym mowa o zarządzaniu pod presją, w stanie ryzyka. Polega ono na obniżaniu napięć i przeciwdziałaniu eskalacji zjawisk negatywnych lub sytuacji trudnych i przywracaniu stanu normalności lub utrzymywaniu takiego stanu, pomimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest to swego rodzaju specyficzny typ zarządzania¹⁹.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym nadzór nad zarządzaniem kryzysowym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej pełni Rada Ministrów, a w przypadkach nagłych minister spraw wewnętrznych, który obowiązkowo i bezzwłocznie informuje Prezesa Rady Ministrów o swoim działaniu. Przy Radzie Ministrów działa Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Zespół ten jest organem opiniodawczo-doradczym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w z zakresie zarządzania kryzysowego. Skład osobowy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest następujący:

- przewodniczący – Prezes Rady Ministrów;
- zastępcy – Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych;
- stali członkowie – Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych, jeżeli został powołany.

W posiedzeniach Zespołu mogą również brać udział przedstawiciele innych organów administracji rządowej, wyznaczeni przez przewodniczącego w zależności od potrzeb. Na szczeblu państwowym działa również Rządowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. Podlega ono Prezesowi Rady Ministrów.

Na szczeblu województwa organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe jest wojewoda. Działanie realizuje przy pomocy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Na obszarze województwa funkcjonuje także Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (organ opiniodawczy w kwestii zarządzania kryzysowego) i Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.

¹⁷ Art. 126. ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

¹⁸ Art. 146. ust. 4. pkt 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

¹⁹ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 30.

Na terenie powiatu hierarchia jest taka sama. Za sprawy związane z zarządzaniem kryzysowym odpowiedzialny jest starosta. Zadania te, starosta wykonuje przy pomocy Powiatowego Zespołu Zarządzania kryzysowego. Na obszarze powiatu funkcjonują również Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego.

Podobnie kształtuje się struktura na obszarze gminy, gdzie za zadania związane z zarządzaniem kryzysowym odpowiedzialny jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Działania pomocnicze związane z zarządzaniem kryzysowym realizuje przy pomocy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Jeżeli chodzi o Gminne Centra Zarządzania Kryzysowego to, w myśl ustawy o zarządzaniu kryzysowym, wójt, burmistrz, prezydent miasta mogą, ale nie muszą ich tworzyć, jednocześnie biorąc odpowiedzialność za zadania związane z funkcjonowaniem GCZK.

Podstawowe pojęcie „zarządzania kryzysowego” definiuje ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 2 tejże ustawy zarządzanie kryzysowe jest to „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”²⁰.

Również w literaturze przedmiotu widnieje szereg definicji zarządzania kryzysowego. Oto niektóre z nich:

- „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 zniszczeń (przygotowanie, reagowanie, odbudowa)”²¹;
- „proces decyzyjny zmierzający do wyboru racjonalnej strategii przeciwdziałania realnym i/lub potencjalnym sytuacjom kryzysowym; sposób zarządzania specyficznymi zasobami systemu zapewniający powrót do stanu normalnego ze stanu kryzysu lub utrzymania tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej”²²;
- „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi sytuacjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska”²³;
- „całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowany przez władze publiczne wszystkich szczebli we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym; przygotowanie systemu reagowania w razie wystąpienia zagrożeń, kształtowanie i kontrolo-

²⁰ Art. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r. poz. 1166).

²¹ J. Pawłowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 166.

²² P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2001, s. 32.

²³ K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów militarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29.

wanie ich przebiegu (reagowanie) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy struktur społecznych po katastrofie”²⁴;

– „proces kierowania w państwie mający na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w wypadku jej zaistnienia – zwrócenia kierunku rozwoju nagłych i niebezpiecznych wydarzeń zagrażających żywotnym interesom społeczeństwa”²⁵;

– „zarządzanie pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji oraz przywrócenie jego normalnego funkcjonowania”²⁶.

Istota zarządzania kryzysowego wyraża się w zadaniach realizowanych przez organy administracji publicznej, służby, straże, agencje i inspekcje, głównie na poziomie lokalnym, przez włączenie kolejnych organów administracji rządowej i samorządowej oraz innych sił w miarę rozwoju sytuacji kryzysowej. Zadania te wynikają z następujących celów reagowania kryzysowego:

- monitorowania i szacowania prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowej;
- określenia kierunków rozwoju tej sytuacji;
- przygotowania odpowiednio do rozwoju sytuacji kryzysowej niezbędnych do użycia sił i środków oraz warunków ich wykorzystania;
- koordynowania działań między strażami, służbami, agencjami i inspekcjami oraz podmiotami gospodarczymi biorącymi udział w operacji kryzysowej;
- realizacji działań w czasie wykonywania akcji (operacji) kryzysowej i kontroli ich wykonywania²⁷.

Głównymi pojęciami związanymi z zarządzaniem kryzysowym i bezpieczeństwem są: zagrożenie, kryzys oraz sytuacja kryzysowa.

Pod pojęciem „zagrożenia” rozumieć należy zdarzenie, powstające losowo lub wywołane celowo, które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie politycznych i gospodarczych struktur państwa, na warunki bytowania ludności oraz stan środowiska naturalnego²⁸.

Zagrożenie definiowane jest również jako „nagłe lub przewidziane zdarzenia wywołane siłami natury lub wynikające z działalności człowieka, zagrażające życiu ludności, mieniu lub środowisku (innym ważnym dla człowieka wartościami), które w zależności od rozmiaru i charakteru wywołuje bezpośrednio kryzys lub może prowadzić do jego wystąpienia”²⁹. Analizując pojęcie „zagrożenia”, dostrzega się, że jest ono bardzo szerokie i wieloznaczne, rozpatrywane z perspektywy wielu dyscyplin naukowych, analizowane w sytuacjach jednostkowych i grupowych, w układach ujmujących społeczne

²⁴ J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe*, Wiedza obronna 2001 nr 1, s. 76-97.

²⁵ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 39.

²⁶ E. Nowak, W. Kitler, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyt Problemowy TWO 2006, nr 1(45), s. 36.

²⁷ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie...*, s. 31-32.

²⁸ Tamże, s. 7.

²⁹ *Funkcjonowanie obrony cywilnej na szczeblu gminy, powiatu i województwa, w warunkach reformy administracji*, Małopolski Urząd Wojewódzki, Kraków 2008, s. 58.

procesy w skali makro i mikro, w okolicznościach i uwarunkowaniach uwzględniających aspekt obiektywny i subiektywny zjawiska. Rozpatruje się je z pozycji jednostki, rodziny, grupy społeczno-zawodowej, lokalnych społeczności, różnych instytucji³⁰. Ze względu na źródło pochodzenia wyróżnia się cztery podstawowe grupy zagrożeń:

- zagrożenia naturalne;
- zagrożenia techniczne;
- zagrożenia społeczne;
- zagrożenia militarne.

Termin kryzys pochodzi od greckiego słowa *krisie*, oznaczającego m.in.: spór, preferencje, oddzielanie, decydowanie, wybór, zmaganie się, walkę, w których konieczne jest działanie pod presją czasu, a także punkt zwrotny, przełomowy, moment rozstrzygający, jakościową zmianę układu lub w układzie³¹. Sens terminu kryzys wskazuje, że nie jest on pojęciem czysto teoretycznym, nie chodzi w nim tylko o konstatacje faktycznego stanu rzeczy w zakresie zaburzeń, dewiacji czy zagrożeń, lecz zawiera w sobie odniesienie praktyczne, wskazujące na mobilizację intelektualnych i merytorycznych sił człowieka w celu wykorzystania możliwości i środków do przełamania procesów kryzysowych. Kryzys określa więc z jednej strony pewien stan psychiczny człowieka lub zjawisko społeczne, z drugiej strony zjawiska fizyczne – naturalne, techniczne, które, zaburzając życie jednostek i społeczeństwa, prowadzą do przeobrażenia dotychczasowych poglądów, planów, wyobrażeń i zastępowania ich nowymi, przy czym przeobrażenia te nie odbywają się stopniowo na drodze ewolucyjnej, lecz w wyniku gwałtownych przemian³². Kryzys wiąże się z trwałym zakłóceniem działalności i realizacji celów, naruszeniem równowagi funkcjonowania, a nawet zagrożeniem istnienia. Podstawowymi cechami kryzysu są: zaskoczenie, presja czasu, opóźnione reakcje, utrata kontroli, zagrożenie istotnych funkcji, wzrost napięcia, i deficyt informacji³³. Według Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego NATO kryzys oznacza sytuację:

- stwarzającą realne lub wiarygodne zagrożenie;
- w odpowiedniej skali;
- występującą nagle i w zasadzie jest nieprzewidywalna;
- związaną z presją wydarzeń i deficytem czasu;
- charakteryzującą się brakiem pewności co do rozwoju sytuacji oraz pewności w zakresie sposobów, metod i techniki reagowania;
- eskalacją zdarzeń³⁴.

Potocznie kryzys jest utożsamiany z pojęciem sytuacji kryzysowej. W praktycznym ujęciu istnieje pomiędzy tymi dwoma zjawiskami znacząca różnica:

- kryzys jest elementem sytuacji kryzysowej;

³⁰ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego, cz.1, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Kraków 2010, s. 23.

³¹ *Słownik wyrazów obcych PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 404.

³² J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania...*, s. 69.

³³ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 22.

³⁴ J. Gołębiowski, *Podręcznik menadżera programów kryzysowych*, Kraków 2003, s. 10.

– każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, lecz nie każda sytuacja kryzysowa zawiera w sobie elementy kryzysu;

– pojawienie się symptomów kryzysu nie musi wywoływać zmian w istocie organizacji, lecz stanowi wyzwanie dla subiektywnego poczucia normalności jej funkcjonowania³⁵.

Pozostałe, ważne konteksty interpretacyjne pojęcia kryzys to:

– definiowanie go, jako „trudna sytuacja”, która bądź to istnieje w danym momencie, bądź też może dopiero wystąpić, niekorzystna dla kogoś lub czegoś, ciężka, negatywna sytuacja, która może być następstwem różnych okoliczności, anomalia zakłócająca normalny, codzienny przebieg sprawy;

– pojmowanie go, jako niestabilnej sytuacji, poprzedzającej nagłą, decydującą zmianę;

– sytuacja, w której istnieje zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów, oraz celów instytucji, a także grup społecznych;

– punkt zwrotny do mian na lepsze lub gorsze;

– chwila, gdy decyduje się, czy dana sprawa lub działanie będzie postępować dalej, ulegnie modyfikacji, czy też zostanie zakończone³⁶.

Natomiast sytuacja kryzysowa, jest to zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływający na jego funkcjonowanie w taki sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji, jeżeli takie zostaną zastosowane³⁷. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym poprzez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”³⁸.

Istotę sytuacji kryzysowej charakteryzują następujące składowe:

– każdy kryzys jest sytuacją kryzysową;

– pojęcie sytuacja kryzysowa jest nadrzędnym terminem nad pojęciem kryzysu;

– kulminacyjnym elementem sytuacji kryzysowej jest kryzys, (jeżeli nie uda się zaradzić jej czynnikom na etapie eskalacji);

– sytuacja kryzysowa rozpoczyna się w chwili pojawienia się oznak, które są charakterystyczne dla przekroczenia subiektywnie postrzeganego poziomu ryzyka.

Sytuacja kryzysowa składa się z trzech faz: fazy przedkryzysowej, kryzysu oraz fazy pokryzysowej. Bez względu na etap sytuacji kryzysowej, niepodjęcie odpowiednich działań zaradczych może doprowadzić (w zależności od sytuacji) do wojny, całkowitego upadku organizacji lub innego (gorszego lub lepszego) stanu jej funkcjonowania, również do innej sytuacji kryzysowej. Należy jednocześnie zaznaczyć, że sytuacja kryzysowa,

³⁵ B. Kosowski, *Sprawne i elastyczne zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2008, s. 24.

³⁶ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania...*, s. 71.

³⁷ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach...*, s. 28-29.

³⁸ Art. 3 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r. poz. 1166).

w której znajduje się określony podmiot, prowadzi nie tylko do zagrożeń, ale stwarza również szanse jego rozwoju³⁹.

Reasumując powyższe definicje, można stwierdzić, że celem zarządzania kryzysowego jest minimalizowanie potencjalnych zagrożeń oraz sprawne i skuteczne przeprowadzenie działań w momencie ich wystąpienia. Zarówno sprawność, jak i skuteczność tych działań zależy w przeważającej mierze od umiejętności oraz kompetencji osób odpowiedzialnych za kierowanie tymi działaniami, ale także od jednostek, które biorą udział w przeprowadzanych akcjach ratowniczych. Zarządzanie kryzysowe wymaga współdziałania wielu osób, straży instytucji oraz społeczeństwa, a także jasnego opracowania zadań i odpowiedzialności, zasad współpracy, przepływu i wymiany informacji, wiedzy i doświadczenia. Sprawny proces komunikacji jest elementem wiążącym całe zarządzanie kryzysowe na wszystkich szczeblach administracji, bowiem, aby podjęte działania wywołały określony i pożądany skutek, muszą zostać przekazane w sposób jasny i czytelny właściwym adresatom, we właściwym czasie, za pośrednictwem niezawodnych środków łączności. Najważniejszym zadaniem każdego państwa jest stworzenie swoim obywatelom warunków do spokojnego i bezpiecznego życia w społeczeństwie, przede wszystkim ochrony przed zagrożeniami związanymi z globalizacją i nieustannym rozwojem cywilizacyjnym i gospodarczym takimi, jak: terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, skażenia środowiska naturalnego, masowe migracje ludności, korupcja i innymi. Szczególny rodzaj zagrożeń tworzą kataklizmy naturalne (np.: powodzie, pożary, silne wiatry) oraz katastrofy drogowe, kolejowe, czy też budowlane, które swoim zasięgiem obejmują duże obszary: gminę, powiat, województwo, a nawet państwo. Narzędziem w walce z owymi zagrożeniami, jest stworzony przez państwo system zarządzania kryzysowego, który stanowi podstawowy element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Podstawą sprawnych i skutecznych działań jest odpowiednie przygotowanie organów administracji publicznej, służb, inspekcji, straży, szczególnie na poziomie lokalnym, przy włączaniu w miarę rozwoju sytuacji kryzysowej innych organów administracji rządowej i samorządowej oraz innych sił. Należy jednak pamiętać, że same regulacje prawne nie stworzą sprawnego systemu zarządzania kryzysowego. Przepisy te mają służyć prawidłowej organizacji systemu oraz umożliwiać podejmowanie skoordynowanych działań charakteryzujących się sprawnością i skutecznością. Nie ma żadnych wątpliwości, że nadrzędnym celem organów administracji państwowej powinno być zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa oraz dążenie do pogłębiania zaufania obywateli do instytucji państwowych.

Streszczenie

W niniejszym artykule przybliżono tematykę związaną z zarządzaniem kryzysowym, które jest integralną częścią bezpieczeństwa narodowego. W obliczu wyzwań stawianych przez współczesny świat, zarządzanie kryzysowe nabiera szczególnego znaczenia, co jest coraz bardziej widoczne w obowiązujących przepisach prawnych. Jednakże nie należy zapominać, że samo stworzenie przepisów prawnych nie daje gwarancji, że system zarządzania kryzysowego będzie funkcjonował sprawnie.

³⁹ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach...*, Warszawa 2010, s. 29.

Celem tych przepisów jest bowiem umożliwienie prawidłowej organizacji systemu oraz podejmowania skoordynowanych działań charakteryzujących się sprawnością i skutecznością. Równie ważnym ogniwem całego systemu jest czynnik ludzki.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie kryzysowe, kryzys, sytuacja kryzysowa, zagrożenie, ochrona, kierowanie, reagowanie

Crisis management – an integral part of national security

Summary

The article presents issues connected with crisis management being an integral part of national security. In the face of challenges posed by the modern world, the importance of the crisis management is increasing, which is reflected in the binding legal regulations. However, it has to be remembered that the making of legal regulations per se does not guarantee the efficient functioning of the crisis management system since the purpose of these regulations is to ensure the appropriate organisation of the system and to facilitate taking coordinated actions characterised by efficiency and effectiveness. The human factor is also not without a meaning, since it is an important link of the entire system.

Key words: security, national security, crisis management, crisis; crisis situation, threat, protection, management, response