



Dawid CZARNECKI

Dariusz SKALSKI

Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej

Wybrane aspekty

Gdańsk 2019



Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej

Wybrane aspekty



Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej

Wybrane aspekty

Dawid Czarnecki

Dariusz Skalski

Gdańsk 2019

**Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego
w Gdańsku**

Recenzja

Jerzy Telak
Jarosław Cyłkowski

Sekretarz redakcji

Katarzyna Dzierżanowska

Korekta, skład i łamanie:

Halina Muchowska-Skalska, Dawid Czarnecki, Dariusz Skalski

Okładka

Tomasz Cyłkowski
przy udziale Dariusza Skalskiego i Dawida Czarneckiego

Zdjęcie na okładce

Opracowanie własne autorów na podstawie prezentacji dr. inż. Witolda Skomra
pt. *Rola integrująca systemu zarządzania kryzysowego*, podczas konferencji w Centrum Szkolenia Policji
w Legionowie w dniu 18 kwietnia 2017 roku

Zawartość tej monografii jest objęta Creative Commons 4.0 BY NC ND.
Niniejsza monografia została opublikowana w wersji cyfrowej na <https://zenodo.org/>

Liczba znaków ze spacjami: 326 784
Liczba grafik: 12 x 1 000 znaków (ryczałt) = 12 000 znaków
Razem: 338 784 znaków
8,169 arkusza wydawniczego

Copyright © by Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku, Gdańsk 2019

WYDAWNICTWO UCZELNIANE

Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego
ul. Kazimierza Górskiego 1, 80-336 Gdańsk
tel. +4858 554 71 61
wydawnictwo@awf.gda.pl

ISBN 978-83-62390-54-0

Spis treści

Od autorów	7
Wstęp	9
Rozdział 1.	
Teoretyczne podstawy zarządzania kryzysowego	11
1.1. Pojęcie i funkcje państwa	11
1.2. Zarządzanie kryzysowe i system zarządzania kryzysowego	13
1.3. Prawne aspekty zarządzania kryzysowego	22
1.4. Pojęcie zagrożenia, sytuacji kryzysowej i kryzysu	30
Rozdział 2.	
Zagrożenia niemilitarne mogące wywołać sytuacje kryzysowe	37
2.1. Taksonomia zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym.....	37
2.2. Zagrożenia naturalne i zagrożenia ekologiczne	40
2.3. Zagrożenia wywołane działalnością człowieka i awarie techniczne	46
2.4. Zagrożenia pochodzące z zachowań społecznych	51
Rozdział 3.	
Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej.....	57
3.1. Szczebel krajowy	57
3.2. Szczebel wojewódzki	71
3.3. Szczebel powiatowy	76
3.4. Szczebel gminny	91
3.5. Fazy zarządzania kryzysowego	93
3.5.1. Zapobieganie	95
3.5.2. Przygotowanie	97
3.5.3. Reagowanie	98
3.5.4. Odbudowa	99

Rozdział 4.

Stany nadzwyczajne 101

4.1. Pojęcie stanu nadzwyczajnego 101

4.2. Stan klęski żywiołowej 104

4.3. Stan wyjątkowy 106

4.4. Stan wojenny 110

Rozdział 5.

Planowanie w zarządzaniu kryzysowym 114

5.1. Planowanie i istota planowania 114

5.2. Cykl planowania 115

5.3. Siatka bezpieczeństwa 117

5.4. Zawartość planów zarządzania kryzysowego 118

Rozdział 6.

Wybrane podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym..... 120

6.1. Państwowa Straż Pożarna 120

6.2. Policja 123

6.3. Straż Graniczna 130

6.4. Siły Zbrojne RP..... 132

Zakończenie 136

Bibliografia 137

Wykaz rysunków i tabel 147

Notki biograficzne 148

Od autorów

Szanowni Państwo!

Problematyka zarządzania kryzysowego jest niezwykle skomplikowaną materią, zawierającą w sobie szereg zorganizowanych działań podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności. Funkcjonujący w Polsce system zarządzania kryzysowego jest skonstruowany w oparciu o podział administracyjny kraju. Odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe spoczywa w Polsce na wielu podmiotach. Można ją powierzyć wszystkim organom administracji rządowej i samorządowej. W zakresie swoich kompetencji odpowiedzialność taką ponoszą również instytucje publiczne, organizacje i stowarzyszenia. Częścią odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe obciążone jest również społeczeństwo – obywatele naszego państwa funkcjonujący w różnego rodzaju grupach, wspólnotach, społecznościach oraz instytucjach. Ponadto poszczególne poziomy władzy administracyjnej posiadają również w swoich zasobach narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, choćby takie jak: Państwowa Straż Pożarna, służby ratowniczo-medyczne, służby utrzymania porządku (policja, straż miejska), a także istotnym, elementem systemu zarządzania kryzysowego są Siły Zbrojne RP, które często mogą stanowić główny filar koncepcji rozwiązania powstałej sytuacji kryzysowej.

Realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych przez organy administracji publicznej każdego szczebla stanowi integralną część podsystemu kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego. Przygotowanie sił, środków i procedur w ramach szeroko rozumianego zarządzania kryzysowego pełni istotną rolę w zwalczaniu rozmaitych sytuacji kryzysowych, powodowanych przez człowieka i przez naturę, godzących w prawidłowe funkcjonowanie państwa. Potwierdzenie tego odnajdujemy w szeregu dokumentów normatywnych i prawnych, które są zasadniczą bazą do stworzenia całego systemu składającego się z elementów zarządczych oraz podmiotów wykonawczych, wspólnie odpowiedzialnych za zapobieganie wszelkim zagrożeniom i wychodzeniu naprzeciw wyzwaniom, a w sytuacjach kryzysowych na przejmowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych wcześniej działań oraz usuwaniu niekorzystnych skutków takich wydarzeń.

Niniejsza monografia w systematyczny i uporządkowany sposób omawia zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym w administracji publicznej. Publikacja ukazuje współczesne podejście do problematyki zarządzania kryzysowego w admini-

stracji publicznej, dzięki czemu stanowi istotne źródło informacji i wiedzy z tego obszaru. Kompleksowo charakteryzuje teorię zarządzania kryzysowego. Pokazuje podstawowe obszary jego działania służące zwiększeniu mobilności zarządzania kryzysowego.

W monografii scharakteryzowano aspekty organizacyjno-prawne i funkcjonalne zarządzania kryzysowego. Zwrócono również uwagę na rolę planowania, w tym zakresowi planowania cywilnego, planom zarządzania kryzysowego i jego załącznikom funkcjonalnym. Są to działania, które dopuszczają do zapobiegania i realizowania określonych przedsięwzięć, minimalizujących zagrożenia bądź skutki zdarzeń niepożądanych i niebezpiecznych, wpływających na funkcjonowanie państwa na różnych poziomach administracyjnych. Dobrze przygotowany plan zarządzania kryzysowego jest zbiorem dokumentów niezwykle pomocnych w całej procedurze zarządzania zarówno, przed, w trakcie, jak i po zaistnieniu sytuacji kryzysowej. Jest to bardzo ważne, bowiem na podstawie dobrze sporządzonego funkcjonalnego planu można przystępować do działania z zakresu organizowania systemu ratowniczego, ochrony infrastruktury krytycznej, czy też ewakuacji ludności.

Zaletą niniejszego opracowania jest to, że – poza próbą ukazania zarządzania kryzysowego i wskazania na procesy determinujące jego stan – przedstawia sposoby działań zmierzających do zwiększenia poziomu poczucia bezpieczeństwa społeczności na wypadek sytuacji kryzysowych. Porusza niezmiernie ważne zagadnienia, jakimi we współczesnym świecie są działania podejmowane na różnych szczeblach administracji na rzecz eliminacji wielu zagrożeń ujętych w kategorii sytuacji kryzysowych. Sytuacje kryzysowe nie są jedynie problemem administracji państwowej, ale całego społeczeństwa i podejmowanie działań w przypadku ich wystąpienia jest obowiązkiem każdej osoby.

Jest to publikacja potrzebna na rynku i wyczekiwana, łącząca w sobie zagadnienia będące inspiracją do dalszej działalności naukowej, jak i stanowiąca cenne źródło informacji dla wszystkich pracowników naukowych oraz studentów. Doskonale wpisuje się ona w dyskurs na temat całokształtu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej oraz stwarza warunki do wzbogacenia wiedzy i poglądów odnośnie do obecnej roli jednostek administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym i perspektywy ich przyszłego zaangażowania. Tematyka książki zachęciła nas do pracy badawczej w nowych obszarach, a Czytelnika – mamy taką nadzieję – skłoni do zgłębienia wiedzy na temat zarządzania kryzysowego.

Mamy zaszczyt zaprosić Państwa do lektury, a także współpracy w poszukiwaniu nowych problemów badawczych.

Autorzy

Wstęp

Nieprzerwany postęp w różnych dziedzinach naszego życia powoduje poprawę warunków życiowych. Niestety może również skłaniać do występowania różnych niepożądanych sytuacji, takich jak awarie przemysłowe, katastrofy budowlane, wypadki komunikacyjne, zakłócenia porządku publicznego czy też akty terrorystyczne. Obok zagrożeń naturalnych mogą one obejmować potencjalne źródło sytuacji kryzysowej, które negatywnie wpływają na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołują znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹. Wielkość i charakter sytuacji kryzysowych oraz liczba podmiotów biorących udział w zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom i funkcjonowania struktur państwowych, tworzy konieczność ich organizowania, koordynowania ich działań, a także współpracy pomiędzy nimi².

Zarządzanie kryzysowe ma na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym oraz zapewnienie bezpieczeństwa narodowego w drodze zaplanowanych wcześniej działań poprzez stworzenie takich warunków, aby możliwy był dalszy rozwój, czyli opanowanie w miarę możliwości eskalacji zagrożenia. Zarządzanie kryzysowe w Polsce opiera się na działalności organów administracji publicznej, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtworzeniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru³. Przedmiot rozważań niniejszego opracowania obejmuje podmiotowe i funkcjonalne aspekty działalności organów administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym oraz współdziałających z nimi podmiotów wchodzących w skład sektora publicznego.

Konstrukcja pracy ma układ problemowo-chronologiczny. Problemy zostały wydzielone w postaci rozdziałów, zaś zawarta w nich treść przedstawiona z zachowaniem ogólnej chronologii. Niniejsze opracowanie składa się z sześciu rozdziałów, wstępu, zakończenia, bibliografii, spisu rysunków i tabel.

Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający. Poświęcony został podstawom zarządzania kryzysowego, w której obszernie zaprezentowano zagadnienia dotyczące organizacyjno-prawnych i funkcjonalnych uwarunkowań zarządzania kryzysowego

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm., art. 3 ust. 1.

² D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, Warszawa 2013, s. 1.

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 2.

w administracji publicznej. Wyjaśniono również pojęcia zagrożenia, sytuacji kryzysowej i kryzysu.

Drugi rozdział poświęcono scharakteryzowaniu zagrożeń pochodzenia naturalnego, zagrożeń technicznych wywołanych działalnością człowieka i awarii technicznych oraz zagrożeń wynikających z zachowań społecznych.

Kolejny rozdział trzeci, prezentuje strukturę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Przedstawiona struktura narodowego systemu zarządzania kryzysowego w głównej mierze oparta jest na administracji publicznej poszczególnych szczebli władzy – poczynawszy od wójta, poprzez starostę i wojewodę, aż do administracji rządowej (minister, premier). W swojej istocie problematyka zarządzania kryzysowego dotyczy bardzo rozległego spektrum zadań, realizowanych przez wiele różnych organów administracyjnych.

W rozdziale czwartym przedstawiono stany nadzwyczajne wraz z ich podziałem jako szczególne reżimy prawne, służące odwróceniu lub umniejszeniu skutków szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające.

W rozdziale piątym zobrazowano planowanie jako bardzo ważną dziedzinę związaną bezpośrednio z zarządzaniem kryzysowym. Ukazano działania, które pozwalają zapobiegać i realizować określone przedsięwzięcia, minimalizujące zagrożenia bądź skutki zdarzeń niepożądanych i niebezpiecznych, wpływających na funkcjonowanie państwa na różnych poziomach administracyjnych. Natomiast plany zarządzania kryzysowego są niezwykle pomocne w całej procedurze zarządzania przed, w trakcie, jak i po zaistnieniu sytuacji kryzysowej.

Rozdział szósty prezentuje podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym. Są to podstawowe narzędzia służące do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego takie jak: Państwowa Straż Pożarna, Policja, Straż Graniczna. Istotnym, niekwestionowanym elementem systemu zarządzania kryzysowego są Siły Zbrojne RP, które często stanowią główny filar koncepcji rozwiązania powstałej sytuacji kryzysowej.

Wydaje się, iż takie ujęcie tej problematyki będzie bardzo przystępne dla odbiorcy tego opracowania. Z uwagi na ograniczony w tytule zakres tematyczny nie można traktować pracy jako wyczerpujące omówienie katalogu problemów stanowiących części składowe zarządzania kryzysowego w administracji publicznej. W pracy wykorzystano opracowania naukowe wielu autorów zajmujących się powyższą problematyką, w tym: Grzegorza Sobolewskiego, Dariusza Majchrzaka, Andrzeja Kurkiewicza, Witolda Lidwy. Przedstawione opracowanie jest adresowane do studentów kierunków: bezpieczeństwo wewnętrzne, zarządzanie, bezpieczeństwo narodowe, a także do pracowników administracji publicznej, zajmujących się problematyką bezpieczeństwa, jednostek wykonawczych obszaru rządowego i samorządowego i każdej osoby zainteresowanej tematyką zarządzania kryzysowego.

Rozdział 1.

Teoretyczne podstawy zarządzania kryzysowego

1.1. Pojęcie i funkcje państwa

Jedną z pierwszych prób zdefiniowania państwa podjął w starożytności Arystoteles w dziele *Polityka*. Państwo określał jako wspólnotę różnych grup ludzi niezbędnych do jego istnienia. Tylko równi sobie, tj. obywatele, tworzyli taką wspólnotę – pełnili służbę wojskową i uczestniczyli w obradach ciał politycznych. Aby zapewnić im utrzymanie, musiały istnieć inne grupy społeczne pozbawione praw politycznych (rzemieślnicy, chłopci). Starożytni Grecy na określenie państwa używali pojęcia *polis*, Rzymianie – *civitas* lub – po zmianach ustrojowych datowanych tradycyjnie na 509 rok p.n.e – *res publica* (rzecz pospolita, rzecz wspólna)⁴. W średniowiecznej Europie terytoria zarządzane przez monarchę nazywano *regnum* (łac. królestwo), *das Reich* (niem. Rzesza), korona czy rzeczpospolita (w przypadku Polski). Słowo „państwo” oznaczało w Polsce od XIII aż do początku XVIII wieku szlacheckie władztwo nad ziemią oraz władzę publiczną i sądową szlachty nad zamieszkującymi te ziemie ludźmi. Termin „państwo” w ujęciu współczesnym i ogólnym wprowadził włoski pisarz i dyplomata epoki odrodzenia Niccolò Machiavelli. Włoski wyraz *stato*, wywodzący się z łacińskiego *status* (po francusku *l'état*, po niemiecku *der Staat*, po angielsku *state* znalazł w następnych wiekach uniwersalne i trwałe zastosowanie w języku polityki i dyplomacji. Pojęcie „królestwo” czy „republika” stały się wyłącznie określeniami konkretnej formy państwa⁵.

Państwo jest to wyposażona we władzę suwerenną jedność związkowa osiadłych ludzi. W innym ujęciu: państwo jest grupą ludzi, osiadłą na ograniczonej części przestrzeni ziemi, zaopatrzoną we władzę panującą i przez to sprowadzoną do jedności. Możemy więc powiedzieć, że na państwo składają się trzy elementy: **ludność**, **terytorium** i **władza**. W jednym ujęciu państwa punkt ciężkości jest położony na wspólnotę, w drugim na władzę polityczną. Państwo to samodzielna, złożona, historycznie zmienna terytorialna społeczność (wspólnota najczęściej narodowa), mająca własne, odrębne interesy i uznająca określone wartości kulturowe (w tym istotny element prawa) oraz posiadającą swoją władzę suwerenną w postaci najszerzej rozumianego rządu. Wspólnotę tę od innych odróżnia to, że jest zorganizowana za pomocą aparatu państwowego w całość ustrojowo-prawną oraz posiada suwerenność. Państwo jest wspólnotą polityczną rozwijającą różnorodną działalność wewnątrz i na

⁴ D. Granoszevska, D. Ostapowicz, S. Suchodolski, *Historia dzieje państwa i prawa*, Warszawa 2002, s. 11.

⁵ Z. Smutek, J. Maleska, B. Surmacz, *Wiedza o społeczeństwie*, Gdynia 2004, s. 121.

zewnątrz tej wspólnoty. Działalność ta związana jest z realizacją celów państwa i potrzeb egzystencjonalnych członków wspólnoty politycznej. Działalność państw urzeczywistniają różne instytucje publiczne składające się na infrastrukturę rządzenia wewnątrz i na zewnątrz państwa. Działalności tej nie należy utożsamiać z działaniami poszczególnych organów państwowych i zakładów publicznych. Czynności tych poszczególnych instytucji życia publicznego składają się na działalność państwa. Funkcje to, innymi słowy, rodzaje aktywności państwa podejmowane w określonej dziedzinie życia publicznego⁶. Problem funkcji państwa swego jest równie stary, jak nauka o państwie. Rozważania na ten temat znajdujemy już w pismach starożytnych Greków, zwłaszcza u Arystotelesa. Jest to zrozumiałe, bowiem państwa od zarania swego istnienia rozwijały różne rodzaje działalności, chociaż czyniły to w sposób zróżnicowany na różnych kierunkach, z różną intensywnością, w różny sposób. Działania te zawsze chroniły państwo przed najazdami z zewnątrz, polegały na stosowaniu przymusu wobec wewnętrznych naruszczyeli porządku prawnego, oznaczały podejmowanie różnych przedsięwzięć gospodarczych, organizowanie szkolnictwa, tworzenie służby zdrowia itp. W związku z tymi działaniami państwa pojawił się termin funkcji państwa.

Pojęcie funkcji państwa jest w nauce rozumiane jednoznacznie. W literaturze przedmiotu było ono często identyfikowane z celami czy zadaniami państwa albo z podziałem działalności państwa na ustawodawstwo, wykonawstwo i wymiar sprawiedliwości. Próby odróżniania tych pojęć, zwłaszcza zaś funkcji, celów i zadań państwa, nie przyniosły, jak dotychczas, zadowalających rezultatów. Również wśród autorów, którzy nie utożsamiają wskazanych wyżej określeń, termin funkcja państwa nie jest pojmowany w sposób jednolity. Najczęściej funkcję państwa rozumie się jako działalność państwa realizowaną w podstawowych, głównych czy zasadniczych sferach życia społecznego (główne kierunki działania państwa)⁷. Niektórzy autorzy za nieodzowny element tak traktowanej funkcji państwa uznają również zmierzenie przez to działanie do realizacji określonego celu i w jakimś stopniu osiągnięcie go⁸. Najpowszechniejszy podział funkcji państwa pozwala wyróżnić: funkcje wewnętrzną, gospodarczą-organizatorską, socjalną, kulturalno-wychowawczą oraz zewnętrzną⁹.

⁶ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2004, s. 135.

⁷ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 271.

⁸ Ibidem, s. 271.

⁹ *Obrona Narodowa w tworzeniu Bezpieczeństwa Polski w XX wieku*, pod red. J. Jakubczaka, A. Skrabacz, K. Gąsiorka, Warszawa 2008, s. 64.

Funkcja wewnętrzna państwa jest to całokształt działalności państwa w wewnętrznej sferze stosunków społecznych. Polega ona na zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochronie mienia i zdrowia obywateli, zabezpieczeniu występującego systemu własności. Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego wymaga podejmowania działań zmierzających do utrzymania spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich¹⁰.

Funkcja gospodarczo-organizatorska polega na organizowaniu życia gospodarczego i stwarzaniu warunków do rozwijania działalności gospodarczej, a w konsekwencji-do tworzenia materialnych podstaw bezpieczeństwa narodowego.

Funkcja socjalna to działania na rzecz ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz rozwiązywania problemów na rynku pracy i wykorzystania zasobów ludzkich.

Funkcja kulturalno-wychowawcza to działania na rzecz wpajania wiedzy i zdobyczy cywilizacyjnych, rozpowszechniania dóbr kulturowych, upowszechniania idei i wartości oraz kształtowania postaw i zachowań obywatelskich¹¹.

Funkcja zewnętrzna państwa obejmuje aktywność państwa na arenie międzynarodowej, dotyczy więc wszelkich działań rzutujących na stosunki z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Państwo, prowadząc aktywną działalność poza swoimi granicami, powinno rozwijać korzystne dla siebie kontakty polityczne, gospodarcze i kulturalne z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, zapewniać swoim obywatelom pokój oraz bezpieczeństwo. Taką funkcję wypełniają służby dyplomatyczne danego państwa¹². Zapewnienie bezpieczeństwa państwa na zewnątrz wymaga podejmowania działań na rzecz trwałości niepodległości państwa, suwerenności i integralności terytorialnej państwa oraz rozwoju wewnętrznego państwa¹³.

1.2. Zarządzanie kryzysowe i system zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe rozwijało się na bazie doświadczeń wielu pokoleń. Od zarania dziejów człowiek był narażony na niebezpieczeństwa w wymiarze jednostkowym, lokalnym, narodowym i międzynarodowym. Od lat też prowadzono badania procesów zarządzania w sytuacjach trudnych – eksperymentalnych. To pozwoliło obecnie na ukierunkowanie prac związanych ze zwiększeniem wskaźników bezpieczeństwa¹⁴. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej jest integralną częścią

¹⁰ J. Kuciński, *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008, s. 72.

¹¹ *Obrona Narodowa w tworzeniu Bezpieczeństwa Polski w XX wieku*, op. cit., s. 65.

¹² Z. Smutek, J. Maleska, B. Surmacz, op. cit., s. 128.

¹³ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki dyplomatyczne*, Warszawa 1982, s. 43.

¹⁴ J. Piłżys, *Zarządzanie Kryzysowe*, Szczecin 2007, s. 68.

bezpieczeństwa narodowego. Spełnia zasadniczą rolę w rozwiązywaniu – pod presją czasu – sytuacji kryzysowych wiążących się z ryzykiem i napięciem groźnym dla bezpieczeństwa. Polega na przeciwdziałaniu zagrożeniom, przygotowaniu się na wypadek ich wystąpienia oraz utrzymaniu lub przywracaniu stanu stabilizacji.

Zarządzanie kryzysowe to szczególny obszar zarządzania. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym definiuje to pojęcie w następujący sposób: „Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”¹⁵. Zarządzanie kryzysowe jest działaniem celowym, realizowanym przez organy władzy na wszystkich szczeblach organizacji państwa, angażującym wyspecjalizowane organizacje, inspekcje, straże, a także społeczeństwo. W literaturze podmiotu można spotkać szereg różnych definicji zarządzania kryzysowego, w myśl których zarządzanie kryzysowe to:

- „zespół przedsięwzięć organizacyjnych, logistycznych i finansowych, których celem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, utrzymanie ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawne reagowanie oraz likwidacje skutków zaistniałej sytuacji”¹⁶,
- „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu ze wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi sytuacjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska”¹⁷,
- „proces kierowania w państwie mający na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w przypadku jej zaistnienia-zwrócenie kierunku rozwoju nagłych i niebezpiecznych wydarzeń zagrażających żywotnym interesom bezpieczeństwa”¹⁸,

¹⁵ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2009 r. Nr 131, poz. 1076, art.2.

¹⁶ *Zarządzanie Kryzysowe. Uwarunkowania teoretyczne, prawne i organizacyjne. Tom I.* pod red. B. Wiśniewskiego, B. Kaczmarczyk, Legnica 2012, s. 77-107.

¹⁷ K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29

¹⁸ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 39.

- „całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowany przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu ze 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 kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu (reagowanie) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy struktur społecznych po katastrofie”¹⁹.

Podsumowując analizę definicji zarządzania kryzysowego, stwierdzić należy, że jest to:

- integralna część zarządzanie systemem,
- zarządzanie organizacją w stanie ryzyka,
- działanie zmierzające do rozwiązywania napiętych sytuacji, obniżania napięć, przeciwdziałania konfliktom i eskalacji zjawisk kłopotliwych,
- reakcja celowa,
- działanie mające na celu przywrócenie stanu pierwotnego,
- proces składający się z czterech faz: zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy, które wzajemnie się przenikają i uzupełniają.

Ponadto zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego mająca na celu w szczególności przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia i mienia, a w momencie ich wystąpienia na przejmowaniu kontroli w drodze zaplanowanych działań. Działania związane z zarządzaniem kryzysowym zawierają również przedsięwzięcia mające za zadanie odtwarzanie infrastruktury, zasobów oraz usuwanie skutków sytuacji kryzysowej²⁰. Każda organizacja jako całość powinna odznaczać się tym, że wszystkie jej składniki są tak ze sobą połączone, iż wspólnie przyczyniają się do powodzenia przedsięwzięcia. Należy podkreślić, że sposób powiązania ze sobą różnych elementów organizacji decyduje o jej strukturze, dzięki której układ tych elementów tworzy spójną całość, czyli system²¹. Każdy system posiada pewne cechy, które można sformułować następująco:

- elementy systemu są współzależne i powiązane relacjami,
- system rozpatruje się zawsze jako spójną całość,

¹⁹ J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1.

²⁰ *Bezpieczeństwo kryzysowe*, praca zbiorowa pod red. M. Kozińskiego, Gdańsk 2010, s. 287-288.

²¹ J. Penc, *Zarządzanie dla przyszłości. Twórcze kierowanie firmą*, Kraków 1998, s. 21.

- systemy w pewnym sensie dążą do realizacji celu i ich elementy osiągają stan końcowy będący stanem równowagi,
- systemy posiadają wejścia i wytwarzają wyjścia niezbędne dla funkcjonowania innych systemów,
- wszystkie systemy dokonują transformacji wejścia w wyjście,
- systemy zamknięte dążą do entropii (przetwarzanie informacji jest warunkiem przetrwania systemu),
- system musi mieć możliwość regulacji swoich elementów dla osiągnięcia złożonych celów (planowanie, kontrola),
- systemy zwykła składają się z mniejszych podsystemów usytuowanych hierarchicznie,
- złożone systemy charakteryzuje znaczne zróżnicowanie (dywersyfikacja funkcji i zadań),
- systemy dążą do stanu końcowego, który może być osiągnięty różnymi metodami²².

Należy podkreślić, że każda organizacja jest systemem, ponieważ spełnia powyższe warunki, czyli stanowi wyodrębnioną część społeczeństwa, posiada określoną strukturę wewnętrzną oraz określone zasady działania. W innym ujęciu system zarządzania należy rozumieć jako dający się wyodrębnić z organizacji układ organów zarządzających, powiązań informacyjnych niezbędnych do realizacji procesu zarządzania, metod i działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania danej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami, przy czym jest to układ dynamicznie zmieniający się w czasie, a motorem wprowadzanych zmian, dotyczących wszystkich jego elementów, są organy zarządzające. Jeżeli do pojęcia „system zarządzania” dodamy określenie wskazujące sytuację, w jakiej ma przebiegać kierowanie, to w przypadku kryzysu otrzymamy termin system zarządzania kryzysowego. W związku z tym należy przyjąć, że „system zarządzania kryzysowego” stanowi integralną część systemu zarządzania organizacją i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych (w tym kryzysów).

System zarządzania kryzysowego można również zdefiniować jakom złożony, częściowo mobilny system społeczno-gospodarczo-administracyjny, którego zadaniem jest skuteczne przeciwdziałanie wszelkim kategoriom zagrożeń kryzysowych za

²² J. Penc, *Leksykon biznesu*, Warszawa 1997, s. 434.

pomocą dostępnych sił i środków materialnych na bazie przyjętej struktury organizacyjno-funkcjonalnej, w ramach obowiązującego porządku prawnego²³. System zarządzania kryzysowego obejmuje organy administracji rządowej i samorządowej. Ideą ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest w głównej mierze określenie zadań decydentów w zakresie zadań zarządzania kryzysowego: Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, ministrów kierujących działaniami administracji publicznej, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, starostów oraz wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast). Koncepcja zarządzania kryzysowego opiera się na zasadzie prymatu układu terytorialnego – główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na danym szczeblu podziału terytorialnego państwa, na którym wystąpił kryzys. Poszczególne poziomy władzy administracyjnej posiadają w swoich zasobach narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, choćby takie jak: straż pożarna, służby ratowniczo-medyczne, służby utrzymania porządku publicznego (policja, straż miejska) itp. W przypadku niewystarczających sił i środków lub gdy sytuacja kryzysowa obejmuje rejony podległe kilku szczeblom administracyjnym, odpowiedzialność za rozwiązanie danej sytuacji kryzysowej przejmuje organ nadrzędny.

System zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej ma na celu obniżenie ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożenia oraz wytworzenie konstrukcji działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ludności, ochrony infrastruktury krytycznej i środowiska naturalnego. Sprawne zarządzanie kryzysowe wyraża się wypracowaniem w państwie mechanizmów skutecznego i zintegrowanego działania, opartych na funkcjach planowania, organizowania, motywowania i kontroli. W konsekwencji należy zastosować nowe, kompleksowe podejście do organizacji systemu zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej. Można tego dokonać poprzez modyfikacje struktur organizacyjnych oraz rozwiązań prawnych. Bezpieczeństwo państwa powinno opierać się na systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym i jego części – zarządzaniu kryzysowym. Głównym celem sprawnie funkcjonującego zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce powinno być zagwarantowanie ciągłości podejmowania decyzji wraz z ich koordynacją, niezależnie od rodzaju zagrożenia i okoliczności funkcjonowania państwa (stan pokoju, kryzysu i wojny). Taki sposób rozumienia szeroko pojętego zarządzania kryzysowego pozwala na jego systemowe ujęcie i interpretowanie jako skoordynowany wewnętrznie układ wydzielanych przez państwo sił, środków i zasobów ukierunkowanych na: zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowanie do przejmowania nad nimi

²³ A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012, s. 50-53.

kontroli w drodze zaplanowanych działań, sprawne reagowanie w przypadku ich wystąpienia oraz odtwarzanie (odbudowę) i przywrócenie równowagi funkcjonowania państwa i społeczeństwa²⁴. Obniżenie ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożeń i powstania sytuacji kryzysowej oraz wytworzenie sprawnych mechanizmów przejmowania nad nimi kontroli w drodze racjonalnie zaplanowanych działań, a tym samym zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska naturalnego, wymaga posiadania w państwie sprawnego systemu zarządzania kryzysowego. Można zatem przyjąć, iż system zarządzania kryzysowego jest głównym filarem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w przypadku wystąpienia zagrożeń. W głównej mierze obejmuje:

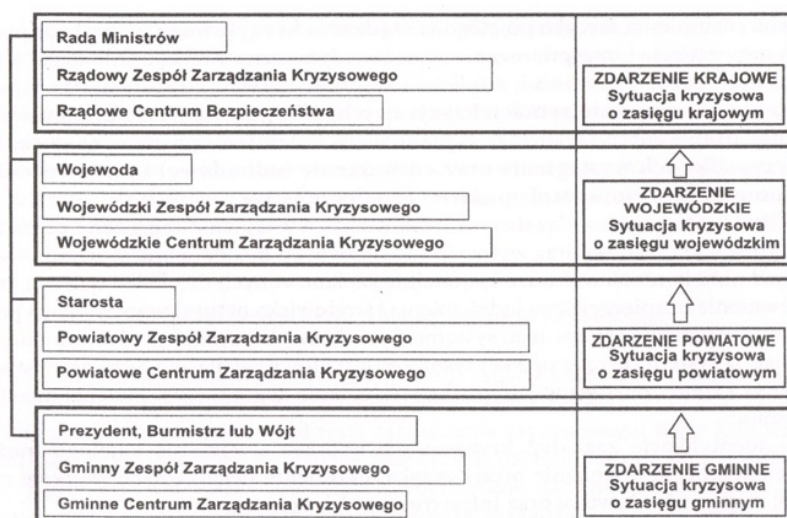
- identyfikację zagrożeń kryzysowych poprzez stworzenie katalogu możliwych zagrożeń, dokonanie oceny ryzyka, określenie negatywnych skutków na ludzi, mienia i środowiska oraz infrastruktury krytycznej,
- określenie katalogu przedsięwzięć strukturalno-organizacyjnych i funkcjonalnych mających na celu przygotowanie administracji rządowej i samorządowej oraz zasobów państwa do reagowania na powstałe zagrożenia,
- określenie procedur postępowania w przypadku powstania sytuacji kryzysowej,
- przygotowanie i utrzymanie zasobów (sił i środków) do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
- określenie zasad współdziałania podmiotów zaangażowanych podczas reagowania kryzysowego.

Potrzeby państwa wynikają z dynamicznego tempa zmian zachodzących w sferze zagrożeń, przez co powodują konieczność budowy modelu zarządzania bezpieczeństwem. Natomiast dynamiczny i zmienny charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa, a jednocześnie potrzeba przeciwdziałania owym negatywnym zjawiskom spowodowały zmianę postrzegania zarządzania kryzysowego. Akcentuje się potrzebę posiadania uniwersalnego systemu, który byłby zdolny do reagowania na możliwe zagrożenia we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie, który jako pierwszy otrzymuje informację o wystąpieniu zagrożenia²⁵. Organ ten ma obowiązek niezwłocznie poinformować o zaistniałym zdarzeniu organy wyższego bądź też niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę zaistniałej sytuacji

²⁴Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2012, s. 20-21.

²⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art.21.

oraz informację o działaniach, jakie należałoby podjąć. Model organizacji reagowania kryzysowego przedstawiono na rysunku nr 1.



Rys. 1. Model reagowania na powstałe zdarzenia.

Źródło: *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2012, s. 22.

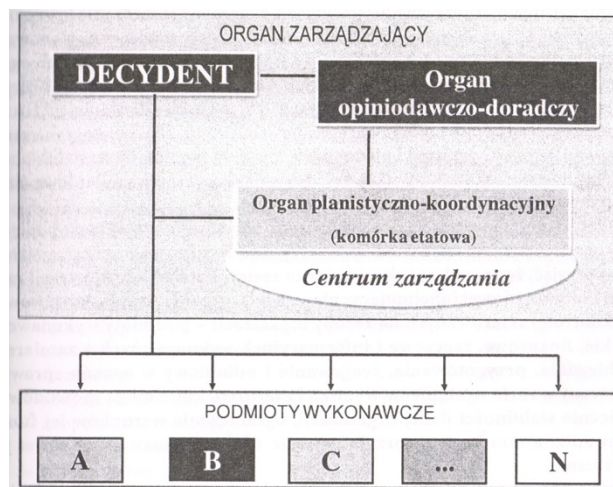
Głównym założeniem jest to, iż w przypadku występowania niewystarczających sił i środków odpowiedzialność za rozwiązywanie zaistniałej sytuacji kryzysowej przejmują organ nadrzędny. W systemie zarządzania kryzysowego w Polsce nadrzedną funkcję pełni organ zarządzający, którego zadaniem jest w głównej mierze podejmowanie decyzji, podział zadań dla poszczególnych wykonawców i koordynowanie działań w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Organ zarządzający określa zakres przedsięwzięć, jak też ponosi odpowiedzialność za podjęte działania w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego, które sprowadzają się do: zapobiegania powstaniu sytuacji kryzysowej, przygotowania do podejmowania skutecznych działań, sprawnego reagowania i powrotu do stanu normalnego funkcjonowania. Podsystem realizuje swoje zadania poprzez zarządzanie, które jest procesem decyzyjnym składającym się z pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania oraz dystrybucji informacji²⁶. Organ zarządzający jest układem trzech uporządkowanych elementów spełniających rolę:

- **organu decyzyjnego:** Rada Ministrów, minister działu administracji (np. MON), wojewoda, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta – posiada

²⁶ *Wybrane zagadnienia...*, op. cit., s. 21-22.

decyzje władcze, powierzone mu na podstawie ustawy lub rozporządzenia. Tym samym wpływa na pozostałe podmioty, realizujące swoje zadania w dziedzinie zarządzania kryzysowego,

- **organu doradczego:** Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, zespół funkcjonujący przy ministrze działu administracyjnego, wojewódzkie, powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego – posiada funkcje, opiniotwórczo-doradczą, określa strategię działania w danej sytuacji kryzysowej, rekomendując propozycje rozwiązań, zapewniając komunikację między członem decyzyjnym i planistyczno-koordynacyjnym,
- **komórki planistyczno-koordynującej-** analizuje i ocenia informacje, przygotowuje warianty działań i propozycje rozwiązań oraz odpowiada za wdrożenie podjętych decyzji, podział zadań i koordynację działań²⁷.



Rys. 2. Model systemu zarządzania kryzysowego.

Źródło: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 349.

System zarządzania kryzysowego w Polsce jest wieloszczeblowy i składa się z następujących komponentów:

- organów zarządzania kryzysowego,
- organów opiniodawczo-doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego,

²⁷ Ibidem, s. 22-23.

- centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących 24-godzinną gotowość do podjęcia działań²⁸.

Tabela 1. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

System zarządzania kryzysowego			
Szczebel administracyjny	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 organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministra, urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministra, urzędu centralnego)
Wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
Powiatowy	Starosta	Powiatowy Zespół zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
Gminny	Wójt, burmistrz, prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Gminne (Miejskie) Centrum Zarządzania Kryzysowego

Źródło: M. Kolińska, *Prawnoorganizacyjne uwarunkowania funkcjonowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Warszawa 2010, s. 26.

Konkretyzując, struktura organizacyjna systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych oparta jest na ustawowych organach władzy i wydzielonych strukturach administracyjnych stanowiących w sytuacjach zagrożenia rdzeń sztabów kryzysowych tych organów. Natomiast w czasie braku zagrożeń te wydzielone struktury administracyjne przygotowują plany zarządzania kryzysowego i programy ich wdrażania, dbają o utrzymanie na właściwym poziomie gotowości do reagowania podległych danemu organowi władzy instytucji, służb i struktur administracyjnych oraz stanowią organ opiniodawczy w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa społeczności, w imieniu której władzę sprawuje dany organ²⁹.

²⁸ G. Pietrek, *Współdziałanie Terenowych Organów w Systemie Zarządzania Kryzysowego w Państwie*, Toruń 2012, s. 21.

²⁹ *Zarządzanie kryzysowe. Diagnoza rozwiązań praktycznych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Tom II.* pod red. B. Wiśniewskiego, B. Kaczmarczyk, Legnica 2012, s. 141.

1.3. Prawne aspekty zarządzania kryzysowego

Problematyka zarządzania kryzysowego ma tak długą historię, jak długa jest historia ludzkości. Zagrożenia kryzysowe w postaci katastrof naturalnych obecne były w życiu i działalności człowieka niemalże od zarania ludzkości. Następnie, w wyniku coraz większej ingerencji człowieka w naturę, rozwoju cywilizacyjnego, zrodziły się nowe zagrożenia- do katalogu zagrożeń kryzysowych włączono awarię obiektów przemysłowych i komunalnych, katastrofy budowlane i transportowe. Wobec wzrostu pojawiających się zagrożeń człowiek nie pozostawał obojętny – nieustannie poszukiwał zabezpieczeń przed nimi.

W miarę upływu czasu podejmowane działania, zmierzające do zapobiegania powstawaniu sytuacji kryzysowych i niwelowania skutków ich występowania, również podlegały przeobrażeniom. W początkowej wersji zarządzanie kryzysowe wyrażało się w głównej mierze bezpośrednimi działaniami w obliczu występowania zagrożenia, następnie owe działania przerodziły się w działalność instytucjonalną. Nie mniej jednak szeroki zakres zagrożeń sprawiał, iż problematyka przeciwdziałania (zabezpieczenia) powstawaniu sytuacji kryzysowych i podejmowania działań w postaci reagowania na powstałe zagrożenia powodowała rozdrobnienie zaangażowanych podmiotów. Brak było integralnego systemu, które zspalał by wszystkie wysiłki zmierzające do zmniejszenia ryzyka powstania zagrożeń i obniżenia ich skutków oraz integrowały wszystkie przedsięwzięcia w celu sprawnego rozwiązania powstałej sytuacji kryzysowej. Próbuąc określić czas, w którym się wykreował system zarządzania kryzysowego w Polsce, trudno wskazać na konkretną datę. Wątpliwa wydaje się teoria, że integralnym systemie zarządzania kryzysowego można mówić po wprowadzeniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym³⁰.

Na obecny kształt zarządzania kryzysowego w Polsce największy wpływ wywarły zmiany polityczne, gospodarcze i ustrojowe po 1989 roku. Do głównych czynników, które miały wpływ na ewolucję systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, można zaliczyć³¹:

- nową sytuację polityczną państwa (tworzenia się ustroju demokratycznego),
- określenie nowego (trójstopniowego) podziału administracyjnego.

Zasadniczym dokumentem prawnym – jako próba integracji wysiłków w zakresie rozwiązania sytuacji kryzysowych – była ustawa o ochronie przeciw pożarowej

³⁰ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 50.

³¹ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, Warszawa 2011, s. 10.

uchwalona w 1991 roku. Określono w niej zadania dla Krajowego Systemu Ratowniczego-Gaśniczego (KSRG) w zakresie przydziału i kompetencji oraz odpowiedzialności. Ustawa ta stanowiła pierwszy i bardzo istotny krok na drodze do uporządkowania sfery publicznego bezpieczeństwa państwa w pierwszej wersji ustawy system ratownictwa skupił tylko i wyłącznie jednostki ochrony przeciw pożarowej, w którym przepisano kompetencje w zakresie zapobiegania i zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń. W ustawie określone również zostały zasady kierowania działaniami ratowniczymi. Brak efektu systemowego zarządzania kryzysowego, często podejmowanie nieustannych działań przez organy administracji publicznej w zakresie ratownictwa powodziowego i zarządzania kryzysowego podczas „powodzi stulecia” w dorzeczach Odry i Wisły w 1997 roku obnażyły słabość przygotowania państwa do sprawnego reagowania na możliwe sytuacje kryzysowe.

Tragiczne w skutkach wydarzenia (w wyniku powstałej sytuacji kryzysowej) były najlepszym sprawdzianem funkcjonowania ówczesnych podmiotów, systemów i uregulowań prawnych ratownictwa powodziowego i zarządzania kryzysowego. Zdarzenia te unaocznily potrzebę podjęcia kroków zmierzających do poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie sprawniejszego funkcjonowania społeczeństwa oraz administracji rządowej i samorządowej w obliczu zaistniałych sytuacji kryzysowych. Wydarzenia, jakie miały miejsce w naszym kraju na początku lat 90. w postaci pożarów lasów w Kuźni Raciborskiej, katastrof budowlanych i awarii technicznych oraz doświadczenia zdobyte w trakcie rozwiązania owych sytuacji kryzysowych i usuwania ich skutków potwierdzały tezę, iż skuteczne i prawidłowe prowadzenie działań zwłaszcza w zakrojonych na szeroką skalę, wymaga współdziałania różnych służb i podmiotów w ramach jednego systemu. Raz jeszcze uwidoczniła się potrzeba zintegrowania w jeden system dostępnych sił i środków, jakie posiada państwo na wypadek powstania sytuacji kryzysowych.

Ponadto uzyskane doświadczenia wskazywały na potrzebę wyodrębnienia elementów kierowania na poszczególnych szczeblach administracji publicznej (centralnej i terenowej) w celu sprawnego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Można zatem stwierdzić, że potrzeba podejścia systemowego do rozwiązania sytuacji kryzysowych była powodem podejmowania prób utworzenia systemu zarządzania kryzysowego. Pierwszą taką próbą był projekt ustawy, który miał na celu zmianę ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z 1967 roku³². W 1998 roku Rada Ministrów przyjęła i skierowała do Sejmu opracowany przez szefa Obrony Cywilnej Kraju projekt

³² Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 z późn. zm.

ustawy, który zakładał zastąpienie obrony cywilnej ochroną cywilną oraz powierzenie jej nowych zadań zakresu zarządzania kryzysowego. W konsekwencji, dążąc do prawidłowej działalności w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, minister spraw wewnętrznych i administracji utworzył 26 listopada 1998 roku Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. W ramach tej komórki powstało pierwsze centrum zarządzania kryzysowego. Powstały urząd przystąpił do opracowania kolejnych projektów ustaw, m.in. ustawy o planowaniu cywilnym i zarządzaniu kryzysowym. W tym samym czasie Instytutu Spraw Publicznych opracował i przedstawił projekt ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym. Po konsultacjach międzyresortowych i licznych poprawkach przygotowany projekt ustawy trafił w 2001 roku do Sejmu, a następnie do Senatu. W sierpniu w 2001 roku ustawa została skierowana przez marszałka Sejmu do Prezydenta RP, który niestety ją zawetował. W ten o to sposób po czterech latach od powodzi powrócono do sytuacji wyjściowej, czyli barku prawnych rozstrzygnięć, dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego³³.

Bardzo istotna dla zarządzania kryzysowego była również decyzja ministra spraw wewnętrznych i administracji z 2000 roku w sprawie zlikwidowania Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Jego infrastrukturę i zadania przejęła Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Konsekwencje tej decyzji są odczuwalne do dnia dzisiejszego, kiedy bardzo często system zarządzania kryzysowego utożsamiony jest z Państwową Strażą Pożarną i systemem ratowniczo-gaśniczym. W zakresie tworzenia systemu zarządzania kryzysowego w naszym kraju przełomem w istniejących regulacjach prawnych było przygotowanie i przedstawienie projektu uchwały o stanie klęski żywiołowej³⁴. Ustawa o stanie klęski żywiołowej, przyjęta z 18 kwietnia 2002 roku, określa zasadę wprowadzania tego stanu oraz funkcjonowania społeczeństwa i administracji publicznej wobec szczególnych (nadzwyczajnych) zagrożeń. Wskazuje szczegółowy zakres działań i kompetencji organów władzy publicznej, a także zakres ograniczeń ludności i praw człowieka w czasie tak trudnej sytuacji kryzysowej (w stanie klęski żywiołowej) – jako narzędzia prawnego państwa w celu zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej. Przyjęcie uchwał o stanach nadzwyczajnych zapoczątkowało dalszą dyskusję i pracę nad przyjęciem rozwiązań systemowych w zakresie zarządzania kryzysowego. W 2005 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zainicjowane zostały nad przygotowanie rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Projekt ten po przeprowadzeniu licznych konsultacji między

³³ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 12.

³⁴ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym...*, op. cit., s. 52.

resortowych (przez okres dwóch lat) ostatecznie został uchwalony 26 kwietnia 2007 roku. Po podpisaniu przez prezydenta w sierpniu 2007 roku zaakceptowana weszła w życie. Dała ona podstawy prawne w zakresie usankcjonowania systemu zarządzania kryzysowego³⁵.

Aktami normatywnymi, które stanowią podstawę krajowego systemu zarządzania kryzysowego są źródła prawa powszechnie obowiązującego. Do tych źródeł należą: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, rozporządzenia z mocą ustawy oraz akty prawa miejscowego³⁶.

Wśród najistotniejszych aktów prawnych, określających podstawy prawne zarządzania kryzysowego, jest Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. W zbiorze jej uregulowań prawnych można wyodrębnić te, które dotyczą fundamentalnych podstaw zarządzania kryzysowego. Stwierdza się w nich, że³⁷:

- Polska jako państwo zobowiązana jest do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony środowiska,
- w sytuacji szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może być wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny; władze publiczne (organy administracji rządowej i samorządowej) są zobowiązane do przeciwdziałania i skutecznego reagowania na sytuacje kryzysowe oraz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska naturalnego,
- przedstawicielem Rady Ministrów (jako organu decyzyjnego) w zakresie zarządzania kryzysowego w województwie jest wojewoda,
- samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, realizując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

³⁵ Z. Zamiar, L. Wełyczko, *Zarządzanie kryzysowe*, Wrocław 2012, s. 53.

³⁶ Artykuł 87 Konstytucji RP mówi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Dodatkowo w artykule 234 Konstytucji RP jest powiedziane, że jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997, Nr 48 poz.47

³⁷ Ibidem, art.5, 16, 68, 152, 163, 228.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w dokumencie najwyższej rangi w zakresie bezpieczeństwa narodowego (w tym też zarządzania kryzysowego) wymienia się też trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy i stan wojenny³⁸. Pierwsze dwa mają kolosalne znaczenie w problematyce zarządzania kryzysowego. Stan nadzwyczajny w państwie to stan szczególnego zagrożenia, powstania trudnej sytuacji, do opanowania której zwyczajne siły i środki oraz procedury ich użycia są niewystarczające. W systemie prawnym na tę okoliczność w zakresie zarządzania kryzysowego przygotowano „nadzwyczajne” procedury, które mają za zadanie pozwolić na uporanie się z bardzo trudnymi sytuacjami kryzysowymi. Dlatego też ważnym dokumentem, normującym proces zarządzania kryzysowego w sytuacji kryzysowej, jest ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³⁹. Brak takiej ustawy był mocno odczuwalny w okresie powodzi w 1997 r. na Dolnym Śląsku⁴⁰. Reguluje ona zasady działania organów władzy publicznej po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej na części lub całości terytorium RP. Wiąże się to z brakiem możliwości stosowania jej zapisów w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej bez wprowadzenia odpowiedniego stanu prawnego, a także określenia zakresu ograniczeń wolności oraz praw człowieka i obywatela. Najistotniejsze zapisy tej ustawy zawierają następujące ustalenia⁴¹:

- stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła taka klęska, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić takiej klęski,
- stan klęski żywiołowej wprowadza się na czas oznaczony niezbędny dla zapobieżenia jej skutkom lub jej usunięcia, nie dłuższa niż 30 dni,

³⁸ Ibidem, art. 228.

³⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558 z późn.zm.

⁴⁰ Brak ustawy o stanie klęski żywiołowej spowodował, że w lipcu i sierpniu 1997 roku przyjęto między innymi następujące ustawy: Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, Dz. U. z 1997 r. Nr 80, poz. 491 z późn.zm. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach remontów i odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych wskutek powodzi, Dz. U. z 1997 r. Nr 80, poz. 492 z późn. zm. Ustawa z 17 lipca 1997r.o szczególnych zasadach gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości na terenach objętych powodzią z lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 493 z późn. zm. Ustawa z 17 lipca 1997r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 494 z późn. zm. Ustawa z 17 lipca 1997r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań podatkowych w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 113 poz. 736 z późn.zm.

⁴¹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art.4-8.

- Rada Ministrów może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody,
- w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia na obszarze województwa,
- w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia kieruje wojewoda; jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, w działaniach tych wojewoda podlega właściwemu ministrowi,
- w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki, wydzielone do jego dyspozycji i skierowanego wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały sił zbrojnych RP,
- wojewodowie albo pełnomocnicy są obowiązani do współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lubi ich usuwania,
- ograniczenia wolności oraz praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się wobec osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony ten stan, oraz odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej.

W sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, w polskim prawie przewidziano możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego. W takich sytuacjach Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do prezydenta wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni. W tym czasie organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, także w zakresie zarządzania kryzysowego. W zakresie ograniczeń wolności praw człowieka można wskazać, iż na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub

przebywające tam chociażby czasowo. Ograniczenia te stosuje się także odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mającej siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym. W czasie stanu wyjątkowego najistotniejsze ograniczenia to:

- zakaz organizowania im przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń,
- zakaz organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych nie będących imprezami masowymi,
- zakaz przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc obiektów i obszarów,
- obowiązek uzyskania od organów administracji publicznej zezwolenia na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego,
- obowiązek zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub policji faktu przybycia do określonej miejscowości,
- wprowadzenie cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu, obejmującej materiały prasowe,
- kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przesyłanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich,
- kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych,
- emisja sygnałów uniemożliwiających nadanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Rada Ministrów określa w drodze rozporządzeń szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzania i stosowania ograniczeń wolności praw człowieka i obywatela, ustalonych przez Prezydenta RP, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości, wynikających ze stosowania tych ograniczeń⁴² Dokonując próby identyfikacji istniejących polskich regulacji prawnych, odnoszących się w sposób bezpośredni do zarządzania kryzysowego (tworzących jego fundament), można tu przede wszystkim wymienić⁴³:

⁴² G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu ...*, op. cit., s. 56-57.

⁴³ Szerzej G. Sobolewski, *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011, s. 24.

- ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym z późn. zm. (ustawa z 16 lipca 2009 r. i 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym),
- ustawę z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie,
- ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawę z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej,
- ustawę z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym,
- ustawę z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne,
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej,
- zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

Podstawowym dokumentem, regulującym zasady organizowania zarządzania kryzysowego, jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym. W zasadzie można tu postawić tezę, że w Polsce właściwie dopiero od wprowadzenia ustawy o zarządzaniu kryzysowym rozpoczął się okres budowy i funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego. Ustawa ta tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP, mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń o podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia.

Główną ideą przedmiotowej ustawy jest poprawa stanu bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Przesłaniem, jakie można odebrać, analizując ustawę o

zarządzaniu kryzysowym, jest to, że głównym celem działania systemu zarządzania kryzysowego jest ochrona życia i zdrowia obywateli, jak również ochrona infrastruktury krytycznej. Sama ustawa zawiera 35 artykułów, które odnoszą się do najistotniejszych aspektów zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Definiuje podstawowe pojęcia z zakresu zarządzania kryzysowego, takie jak: sytuacja kryzysowa, narodowa i europejska infrastruktura krytyczna oraz zasady jej ochrony, planowania cywilnego poprzez określenie struktury wymaganych planów oraz wskazanie odpowiedzialnych za ich opracowanie. Określa także właściwe organy, odpowiedzialne za organizację zarządzania kryzysowego⁴⁴, definiuje ich zadania i zasady działań. Ponadto określa z założenia organizacji systemu zarządzania na poszczególnych szczeblach administracyjnych, wskazując na decydenta, zespoły oraz centra zarządzania kryzysowego, jak też określając ich główne zadania i zasady działań. Odnosi się też do możliwości wsparcia społeczeństwa przez SZ RP w sytuacjach kryzysowych, określając możliwe obszary i zasady takiego wsparcia. Definiuje zadania właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej, realizowane w sytuacjach kryzysowych, oraz reguluje zasady zarządzania finansowego⁴⁵.

1.4. Pojęcie zagrożenia, sytuacji kryzysowej i kryzysu

Bezpieczeństwo i zagrożenia są nierozdzielnie związane, chociaż przeciwstawne biegunowo, są punktami wyjścia do oceny zjawisk społecznych. Poczucie bezpieczeństwa implikuje brak zagrożenia, zaś jego istnienie skutkuje obniżeniem poczucia bezpieczeństwa lub wręcz jego brak⁴⁶. Bezpieczeństwo to jedna z najważniejszych, posiadających złożony charakter potrzeb, której zaspokojenie określa warunki funkcjonowania i rozwoju państwa⁴⁷. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka, grup społecznych, państw i systemów międzynarodowych. Jego brak wywołuje niepokój i zachwianie normalnych procesów funkcjonowania. Samo istnienie zagrożenia nie przesądza o braku bezpieczeństwa. Istnieje pewien poziom akceptowanego zagrożenia (często bardzo subiektywny), który nie burzy równowagi funkcjonowania danego podmiotu. Ponadto istnienie sprawnego systemu bezpieczeństwa na-

⁴⁴ Zgodnie z ww. ustawą Rady Ministrów, wojewoda, starosta i wójt to organy właściwe w sprawach organizacji zarządzania kryzysowego – odpowiednio na terenie RP, województwa, powiatu i gminy.

⁴⁵ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu...*, op. cit., s. 58-59.

⁴⁶ D. Czarnecki, D. Skalski, *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna III Rzeczypospolitej. Zarys problematyki*, Gdańsk–Starogard Gdański 2018, s. 57.

⁴⁷ W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 7.

rodowego, który zapewnia likwidację zagrożeń (obniżanie ich do akceptowanego poziomu), warunkuje bezpieczeństwo danego podmiotu. Charakter współczesnych zagrożeń, ich wielowymiarowość i wzajemne przenikanie się wskazują na potrzebę możliwie wczesnej identyfikacji ich źródeł oraz podjęcie działań zapobiegawczych i skutecznego reagowania. Człowiek żyje i będzie żył w środowisku potencjalnych zagrożeń, które zmieniają swój charakter, głównie w zależności od zachodzących procesów rozwoju cywilizacyjnego⁴⁸.

Zagrożenia nierozzerwalnie związane są z funkcjonowaniem i aktywnością człowieka. Ludzie nie są w stanie uwolnić się od zagrożeń i trzeba mieć tego świadomość. Ilość różnorodnych zagrożeń narasta wraz z postępem, jakiego dokonuje człowiek⁴⁹. Specyfika współczesnych zagrożeń powoduje, że społeczeństwo staje przed problemami nie tylko klęsk naturalnych, ale także zagrożeń technologicznych oraz aktów terroru⁵⁰. Z tego też powodu pożądana jest wiedza na temat istoty zagrożeń, ich źródłem i systematyki. Jest to ważne szczególnie dlatego, że pojęcie „zagrożenia” jest terminem złożonym i otwartym, czyli wciąż ewoluującym, gdyż nierozzerwalnie związane jest z działalnością człowieka, która podlega ciągłym zmianom⁵¹.

We współczesnym świecie znajdujemy bardzo wiele odczuwalnych i realnych zagrożeń, do których należą: napięcia polityczne, nacjonalizm, problemy ekonomiczne, antagonizmy natury etnicznej i religijnej. Zróżnicowanie oraz czasem sprzeczne interesy potrafią generować niebezpieczeństwa o różnym charakterze: konflikty zbrojne, zamachy terrorystyczne, przestępczość pospolitą i zorganizowaną, chuligańskie ekscesy, korupcję, infekowanie systemów informatycznych⁵². Zagrożenie jest pojęciem mającym silny związek z pojęciem bezpieczeństwa. Innymi słowy, jeśli jest się bezpiecznym, to nie jest się zagrożonym. Natomiast jeśli jest się zagrożonym, to nie jest się bezpiecznym. Jest to zależność pozorna wynikająca z subiektywnego postrzegania przez człowieka. Nawet kiedy stan świadomości postrzega określone zjawisko jako niewywołujące zagrożenia, to obiektywnie wpływa ono na

⁴⁸ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego – podejście systemowe*, Warszawa 2007, s. 76.

⁴⁹ *Zarządzanie kryzysowe, Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, Tom III, pod red. B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, Legnica 2013, s. 11.

⁵⁰ *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Współczesne aspekty bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego*, pod red. M. Włodarczyka, A. Mariańskiego, Tom X Zeszyt 6, Łódź 2009, s. 5. <http://www.swspiz.pl/wydawnictwo/pliki/2009/X-6.pdf> [dostęp: 24.08.2016]

⁵¹ *Zarządzanie kryzysowe, Dylematy zagrożeń ...*, op. cit., s. 11.

⁵² A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 9.

powstanie niekorzystnego wpływu na dany podmiot, na początku często nie zauważalny. Z tego wynika, że najczęściej spotykamy się z subiektywnym odczuwaniem oraz obiektywnym stanem zagrożenia⁵³. Doświadczenia minionych lat pokazują, że niezmiennie istnieje duże prawdopodobieństwo powstania sytuacji kryzysowej, zachwiania równowagi funkcjonowania w wyniku wyzwań i zagrożeń będących następstwem katastrof i klęsk żywiołowych, ale w głównej mierze zamierzonej bądź niezamierzonej działalności człowieka. Pod pojęciem zagrożenia będziemy rozumieć zdarzenie spowodowane przyczynami losowymi (naturalnymi) lub nielosowymi (celowymi), które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie danego systemu lub powoduje niekorzystne (niebezpieczne) zmiany w jego otoczeniu wewnętrznym lub zewnętrznym. Kumulowanie i nierozwiązywanie na czas zagrożenia może prowadzić do zaistnienia sytuacji kryzysowych zarówno w rozpatrywanym systemie, jak też w określonym środowisku systemowym⁵⁴. Sytuacja kryzysowa⁵⁵ to stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, będący następstwem pewnego zagrożenia, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuacją stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub infrastruktury – w takiej skali lub o takim natężeniu, które wywołują reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka. Sytuację kryzysową można rozumieć jako splot gwałtownych zdarzeń, powodujących wzrastający wpływ sił destabilizujących równowagę w społeczeństwie, braki w zaopatrzeniu i trudności w normalnym funkcjonowaniu ludności, wywołujących napięcia i niepewność i prowadzących do niekontrolowanego rozwoju wydarzeń z użyciem przemocy włącznie⁵⁶.

W naukach społecznych opracowano wiele teorii powstawania i przebiegu sytuacji kryzysowych⁵⁷, które mogą powstać w wyniku źle prowadzonych działań rutynowych lub mogą być od razu następstwem awarii technicznej lub katastrofy naturalnej. Sama nazwa sytuacji kryzysowej wzięta się stąd, że stoi ona w opozycji do działań rutynowych. W przypadku jej wystąpienia niezbędny staje się udział wielu

⁵³ W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999, s. 7.

⁵⁴ K. Ficoń, op. cit., s. 76.

⁵⁵ *Należy przez to 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*. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007, art. 3.

⁵⁶ Z. Kopa, *Kryzys i sytuacja kryzysowa. Konspekt-Pismo Akademii Pedagogicznej w Krakowie* Zeszyt nr 3-4/2007.

⁵⁷ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 11.

osób oraz podmiotów zaangażowanych w akcję ratowniczą, a których działania wymagają koordynacji⁵⁸. Należy zaznaczyć, że sytuacja kryzysowa jest pojęciem nadrzędnym wobec pojęcia kryzysu i obejmuje oprócz niego fazę występującą przed nim i fazę po nim. Dlatego kryzys stanowi element sytuacji kryzysowej i jest kulminacją nagromadzonych zdarzeń. Jest jedną z faz w rozwoju sytuacji kryzysowej, a zatem każdy kryzys jest także sytuacją kryzysową. Sytuacja kryzysowa w odróżnieniu od kryzysu – by zaistnieć – nie musi stwarzać istotnego zagrożenia dla życia ludzkiego, lecz stanowi swoiste wyzwanie dla społecznego poczucia moralności, tradycji, wartości i bezpieczeństwa. Oznacza to, że sytuacja kryzysowa występuje wówczas, gdy naruszone zostanie akceptowany stan bezpieczeństwa. Sytuacje kryzysowe są zjawiskami nieoczekiwanymi, nagłymi i destabilizującymi funkcjonowanie społeczności. Aby daną sytuację uznać za kryzysową, konieczne jest wystąpienie takich czynników, jak ograniczenia standardowego funkcjonowania społeczeństwa i organów administracji publicznej, nieadekwatność posiadanych sił i środków do skali zagrożenia⁵⁹.

Słowo „kryzys”⁶⁰ jest obecnie dość często używanym pojęciem. Być może dzieje się tak dlatego, że w życiu codziennym widzimy zbyt wiele zdarzeń, by sądzić, że czas, w którym żyjemy jest rzeczywiście czasem kryzysowym. Wystarczy zapoznać się z jakimkolwiek środkiem „masowego przekazu” by zostać skonfrontowanym z wydarzeniem, które zasługuje na miano kryzysowego. Grecka etymologia nie wskazuje na jego pejoratywny charakter. Czasownik *krinein* oznacza rozdzielać, odsiewać, rozstrzygać, decydować, sądzić, zaś pochodzący od niego rzeczownik *krisis* to wybór, rozstrzygnięcie. Kryzys w sensie przedmiotowym oznacza „zerwanie” istniejącego układu, polegające na zmianie jego struktury lub funkcji albo obu tych elementów

⁵⁸ J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, str. 54.

⁵⁹ A. Żebrowski, op. cit., s. 29-32.

⁶⁰ Kryzys definiowany jest jako moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego. Ma ścisły związek i trwałym zakłóceniem działalności i realizacji celów, naruszaniem równowagi funkcjonowania, a w skrajnych przypadkach nawet zagrożeniem istnienia. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 282. Kryzys jako okres funkcjonowania państwa to stan, w którym bezpośrednie zagrożenie żywotnych interesów państwa (w jego wnętrzu lub w bliskim otoczeniu) następuje tak szybko, że wymusza na władzach publicznych natychmiastowe podjęcie nadzwyczajnych działań. R. Wróblewski, *Państwo w kryzysie*, Warszawa 2001, s. 16. Kryzys to punkt zwrotny do zmiany na lepsze lub na gorsze; emocjonalne zdarzenie lub radykalna zmiana statusu życia człowieka; chwila, w której decyduje się człowiek, czy dana sprawa czy działanie będzie kontynuowane, ulepszane i modyfikowane, czy też zostanie zakończone; stan cierpienia z towarzyszącymi uczuciami zagrożenia i lęku przeżywanego w związku z jakimiś zdarzeniami. T. Iwanek, *Kryzys i jego odmiany*, Wrocław 2004, s. 9.

łącznie. Zjawisko „zerwania” jest rozciągnięte w czasie i wkomponowane w proces przejścia od stabilności – poprzez niestabilność – do stabilności o jakościowo innych właściwościach. Natomiast w sensie ontologicznym stanowić będzie kulminację nagromadzonych konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego.

W języku potocznym słowo kryzys służy określaniu różnych sytuacji, których wspólnym mianownikiem jest aspekt zagrożenia. Tak więc mówi się o kryzysie wartości, kryzysie rodziny, kryzysie finansów publicznych, kryzysie terroryzmu, kryzysie takiej czy innej tożsamości. Tutaj – w przeciwieństwie do oryginalnego, greckiego de-sygnatu pojęcia – wyrażnie pojawia się zagrożenie. Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat istoty kryzysu w aspekcie kierowania (zarządzania) można stwierdzić, że kryzys jest kulminacyjną fazą narastającej sytuacji zagrożenia, powstającą w wyniku pojawiających się niespodziewanie okoliczności. W fazie tej dominującą rolę odgrywa fakt prawdziwej lub odczuwalnej utraty kontroli nad rozwijającą się sytuacją oraz braku koncepcji na jej opanowanie⁶¹.

Istotną rzeczą, jaką wyróżnia się w definiowaniu kryzysu, jest fakt przełomu i jakościowej zmiany w funkcjonowaniu jakiegoś podmiotu. W związku z tym należy podkreślić, że kryzys zawsze oznacza: przełom między dwiema jakościowo różnymi fazami jakiegoś procesu, może być bardziej lub mniej dotkliwy, może mieć różny zakres, czas trwania, ale zawsze kończy dotychczasowy sposób działania czy rozwoju sytuacji, kryzys jest naruszeniem stanu równowagi, kryzys rozpoczyna nowy etap działania czy rozwoju sytuacji⁶². Kryzys jest nie tylko punktem zwrotnym, przełomem, lecz także wyborem między tradycją a utopią, czyli między zachowaniem status quo a pragnieniem zmian tak rewolucyjnych, że bliskich utopii⁶³.

W potocznym odbiorze kryzys postrzegany jest jako zjawisko negatywne, pełne pesymizmu i najczęściej kojarzony z dramatycznymi wydarzeniami. Sama myśl o kryzysie budzi w człowieku lęk i chęć zapomnienia niekiedy bolesnych przeżyć. W świadomości pojedynczego człowieka, grupy społecznej czy całego społeczeństwa kryzys postrzegany jest jako: zanika, rozkład, schyłek, zmierzch, upadek, cofanie się, kataklizm, awaria, katastrofa, zagłada, co ma bezpośredni wpływ na ich zachowania. Bardzo często prowadzi do rezygnacji z określonej decyzji czy działania, poddania się bez walki, a nawet ucieczki. Kryzys to również czas, w którym mają zajść decydujące zmiany. Współcześnie uznaje się, że kryzys jest stanem rzeczy, ale stanem przejścio-

⁶¹ Z. Kopa, Zeszyt nr 3-4/2007. op. cit.

⁶² A. Żebrowski, op. cit., s.23.

⁶³ K. Kozłowska, *Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów*, „Myśl Wojskowa”, 2001, Nr 2, s. 42.

wym, stanem niestabilności. W ujęciu ogólnym definiuje się go jako fazę funkcjonowania danego podmiotu (układu, organizmu, systemu), której główną cechą jest niestabilność. Istotą kryzysu jest brak stabilności podmiotu, co powoduje zmianę jego funkcji (a nawet całkowite ich ustanie)⁶⁴. Powyższa definicja jest ogólna i obejmuje każdy z układów, organizmów oraz systemów. Układem (systemem), którego dotyczą kryzysy, są organizmy, instytucje, organizacje narodowe i międzynarodowe, systemy społeczne, polityczne, ekonomiczne itd.⁶⁵.

Kryzys jest jedną z kategorii teorii bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa państwa i stanowi:

- kulminację nagromadzonych zdarzeń, stanów rzeczy (zagrożeń, konfliktów, szans) w różnych dziedzinach życia społecznego, działalności państwa (wielu państw) i innych organizacji, krytyczny rezultat negatywnej działalności człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom natury, a także zjawisk wynikających z działania sił natury lub awarii technicznych, którym przeciwdziałanie przekracza możliwości rutynowych działań systemu (jednostki, organizacji, układu), prowadząc w konsekwencji do ewolucji (zmiany) istoty jego funkcjonowania, z przejściem do innej sytuacji systemowej włącznie,
- sytuację ekstremalną, jaka powstała w toku działalności organizacji (systemu), powodującą utratę inicjatywy i możliwość zaistnienia zmiany systemowej, wymagającą podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych.

W związku z powyższym kryzys oznacza:

- sytuację niekorzystną, poważne załamanie, wzrost napięcia, nagłe i gwałtowne przesilenia, moment przełomu ku złemu lub lepszemu,
- punkt zwrotny i przejście do stanu normalnego lub innego stanu kryzysowego,
- jakościową zmianę systemową w funkcjonowaniu jakiegoś obiektu (systemu, organizacji, instytucji itd.),
- specyficzną cechę jakiegokolwiek sytuacji, przełom między dwiema fazami jakiego procesu,
- szczególny splot okoliczności (wyzwań, zagrożeń, słabości i szans) w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego⁶⁶.

⁶⁴ R. Wróblewski, *Państwo w kryzysie*, op. cit., s. 11-19.

⁶⁵ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010, s. 142.

⁶⁶ J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 18-19.

Należy także dodać, że z reguły kryzys jest zdarzeniem występującym na znacznym obszarze oraz trwającym przez dłuższy czas⁶⁷.

⁶⁷ *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej*, praca zbiorowa pod red. A. Lewkowicz, T. Majera Olsztyn 2012, s. 204.

Rozdział 2.

Zagrożenia niemilitarne mogące wywołać sytuacje kryzysowe

2.1. Taksonomia zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym

Doświadczenia minionych lat, pokazują, że niezmiennie istnieje duże prawdopodobieństwo powstania sytuacji kryzysowej będącej następstwem katastrof i klęsk żywiołowych, które mogą być spowodowane nie tylko siłami natury, ale także zamierzoną bądź niezamierzoną działalnością człowieka⁶⁸. Rozwój przemysłu zwiększa liczbę odpadów i emisję dwutlenku węgla do atmosfery, przy jednoczesnym zmniejszaniu ilości obszarów zalesionych, wzroście zjawiska globalnego ocieplenia i anomalii pogodowych. Szczególne zagrożenie stwarzają elektrownie atomowe, zakłady chemiczne, a także zakłady i magazyny przechowujące środki toksyczne oraz pojazdy transportujące te substancje, a także laboratoria przechowujące niebezpieczne substancje biologiczne i chemiczne. Materiały toksyczne, wybuchowe i promieniotwórcze stosowane są przede wszystkim w energetyce, przemyśle chemicznym, paliwowym, hutniczym czy też motoryzacyjnym. Awarie w takich zakładach i elektrowniach mogą spowodować zatrucia, pożary, wybuchy, śmierć wielu osób i doprowadzić do skażenia terenu na dziesiątki lat⁶⁹.

Analiza sytuacji kryzysowych pozwala sądzić, że przyczyny i symptomy powstawania różnego typu zagrożeń nie ulegną znaczącym zmianom i będą w głównej mierze powodowane przez zachodzące zjawiska naturalne, jak też przez działalność człowieka i związany z tym postęp kulturowo-cywilizacyjny. W czasie pokoju wiele czynników i sytuacji stwarza poważne zagrożenia dla ludzi i środowiska. Możliwych jest wiele kryteriów taksonomii zagrożeń m.in. ze względu na: źródła (przyczyny), skalę negatywnych następstw, prognozowany czas usuwania skutków i następstw, prognozowany czas usuwania skutków i następstw, spodziewaną dziedzinę oddziaływania, spodziewany obszar (terytorium) oddziaływania itp. Ze względu na źródło (przyczynę) jako podstawowe kryterium możemy zaproponować następującą typologię zagrożeń kryzysowych:

- zagrożenia pochodzenia naturalnego i ekologicznego,
- zagrożenia wywołane działalnością człowieka i awarie techniczne,
- zagrożenia wynikające z zachowań społecznych.

⁶⁸ R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 242.

⁶⁹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 25.

Wobec tego wśród zagrożeń kryzysowych możemy wyróżnić: zagrożenia naturalne, związane z siłami przyrody, zagrożenia techniczne, związane z rozwojem cywilizacyjnym i działalnością człowieka (np. katastrofy budowlane, awarie zakładów produkcyjnych) oraz zagrożenia społeczne- agresję militarną, terroryzm, zorganizowaną przestępczość (ich sprawcą jest człowiek bądź grupa ludzi stwarzająca zagrożenie, osiągając swoje cele). Za zagrożenia naturalne przyjmujemy takie, których powstawanie nie jest spowodowane działalnością człowieka, lecz są one wywołane przez czynniki fizyczne, przez siły i zjawiska przyrodnicze, zanieczyszczenia, efekt cieplarniany itp. Zagrożenia naturalne istniały od zawsze, zagrażając ludziom, zwierzętom oraz otaczającej infrastrukturze. Powstanie takich zagrożeń spowodowane jest różnymi czynnikami, m.in. ruchami skorupy ziemskiej, klimatem czy oddziaływaniem żywiołów. Do naturalnych zagrożeń, często nazywanych klęskami żywiołowymi, które wywołują duże straty ludzkie i materialne, głównej mierze możemy zaliczyć: pożary, zagrożenia atmosferyczne, biologiczne, geologiczne i zagrożenia ekosystemu⁷⁰.

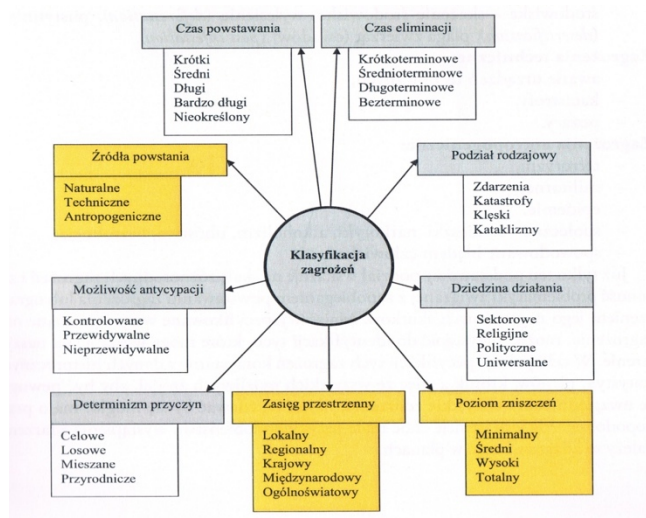
Wśród wielu czynników, jakie współcześnie zagrażają bezpiecznej egzystencji człowieka i środowisku naturalnemu, zaliczyć trzeba zagrożenia techniczne (określane często jako cywilizacyjne), które związane są przede wszystkim z działalnością gospodarczą człowieka, a ściśle z postępem naukowo-technicznym i stopniem zaawansowania cywilizacyjnego społeczeństwa. Do najbardziej typowych zagrożeń technicznych możemy zaliczyć: awarie obiektów przemysłowych i komunalnych, katastrofy budowlane, katastrofy transportowe. Zagrożenia społeczne powodują negatywne skutki dla rozmaitych dziedzin życia społeczeństw. Są to zagrożenia, tożsamości narodowej, zdrowia, człowieka i jego środowiska oraz współżycia międzynarodowego. W głównej mierze będą to: migracje, zgromadzenia i niepokoje ludności (bunty i rewolty), powstania i konflikty zbrojne, przestępczość zorganizowana, terroryzm. Bardzo często skutki występujących zagrożeń można przyrównać do zniszczeń wywołanych działaniami wojennymi, ponieważ towarzyszą im równie wielkie uciążliwości po poprzedzających je symptomach, człowiek nie jest jeszcze w stanie skutecznie się przeciwstawić, inne zagrożenia można zminimalizować, odpowiednio zabezpieczając się przed ich skutkami⁷¹. Niezbędnym elementem do planowania jest identyfikacja zagrożeń. Identyfikacja zagrożeń jest związana z dalszymi działaniami dotyczącymi planowania i obejmuje kilka obszarów, m.in.:

- taksonomię,
- charakterystykę poszczególnych zagrożeń,
- straty pierwotne, mogące powstać w wyniku zaistnienia zdarzenia,
- straty wtórne (efekt „domino”) mogące powstać w wyniku zaistnienia zdarzenia.

⁷⁰ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 27.

⁷¹ Ibidem, s. 27-28.

Powyższe informacje są niezbędne do opracowania poszczególnych punktów planu. Taksonomia zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym oznacza przyporządkowanie zagrożeń do poszczególnych grup charakteryzujących dane zagrożenie. Klasyfikacja zagrożeń obejmuje takie grupy jak: czas powstawania zagrożenia, czas eliminacji zagrożenia, podział rodzajowy, dziedziny działania, poziom zniszczeń, zasięg przestrzenny, determinizm przyczyn, możliwość antycypacji źródła powstania. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego, nie wszystkie grupy będą miały taki sam priorytet podczas analizy zagrożeń. Pierwszym krokiem będzie identyfikacja zagrożenia ze względu na źródło powstania, kolejnym ze względu na poziom zniszczeń, a następnie ze względu na zasięg przestrzenny⁷². W związku z tym, że podstawową klasyfikacją w zarządzaniu kryzysowym jest identyfikacja zagrożeń ze względu na źródło i sposób powstania, w której wyróżniamy zagrożenia naturalne, techniczne i antropogeniczne. Praktycznie ten podział pozwala na zaszeregowanie każdego zagrożenia do określonej grupy. Może się zdarzyć, że pozornie to samo zdarzenie będzie zakwalifikowane do różnych grup, będzie to jednak związane ze źródłem jego powstania, a nie samym zjawiskiem⁷³.



Rys. 3. Klasyfikacja zagrożeń.

Źródło: R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach nadzwyczajnych. Ochrona Ludności*, Wrocław 2013, s. 21.

⁷² R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach nadzwyczajnych. Ochrona Ludności*, Wrocław 2013, s. 20-22.

⁷³ Ibidem, s. 22.

2.2. Zagrożenia naturalne i zagrożenia ekologiczne

Zagrożenia naturalne (katastrofy naturalne), to zdarzenia związane z siłami natury. Należą do nich w szczególności:

- powódzie,
- silne wiatry,
- susze,
- anomalie pogodowe,
- ruchy tektoniczne,
- epidemie,
- plagi zwierzęce⁷⁴.

Wśród współczesnych katastrof powodowanych oddziaływaniem natury powódź jest najczęściej występującym zagrożeniem naturalnym na terenie Polski. Jest to również ta w zagrożenie, które na terenie kraju stanowi obecnie największe niebezpieczeństwo, charakteryzuje się bowiem destrukcyjnym oddziaływaniem zarówno na środowisko naturalne, jak też życie, zdrowie i mienie człowieka⁷⁵.

W ustawie Prawo wodne powódź zdefiniowana jest jako czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, powstałe na skutek wezbrania wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach, lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powodujący zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej⁷⁶. Destrukcyjne oddziaływania wody możemy zauważyć nie tylko w czasie wielkich powodzi, takich jak ta w 1997 r., ale również w wypadku zdecydowanie mniejszych w swym zasięgu, aczkolwiek równie groźnych, które parę razy do roku występują na terenie Polski. Zjawisko to wymaga zaangażowania znacznych sił i środków niezbędnych do prowadzenia akcji przeciwpowodziowej oraz do przywrócenia stanu.

Ze względu na źródło powstania wyróżniamy cztery podstawowe rodzaje powodzi:

- opadowe, występujące głównie w okresie letnim, spowodowane nadmierną ilością opadów; zasięg i gwałtowność ich przebiegu są ściśle powiązane z czasem trwania oraz z charakterem deszczu, stopniem nawilgoceńia ziemi oraz ukształtowaniem terenu,

⁷⁴ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Warszawa 2012, s. 22.

⁷⁵ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 29.

⁷⁶ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz. U z 2001r. nr 115, poz. 1229 z późn.zm., art. 9.

- roztopowe, charakterystyczne dla okresów zimowych, związane z ocieplaniem przy równoczesnym wystąpieniu opadów deszczu,
- zatorowe, wywoływane przez spiętrzenie się wody w wyniku zablokowania koryta rzeki śryżem⁷⁷ lub lodem,
- sztormowe, występujące w momencie silnych wiatrów wiejących znad morza w kierunku lądu, gdy wody morskie pod wpływem tych wiatrów uniemożliwiają odpływ wód rzecznych do morza powodując spiętrzenie się wody⁷⁸.

Powódź może również sklasyfikować ze względu na zasięg, wyróżniając powodzie lokalne, regionalne, krajowe oraz ze względu na wielkość: małe, średnie, duże. Ze względu na okres występowania można natomiast wyróżnić powodzie; letnie, wiosenne, zimowe i jesienne, a ze względu na sposób powstania: naturalne, lub wywołane czynnikami antropologicznymi, takimi jak niewłaściwe gospodarowanie wodami czy awarie celowe spowodowane działalnością ludzką⁷⁹.

Charakter powodzi zależy od ukształtowania terenu, dlatego zjawisko to będzie miało odmienny przebieg na terenach nizinnych, a odmienny w górach. W pierwszym przypadku powódź ma charakter długotrwały, woda napływa powoli i utrzymuje się przez długi czas. W takich sytuacjach czas na zorganizowanie akcji przeciwpowodziowej jest relatywnie wydłużony w stosunku do podobnej powodzi na terenach górskich, gdzie ma charakter krótkotrwały, lecz bardzo gwałtowny. Rzeki nizinne mają dużą zlewnię⁸⁰, szeroką dolinę, mały spadek wody. Dlatego też wezbrania są mniej gwałtowne, rozciągnięte w czasie z mniejszą koncentracją materiału dennego. Natomiast rzeki górskie charakteryzują się małą zlewnią, stromymi zboczami, dużym spadkiem potoków oraz bardzo często małą przepuszczalnością gruntów. Oczywiście jak w wypadku każdego zagrożenia, niemożliwe jest całkowite określenie czasu, miejsca oraz wielkości tego zjawiska. Skutki powodzi mogą być wyjątkowo rozległe, m.in. utrata życia i zdrowia ludzi i zwierząt, zalanie gruntów upraw-

⁷⁷ Śryż powstaje w warunkach ujemnej temperatury powietrza pod postacią kryształków lodu o kształcie igieł lub blaszek zbitych w gąbczastą, nieprzezroczystą masę. Stanowi początkowe stadium powstawania pokrywy lodowej. Wikipedia, Wolna encyklopedia, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Śryż>. [dostęp: 5.08.2016].

⁷⁸ K. Ficoń, op. cit., s. 86.

⁷⁹ N. Barber, *Pożary i powodzie. Dlaczego się zdarzają, gdzie występują?*, Wrocław 1999, s. 9.

⁸⁰ Zlewnia jest to obszar lądu, z którego cały spływ powierzchniowych wód jest odprowadzany przez system strug, strumieni, rzek i kanałów do wybranego punktu biegu cieku. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, art.9, ust. 1, pkt 27.

nych, potrzeba ewakuacji ludności, zalanie dróg, szlaków kolejowych, zerwanie mostów, zniszczenie i uszkodzenie obiektów infrastruktury, uszkodzenie wałów przeciwpowodziowych, zalanie obiektów.

Bezpośrednimi skutkami powodzi będą również: zagrożenia epidemiologiczne, konieczność zapewnienia wody zdatnej do picia dla ludności, znaczne straty materialne ponoszone przez indywidualne osoby oraz straty zdrowotne i moralne. W Polsce zagrożeniem powodziowym objęte jest 7% powierzchni terytorium państwa⁸¹. W Polsce zagrożenie powodziowe występuje cyklicznie, podobnie jak większość zjawisk meteorologiczno-hydrologicznych. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że zagrożenie powodziowe w niektórych obszarach kraju będzie wzrastało. Ma to związek ze zmianami klimatycznymi, w tym ocieplaniem się klimatu oraz zmianami w gospodarce zlewni, zmianom w użytkowaniu terenów zalewowych oraz regulacją i zabudową koryt rzek. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i gospodarczym społeczeństwa powódź będzie powodować coraz większe i coraz bardziej dotkliwe straty nie tylko materialne, ale również ekologiczne, społeczne i kulturalne. Powodzie w coraz większym stopniu zagrażają bezpośrednio i pośrednio zdrowiu i życiu ludzkiemu, a także infrastrukturze krytycznej. Należy podkreślić, iż w czasie powodzi niejednokrotnie zniszczone zostają obiekty budowlane o znacznej wartości kulturalnej i historycznej⁸².

Mimo że technologie zwiastują nowy rozdział walki z klęskami żywiołowymi m.in. takim jak właśnie powódź, trzeba jednak uczciwie powiedzieć, że współczesny świat nadal nie potrafi stawić czoła temu zagrożeniu. Z postępem technologicznym związane są jednak duże nadzieje. Takie narzędzia, jak satelity czy innowacyjny system teledetekcji mogą się przydać, by optymalizować zarządzanie w sytuacjach kryzysowych wynikających z zagrożenia, jakie niesie woda, ale nie tylko⁸³. Coraz częściej w naszym kraju pojawiają się również silne wiatry. Zagrażają one bezpieczeństwu ludzi, nie pozostając także bez wpływu na infrastrukturę techniczną, transportową i związaną z dostawami energii elektrycznej. Głównymi następstwami wichur są: powalone drzewa, zerwane trakcje energetyczne, uszkodzone budynki, uszkodzone pojazdy, co z kolei może powodować przerwy w dostawach energii i wody, zakłócenia komunikacyjne, a także przerwanie łączności telefonicznej. W szczególnych przypadkach „wtórne” skutki wichur (spadające przedmioty, walące drzewa, przewody ener-

⁸¹ K. Kaniasty, *Klęska żywiołowa czy katastrofa społeczna?*, Gdańsk 2003, s. 114.

⁸² E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 24.

⁸³ *Bezpieczeństwo publiczne. Wiedza i procedury. Magazyn praktyków zarządzania bezpieczeństwem i sytuacjami kryzysowymi*. Nr 4 (6) Wyd. Eurosystem, Warszawa 2014, s. 3.

getyczne itp.) mogą poważnie zagrozić życiu i zdrowiu ludności i zwierząt hodowlanych. Niełatwo także określić obszary zagrożeń związanych z silnymi wiatrami. Zjawiska te mogą pojawić się w każdej części kraju i to na znacznych przestrzeniach⁸⁴.

Częstotliwość występowania jednoznacznie wskazuje, że obecnie silne wiatry, orkany i huragany stanowią istotne i coraz poważniejsze zagrożenie. Prawdopodobieństwo wystąpienia tego rodzaju kataklizmów jest niewątpliwie na obszarze Polski bardzo wysokie, szczególnie w okresie wiosennym i jesiennym. W tym miejscu należy rozróżnić zjawisko huraganów i silnych wiatrów, gdyż te pierwsze są wiatrami wiejącymi z prędkością przekraczającą 120 km/godz., a silne wiatry wieją z prędkością powyżej 75 km/ godz. Zagrożenie spowodowane trąbami powietrznymi nie jest w Polsce nowe, w ostatnich latach mogliśmy zaobserwować silniejsze i bardziej niszczycielskie przypadki trąb, co ma związek z ciągłymi zmianami klimatu⁸⁵.

Pomimo stosowania do badań układów burzowych najnowszych zdobyczy techniki, niezmiernie ważne są informacje pochodzące z naziemnych stacji meteorologicznych, które uzupełnione danymi z satelitów, wspomagają prognozowanie pogody i przewidywanie lokalnych klęsk żywiołowych⁸⁶. Zakłócenia w cyrkulacji wody, obok zagrożenia powodziowego, powodować również mogą susze. Przyczyną suszy są anomalie klimatyczne wywołane zmianami w układzie mas powietrza. Jest to zjawisko, które występuje praktycznie na całej Ziemi. Są regiony, w których pojawiają się często, można nawet powiedzieć, że systematycznie, aczkolwiek są też takie, w których susze występują bardzo rzadko.

W Polsce zjawisko suszy nie stanowi większego zagrożenia, ponieważ występuje sporadycznie. Warto jednak rozróżniać pojęcia: suszy i suchości. Suszą nazywać będziemy trwały niedobór opadów atmosferycznych w stosunku do średnich sum opadów w danym okresie⁸⁷. Suchość oznacza natomiast stan niskich opadów, które na określonym obszarze ma charakter stały. Przyczyny susz upatrywać można w zakłóceniach cyrkulacji atmosferycznej, jak również w globalnym ociepleniu. Susza jest zagrożeniem, które negatywnie wpływa na inne elementy środowiska, m.in. na szatę roślinną, zwierzęta, wody czy pokrywę glebową. Może też powodować duże straty w rolnictwie i leśnictwie. Przedłużające się stany suszy oraz wysokie temperatury często są przyczynami wzrostu zagrożenia pożarowego, w tym zwłaszcza pożarów lasów. Utrzymujące się długotrwałe susze mogą mieć konsekwencje społeczno-ekonomiczne, szczególnie w tych działach gospodarki (przemysły), które swoje funkcjonowanie wiążą

⁸⁴ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, op. cit., s. 23.

⁸⁵ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit. s. 38-39.

⁸⁶ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część I Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Kraków 2010, s. 32.

⁸⁷ E. Nowak, op. cit., s. 22.

z wykorzystaniem większej ilości wody. W strefie klimatycznej, w której leży Polska, zagrożenie suszą jest stosunkowo małe, co nie oznacza, że nie występuje. W ostatnim stuleciu za najbardziej dotkliwą suszę uważa się tę z 1992 r., której skutkiem był m.in. pożar 10 tys. ha lasów w okolicach Kuźni Raciborskiej. W Polsce za początek suszy atmosferycznej uznaje się 20 dnia bez opadów w okresie wegetacyjnym⁸⁸.

Klimat jest bardzo zmiennym elementem środowiska naturalnego. Jego przeobrażenia dokonują się pod wpływem wielu czynników, niektóre z nich działają w geologicznej skali czasu, inne powodują zmiany zauważalne w czasie życia jednego pokolenia⁸⁹. Obecnie występujące anomalie pogodowe, nasuwają przypuszczenie, że czeka nas globalna zmiana klimatu, która pociągnie za sobą katastrofalne skutki. Narastająca anomalia klimatyczna, powodująca katastrofy naturalne i klęski żywiołowe, to kolejne czynniki stwarzające zagrożenie dla ludzi. Wzrost częstotliwości występowania tych niebezpiecznych zjawisk oraz gwałtowne ocieplenia, będące następstwem emisji „gazów cieplarnianych” powodują degradację środowiska naturalnego, np. zmniejszanie się powierzchni lasów i ich obumieranie. Według klimatologów gwałtowne wichury, ulew i nawałnice będą pojawiać się coraz częściej⁹⁰.

Trzęsienia ziemi są podziemnymi wstrząsami oraz drganiami powierzchni ziemi spowodowanymi procesami tektonicznymi czy wybuchami wulkanu. Ze względu na źródło powstania trzęsienia ziemi można podzielić na:

- wulkaniczne – o stosunkowo niewielkim zasięgu, poprzedzające wybuch wulkanu lub mu towarzyszące,
- zapadowe – o zasięgu lokalnym, powstające wskutek zapadania się jaskiń na obszarze krasu, wymywania utworów gipsowych lub solnych oraz eksploatację wyrobisk górniczych,
- tektoniczne – stanowiące najczęstsze zjawisko, wywołane nagłymi przesunięciami mas skalnych w skorupie ziemskiej⁹¹.

Trzęsienia ziemi w Polsce w bardzo niewielkim stopniu mają charakter typowych trzęsień tektonicznych wywołanych naprężeniami w skorupie ziemskiej. Najczęściej są to trzęsienia zapadowe spowodowane przez:

- osiadanie stropów wyrobisk górniczych na obszarach kopalnianych (np. Górny Śląsk),

⁸⁸ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 36-37.

⁸⁹ *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 70.

⁹⁰ *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Dylematy współczesnego bezpieczeństwa*, praca zbiorowa pod red. M. Żubera, Wrocław 2011, s. 245.

⁹¹ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 45-46.

- zapadanie stropów próżni krasowych (np. Sudety, Wyżyna Krakowsko-Częstochowska),
- zapadliska w obrębie solnych formacji diapirowych (np. Pomorze),
- ruchy wielkich mas ziemnych na skutek procesów osuwiskowych (np. Karpaty)⁹².

Dzisiejszy świat wcale nie jest wolny od epidemii. Malaria, gruźlica, polio, cholera czy AIDS każdego roku zbijają miliony ludzi. Na szczęście dla polskiego społeczeństwa większość z nich występuje na kontynencie afrykańskim, gdzie niskie wymogi higieniczne, brak dostępu do leków powodują szybkie rozpowszechnianie się tych chorób. Obecnie funkcjonują dwa, na pozór równorzędne terminy, mianowicie: epidemia i pandemia. Jednak pojęcia te nie są tożsame. W myśl ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁹³ epidemią jest wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas nie występujących⁹⁴. Natomiast pandemia jest epidemią choroby zakaźnej występującą w różnych krajach, na różnych kontynentach w tym samym czasie. Ostatnim przypadkiem pandemii na terenie Polski była epidemia ospy prawdziwej we Wrocławiu w 1963 r. W wyniku masowych zachorowań miasto zostało odcięte od reszty kraju kordonem sanitarnym. W początkowym okresie nie rozpoznano u chorych czarnej ospy, co pozwoliło na rozprzestrzenienie się choroby. W okresie epidemii na ospę leczono 99 pacjentów, z czego 7 zmarło. Była to jednak ostatnia epidemia odnotowana w Polsce.

Niewątpliwie znaczący wpływ na roznoszenie się chorób ma globalizacja, która znacznie ułatwia ten proces. Dlatego też przeciwdziałanie epidemii powinno skupić się na ograniczeniu migracji ludności⁹⁵. Globalizacja ma wpływ nie tylko na rozprzestrzenienie się chorób związanych z człowiekiem, ale również sprzyja szerzeniu się chorób związanych ze zwierzętami. Swobodny przepływ towarów pomiędzy krajami umożliwia szybkie przeniesienie się choroby z kraju do kraju. Zarówno choroby zwierząt, jak i choroby odzwierzęce zagrażają życiu i zdrowiu ludzkiemu, dlatego powinny być kontrolowane poprzez stały monitoring zagrożenia oraz likwidowanie w miejscu

⁹² Z. Zwoliński, *Trzęsienia ziemi w Polsce*, Instytut Paleogeografii i Geoekologii UAM, Poznań 1997, <http://www.sgp.org.pl/gw/tzpl/gwtzpl.html> [dostęp: 11.08.2014 r.].

⁹³ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. 2008 Nr 234 poz. 1570 z późn.zm.

⁹⁴ Ibidem, art. 2 ust. 9.

⁹⁵ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 42-43.

wystąpienia źródła. Choroby zakaźne zwierząt są wywołane przez biologiczne czynniki chorobotwórcze, które ze względu na sposób powstawania lub szerzenia się stanowią zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi, a w przypadku zwierząt wodnych – bezobjawowe lub objawowe zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym⁹⁶. Natomiast choroby odzwierzęce to choroby zakaźne zwierząt lub zakażenia, które w sposób naturalny mogą być pośrednio lub bezpośrednio przenoszone między zwierzętami a ludźmi⁹⁷. Choroby te mogą mieć podłoże wirusowe, bakteryjne lub grzybicze. Obecnie liczne choroby zakaźne u ludzi są spowodowane czynnikami przenoszonymi z różnych gatunków zwierząt. Do najbardziej znanych chorób odzwierzęcych zaliczyć możemy: wściekliznę, dżumę, żółtą gorączkę, kleszczowe zapalenie mózgu, boreliozę⁹⁸.

2.3. Zagrożenia wywołane działalnością człowieka i awarie techniczne

Od wieków pożary stanowiły ogromne zagrożenie zarówno dla człowieka i jego dobytku, jak i środowiska naturalnego. Pożar to samorzutne, niekontrolowane rozprzestrzenienie się ognia, zawsze powodujące straty. Zagrożenie pożarowe jest stwarzane nie tylko przez niewłaściwe przestrzenne rozmieszczenie produkowanych środków i materiałów łatwopalnych, ale również ich przechowywanie. Można dokonać taksonomii pożarów ze względu na ich wielkość: małe, średnie duże, bardzo duże oraz ze względu na źródło powstania. Z jednej strony możemy zaklasyfikować pożar do zagrożeń o podłożu naturalnym, z drugiej zaś utożsamiać z działalnością człowieka. O przyczynach naturalnych możemy mówić, gdy pożary powodowane są m.in. W wyniku samozapalenia spowodowanego suszą lub wyładowaniami elektrycznymi. Pożary mogą być jednak powodowane działalnością człowieka, m.in.:

- umyślne podpalenia, w tym wypalanie traw,
- nieumyślne zaproszenia ognia,
- wadliwa instalacja elektryczna w tym zwarcia,
- pożary powstałe w wyniku wypadków komunikacyjnych.

Za ochronę przeciwpożarową w Polsce zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej odpowiadają: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Pożarowej, za-

⁹⁶ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. 2004 nr 69 poz. 625 z późn.zm, art.2, ust. 21.

⁹⁷ Ibidem, art.2 ust. 21a.

⁹⁸ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 44.

kładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych, inne jednostki ratownicze⁹⁹.

Pożary możemy podzielić na występujące w obszarach miejskich oraz leśnych. Głównym niebezpieczeństwem pożarów lasów jest ich szybkie rozprzestrzenianie się. Zagrożeniu pożarowemu lasu sprzyjają głównie czynniki atmosferyczne w szczególności: wiatr (prędkość i kierunek), duże nasłonecznienie, wysoka temperatura powietrza, niska wilgotność. Zagrożenie w obszarach zurbanizowanych wiąże się z dużą ilością urządzeń elektrycznych, które mogą spowodować pożar, oraz łatwopalnością zabudowy. Zagrożenie pożarowe na terenie miasta dotyczy głównie:

- budynków mieszkalnych,
- obiektów użyteczności publicznej,
- zakładów produkcyjnych, szczególnie tych związanych z produkcją i przechowywaniem substancji chemicznych,
- stacji paliw.

Wysokie budynki zlokalizowane na terenie osiedli zwiększają niebezpieczeństwo szybkiego rozprzestrzeniania się ognia w czasie pożaru. Około 80% pożarów wybucha z powodu nieprzestrzegania przepisów pożarowych, używania niesprawnego sprzętu lub powstaje w wyniku podpalenia. Zasadniczą przyczyną występowania pożarów jest działalność człowieka. Niezmiernie ważna jest więc prewencja i profilaktyka pożarowa obejmująca zespoły czynności stosowanych w celu zapobieżenia powstaniu pożaru. Zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej przez zapobieganie powstaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia rozumie się:

- zapewnienie koniecznych warunków ochrony technicznej nieruchomościom i ruchomościom,
- tworzenie warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia, a także przeciwdziałających powstaniu lub minimalizujących skutki pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia¹⁰⁰.

⁹⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U.1991Nr 81 poz. 351z późn. zm, art. 15.

¹⁰⁰ Ibidem, art. 2 ust.1.

Walka z pożarami w środowisku miejskim zależy od rozwoju sytuacji oraz sił i środków, jakie zostaną użyte w akcji przeciwpożarowej. Podjęte działania mogą polegać na bezpośrednim gaszeniu źródeł ognia, a także na uniknięciu rozprzestrzeniania się ognia na sąsiednie budynki. Gaszenie pożarów w zabudowie miejskiej wiąże się ze zabezpieczeniem przed ogniem sąsiednich budynków, zwłaszcza gdy są one zbudowane z łatwopalnych materiałów i istnieje duże prawdopodobieństwo rozszerezenia się zagrożenia na większy obszar. Należy również przewidzieć niebezpieczeństwo związane z możliwością zawalenia się nadpalonych konstrukcji. Pożary w miastach, związane z zabudową mieszkalną są jednym z największych i najczęstszych zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi. W środowisku miejskim należy liczyć się także z zagrożeniem pożarowym zakładów przemysłowych, zwłaszcza sektora chemicznego. Większe zakłady przemysłowe dysponują dla tego specjalistyczną strażą pożarną, przygotowaną do gaszenia pożarów związanych ze specyfiką produkcji zakładów. Stopień zagrożenia pożarowego jest w poszczególnych miastach Polski zróżnicowany. Wiąże się to z infrastrukturą techniczną i stopniem uprzemysłowienia regionu. Dysponowanie odpowiednimi siłami i środkami utrzymanymi w pełnej gotowości jest czynnikiem niezbędnym, pozwalającym skutecznie przeciwdziałać i minimalizować skutki zagrożenia, jakim jest ogień. Nie należy zapominać, że jest to jedna z najbardziej niebezpiecznych oraz niszczycielskich sił natury¹⁰¹.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa stwarzają awarie techniczne¹⁰² związane z uszkodzeniami lub całkowitymi zniszczeniami obiektów budowlanych i przemysłowych. To właśnie aglomeracje miejskie są w szczególny sposób narażone na awarie techniczne, których skutkiem mogą być uszkodzenia sieci energetycznych, telekomunikacyjnych, ciepłowniczych, wodociągowych i gazowych. Postęp techniczny doprowadził do zwiększonego gromadzenia i przewożenia materiałów niebezpiecznych stosowanych w procesie produkcyjnym. Uszkodzenia obiektów przemysłowych mogą spowodować skażenia środowiska naturalnego oraz śmierć lub silne zatrucie przebywających na skażonym terenie osób i zwierząt. Awarie przemysłowe dotyczą w szczególności urządzeń technicznych i są konsekwencją niewłaściwego stanu technicznego instalacji przemysłowych i środków transportu towarów niebezpiecznych, błędów załóg obsługujących instalacje przemysłowe, braku właściwego postępowania z substancjami niebezpiecznymi. Zgodnie z rozporządzeniem zakłady można klasyfikować do zakładu:

¹⁰¹ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit. s. 60-64.

¹⁰² Awarie techniczne – *gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, lub urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości*. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej, art.3 ust.3.

- do zakładu o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, zwanego dalej „zakładem o zwiększonym ryzyku”, zalicza się zakład, w którym występuje jedna lub więcej substancji niebezpiecznych w ilości równej lub większej niż określone w załączniku do rozporządzenia, w tabeli 1 lub 2 w kolumnie „Ilość substancji niebezpiecznej decydująca o zaliczeniu do zakładu o zwiększonym ryzyku”.
- do zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, zwanego dalej „zakładem o dużym ryzyku”, zalicza się zakład, w którym występuje jedna lub więcej substancji niebezpiecznych w ilości równej lub większej niż określona w załączniku do rozporządzenia, w tabeli 1 lub 2 w kolumnie „Ilość substancji niebezpiecznej decydująca o zaliczeniu”¹⁰³.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰⁴ przez poważną awarię rozumie się zdarzenie, w szczególności emisję, pożar lub eksplozję, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w którym występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem¹⁰⁵. Wyciek chemicznych środków trujących może nastąpić w wyniku zniszczenia zakładu, zbiornika lub podczas transportu. Największe niebezpieczeństwo stanowią substancje chemiczne w postaci płynnej, ze względu na żrące i trujące działanie samego płynu, jak i jego oparów. Jak już wspomniano źródło awarii może być także transport substancji niebezpiecznych. W transporcie mamy zazwyczaj do czynienia z mniejszymi ilościami tych substancji niż na terenie zakładu. Czynnikiem, który w transporcie utrudnia podejmowanie działań w przypadku wystąpienia poważnej awarii, jest nieprzewidywalność miejsca jej wystąpienia. Niebezpieczeństwem wystąpienia awarii obciążone są wszystkie rodzaje transportu: w tym zwłaszcza: kolejowy, drogowy, wodny i rurociągowy.

W Polsce zakłady chemiczne są rozmieszczone bardzo niekorzystnie. W szczególności w rejonach o dużym zagęszczeniu ludności, niewielkich odległościach od miast oraz nad brzegami rzek. Największa ich liczba skupiona jest nad Wisłą, wzdłuż całego jej biegu. W Polsce ok. 11% terytorium zagrożone jest chemicznymi środkami

¹⁰³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 października 2013 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, Dz. U. z 2013 r. poz. 1479.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn.zm.

¹⁰⁵ Ibidem, art.3 ust.23.

przemysłowymi. W wyniku awarii obiektów może dojść również do skażenia promieniotwórczego. Katastrofy obiektów przemysłowych powstają w sposób nagły, lecz głównie z przyczyn zależnych od człowieka. Obszarami szczególnie narażonymi na tego typu awarie są aglomeracje miejskie¹⁰⁶. Zgodnie z definicją zawartą w art. 73.ust.1.ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁷ katastrofą budowlaną jest niezamierzone, gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, a także konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów urządzeń formujących, ścianek szczelnych i odbudowy wykopów. Do katastrofy budowlanej nie zalicza się:

- uszkodzenia elementu wbudowanego w obiekt budowlany, nadającego się do naprawy lub wymiany,
- uszkodzenia lub zniszczenia urządzeń budowlanych związanych z budynkami,
- awarii instalacji.

Rezultatem katastrofy budowlanej jest powstanie zagrożenia dla zdrowia lub życia, mienia lub środowiska. Przyczyny katastrof budowlanych są różnorodne; można je podzielić na następujące kategorie:

- błędy podczas etapu projektowania budowli,
- błędy w wykonawstwie budowli,
- nieodpowiednie warunki eksploatacji budowli,
- wydarzenia losowe, czyli czynniki zewnętrzne oddziałujące na obiekt, związane z działaniem człowieka lub sił natury, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie uszkodzeniem. Zagrożenia kategorii 1. i 2. powstają przed oddaniem obiektu do użytkowania, natomiast zagrożenia kategorii 3.i 4. – w trakcie użytkowania budynku. Sprawy związane z użytkowanymi obiektami budowlanymi, ich utrzymaniem oraz zagrożeniami związanymi z użytkowaniem są regulowane, obok spraw budowy i wykonania robót budowlanych, przez prawo budowlane.

Monitoring katastrof budowlanych w Polsce prowadzi Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (GUNB). Informacje o zaistniałych katastrofach są przekazywane do GUNB przez powiatowych lub wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w ramach zadań i kompetencji określonych w art. 76 ust. 1. pkt 2 ustawy Prawo budowlane. W sytuacji katastrofy budowlanej priorytetem jest ratowanie zdrowia i życia ludzkiego (pomoc doraźna) oraz zabezpieczenie przed rozszerzaniem się skutków katastrofy (art. 57 Ustawy Prawo budowlane). Wraz z rozwojem środków transportu

¹⁰⁶ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 67-69.

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 1994r. nr 89 poz. 414 z późn. zm.

lądowego, morskiego i powietrznego, rozbudową sieci transportowej i rosnącym natężeniem ruchu pasażerskiego i towarowego zwiększa się ryzyko wystąpienia wypadków i katastrof¹⁰⁸.

Wśród zagrożeń komunikacyjnych dominują wypadki drogowe. Do czynników, które mają znaczący wpływ postępujący wzrost zagrożeń w ruchu drogowym, należy zaliczyć zwiększenie natężenia ruchu drogowego, ubogą infrastrukturę drogową, zły stan techniczny pojazdów biorących udział w ruchu drogowym, działania człowieka (nieprzestrzeganie przepisów ruchu drogowego, alkohol, leki, narkotyki, predyspozycje psychomotoryczne). Pojedyncze wypadki komunikacyjne, a także katastrofy drogowe, kolejowe, lotnicze czy morskie, to zarówno ofiary w ludziach, jak i znaczne straty materialne¹⁰⁹. Zagrożenia w transporcie dotyczą nie tylko kierujących pojazdami i pasażerów, ale mogą również oddziaływać na mieszkańców okolic, w których zdarzył się wypadek. Katastrofy komunikacyjne mogą być wynikiem zderzenia pojazdów, wypadnięcia pojazdu z drogi (wykolejenia pojazdów szynowych), zatonięcia środków pływających, upadku lub zniszczenia obiektów latających. Dodatkowym zagrożeniem podczas wypadków jest możliwość uwolnienia do środowiska transportowanych substancji niebezpiecznych (chemicznych, toksycznych, łatwopalnych i innych), co spowodować może skażenie środowiska i katastrofę ekologiczną¹¹⁰.

2.4. Zagrożenia pochodzące z zachowań społecznych

Zagrożenia społeczne są ściśle powiązane z bezpieczeństwem społecznym, które jest aspektem każdego życia oraz każdej organizacji społecznej. W literaturze bezpieczeństwo społeczne definiuje się jako całość instytucji, które powinny odpowiadać za utrzymanie oraz dostarczenie poczucia bezpieczeństwa obywatelom. Bezpieczeństwo społeczne „social security” oraz jego idea zostały po raz pierwszy zdefiniowane w 1984 r. Jest to ochrona, którą dostarcza społeczeństwo swoim członkom. Polega na zapobieganiu ekonomicznej oraz społecznej nędzy, która może powodować obniżenie zarobków, choroby, dyskryminację, bezrobocie oraz niepełnosprawność. Celem bezpieczeństwa społecznego jest ochrona socjalna, bytowa oraz zdrowotna obywateli poprzez formalne oraz nieformalne instytucje¹¹¹. Szczególną formą

¹⁰⁸ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 70-71.

¹⁰⁹ N. Sypion, *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa zbiorowego*, [w:] Wybrane zagadnienia: propozycje metodyczne, Toruń 2003, s. 26.

¹¹⁰ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 76.

¹¹¹ *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, pod red. S. Kowalkowskiego, Warszawa 2011, s. 59.

przemieszczania się ludności, towarzyszącą ludzkości od zarania dziejów, są migracje¹¹². Rozległe zmiany, jakim ulegają migracje¹¹³ na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, pociągają za sobą coraz wyraźniejsze zmiany w społeczeństwach narodowych. Głębokie zmiany jakie zaszły na świecie, globalizacja, nasilenie się konfliktów zbrojnych w wielu państwach afrykańskich i Dalekiego Wschodu, wzrost fundamentalizmu, i fanatyzmu religijnego doprowadziły do zwiększonych ruchów migracyjnych¹¹⁴. W Polsce do jednych z wielu zagrożeń o charakterze społecznym należy zaliczyć emigrację zarobkową, emigrację tranzytową, a także emigrację związaną z pobytem stałym. Jedną z podstawowych przyczyn migracji są względy ekonomiczne, gdy ludność przemieszcza się w poszukiwaniu źródeł utrzymania i poprawy warunków bytowych¹¹⁵. Jednak prowadzona polityka gospodarcza, która bezpośrednio przekłada się na politykę społeczną, to likwidacja miejsc pracy, która nie zawsze była (jest) uzasadniona. W ten sposób pozbawia się ludzi środków utrzymania. Temu długofalowemu zjawisku towarzyszy nie tylko wspomniana migracja zarobkowa, ale postępująca pauperyzacja społeczeństwa. Do kolejnych przyczyn migracji należy zaliczyć:

- przyczyny polityczne (wojny domowe, represje) i religijne, które zmuszają uchodźców i azylantów do poszukiwania schronienia w innych państwach,
- przyczyny rodzinne, w ramach sprowadzania rodzin do państwa zamieszkania przez członka rodziny (emigranta) lub w ramach repatriacji, czyli powrotu do ojczystego kraju bądź deportacji tzn. przymusowego powrotu do własnego kraju,
- Przyczyny związane z katastrofami naturalnymi, gdzie skutki utrudniają lub uniemożliwiają dalsze bytowanie ludności na danym obszarze¹¹⁶.

Przestępczość zorganizowana jest znana dawno, występowała w wielu krajach, w różnej formie, a przedmiotem jej zainteresowań były różne obszary życia społeczno-ekonomicznego. Przyjmuje się, że są trzy rodzaje organizacji przestępczych: grupa przestępcza (banda mająca luźne związki organizacyjne), zorganizowana grupa przestępcza oraz mafia. Najwyższą formę zorganizowania wykazuje mafia. Centralne

¹¹² G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 80.

¹¹³ Migracja (z łacińskiego *migratio* – wędrówka), przemieszczanie się mieszkańców kraju lub regionu. Przyczyny migracji mogą mieć charakter ekonomiczny (migracja zarobkowa), polityczny (wojny, wysiedlenia, prześladowania polityczne). <http://portalwiedzy.onet.pl/24894,,,migracja,haslo.html> [dostęp: 01.09.2018].

¹¹⁴ *Niemilitarne zagrożenia...*, op. cit., s. 59.

¹¹⁵ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996, s. 36.

¹¹⁶ K. Wiatr, *Migracje na świecie*, portal spraw zagranicznych, <http://www.psz.pl/tekst-27340/Migracje-na-swiecie>, [dostęp: 01.09.2017].

położenie Polski, gwałtowny rozwój kontraktów międzynarodowych oraz stosunkowo liberalne prawo ułatwiają u nas współpracę przestępców z różnych krajów. Początkowo grupy przestępczy skupiały się na kradzieżach samochodów i przemyśle. Później Polska znalazła się w kręgu zainteresowania międzynarodowych grup przestępczych poszukujących nowych tras przerzutu narkotyków. W kraju działają zorganizowane grupy przestępcze złożone z Polaków, obcokrajowców lub o składzie mieszanym. Jedne mają znaczenie lokalne lub regionalne, inne – funkcjonują także poza granicami państwa, w związkach z wielkimi organizacjami przestępczymi. Przestępczość zorganizowana w dużym stopniu pozostaje nieujawniona – brak do niej dostępu i w konkretnych przypadkach, np. przy przestępczości gospodarczej, trudno odróżnić transakcje legalne od tych z pogranicza legalności. Skala potencjalnego zagrożenia dopiero się ujawnia, ale proces kształtowania się zorganizowanych struktur przestępczych jest ciągły¹¹⁷.

Stosowanie siły i przemocy jest charakterystyczne dla człowieka chyba już od początku jego historii. Pojęcie terroru w dziejach ludzkości z reguły kojarzone było z władzą, która w celu osiągnięcia swych zamierzeń wszelkimi dostępnymi środkami, często niezwykle okrutnymi, łamała najmniejsze oznaki sprzeciwu. Z kolei terroryzm jako odmiana przemocy, jest zjawiskiem stosunkowo nowym, którego największy rozwój nastąpił w czasach nam współczesnych. Termin „terroryzmu” wywodzi się z języków grackiego i łacińskiego. Greckie słowo *treo* oznaczać „drżeć”, „bać się”, „stchórzyć” czy „uciec”, natomiast w łacinie terror to „strach”, „trwoga”, „przerażenie”, „straszne słowo” czy „straszna wieść”¹¹⁸. Terroryzm – jest najczęściej definiowany jako użycie siły lub przemocy przeciwko osobom lub własności z pogwałceniem prawa, mające na celu zastraszenie i w ten sposób wymuszenie na danej grupie ludzi realizacji określonych celów. Działania terrorystyczne mogą dotyczyć całej populacji, jednak najczęściej są one uderzeniem w jej niewielką część, aby pozostałych zmusić do odpowiednich zachowań¹¹⁹. Terroryzm, zgodnie z najszerzej obecnie akceptowanym użyciem tego terminu, jest pojęciem politycznym, co stanowi jego cechę zasadniczą i nieodłącznie. Także w sposób nieuchronny wiąże się z władzą: z dążeniem do niej, jej zdobyciem i wykorzystaniem do przeprowadzenia politycznych zmian. Terroryzm jest więc przemocą lub, co równie istotne, groźbą przemocy zmierzającą do

¹¹⁷*Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, op. cit., s. 207-208.

¹¹⁸Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce pod red. W. Zubrzyckiego, Warszawa 2011, s. 9.

¹¹⁹Na podstawie <http://pl.wikipedia.org/wiki/Terroryzm>, [dostęp: 01.09.2014].

osiągnięcia celów politycznych lub służenia takim celom¹²⁰. Według definicji Krzysztofa Karolczaka – „terroryzm to metoda walki politycznej, zmierzająca poprzez zastraszanie do osiągnięcia pożądanego przez stosującego celu”¹²¹. Bartosz Bolechów wskazał, iż terroryzm jest „zawsze pozaprawną, zorganizowaną metodą działania opartą na politycznie uzasadnianej przemocy”¹²².

Wszystkie akty terrorystyczne zawierają przemoc lub groźbę jej użycia. Terroryzm jest specjalnie pomyślany tak, by wywierał dalekosiężne skutki psychologiczne, znacznie wykraczające poza bezpośrednią ofiarę czy przedmiot terrorystycznego ataku. Ma siać strach, a więc zastraszyć znacznie szerszą, namierzoną „widownię”, która może obejmować wrogą grupę etniczną lub religijną, cały kraj rząd lub partię polityczną czy też opinię publiczną¹²³. Epoka globalizacji stawia ludzkość przed wieloma problemami politycznymi i kulturowymi na tak wielką skalę, z jakimi wcześniej nie miała okazji się zmierzyć¹²⁴. Przyszli zamachowcy korzystają z dobrodziejstw globalizacji i wykorzystują je na swoją korzyść¹²⁵.

Pamiętać należy, że terroryzm jest szczególną formą przemocy politycznej, zjawiskiem dynamicznym zróżnicowanym pod wieloma względami, ewoluującym w czasie, przestrzeni geograficznej, mentalnej czy ideologicznej¹²⁶. Dzisiejszy, nowoczesny terroryzm charakteryzuje się brutalnością, dynamiką rozwoju oraz skomplikowaną złożonością¹²⁷. Współczesny terroryzm jest przedmiotem zainteresowania nie tylko państw narodowych, ale także organizacji międzynarodowych. Dla potrzeb swoich oraz tworzących je państw, organizacje międzynarodowe tworzą nowe rozwiązania prawne, umożliwiające efektywną współpracę w zakresie zwalczania terroryzmu

¹²⁰ B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 2001, s. 12-13.

¹²¹ K. Karolczak, *Encyklopedia terroryzmu*, 1995, s. 11

¹²² B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podbiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2003, s. 28

¹²³ R. A. Kosta, *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa cywilizacji zachodniej w XXI wieku*, Toruń 2012, s. 14.

¹²⁴ J. Cymerski, *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s.102.

¹²⁵ *Edukacja dla bezpieczeństwa. Wyzwania i zagrożenia w XXI wieku. Aspekty militarne i niemilitarne*, Praca zbiorowa pod red. M. Borkowskiego, M. Stańczyk - Minkiewicz, i I. Ziemkiewicz-Gawlik, Poznań 2013, s. 426.

¹²⁶ *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku* pod red. M. J. Malinowskiego, R. Ożarowskiego i W. Grabowskiego, Gdańsk 2009, s. 17.

¹²⁷ *Polityczna metody zwalczania terroryzmu* pod red. K. Liedla, J. Marszałek - Kawy, Sz. Wudarskiego, Toruń 2006, s. 5.

międzynarodowego¹²⁸. Skala terroryzmu jest obecnie tak wielka, że instytucje państwowe i międzynarodowe są zmuszane do ciągłych poszukiwań środków zaradczych, by skutecznie chronić swych obywateli¹²⁹. Podsumowując tę część rozważań, można stwierdzić, iż w literaturze przedmiotu często przyjmuje się, że terror to przemoc i gwałt tzw. silnych (np. organów państwa) wobec podmiotów „słabszych” (choćby obywateli), a terroryzm natomiast to przemoc i gwałt „słabszych” wymierzone w „silniejszych”¹³⁰. Niewątpliwie terroryzm stał się jednym z głównych zagrożeń dla cywilizacji XXI w. Świat stanął przed potrzebą wspólnej walki z tym zjawiskiem. Zwiększająca się wciąż liczba zamachów terrorystycznych, jak również wzrost potencjalnego zagrożenia takimi zamachami powodują ożywioną dyskusję środowiska międzynarodowego o potrzebie konsolidacji wysiłków i wspólnego przeciwdziałania tym zjawiskom. Pełna koordynacja działań antyterrorystycznych z pewnością może przyczynić się do sukcesu na niwie zwalczania terroryzmu. Kluczem do powyższego sukcesu będzie z pewnością zwiększenie wysiłków w zakresie zarządzania kryzysowego. Ciągłe doskonalenia i rozwijanie możliwości sprawnego działania systemu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym państwa z pewnością przyczyni się do minimalizacji zagrożeń i skutków ewentualnych zamachów¹³¹. Rozwój cywilizacyjny ludzkości jest przeplatany konfliktami o charakterze społecznym i militarnym. Badania archeologiczne i antropologiczne wskazują, że zjawisko konfliktu zbrojnego miało miejsce na długo przed tym, zanim zaczęto je opisywać. Konflikt w historii ludzkości był i jest na tyle częstym zjawiskiem, że okresy w którym panował pokój są uważane za godne uwagi wyjątki¹³².

Mimo postępujących zmian w środowisku bezpieczeństwa, wciąż należy przywiązywać wagę do zagrożeń militarnych, które obecnie nie stanowią już jednej grupy zagrożeń i są postrzegane w różnych relacjach zwłaszcza w odniesieniu do działań kryzysowych, operacji reagowania kryzysowego oraz innych działań o charakterze ekspedycyjnym. Od końca zimnej wojny na świecie miało miejsce ponad 60 konfliktów zbrojnych, z których część to konflikty zadawnione. Nowe konflikty są związane m.in. Z rozpadem ZSRR i Jugosławii. Współcześnie wybuchające konflikty mają zło-

¹²⁸ K. Liedel, A. Mroczek, *Terror w Polsce – analiza wybranych przypadków*, Warszawa 2013, s. 24.

¹²⁹ S.Z. Bukowski, *Terroryzm europejski. Geneza i współczesne zagrożenia*, Słupsk 2010, s. 7.

¹³⁰ S. Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie, istota i przyczyny zjawiska*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 40.

¹³¹ *Oblicza terroryzmu*, pod red. T. Bąka, Kraków – Rzeszów - Zamość 2011, s. 7.

¹³² A. Polak, P. Paździorek, *Wojna, Konflikt, Kryzys*, Warszawa 2011, s. 73.

żone podłoże, składające się z w różnych proporcjach z czynników politycznych, ekonomicznych, etnicznych, kulturowych i religijnych. Rezultatami konfliktów są masowe migracje i związane z nimi klęski żywiołowe. Wspólną cechą wielu współczesnych konfliktów jest trudność ich rozwiązania przy pomocy środków dyplomatycznych i innych pokojowych działań. Z tego względu społeczność międzynarodowa względnie akceptuje interwencje zbrojne w ramach operacji reagowania kryzysowego. W rezultacie procesów globalizacji skutki konfliktów (zarówno lokalnych, jak i regionalnych) odczuwa cała społeczność międzynarodowa, choć z różną intensywnością¹³³.

Wzrastające w ostatnim półwieczu natężenie wykorzystywania działań zbrojnych do rozwiązywania problemów politycznych pomiędzy strukturami władzy a obywatelami oraz w stosunkach międzynarodowych z udziałem państw dużych i silnych militarnie doprowadziło do rewizji dotychczasowego pojęcia wojny¹³⁴. Przyjęto więc, że wojna jest najszerszą formą wykorzystania środków walki dla osiągnięcia celów politycznych w konfliktach między państwami, narodami bądź też ugrupowaniami politycznymi, w które zaangażowana jest większość zasobów ludzkich i materialnych jednej ze stron konfliktu¹³⁵. Natomiast wojny o ograniczonych celach dla silniejszego, wprowadzoną jego ograniczonymi środkami walki – oddziałują selektywnie na przeciwnika – nazwano interwencją zbrojną¹³⁶.

¹³³ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 111-112.

¹³⁴ *Terroryzm a bezpieczeństwo państwa w erze globalizmu*, pod red. R. Jakubczaka, R. Radziejewskiego, Warszawa 2011, s. 71.

¹³⁵ J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX i XXI wieku*, Warszawa 1995, s. 104.

¹³⁶ *Terroryzm a bezpieczeństwo państwa...*, op. cit., s. 71.

Rozdział 3.

Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej

3.1. Szczebel krajowy

Rada Ministrów w świetle Konstytucji Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku jest naczelnym organem władzy wykonawczej, prowadzącym politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, spełniającym złożone zadania o charakterze politycznym, kierującym, koordynującym i kontrolującym działania całej administracji rządowej, funkcjonującym pod kontrolą Sejmu i przed Sejmem ponoszącym odpowiedzialność¹³⁷. Na szczególną uwagę zasługują pozycja i rola ustrojowa Prezesa Rady Ministrów, którego pozycję prawną określa art. 148 Konstytucji. Stwierdza on, że Prezes Rady Ministrów¹³⁸ „kieruje pracami Rady Ministrów” oraz „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania”, a także „koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów”¹³⁹. Jego rola jako kierownika Rady Ministrów nie sprowadza się jedynie do podejmowania działań proceduralnych i organizatorskich, ale obejmuje kierowanie merytoryczną stroną działalności gabinetu¹⁴⁰. Co więcej, w ramach tej kompetencji przyznaje się szefowi rządu uprawnienia do wkraczania w sferę merytorycznego funkcjonowania poszczególnych członków rządu¹⁴¹. Wszystko to razem powoduje, że premier przy pomocy uprawnień, wynikających z przywołanych przepisów art. 148 ustawy zasadniczej oraz rozwijających ich treść przepisów ustawy o Radzie Ministrów¹⁴², decyduje w gruncie rzeczy o zakresie i sposobie realizowania konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów¹⁴³.

Kierowanie pracami Rady Ministrów obejmuje zwoływanie posiedzeń rządu, przewodniczenie jego obradom, dzięki czemu premier może skutecznie oddziaływać na tok jego prac i na treść podejmowanych uchwał. [...] Prezes Rady Ministrów ma prawo wydawania rozporządzeń, a więc aktów wykonawczych w stosunku do

¹³⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 192.

¹³⁸ *Ibidem*, s. 199-200.

¹³⁹ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 137.

¹⁴⁰ E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 560.

¹⁴¹ Zob. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2002, s. 88.

¹⁴² Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492 z późn.zm.

¹⁴³ M. Bożek, *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* „Przegląd Sejmowy”, nr 6 (101) /2010, s. 11.

ustaw¹⁴⁴. Akty te wydaje na podstawie ustaw i w celu ich wykonywania. Ponadto zgodnie z Konstytucją premier jest zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego na poziomie państwa istotna jest treść pkt. 6 art.148 Konstytucji RP, który stanowi, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach¹⁴⁵. Ma też wpływa na stan bezpieczeństwa wewnętrznego, powołując i odwołując szefów urzędów centralnych, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów, a także nadzorując bezpośrednio podległe mu centralne organy administracji¹⁴⁶.

Zarządzanie kryzysowe na terytorium RP sprawuje Rada Ministrów, W przypadkach niecierpiących zwłoki, zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy dla spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów¹⁴⁷. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. W celu zapewnienia realizacji ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym Rada Ministrów wydała akty wykonawcze, które uszczegółowiają realizację zadań; i tak:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹⁴⁸,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie Narodowego programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹⁴⁹,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej¹⁵⁰,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które tworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania¹⁵¹,

¹⁴⁴W. Skrzydło, op. cit., s. 199-200.

¹⁴⁵A. Żebrowski, op. cit., s. 205.

¹⁴⁶B. Sprengel, Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki. Toruń 2008, s. 29.

¹⁴⁷R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013, s. 317.

¹⁴⁸Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 540.

¹⁴⁹Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 541.

¹⁵⁰Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 542.

¹⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz.U. 2009 nr 226 poz. 1810.

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁵²,
- Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹⁵³.

Ponadto na podstawie delegacji ustawowej Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej¹⁵⁴. Na poziomie krajowym przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK), który jest organem opiniodawczo-doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego państwem¹⁵⁵. Z mocy ustawy w skład zespołu wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów – przewodniczący,
- Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępca przewodniczącego,
- Minister Spraw Zagranicznych,
- Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeżeli funkcjonuje jako organ w składzie Rady Ministrów).

W zależności od potrzeb sytuacji, skład zespołu może zostać rozszerzony o następujące organy administracji rządowej:

- 1) Ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej:
 - a) administracja publiczna,
 - b) budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa,
 - c) finanse publiczne,
 - d) gospodarka,
 - e) gospodarka morską,
 - f) gospodarka wodna,

¹⁵² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. 2011 nr 86 poz. 471; Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. 2014 nr 0 poz. 1729.

¹⁵³ Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. 2014 nr 0 poz. 926.

¹⁵⁴ A. Żebrowski, op. cit., s. 206.

¹⁵⁵ Ibidem, s. 207.

- g) instytucje finansowe,
 - h) informatyzacja,
 - i) kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego,
 - j) łączność,
 - k) oświata i wychowanie,
 - l) rolnictwo,
 - m) sprawiedliwość,
 - n) środowisko,
 - o) transport
 - p) zdrowie,
 - r) praca i zabezpieczenie społeczne,
- 2) Głównego Geodetę Kraju,
 - 3) Głównego Inspektora Sanitarnego,
 - 4) Głównego Lekarza Weterynarii,
 - 5) Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej,
 - 6) Komendanta Głównego Policji,
 - 7) Komendanta Głównego Straży Granicznej,
 - 8) Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki,
 - 9) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego,
 - 10) Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
 - 11) Szefa Agencji Wywiadu,
 - 12) Szefa Obrony Cywilnej Kraju,
 - 13) Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego,
 - 14) Szefa Służby Wywiadu Wojskowego.

Jak widać z powyższej listy, ustawodawca przewidział możliwość zaangażowania różnych organów administracji rządowej, w zależności od rodzaju konkretnej sytuacji kryzysowej, dzięki czemu struktura Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest dość elastyczna¹⁵⁶. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może skierować do prac Zespołu, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela. W przypadku nieobecności przewodniczącego, pracami Zespołu kieruje wyznaczony przez niego zastępca albo członek Zespołu, w którego właściwości wynikającej z kierowania danym działem administracji rządowej – pozostaje rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej¹⁵⁷. Członkowie Zespołu mogą wyznaczać do udziału w jego

¹⁵⁶ *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, pod. red. A. Kurkiewicza, Warszawa 2008, s. 74-75.

¹⁵⁷ W. Lidawa, W. Krzeszowski, W. Więcek, op. cit., s. 48.

pracach swoich przedstawicieli: Prezes Rady Ministrów – wiceprezesa Rady Ministrów, minister – sekretarza lub podsekretarza stanu, pozostałe organy – swojego zastępcę.

Do zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy:

- przygotowanie 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 przywracania jej pierwotnego charakteru,
- opiniowanie i przekładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
- opiniowanie projektu zarządzenia Rady Ministrów, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, określanie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego przez organy odpowiedzialne za ich uruchamianie¹⁵⁸.

Prezes Rady Ministrów Zarządzeniem nr 67 z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹⁵⁹ określił organizację i tryb pracy Zespołu, z uwzględnieniem rozwiązań pozwalających na niezwłoczne zebranie się Zespołu i zapewnienie uzyskania pełnej informacji o zdarzeniach będących przedmiotem posiedzeń. Posiedzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego odbywają się raz na kwartał - posiedzenia zwyczajne lub w razie potrzeby-posiedzenia nadzwyczajne, które zwołuje przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności- jeden z wyznaczonych przez niego zastępców albo członek Zespołu, w którego właściwości wynikającej z kierowania danym działem administracji rządowej - pozostaje rodzaj zaistniałe sytuacji kryzysowej. Ustalenia Zespołu podejmowane są w drodze przyjmowanych jednomyślnie uzgodnień. W przypadku nieosiągnięcia jednomyślnego uzgodnienia, przewodniczący, a w razie jego nieobecności- wyznaczony przez niego zastępca lub członek Zespołu nakazuje sporządzenie protokołu rozbieżności, w którym zamieszcza się wszystkie stanowiska uczestników posie-

¹⁵⁸ A. Żebrowski, op. cit., s. 208.

¹⁵⁹ Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹⁵⁹ A. Żebrowski, op. cit., s. 206.

dzenia Zespołu oraz przyczyny uniemożliwiające podjęcie ustalenia. Ustalenia Zespołu albo protokół rozbieżności jest niezwłocznie przedstawiany Radzie Ministrów. Obsługę Zespołu i całodobowy obieg informacji na potrzeby Zespołu zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. W pracach Rządowego Zespołu Zarządzania kryzysowego uczestniczy również sekretarz Zespołu, do jego zadań należy:

- organizowanie posiedzeń Zespołu,
- zapewnienie przygotowania opinii, ekspertyz i projektów dokumentów, niezbędnych do realizacji zadań Zespołu,
- zapewnienie wymiany informacji związanych z realizacją zadań Zespołu,
- współpraca z Rzecznikiem Prasowym Rządu dotyczącą przygotowania projektów komunikatów prasowych z posiedzeń Zespołu, w zakresie treści uzgodnionej z przewodniczącym Zespołu.

Sekretarz Zespołu sporządza protokół z posiedzenia Zespołu, zatwierdzany przez przewodniczącego, a w razie jego nieobecności- przez wyznaczonego przez niego zastępcę lub członka Zespołu. Sporządza on w uzgodnieniu z przewodniczącym sprawozdanie z prac Zespołu za rok ubiegły w terminie od dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Prezes Rady Ministrów przekłada sprawozdanie Radzie Ministrów najpóźniej do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Informacje o przebiegu posiedzenia, informacje zawarte w ustaleniach, informacje zawarte w protokole rozbieżności lub informacje o opiniach i stanowiskach wyrażonych na tym posiedzeniu przez jego uczestników mogą być ujawniane wyłącznie w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie¹⁶⁰ z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Prawo do informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnie ustawowo chronionych. Przewodniczący, a w razie jego nieobecności wyznaczony przez niego zastępca przewodniczącego lub członek Zespołu może z własnej inicjatywy lub na wniosek każdego członka Zespołu zarządzić niejawną charakter posiedzenia Zespołu. Z posiedzenia zespołu sporządzany jest komunikat prasowy, informujący w szczególności o przedmiocie posiedzenia oraz

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm.

o podjętych ustaleniach. W przypadku zarządzenia niejawnego charakteru posiedzenia Zespołu nie sporządza się takiego komunikatu. Komunikat przygotowuje i przekazuje Rzecznikowi Prasowemu Rządu sekretarz Zespołu¹⁶¹.

Zmiany organizacyjne struktur rządowych, administracji państwa, geopolityczne, stabilizacja struktur demokratycznych oraz pojawienie się nowych zagrożeń – wszystkie te czynniki wymusiły ewolucję systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Nowe uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne w sposób całościowy, kompleksowy porządkują zapisy poprzednich ustaw i rozporządzeń. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym określiła struktury organizacyjne, ich zadania finansowania w stanach zagrożenia i klęski oraz zasad finansowania. Na każdym poziomie podziału administracyjne państwa powołano zespoły zarządzania kryzysowego oraz operacyjno-koordynacyjne centra zarządzania kryzysowego. Na poziomie centralnym, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, powołano Rządowe Centrum Bezpieczeństwa¹⁶², któremu powierzono role: informacyjną, koordynacyjną, opiniującą, doradczą w stosunku do centrów zarządzania kryzysowego niższych szczebli w wymiarze krajowym. Centrum rozpoczęło swoją działalność 2 sierpnia 2008 roku, pełniąc funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego oraz zapewniając obsługę prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego¹⁶³. Funkcjonuje przy Radzie Ministrów jako organ opiniotawczo-doradczy odpowiedzialny za inicjowanie koordynowanie działań w zakresie zarządzania kryzysowego¹⁶⁴. Podstawowe zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa to:

- monitorowanie i prognozowanie potencjalnych zagrożeń,
- planowanie wsparcia i współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego administracji publicznej (organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego),
- kierowanie przedsięwzięciami prowadzącymi do zapobiegania skutkom kryzysu, a w przypadku zaistnienia zagrożeń uruchamianie procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym,

¹⁶¹ *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, praca zbiorowa, pod red. M. Żmigrodzkiego, Warszawa 2012, s. 94-95.

¹⁶² Zwane dalej RCB.

¹⁶³ G. Sobolewskiego, *Organizacja i Funkcjonowanie...*, op. cit., s. 34.

¹⁶⁴ S. Kareleszko, *Zarządzanie kryzysowe i logistyka humanitarna jako rola i zadania rządowe i samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Logistyka humanitarna i zarządzanie kryzysowe – wybrane problemy*, pod red. T. Pokusa, M. Duzmela, Opole 2009, s. 273.

- organizacja, koordynacja oraz prowadzenie ćwiczeń i szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, a ponadto udział w ćwiczeniach na szczeblu krajowym i międzynarodowym,
- prowadzenie stałych dyżurów w ramach zadań gotowości obronnej,
- działania w zakresie edukacji na rzecz bezpieczeństwa¹⁶⁵.

Za niezmiernie ważne zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa uznano alarmowanie i ostrzeganie ludności cywilnej przed zagrożeniami, dlatego też w ramach Biura Monitorowania i Analiz Zagrożeń prowadzony jest stały monitoring oraz gromadzone są informacje o zdarzeniach mogących prowadzić do powstania sytuacji kryzysowej bądź kryzysu. Informacje te są wymieniane między instytucjami wiodącymi oraz zaangażowanymi w reagowanie na zagrożenia. W celu usprawnienia tego procesu przygotowuje się dobowe i tygodniowe raporty oraz analizy kwartalne, a następnie rozsyła się je do centralnych organów i jednostek współpracujących z RCB. W dobowych raportach zawierane są informacje dostarczane m.in. z centrów zarządzania kryzysowego czy organów centralnych, zawierające prognozy rozwoju sytuacji. Raport tygodniowy jest analizą informacji pojawiających się w mediach, tych o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju. Analizy kwartalne zawierają zbiór najważniejszych problemów, które mają istotny wpływ na bezpieczeństwo państwa¹⁶⁶. Utrzymanie stałej gotowości wiąże się z zobowiązaniem się do pełnienia całodobowych dyżurów, utrzymania całodobowych numerów telefonicznych oraz poczty elektronicznej. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – w celu zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym – prowadzi działania polegające na:

- określaniu, przedstawianiu sposobów i środków, za pomocą których będzie się odbywać reagowanie na zagrożenia,
- analizowaniu i ocenie możliwości (czynników), które mogą prowadzić do wystąpienia i rozwoju zagrożeń,
- propozycji przeciwdziałania, zapobiegania zagrożeniom oraz wniosków z zagrożeń,
- worzeniu scenariuszy potencjalnych zagrożeń wraz z ich rozwiązywania,
- planowaniu użycia sił zbrojnych, m.in.: do zadań poszukiwawczo- ratowniczych, izolacji obszaru występowania zagrożeń, likwidacji skażeń promieniotwórczych, chemicznych, biologicznych, ewakuacji ludności poszkodowanej i mienia, jak też ochrony mienia pozostawionego itp.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r.o zarządzaniu kryzysowym, art.11, ust. 2, pkt 2, 3, 5a, 7, 9, 15.

¹⁶⁶ W zakresie należącym do dziedziny zarządzania kryzysowego.

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r.o zarządzaniu kryzysowym, art.11, ust.2, pkt 1a-g.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa koordynuje przygotowanie krajowego programu ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej. Analiza wniosków pozwala na opracowanie, na szczeblu centralnym, bazy doświadczeń i wniosków z ćwiczeń oraz treningów przeprowadzonych przez podmioty administracji państwowej uczestniczące w systemie zarządzania kryzysowego. Centrum współpracuje z komórkami organizacyjnymi urzędów zajmujących się obsługą ministrów i kierowników urzędów centralnych. Celem tej współpracy jest opracowanie oraz aktualizacja Krajowego planu zarządzania kryzysowego. Ponadto uzgadniane są plany zarządzania kryzysowego sporządzane przez ministrów oraz kierowników urzędów centralnych. Realizując przedsięwzięcia z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, opracowuje się i aktualizuje załącznik funkcjonalny do planu, dotyczący ochrony infrastruktury krytycznej. W razie wystąpienia: klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, awarii technicznej bądź też zagrożeń terrorystycznych, przedsięwzięcia RCB będą się koncentrować na następujących zadaniach:

- realizowaniu Polityki informacyjnej organów administracji publicznej o zaistniałej sytuacji kryzysowej,
- monitorowaniu i prognozowaniu bieżącego rozwoju sytuacji,
- informowaniu¹⁶⁸ o potencjalnych zagrożeniach i działaniach, które zostały podjęte przez właściwe organy,
- współpracy oraz koordynowaniu przedsięwzięć ratowniczych z centrami zarządzania kryzysowego, jak również współdziałaniu z ratowniczymi organizacjami społecznymi oraz z innymi podmiotami, działającymi w swoich obszarach zainteresowania, w tym przy ewakuacji ludności z terenu, na którym wystąpiło bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, również obywateli poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁹.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) monitoruje rozwój zaistniałej sytuacji kryzysowej, a ponadto współdziała z innymi organami administracji publicznej, realizującymi monitorowanie środowiska bądź prowadzącymi akcje ratownicze. Ponadto

¹⁶⁸ Informowanie o zagrożeniach, zgodnie z ustawą, dotyczy: prezesa Rady Ministrów, ministra obrony narodowej, ministra spraw zagranicznych, ministra koordynatora do służb specjalnych, ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, Głównego Geodety Kraju, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Głównego Lekarza Weterynarii, komendantów głównych Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz Straży Granicznej, prezesów Państwowej Agencji Atomistyki i Urzędu Lotnictwa Cywilnego, szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Obrony Cywilnej Kraju, Służb Kontrwywiadu Wojskowego; Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art.8, ust.2 i 3.

¹⁶⁹ Ibidem, art.11, ust.2, pkt 5a,14.

wydziela wykonawców, którzy są odpowiedzialni za organizację oraz użycie sił i środków niezbędnych do skutecznego zarządzania sytuacją kryzysową. Jednym z pierwszych zadań – po powstaniu centrum w 2008 roku – była organizacja ewakuacji obywateli polskich z objętej konfliktem zbrojnym Gruzji. Opracowano wówczas metodę identyfikacji polskich obywateli za pomocą telefonów komórkowych (za pomocą SMS-ów przekazywano komunikaty o możliwościach ewakuacji). Operacje realizowało MSWiA w porozumieniu z operatorami sieci komórkowych. W ramach swoich kompetencji centrum prowadzi stały nadzór podmiotów, którym powie do powierzono realizację reagowania i zarządzania sytuacją kryzysową. W sytuacji, gdy siły i środki będące w dyspozycji są niewystarczające do efektywnego przeciwstawienia się zaistniałemu zagrożeniu, rolą RCB jest zaplanowanie takiego użycia sił zbrojnych, aby za pomocą sprzętu, jakim dysponują, mogły one skutecznie wspomóc działania prowadzące do przywrócenia stanu normalnego. Z przedstawicielami Sztabu Generalnego WP uzgodniono zasady, tryb i możliwości użycia sił zbrojnych do wsparcia działań.

Skuteczne i efektywne zarządzanie kryzysowe wymaga zaangażowania wielu podmiotów, które- współdziałając ze sobą – muszą mieć zapewniony przekaz informacji, m.in. o rozwoju zagrożenia czy działaniach, które prowadzą poszczególni wykonawcy. Dezinformacja czy niedoinformowanie prowadzą nie tylko do braku sprawnego zarządzania sytuacją kryzysową, ale również (albo przede wszystkim) do eskalacji zagrożenia. Dlatego właśnie Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pełni funkcję koordynatora (na szczeblu krajowym) w pozyskiwaniu, opracowywaniu oraz przekazywaniu informacji podmiotom bezpośrednio zaangażowanym w działania lub mającym wpływ na ich przebieg. Główną funkcją (celem działania) RCB jest koordynacja i integracja działań, sił i środków związanych nie tylko z przeciwdziałaniem i reagowaniem na sytuacje kryzysowe, ale również z odbudową. Jednak najważniejsze zadania centrum wiążą się z budowaniem kompleksowego i efektywnego systemu zarządzania kryzysowego, który będzie w stanie zapobiegać kryzysom, a w razie ich wystąpienia minimalizować ich skutki. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest strukturą ponad resortową, odpowiedzialną za ujednolicenie i zoptymalizowanie zdolności przeciwstawiania się sytuacjom kryzysowym poprzez właściwe wykorzystanie służb i organów administracji publicznej wraz ze środkami, jakimi dysponują. Wyżej wymienione zadania mogą zostać rozszerzone o dodatkowe, których realizację może przydzielić centrum Rada Ministrów lub premier¹⁷⁰.

Funkcjonowanie RCB oraz koszty z nim związane pokrywane są z budżetu państwa, a dokładniej z jego części, która pozostaje w dyspozycji ministra właściwego ds.

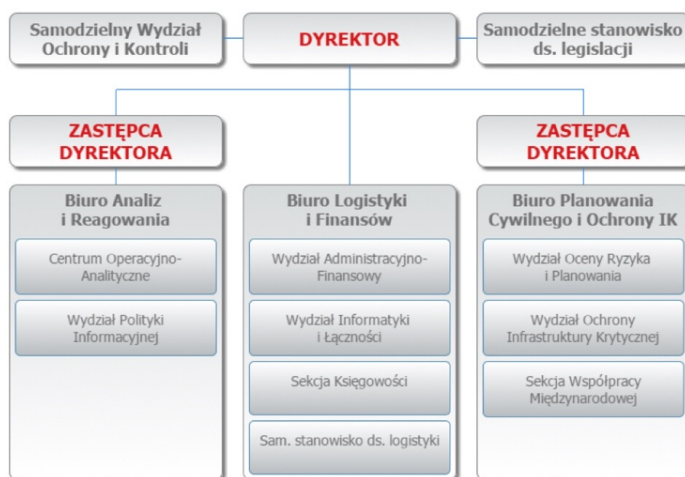
¹⁷⁰ Ibidem, art.11, ust.3.

wewnętrznych¹⁷¹. Strukturę centrum określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które zostało zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 roku.

W skład Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wchodzi:

- 1) kierownictwo:
 - a) dyrektor,
 - b) zastępcy dyrektora;
- 2) Biuro Analiz i Reagowania;
- 3) Biuro Logistyki i Finansów;
- 4) Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej;
- 5) Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli.

W biurach mogą być tworzone wydziały, sekcje lub jednoosobowe samodzielne stanowiska pracy. W Centrum mogą być tworzone jednoosobowe samodzielne stanowiska pracy podległe bezpośrednio dyrektorowi Centrum lub jego zastępcom. Strukturę Rządowego Centrum Bezpieczeństwa zobrazowano na rysunku 4.



Rys. 4. Struktura Organizacyjna Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

Źródło: Biuletyn kwartalny, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

<http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/biuletyn/10.pdf> [dostęp: 20.04.2016]

¹⁷¹G. Sobolewski, *Organizacja i Funkcjonowanie*, op. cit., s. 35-38.

Centrum kieruje dyrektora przy pomocy zastępców i kierowników komórek organizacyjnych. Zakres jego obowiązków określa rozporządzenie. Zgodnie z zawartymi tam zapisami do zadań dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa należy:

- powoływanie i odwoływanie kierowników komórek organizacyjnych oraz doradców,
- udzielanie pełnomocnictw osobom fizycznym i prawnym do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych,
- reprezentowanie Centrum na zewnątrz w sprawach dotyczących zakresu jego działania, a także na podstawie upoważnień i pełnomocnictw udzielonych przez Prezesa Rady Ministrów,
- planowanie, organizowanie, koordynowanie i sprawowanie kontroli wewnętrznej wykonywania zadań przez komórki organizacyjne Centrum;
- ustalanie zakresu obowiązków pracowników Centrum na poszczególnych stanowiskach,
- prowadzenie polityki kadrowej Centrum oraz nadzór nad przestrzeganiem przez podległych pracowników dyscypliny pracy,
- podejmowanie działań na rzecz rozwoju Centrum, podnoszenia kwalifikacji pracowników, zapewnienia wyposażenia technicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁷².

W ramach Biura Analiz i Reagowania (BAiR) funkcjonuje Centrum Operacyjno-Analityczne utworzone z połączenia dotychczasowych wydziałów: Operacyjnego i Analiz. Oprócz tego w strukturze Biura działa jako wyodrębniona komórka Wydział Polityki Informacyjnej. Do zadań BAiR m.in. należy:

- monitorowanie i analiza potencjalnych zagrożeń,
- przygotowywanie uruchamiania procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym,
- informowanie, zgodnie z właściwością, podmiotów, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, o potencjalnych zagrożeniach oraz działaniach podjętych przez właściwe organy;
- zapewnienie obiegu informacji pomiędzy krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,

¹⁷² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa § 2.pkt 4.

- zapewnienie współpracy międzynarodowej z właściwymi organami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe w sprawach związanych ze szkoleniami i ćwiczeniami,
- organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych,
- obsługa posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- przygotowywanie procedur i wytycznych z zakresu komunikacji kryzysowej.

Z kolei Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej (BPCiOIK) obejmuje dwa wydziały: Oceny Ryzyka i Planowania oraz Ochrony Infrastruktury Krytycznej. BPCiOIK wykonuje m.in. następujące zadania:

- zapewnienie uzgadniania planów zarządzania kryzysowego ministrów oraz kierowników urzędów centralnych oraz opiniowanie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego przekazywanych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej,
- zapewnienie współpracy międzynarodowej z właściwymi organami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe w sprawach związanych z planowaniem cywilnym,
- zapewnienie współpracy z właściwymi organami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za ochronę infrastruktury krytycznej,
- opracowywanie projektów i aktualizacji:
 - Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,
 - Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
 - zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego,
 - opracowywanie projektu i aktualizacja Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej,
 - koordynowanie prac związanych z aktualizacją Instrukcji Systemu Reagowania Kryzysowego NATO (NATO Crisis Response System Manual),
 - zapewnienie współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy infrastruktury krytycznej,

- zapewnienie współpracy w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej,
- zapewnienie merytorycznej obsługi w powoływaniu i odwoływaniu pełnomocników do spraw ochrony infrastruktury krytycznej oraz prowadzenie z nimi bieżącej współpracy.

W celu zapewniania optymalnego wykonywania zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na forum zagranicznym w ramach BPCiOIK utworzona została Sekcja Współpracy Międzynarodowej. Trzecim z biur tworzących strukturę RCB jest Biuro Logistyki i Finansów (BLiF) w skład, którego wchodzi wydziały: Administracyjno-Finansowy, Informatyki i Łączności oraz Sekcja Księgowości i Samodzielne Stanowisko ds. Logistyki. BLiF wypełnia zadania z zakresu bieżącej obsługi funkcjonowania Centrum, w tym m.in.:

- zapewnienie realizacji zadań w zakresie planowania środków finansowych Centrum, dysponowania zaplanowanymi środkami finansowymi oraz prowadzenia sprawozdawczości oraz sporządzanie bieżących, kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych z budżetu tradycyjnego i zadaniowego,
- zabezpieczenie potrzeb i bieżącej obsługi Centrum w zakresie informatyki i łączności oraz elektronicznych systemów zabezpieczeń i sieci radiowo-telewizyjnej,
- -zapewnienie utrzymywania ciągłości funkcjonowania i administrowania jawnych i niejawnym systemów teleinformatycznych zgodnie z ich dokumentacją bezpieczeństwa.

Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli m.in. zapewnia ochronę informacji niejawnym i innych zasobów Centrum, zapewnia bezpieczeństwo systemów i sieci teleinformatycznych, w których są przetwarzane informacje niejawne, prowadzi utworzone w Centrum kancelarie tajne, wykonuje kontrolę ochrony informacji niejawnym i innych informacji ustawowo chronionych oraz przestrzegania przepisów o ochronie tych informacji, wykonuje i koordynuje działania w zakresie ochrony danych osobowych przetwarzanych w Centrum, a także zapewnia funkcjonowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w Centrum oraz koordynuje sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa informacjom przetwarzanym w systemach teleinformatycznych i sieciach telekomunikacyjnych¹⁷³. W polskim systemie za-

¹⁷³ Biuletyn Kwartalny, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, s. 17-20.
<http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/biuletyn/10.pdf>, [dostęp: 20.04.2018].

rzządzania kryzysowego Rządowe Centrum Bezpieczeństwa znajduje się na najwyższym szczeblu – krajowym. Pełni tym samym funkcję koordynacyjną, zwierzchnią w stosunku do elementów systemu pozostałych szczebli administracyjnych. Wspólnie z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów¹⁷⁴ i Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego¹⁷⁵ centrum tworzy efektywny i skuteczny system zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi w kraju. W przypadku zagrożeń przekraczających możliwości skutecznego zarządzania na niższych poziomach, poprzez delegowanie sił i środków, wzmacnia ono elementy¹⁷⁶ systemu zarządzania kryzysowego. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pozwala odejść od resortowego zarządzania kryzysowego, a ponadto jest organem, który systemie zarządzania obejmuje całe spektrum zagrożeń kryzysowych na poziomie państwa. Główną misją i zadaniem centrum jest pełna analiza zagrożeń w oparciu o informacje uzyskiwane ze wszystkich centrów zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej oraz instytucji międzynarodowych. Dzięki temu możliwe jest doskonalenie procedur, wymiana informacji a także podejmowanie decyzji na szczeblu krajowym¹⁷⁷.

3.2. Szczebel wojewódzki

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 146 ust.3 wskazuje, że Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Funkcja ta jest ściśle powiązana z innymi zadaniami konstytucyjnymi, a przede wszystkim prowadzenie polityki wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷⁸. Obecny status prawny wojewody określa Konstytucja RP, która w art.152 stanowi, że: „przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda”, tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa¹⁷⁹. Konstytucja wspomina o wojewodzie jeszcze w jednym miejscu. W przepisie art.171 ust.2 ustrojodawca zaliczył wojewodę – obok prezesa Rady Ministrów i Regionalnych Izb Obrachunkowych do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym¹⁸⁰.

¹⁷⁴ Człon decyzyjny wydający decyzje władcze.

¹⁷⁵ Człon opiniotwórczo-doradczy, odpowiedzialny za inicjowanie i koordynowanie działań podejmowanych na szczeblu krajowym.

¹⁷⁶ W tym przypadku będą to gminne, powiatowe lub wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego.

¹⁷⁷ G. Sobolewski, *Organizowania i funkcjonowanie...*, op. cit., s. 38-43.

¹⁷⁸ *Administracja Rządowa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012, s. 128.

¹⁷⁹ D. Skalski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej a status prawny i kompetencje wojewody* [w:] *Zarządzanie, bezpieczeństwo i ratownictwo. Wybrane zagadnienia*, pod red. D. Skalskiego, Gdańsk - Starogard Gdański 2018, s. 17.

¹⁸⁰ *Administracja Rządowa...*, op. cit., s. 128-129.

Zakres działania wojewody określa przede wszystkim obowiązująca od 1 kwietnia 2009 r. ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁸¹, która szczegółowo rozwija status wojewody ogólnie określony w Konstytucji RP¹⁸². Wojewoda jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa, do którego to organu należy: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego w tym: wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, przygotowanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego, realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Wojewoda w dziedzinie realizowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest zasadniczo organem o kompetencjach kierowniczych. Kieruje on monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa. Kompetencje wojewody rozciągają się na trzy sfery działalności w zakresie zarządzania kryzysowego – działania prewencyjne, bieżące i następne. Wojewoda kieruje więc monitorowaniem i planowaniem (aspekt prewencyjny), reagowaniem (aspekt bieżący) oraz usuwaniem skutków (aspekt następny), zagrożeń na obszarze województwa. W ramach zasad realizacji zadań z zakresu planowania cywilnego, należy zwrócić uwagę na sferę kontaktów wojewoda-starosta. Sfera ta jest m.in. determinowana „zaleceniami” do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, czy „zatwierdzaniem” powiatowych planów zarządzania

¹⁸¹Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 z późn.zm.

¹⁸² M. Polinceusz, *Funkcje wojewody. Studium Administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010, s. 73-74.

kryzysowego. Zarówno jedna jak i druga instytucja, nie odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego. System zaleceń jest właściwy zhierarchizowanej administracji rządowej, o zaleceniach pomiędzy samorządem terytorialnym, a administracją rządową nie może być mowy, przeczy to instytucji decentralizacji władzy publicznej. Podobnie jest w przypadku zatwierdzania, ingerencja w swobodę samorządu terytorialnego może wyłącznie odbywać się w oparciu o zasadę legalności, a nie o konieczność uzyskania zatwierdzenia, bez bliżej nieokreślonych kryteriów jego uzyskania.

Wojewoda może wnioskować do Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Kolegialny organ naczelnej administracji rządowej może stan ten wprowadzić również z własnej inicjatywy¹⁸³. Jak podnosi K. Prokop wojewoda ma lepsze rozeznanie w sytuacji na podlegającym mu obszarze, w związku z czym w praktyce wniosek taki będzie miał duże znaczenie¹⁸⁴. Nie mniej jednak nie jest on wiążący dla Rady Ministrów, która może go uwzględnić w całości, w części lub odrzucić. W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub jej usunięcia kieruje wojewoda, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa. Wojewoda posiada kompetencje kierownicze w sferze przeciwdziałania skutkom klęski żywiołowej i usunięcia jej skutków, wyłącznie, gdy obszar, na którym ona obowiązuje, określony w rozporządzeniu Rady Ministrów, przekracza teren jednego powiatu. W pozostałych przypadkach organem właściwym będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa. W tym zakresie podporządkowane są mu organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁵. W czasie stanu wyjątkowego, wojewoda wykonuje działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, jeżeli

¹⁸³ M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 175-176, 165.

¹⁸⁴ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 115.

¹⁸⁵ M. Karpiuk, op. cit., s. 165-166.

stan wyjątkowy wprowadzono na obszarze lub części obszaru jednego województwa. Kryterium wskazujące, który z organów administracji rządowej (wojewoda czy prezes RM) będzie podejmował działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, to obszar określony w rozporządzeniu Prezydenta RP, na jakim wprowadził on stan wyjątkowy. Jeżeli obejmuje więcej niż jedno województwo, będzie to przewodniczący Rady Ministrów, jeżeli jest to województwo lub jego część, będzie to wojewoda. W czasie stanu wojennego również znacząco wzrasta rola wojewody. Wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa, w tym w szczególności ocenia zagrożenia, wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka im obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia, występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również om ich złagodzenie lub uchylenie, określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego, koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa, może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków. W zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną. Nie jest to zamknięty katalog zadań wojewody, a jedynie wskazanie zadań podstawowych, które są przez niego realizowane¹⁸⁶. Wojewoda zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (podobnie jak każde inne) wykonuje przy wykorzystaniu aparatu pomocniczego – urzędu wojewódzkiego. Komórka organizacyjna właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego, utworzona w urzędzie wojewódzkim jest aparatem pomocniczym¹⁸⁷.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zadania zespołu to:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń, mogących mieć wpływa na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego,

¹⁸⁶ Ibidem, s. 168-170.

¹⁸⁷ Ibidem, s. 178.

- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
- opiniowanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego,
- opiniowanie wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej.

W skład zespołu wchodzi: wojewoda (jako przewodniczący), kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, (jako zastępca przewodniczącego), a także inne osoby, w zależności od potrzeb, wskazane przez przewodniczącego spośród:

- kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich,
- osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich,
- osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeniach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Przewodniczący może postanowić o włączeniu w skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego lub jego przedstawiciela. W skład zespołu może także wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa oraz inne osoby zaproszone przez przewodniczącego¹⁸⁸. Ustawodawca stanowi, że skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego „określa” wojewoda, gdyż nie jest to prawdą. Wojewoda określa część tego składu. Członkostwo szefa wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciela jest obligatoryjne, bez względu na wolę wojewody, również w przypadku wielu innych członków nie ma on pełnej swobody w decydowaniu o obsadzie personalnej, gdyż muszą to być reprezentanci określonych podmiotów¹⁸⁹.

Tworzy się wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zajmują się komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich. Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należą głównie zadania bieżące, które w znacznej mierze muszą być realizowane w sposób zorganizowany i ciągły¹⁹⁰.

¹⁸⁸ *Bezpieczeństwo Wewnętrzne Państwa. Wybrane zagadnienia* pod red. S. Sulowskiego, M. Brzezińskiego, Warszawa 2009, s. 170-171.

¹⁸⁹ M. Karpiuk, op. cit., s. 179.

¹⁹⁰ M. Karpiuk, op. cit., s. 170.

3.3. Szczebel powiatowy

Zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest jednym w podstawowych obowiązków administracji publicznej, w tym w szczególności administracji samorządowej. Określone w sposób ogólny udział organów administracji samorządowej w zapewnieniu bezpieczeństwa powszechnego przewidują już przepisy konstytuujące samorząd, tj.: (1) na szczeblu powiatu – ustawa o samorządzie powiatowym¹⁹¹. Koncepcja zarządzania kryzysowego skupia się na zasadzie prymatu układu terytorialnego, tzn. główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na określonym stopniu podziału terytorialnego kraju, na którym wystąpił kryzys. W systemie zarządzania kryzysowego w Polsce funkcje nadrzędna pełni organ zarządzający, do jego głównych zadań zalicza się: podejmowanie decyzji, podziału zadań dla poszczególnych wykonawców, koordynowanie działań w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Organ zarządzający określa zakres przedsięwzięć oraz ponosi odpowiedzialność za podjęte działania w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego. Podsystem ten realizuje zadania poprzez zarządzanie, które jest procesem decyzyjnym składającym się z pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji¹⁹².

Zgodnie z art. 4 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁹³. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu działający pod przewodnictwem starosty. Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy:

- 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

¹⁹¹ L. Owczarek, M. Paszcza, *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizacja, procedury*, Warszawa 2011, s. 49, 166.

¹⁹² G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym...*, op. cit., s. 65.

¹⁹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn.zm.

oraz służb, inspekcji i 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.

Ustawodawca nie doprecyzował, w jaki sposób zadania te mogą być realizowane i finansowane:

- czy przy pomocy jednostek właściwych do spraw ochrony przeciwpożarowej?
- czy też biorąc pod uwagę szerszy wymiar zadań opisanych wyżej przy pomocy odpowiedniej komórki starostwa?¹⁹⁴

Normalne funkcjonowanie samorządów lokalnych może być zakłócone sytuacjami trudnymi i kryzysowymi, które mogą mieć znamiona klęski żywiołowej lub w przypadku eskalacji zagrożenia, rodzić konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Z pragmatycznego punktu widzenia zagrożenia, które wymykają się spod kontroli przerastają możliwości reagowania służb resortowych powołanych do ich zwalczania i wymagają wsparcia ze strony właściwych organów władzy ogólnej noszą potocznym rozumieniu znamiona sytuacji kryzysowych. Jednym z zadań samorządów lokalnych jest odpowiednie przygotowanie struktur do zarządzania kryzysowego w sytuacjach trudnych, kryzysowych i stanów nadzwyczajnych. Powiat jest organizacją stanowiącą otwarty system społeczny, którym głównym celem jest zapewnienie bytu i rozwoju, a zwłaszcza bezpieczeństwa obywateli¹⁹⁵. Na poszczególnych poziomach władzy administracyjnej znajdują się odpowiednie narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zalicza się do nich:

- służby ratowniczo-medyczne, straż pożarną,
- służby utrzymania porządku publicznego (policja, straż miejska),
- inspekcje i inne podmioty.¹⁹⁶

Zatem zarządzanie kryzysowe w samorządzie lokalnym będzie stanowić element kierowania bezpieczeństwem powiatu, który do realizacji swoich ustawowych zadań będzie wykorzystywał inne podsystemy z zasobów bezpieczeństwa narodowego, stosownie do rozwoju zaistniałej sytuacji kryzysowej. Do tych podsystemów można zaliczyć m.in. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, ochrony zdrowia, ochrony sanitarnej i weterynaryjnej, system wykrywania i alarmowania, pomoc społeczną i cha-

¹⁹⁴ L. Owczarek, M. Paszcza, op. cit., s. 49,166.

¹⁹⁵ *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014, s. 174-175.

¹⁹⁶ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym...* op. cit., s. 65.

rytatywną, obronę cywilną, ochronę przeciwpowodziową, ochronę środowiska, stowarzyszenia użyteczności publicznej, policję, a przede wszystkim siły zbrojne – jako element pomocy w działaniach ratowniczych np. Podczas klęsk żywiołowych i przemocy do ochrony infrastruktury krytycznej i egzystencji narodu w czasie kryzysów spowodowanych zagrożeniami terrorystycznymi i polityczno-militarnymi i wojny. Należy pamiętać, że każdy z tych podsystemów ma swoje hierarchiczne struktury, często niepowiązane ze sobą w jeden kompleksowy system bezpieczeństwa. Stąd też struktury (relacje porządkujące) w zarządzaniu kryzysowym na szczeblu lokalnym pomiędzy organami kierowania władzy ogólnej (starosta) i szczególnej (komendanci powiatowi PSP, Policji itd.) powinni mieć charakter macierzowo-zespołowy z elementami struktur funkcjonalnych liniowo-sztabowych, np. w służbach resortowych¹⁹⁷.

Aktualnie ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym zobowiązała organy wykonawcze samorządu lokalnego do powołania powiatowych i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego w systemie całodobowym. Ponadto starosta ma obowiązek utworzenia powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, który stanowi element stałego dyżuru na potrzeby osiągnięcia gotowości obronnych państwa. Obecnie w ramach struktur bezpieczeństwa, w tym zarządzania kryzysowego w samorządach terytorialnych funkcjonują:

- organy kierowania tworzone przez organy stanowiące – radę powiatu, która posiada uprawnienia władcze do stanowienia lokalnego prawa w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym porządku publicznego oraz decyzyjne – dotyczące organizowania i finansowania elementów wykonawczych w zakresie zarządzania kryzysowego. Rada powiatu uchwała budżet jednostki samorządu terytorialnego oraz regulamin organizacyjny starostwa. Ponadto przyjmuje w drodze uchwały sprawozdania zespolonych służb, inspekcji i straży, dotyczące ich działalności na rzecz bezpieczeństwa w rejonach odpowiedzialności na terenie samorządów lokalnych.
- organ wykonawczy posiadający uprawnienia do zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych, który stanowi: w powiecie starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu.
- organ o charakterze opiniotwórczo-doradczym dla organu zarządzania kryzysowego, który tworzy powiatowe zespoły zarządzania kryzysowego.
- organy o charakterze sztabowym – tworzą w powiatach centra zarządzania kryzysowego, które mają charakter obligatoryjny. W powiatach ustawodawca nie przewidział prawnego obowiązku tworzenia w starostwach

¹⁹⁷ *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego...*, op. cit., s. 174-175.

komórek organizacyjnych właściwych w sprawach bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego, które w większości powiatów funkcjonują, lecz posiadają różne nazewnictwo, skład etatowy i kompetencje.

- organy wykonawcze powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu, przy pomocy których organy zarządzania kryzysowego powiatu wykonują zadania związane z zarządzaniem kryzysowym¹⁹⁸.

Zgodnie z art.17 ust.1 dla ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁹⁹ na obszarze powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu zagrożeń występujących na obszarze większym niż obszar jednej gminy wchodzącej w skład powiatu. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu,
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) opracowywanie i przekładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego,
 - b) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - d) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego,
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu,
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej²⁰⁰.

¹⁹⁸ Ibidem, s. 177-178.

¹⁹⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym, art. 17.

²⁰⁰ Ibidem, art.3.

Powyższe zadania starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu²⁰¹. Należy podkreślić, że zespolenie na szczeblu powiatu występuje w ramach podwójnego podporządkowania, któremu podlegają rządowe (powiatowe) inspekcje i straże. To podwójne podporządkowanie charakteryzuje się podległością zespolonych organów zwierzchnictwu zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Z jednej strony będzie to starosta wytyczający ogólne kierunki działań powiatowej administracji zespolonej i koordynujący jej działania, z drugiej zaś wojewódzki inspektor lub komendant, jako przełożony służbowy. Konsekwencją zjawiska podwójnego podporządkowania powiatowych inspekcji i straży jest ich zróżnicowany status prawny. W związku z czym stanowią one z jednej strony *stationes fisci*²⁰², pod względem organizacyjno-ustrojowym pozostając sferą administracji rządowej, gdy z drugiej strony są to powiatowe jednostki budżetowe podlegające zwierzchnictwu starosty²⁰³. Przypisana wojewodzie i staroście konstrukcja zwierzchnictwa w stosunku do służb, inspekcji i straży jest istotnie zróżnicowana również w odniesieniu do rozróżnienia poziomów władzy publicznej. Wiąże się to głównie z „pochodzeniem” tych organów. Wojewoda ma charakter rządowy, starosta zaś umocowany jest przez segment władzy lokalnej reprezentującej wspólnotę powiatową (miejską)²⁰⁴. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikom jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży²⁰⁵. Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,
- zatwierdza programy ich działania,
- uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.²⁰⁶

²⁰¹ A. Żebrowski, op. cit., s. 254-255.

²⁰² *Stationes fisci* to nieposiadające osobowości prawnej jednostki organizacyjne, dysponujące majątkiem skarbu państwa, http://portalwiedzy.onet.pl/42906,,,stationes_fisci,haslo.html, [dostęp: 15.12.2018].

²⁰³ S. Czarnow, *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 3, s. 29.

²⁰⁴ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 240.

²⁰⁵ *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014, s.49.

²⁰⁶ R. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, ale bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym*, Warszawa 2007, s. 59.

Należy stwierdzić, że za jednostkę organizacyjną powiatu można uważać instytucję, nad którą starosta sprawuje kontrolę i nadzór, natomiast w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży uprawnienia starosty są ograniczone, gdyż ma on wpływ jedynie na wydawanie opinii przy powoływaniu kierowników tych jednostek oraz wydawanie w stosunku do nich decyzji w ściśle określonych ustawą przypadkach. Należy przy tym dodać, że z listy inspekcji i straży, które były pod kierownictwem starosty, usunięto inspekcję sanitarną, a także znacznie osłabiono pozycję starosty wobec powiatowej policji²⁰⁷. Ponadto do realizacji zadań starosta dysponuje powiatowym zespołem zarządzania kryzysowego i powiatowym centrum zarządzania kryzysowego²⁰⁸. Starosta poza zadaniami wykonywanymi w ramach samorządu terytorialnego jest organem administracji rządowej, co wynika z art.2 pkt. 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁰⁹. Zgodnie z art.35 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym²¹⁰, starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu i oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu oraz jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, sprawuje zwierzchnictwo powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, zatwierdza programy ich działania ,uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli²¹¹. Ponadto, skoro generalną tendencją rozwojową w administracji publicznej jest jej rosnąca rola w podejmowaniu działań nadzwyczajnych i antykryzysowych, to należy tu również podkreślić rolę starosty w stanach nadzwyczajnych, takich jak

²⁰⁷ M. W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 321-323.

²⁰⁸ A. Misiuk, *Instytucjonalny System Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 119.

²⁰⁹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206.

²¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 35 ust.1, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578.

²¹¹ A. Żebrowski, op. cit., s. 254-255.

stan klęski żywiołowej, tzn. w sytuacji, gdy w celu ratowania określonych dóbr i wartości należy zawiesić normalne warunki konstytucyjne i rozszerzyć uprawnienia władz administracyjnych. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej przyjmuje zasadę jednoosobowego kierownictwa działaniami podejmowanymi w celu zapobieżenia skutkom klęski lub ich usunięcia. Kiedy stan klęski żywiołowej został ogłoszony na terenie przekraczającym obszar jednej gminy organem kierującym akcją jest starosta. Starosta uzyskuje w takiej sytuacji uprawnienia kierownicze wobec służb, inspekcji i straży powiatowych i może w zakresie tych działań wydawać wiążące polecenia innym kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży. Wykonując te uprawnienia starosta podlega bezpośrednio wojewodzie. Ponadto szczególnego rodzaju uprawnieniem starosty, jakie przysługuje mu z tytułu ponoszenia odpowiedzialności wynikającej ze sprawowania funkcji władzy administracji ogólnej, jest upoważnienia do wprowadzenia, w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, w granicach dopuszczonych art.21 i 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej, niezbędnych graniczeń wolności i praw człowieka obywatela, które to ograniczenia stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej²¹².

Na podstawie art. 14 ust.3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej, w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Na polecenie starosty (prezydenta miasta) komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej obowiązany jest składać w każdym czasie informacje o stanie bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Starosta na obszarze powiatu określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje tym systemem. Starosta może żądać informacji związanych z wykonywaniem zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie danego powiatu od: związku ochotniczych straży pożarnych, ochotniczej straży pożarnej pozostającej poza strukturami związku ochotniczych straży pożarnych, organów wykonawczych gminy i powiatów, instytucji, organizacji, osób prawnych i fizycznych, które utworzyły jednostki ochrony przeciwpożarowej na terenie

²¹² S. Sulowski, M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, op. cit., s. 194-195.

danego powiatu²¹³. Natomiast relacje pomiędzy starostą a wójtami (burmistrzami, rezydentami miast) nie są ustawowo uregulowane. Dotyczy to zarówno doraźnego reagowania, jak i sytuacji kryzysowych albo nadzwyczajnych. Powodem tego faktu jest konstytucyjna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, podlegająca ochronie sądowej. Narzędziem umożliwiającym współpracę starosty z wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) jest możliwość udzielania sobie pomocy. Tą drogą samorządy mogą obniżyć koszty działań. Dodatkowo mogą wprowadzić wspólny obieg informacji o zagrożeniach, posiadanych zapasach i podejmowanych działaniach. Relacje starosty z wójtami ulegają zmianie po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej²¹⁴. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, w art.10 ust.1 stanowi, że w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Związku z tym starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu²¹⁵. Ponadto starosta może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze powiatu z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnej w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który, sprawuje nadzór nad nim. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Starosta albo pełnomocnik wykonuje czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podmiotów takich jak wójt(burmistrz, prezydent miasta), może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy²¹⁶. W czasie stanu wojennego starosta w szczególności współdziała z wojewodą w zakresie realizacji takich zadań jak:

²¹³ A. Żebrowski, op. cit., s. 256-259.

²¹⁴ W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe - praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 130-131.

²¹⁵ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002r.o stanie klęski żywiołowej, art.10, ust.2.

²¹⁶ A. Żebrowski, op. cit., s. 254-255.

- ocena zagrożenia,
- wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka im obywatela, jak również ich złagodzenie lub uchylenie.

Starosta realizuje nałożone przez wojewodę:

- zadania wynikające z przepisów stanu wojennego,
- nakazy dokonywania określonych wydatków na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Realizowane są zadania wynikające z „Planu²¹⁷ operacyjnego funkcjonowania powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny”²¹⁸. Zespoły zarządzania kryzysowego powoływane są na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym jako organ pomocniczy w wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, odpowiednio starosty, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Starosta wykonuje zadania z zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół powiatowy wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego, co oznacza, że do zadań zespołu powiatowego należy:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego,
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
- opiniowanie powiatowego planu zarządzania kryzysowego.

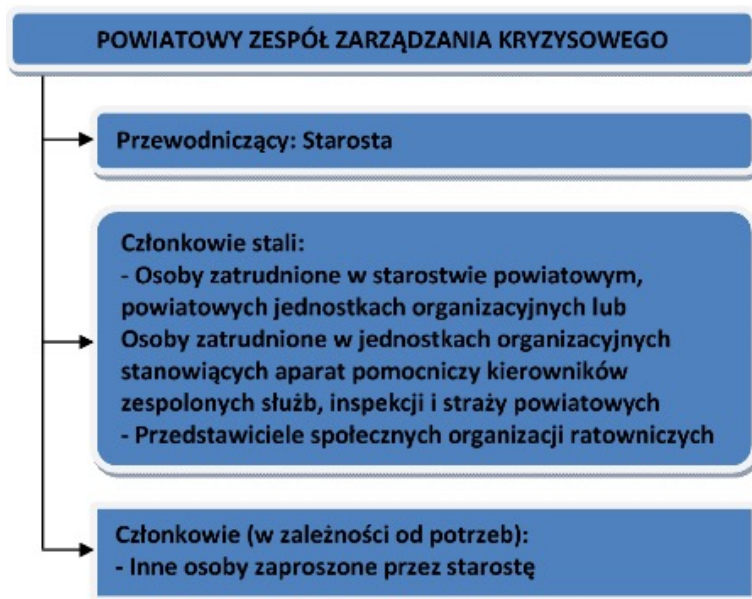
Na obligatoryjną treść zarządzeń w sprawie powołania zespołów zarządzania kryzysowego wskazują, odpowiednio art.17 ust.4,5 i 7 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym dla zarządzeń starosty. Zgodnie z powołanymi przepisami organ powołujący zespół określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. W skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzi osoby powołane spośród następujących kategorii osób:

²¹⁷ „Plan operacyjny funkcjonowania powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny” jest dokumentem niejawnym.

²¹⁸ L. Owczarek, M. Paszcza, op. cit., s. 167-168.

- osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych,
- przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

W skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę.



Rys. 5. Schemat organizacyjny Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Źródło: *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014, s. 51.

Z punktu widzenia praktyki zasadnym jest takie ukształtowanie składu zespołu, aby odpowiadał on potrzebom konkretnej sytuacji, konkretnego zagrożenia. Postulat taki zrealizowano w stosunku do rządowego zespołu zarządzania kryzysowego. Pomimo braku takich uregulowań dla zespołów tworzonych na szczeblach powiatu czy gminy, wskazane jest zastosowanie analogicznych rozwiązań, by skład zespołu każdorazowo mógł być dostosowany do zaistniałej sytuacji. Ustawodawca nie formułuje wymogów dotyczących organizacji zespołów zarządzania kryzysowego za wyjątkiem zapisu, że pracami zespołu kieruje starosta. Pomimo braku jakichkolwiek wskazówek ustawowych przyjąć należy, że siedzibą zespołu zarządzania kryzysowego jako organu pomocniczego zazwyczaj będzie siedziba organu powołującego dany zespół. Określenie siedziby powinno polegać na wskazaniu siedziby organu wraz z podaniem

adresu. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera uregulowań dotyczących trybu pracy zespołów zarządzania kryzysowego, pozostawiając tym samym ustalenie tego trybu w gestii organu powołującego zespół. Treść zarządzeń określają także w sposób pośredni przepisy określające sam zakres zadań zespołów, tj. art. 17.ust.5 w zw. z art.14 ust.8 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym na szczeblu powiatu. Zarządzenia mogą zawierać zapisy precyzujące i rozwijające sposób wykonywania zadań. Względy techniki prawotwórczej wskazują na konieczność zamieszczania w postanowieniach końcowych zarządzenia zapisów dotyczących wejścia w życie zarządzenia z chwilą jego podpisania przez organ wydający zarządzenie w raz z jednoczesną utratą mocy obowiązującej przez zarządzenie wydane na podstawie ustawy o stanie klęski żywiołowej. Szczegółowe uregulowania kwestii związanych z funkcjonowaniem zespołów zarządzania kryzysowego może zostać dokonane w regulaminach określających szczegółowe zasady funkcjonowania Zespołów. Regulaminy zawierają postanowienia dotyczące spraw organizacyjnych, trybu pracy oraz kwestii technicznych. Ze względu na częściową zbieżność materii objętej zarządzeniami w sprawie zespołów zarządzania kryzysowego oraz regulaminów przyjąć należy, że organem wydającym regulamin dla danego zespołu powinien być ten sam organ, który zespół powołał. Pozwoli to na uniknięcie zarzutu, że sprawy ustawowo przekazane do kompetencji organu powołującego zespół zostały unormowane przez podmiot do tego nie uprawniony. Taka sytuacja mogła by mieć miejsce w przypadku przekazania zadania uchwalanie regulaminu samemu zespołowi. Stosowanym i niebudzącym wątpliwości rozwiązaniem jest tworzenie regulaminu jako załącznika do zarządzenia w sprawie powołania zespołu zarządzania kryzysowego stanowiącego integralną część zarządzenia, co następuje albo jednocześnie z wydaniem zarządzenia, albo w okresie późniejszym, na mocy osobnego zarządzenia organu uprawnionego do powołania zespołu zarządzania kryzysowego. Oczywiście w każdej z tych sytuacji w treści samego zarządzenia powołującego zespół zarządzania kryzysowego musi znajdować się postanowienie przewidujące funkcjonowanie regulaminu. Podział materii objętej zarządzeniem i regulaminem pozostaje w gestii organu wydającego te akty, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz wynikającego z samej istoty tych aktów założenia, że regulamin uszczegóławia treść zarządzenia²¹⁹. Zespół działa na podstawie planu zarządzania kryzysowego zatwierdzonego przez wojewodę. Do innych dokumentów zalicza się: roczne plany pracy, plany ćwiczeń, raporty posiedzeń grup roboczych o charakterze stałym i czasowym, raporty bieżące i okresowe, karty zdarzeń w przypadku uruchomienia grup roboczych o charakterze

²¹⁹ Ibidem, s. 52-58.

czasowym, raporty odbudowy²²⁰. W celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia zespół pracuje w kilku fazach. W fazie zapobiegania podejmuje działania, które redukują lub eliminują prawdopodobieństwo wystąpienia stanu klęski żywiołowej albo w znacznym stopniu ograniczają jego skutki. W fazie przygotowania zespół rozpoczyna działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania na czas wystąpienia stanu klęski żywiołowej, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków do efektywnego reagowania. W fazie reagowania zespół podejmuje działania polegające na dostarczeniu pomocy poszkodowanym, zahamowaniu rozwoju niekorzystnych wydarzeń i ograniczeniu zniszczeń i strat. W fazie odbudowy zespół podejmuje działania mające na celu przywrócenie sprawności infrastruktury i odbudowy zdolności reagowania. Działania polegające na zapobieganiu i przygotowaniu realizowane są przez grupy o charakterze stałym, te mające charakter reagowania i odbudowy wykonywane są przez zespoły w pełnym składzie. Obowiązkiem starosty jest zarządzenie, co najmniej raz w roku ćwiczeń realizowanych przez zespół w pełnym składzie i określenie ich celu, głównych zadań i przebiegu. Po przeprowadzeniu działań szef zespołu przedstawia odpowiednio staroście raport z ćwiczeń²²¹. Poza zespołem powiatowym, starosta wykonuje zadania przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, do którego zadań na obszarze powiatu należy:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji a potrzeby zarządzania kryzysowego,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska,
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne,
- dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum,
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa²²².

Powiatowe centra zarządzania kryzysowego zastąpiły odpowiednio centra funkcjonujące na podstawie przepisów nieobowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu

²²⁰ A. Żebrowski, op. cit., s. 256-259.

²²¹ J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010, s. 82.

²²² S. Sulowski, M. Brzeziński, op. cit., s. 196-197.

reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania²²³. Centrum to zapewnia przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i wykonuje takie same zadania jak wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Dopuszczalne jest (na podstawie porozumienia) tworzenie wspólnych centrów zarządzania kryzysowego w miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu²²⁴.

Podstawowym warunkiem efektywnego zarządzania kryzysowego jest umiejętność zorganizowania współpracy oraz sprawnej koordynacji i dowodzenia (kierowania) działaniami wielu podmiotów biorących udział zarówno w akcjach ratunkowych, jak również w pracach planistycznych i zapobiegawczych. Niezmiernie istotnym elementem tych działań jest możliwość wymiany informacji o sytuacji kryzysowej między tymi podmiotami, w sposób szybki i dokładny²²⁵. Wiarygodna informacja o powstałych zagrożeniach oraz ocena możliwych skutków dla otoczenia, umożliwia bowiem wypracowanie skuteczniejszych decyzji co do sposobów działania w zarządzaniu kryzysowym. W trybie zwyczajnym odbywa się całodobowe zarządzanie lokalnymi zdarzeniami w oparciu o rozwinięte stanowiska kierowania służb ratowniczych współpracujących ze stanowiskiem koordynującym (centrum zarządzania kryzysowego). W trybie tym więc w czasie rutynowych działań organów zarządzania kryzysowego są wykorzystywane przede wszystkim usługi telekomunikacyjne świadczone przez lokalnych operatorów telekomunikacyjnych. W niewielkim zakresie zachodzi potrzeba wykorzystywania w codziennej działalności usług systemów wewnętrznych lub sieci radiowych. W trybie kryzysowym, czyli w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń wymagane jest podjęcie szczególnych działań, gdy lokalne zdarzenia zaczynają rozwijać się w lokalny kryzys. Niemożliwe jest postępowanie według przyjętych standardowych procedur działania. Sytuacja ta wymaga wykorzystywania dodatkowych usług telekomunikacyjnych w sieciach teleinformatycznych. Na potrzeby centrów zarządzania kryzysowego w powiecie powinny być zorganizowane następujące sieci:

²²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. 2002 nr 215 poz. 1818.

²²⁴ *Bezpieczeństwo RP. Historia – Ekonomia – Polityka*, pod red. A. Żebrowskiego, A. Jaeschke, R. Kłaczyńskiego, Kraków 2013, s. 136-137.

²²⁵ B. Kowalczyk, M. Kowalewski, H. Parapura, *Sieci i usługi telekomunikacyjne w zarządzaniu kryzysowym*, „Telekomunikacja i techniki informacyjne”, 1-2/2011. file:///C:/Users/Ja/Downloads/httpwww_itl_waw_plczasopismatiti20111-264.pdf,s.64, [dostęp: 01.02.2018].

- łączności telefonicznej,
- łączności radiowej,
- informatyczne (lokalne i WAN), zapewniające dostęp do różnych aplikacji wspomagania procesów decyzyjnych i zarządzania informacją²²⁶.

Instytucja całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego została wprowadzona na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego. Zgodnie z przepisem art.18 ust 2 w zw. a art.16 ust.2 pkt 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym powiatowe centra zarządzania kryzysowego zapewniają przepływ informacji, tj. w szczególności pełnią całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego²²⁷. 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 starosta²²⁸. W tym miejscu należy zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym funkcjonuje, na mocy przepisu art. 6 ust.2 pkt 7²²⁹ system stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Wydane na podstawie powołanego przepisu rozporządzenie Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa²³⁰ określa organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Stosownie do postanowień § 8 ust.2 i3 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa, system stałych dyżurów tworzy się w stanie stałej gotowości obronnej państwa i ma on na celu zapewnienie ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w Planie Reagowania. System dyżurów tworzą:

- Prezes Rady Ministrów – na potrzeby przekazywania decyzji ministrom i przewodniczącym komitetów, którzy wchodzi w skład Rady Ministrów, centralnym organom administracji rządowej, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz wojewodom,

²²⁶ *Systemy teleinformatyczna w zarządzaniu kryzysowym*, praca zbiorowa, pod red. J. Janczaka, M. Frączka, Warszawa 2012, s. 117-119.

²²⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art.18 ust.2 w zw. Z art.16 ust.2 pkt 1.

²²⁸ Ibidem, art.18, ust.3.

²²⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967r.o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust.2 pkt 7.

²³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz.U. 2004 nr 219 poz. 2218.

- ministrowie – na potrzeby przekazywania decyzji kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych,
- wojewodowie – na potrzeby przekazywania decyzji marszałkom województw, **starostom**, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz organom niezespółonej administracji rządowej, kierownikom zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorcom oraz innym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym, wytypowanym do wykonania określonych zadań obronnych, mających swoją siedzibę na terenie województwa.

Zadania wykonywane w ramach stałych dyżurów obejmują:

- uruchamianie, w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa,
- przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchomienia określonych zadań wynikających z wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa.

Z zestawienia przepisów regulujących oba rodzaje dyżurów wynika, że inne są cele i zadania każdego z nich. W praktyce (zapewne także ze względu na brak szczegółowych unormowań dotyczących organizacji i funkcjonowania całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i wobec istnienia takich regulacji odnośnie do systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa) można zaobserwować tendencję do łączenia obu rodzajów dyżurów i tym samym obejmowanie ich jednym zarządzeniem właściwego organu. Praktykę taką można uznać za dopuszczalną jedynie w sytuacji, gdy ten sam organ uprawniony jest do ustalania systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa i ten sam organ – w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego – uprawniony jest do pełnienia każdego z wymienionych dyżurów, a sam sposób organizacji i funkcjonowania dyżuru zapewnia realizację zadań przewidzianych dla każdego z rodzajów dyżurów²³¹.

²³¹ L. Owczarek, M. Paszcza, op. cit., s. 102.

Na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego powiat środki finansowe planuje w ramach własnych budżetów. W budżetach jednostki samorządu terytorialnego tworzona jest rezerwa celowa w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wszystkich wydatków pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia oraz wydatki na **obsługę** długów. Na realizację zadań zarządzania kryzysowego zleconych z zakresu administracji rządowej jednostki otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe. Mogą również otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w tym zakresie²³².

3.4. Szczebel gminny

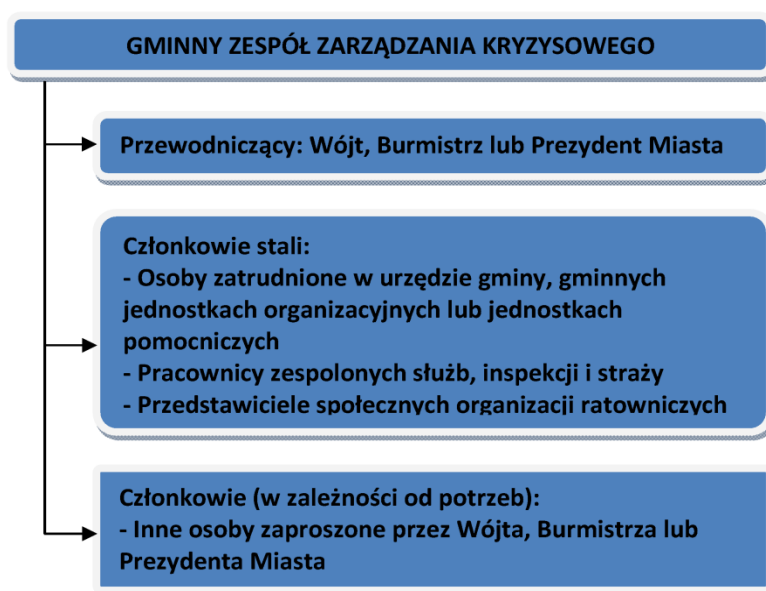
Do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego należy gmina. Realizuje ona zadania związane z ochroną ludności i zarządzaniem kryzysowym. Organem właściwym w realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)²³³. Wójt jest organem wykonawczym gminy. W przypadku, gdy gmina, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, władzę sprawuje burmistrz, natomiast w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Są oni organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. W zakresie zarządzania kryzysowego kierują oni procesami monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie podległej gminy. Współpracują z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Ponadto realizują zadania z zakresu planowania cywilnego, przygotowując gminne plany zarządzania kryzysowego i realizują wytyczne do nich po zatwierdzeniu przez starostę. Biorą udział w organizacji zadań realizowanych na terenie powiatu z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Dodatkowo wójt, burmistrz albo prezydent miasta nadzoruje proces szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Powyższe zadania wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem pomocniczym wójta, burmi-

²³² *Bezpieczeństwo RP. Historia...*, op. cit., s. 138.

²³³ D. Skalski, *Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo wodne. Wybrane aspekty ratownictwa wodnego*, Gdańsk – Starogard Gdański 2018, s. 69.

strza lub prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Powoływany jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy²³⁴.

W skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jako przewodniczący i osoby powołane spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracowników zespoleń służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych oraz inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zależności od potrzeb.²³⁵



Rys. 6. Schemat organizacyjny Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Źródło: *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem...*, op. cit., s. 54-56.

Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego dokonuje oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń. Jednocześnie jest upoważniony do przekazywania do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Przygotowuje propozycje działań, opiniuje i przedstawia wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie

²³⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 19 ust. 4.

²³⁵ Ibidem.

zarządzania kryzysowego. Gminne (Miejskie) Centra Zarządzania Kryzysowego tworzone są przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta tylko w przypadku, gdy uznają to za konieczne. Ustawa nie obliuguje wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do tworzenia Gminnego (Miejskiego) Centrum zarządzania kryzysowego. Gminne Centra Zarządzania Kryzysowego mają z zadanie całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych pełnią całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego na terenie gminy oraz realizują zadania stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Współdziałają również z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne. Ponadto w ramach swoich działań nadzorują prawidłowe funkcjonowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności. W gminach miejsko-wiejskich, na podstawie porozumienia zawartego między jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego²³⁶.

3.5. Fazy zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej²³⁷. Aby działania administracji publicznej były skuteczne, nie mogą być podejmowane dopiero wówczas, gdy zdarzenie ma miejsce lub prawdopodobieństwo jego wystąpienia jest wysokie. Również ustąpienie bezpośredniego zagrożenia nie oznacza jeszcze, że administracja jest zwolniona z działań ograniczających długofalowe skutki zdarzenia. Ponieważ metody postępowania różnią się w zależności od tego, czy zagrożenie jest jedynie potencjalne, właśnie wystąpiło, czy mam do czynienia z usuwaniem jego skutków, kompleksowe zarządzanie kryzysowe wyróżnia cztery fazy reagowania. Są to:

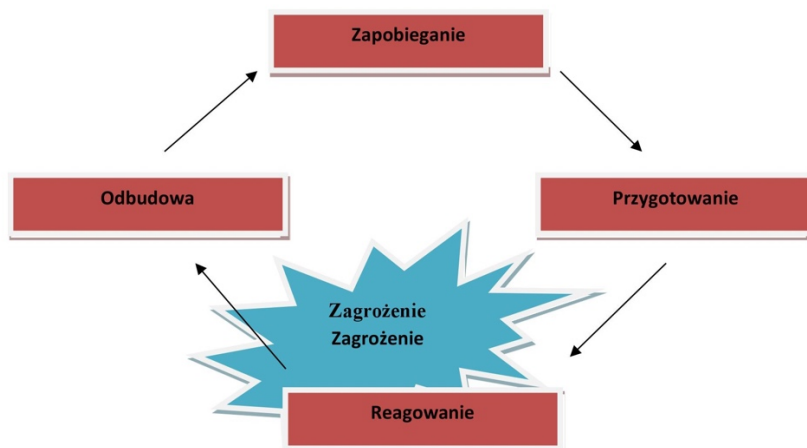
- zapobieganie,
- przygotowanie,

²³⁶ *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem...*, op. cit., s. 54-56.

²³⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r.o zarządzaniu kryzysowym, art. 2.

- reagowanie,
- usuwanie skutków, odtwarzanie zasobów i odtwarzanie IK (całość tych działań w literaturze nazywana jest odbudową).

W ujęciu całościowym wyżej wymienione fazy obejmują wszelkie działania zmierzające do eliminacji zagrożeń, przygotowania na ich wystąpienie, właściwą reakcję po zdarzeniu oraz działania przywracające stan sprzed zagrożenia²³⁸.



Rys. 7. Fazy zarządzania kryzysowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarzys Systemu*, Warszawa 2013, s. 46.

Wszystkie te fazy są ze sobą połączone, tworząc krąg wzajemnych powiązań. Każda kolejna faza jest wynikiem fazy poprzedzającej, jednak w zależności od zaistniałej sytuacji wszystkie fazy mogą wystąpić jednocześnie. Dwie pierwsze fazy, zapobiegania i przygotowania realizowane są jeszcze przed wystąpieniem kryzysu²³⁹. Jak wynika z powyższego schematu, poszczególne fazy nie muszą występować kolejno po sobie. W fazie odbudowy należy pamiętać o odtwarzaniu zasobów zużytych w fazie reagowania, ale jednocześnie zasoby niewykorzystywane do reagowania mogą być wykorzystywane w fazie odbudowy. Dodatkowo każda sytuacja kryzysowa powinna stanowić przesłankę do podjęcia działań zapobiegawczych i modernizacyjnych. Dużą trudnością dla decydentów realizujących powyższe zadania jest fakt, że zapobieganie zagrożeniom, przygotowanie na wypadek sytuacji nadzwyczajnych, reagowanie i elementy odbudowy rozproszone są w różnych ustawach, w zależności

²³⁸ W. Skomra, op. cit., s. 35.

²³⁹ *Bezpieczeństwo kryzysowe*, op. cit., s. 283.

od źródła zagrożenia. Przykładem takich rozwiązań może być ustawa o ochronie przeciwpożarowej (prewencja pożarowa), ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (szczepienia ochronne). Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, ustawa o zarządzaniu kryzysowym odnosi się do wyżej wymienionych faz wyłącznie w odniesieniu do sytuacji kryzysowej.

3.5.1. Zapobieganie

Faza zapobiegania charakteryzuje się szeregiem zadań, które w swojej istocie prowadzą się do analizy i katalogowania zagrożeń, analizy i opracowania aktów prawnych, generowania środków finansowych oraz kontroli, jako przedsięwzięcie w ujęciu procesu zarządzania kryzysowego²⁴⁰. Podstawową metodą zapobiegania przyszłym zdarzeniom jest eliminowanie źródeł zagrożenia. Jest to realizowane głównie poprzez stanowienie prawa (np. przepisy budowlane, przeciwpożarowe, regulacje ruchu drogowego itp.) oraz tworzenie systemu jego egzekwowania. To zadanie jest z jedyną metodą zapobiegania sytuacji kryzysowej. Trzymając się definicji tej sytuacji, należy zwrócić uwagę, że nieadekwatność w reagowaniu może być spowodowana nie tylko skalą czy charakterem zdarzenia, ale również brakiem właściwych procedur lub brakiem koordynacji działań pomiędzy różnymi podmiotami. Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że zapobieganie sytuacjom kryzysowym to całościowy kształt przedsięwzięć zmierzających do eliminacji potencjalnych zagrożeń oraz eliminacji sytuacji kryzysowych wynikających ze złego współdziałania poszczególnych służb (czyli takie techniczne, osobowe i szkoleniowe przygotowanie służb reagowania, by ich zdolność podjęcia działań była adekwatna do spodziewanych zdarzeń). Pierwszym krokiem do osiągnięcia takiej sytuacji jest uświadomienie przyszłym uczestnikom działań spodziewanej skali i charakteru niekorzystnych zjawisk²⁴¹. Zapobieganie to działania, które przyjmują za cel główny działania uprzedzające, eliminujące lub redukujące możliwości zaistnienia sytuacji kryzysowej. Możemy do nich zaliczyć:

- analizę zagrożeń i ich ocenę,
- ocenę wrażliwości infrastruktury na zagrożenia,
- instalowanie systemu monitoringu zagrożeń,
- identyfikację zagrożeń mogących powodować sytuację kryzysową,
- prognozowanie strat i zniszczeń w środowisku,
- podejmowanie działań legislacyjnych,

²⁴⁰ D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, s. 15. http://mordi.mydevil.net/portalk/baza_wiedzy/artykuly/DM_ZK.pdf. dostęp: [05.09.2018].

²⁴¹ W. Skomra, op. cit., s.37.

- racjonalne planowanie zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem lokalnych zagrożeń,
- budowę urządzeń technicznych eliminujących oddziaływanie zagrożenia oraz ich bieżącą konserwację,
- opracowanie planu reagowania kryzysowego,
- planowanie procedur i koncepcji zintegrowanego działania na wypadek sytuacji kryzysowej,
- ustalenie sposobów informowania, ostrzegania i alarmowania ludności na wypadek wystąpienia poszczególnych rodzajów zagrożeń,
- tworzenie i utrzymanie aktualnej bazy danych o terenowej infrastrukturze technicznej w zakresie niezbędnych środków do prowadzenia akcji (operacji) ratowniczej,
- utrzymanie stanu zasobów środków transportowych i sprzętu specjalistycznego dla zapewnienia zaopatrzenia i ewakuacji ludności,
- określenie stref, obszarów, rejonów szczególnie narażonych na wystąpienie zdarzeń kryzysowych oraz sposobów ochrony ludności, mienia i środowiska naturalnego na tych obszarach,
- nadzorowanie i inicjowanie działalności profilaktycznej i organizacyjnej w jednostkach organizacyjnych i instytucjach przeznaczonych do udzielania pomocy medycznej i socjalno-bytowej w sytuacji kryzysowej,
- planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na kolejnych szczeblach administracji publicznej,
- przewidywanie wzmocnienia sił prewencyjnych do zwalczania zagrożeń;
- ustalenie dróg przejazdu (objazdu) pojazdów z materiałami niebezpiecznymi,
- planowanie budżetowe na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej;
- prowadzenie okresowej oceny stanu bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń praktycznych dla sił przeznaczonych do likwidacji zaistniałych zagrożeń²⁴².

²⁴² W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 37-38.

3.5.2. Przygotowanie

Kolejną możliwością uniknięcia sytuacji kryzysowej jest takie przygotowanie materiałowe, techniczne i organizacyjne, by udało się zapanować nad niekorzystnym rozwojem sytuacji. Służyć temu mają rezerwy państwowe, magazyny przeciwpowodziowe, rezerwy finansowe zarówno samorządy terytorialnego, jak i Rady Ministrów²⁴³. Przygotowanie to działania reagowania w sytuacjach kryzysowych, w których celem jest przeprowadzenie planowania z uwzględnieniem realnych zagrożeń oraz organizacyjne powiększenie zespołów kierujących, sił i środków nieb pędnych i dostępnych do skutecznego reagowania. Do tych działań można zaliczyć:

- opracowanie planów reagowania kryzysowego oraz planów działań ratowniczych,
- organizację obsad i zapewnienie funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie systemu komunikacji, w tym organizacja i zapewnienie funkcjonowania systemów łączności, monitoringu zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
- prowadzenie stałego monitoringu do zbierania bieżących informacji dla jednostek administracji publicznej i środków masowego przekazu o potencjalnych i zaistniałych wydarzeniach społecznych, gospodarczych, politycznych i zdarzeniach o znamionach kryzysu na danym obszarze,
- ocenę stanu zabezpieczenia obiektów infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami,
- tworzenie zapasów materiałowych, baz magazynowych i ujęć wody pitnej na terenach zagrożonych oraz ich oznaczenie i ochrona,
- tworzenie i aktualizacja baz danych o siłach i środkach możliwych do wykorzystania sytuacji kryzysowej,
- analizowanie posiadanych zasobów żywności, płodów rolnych, leków i paliw oraz możliwości ich pozyskiwania,
- doskonalenie służb ratowniczych i gromadzenie dla nich niezbędnych zapasów,
- zawieranie porozumień i umów z podmiotami, które mogą być wykorzystane w sytuacji kryzysowej,
- kształtowanie opinii społecznej w celu akceptacji ponoszonych kosztów na przygotowanie akcji (m operacji) kryzysowej,

²⁴³ W. Skomra, op. cit., s. 38.

- przygotowanie projektów aktów prawa miejscowego,
- organizowanie cyklicznych szkoleń dla organów zarządzających i koordynujących działaniami w sytuacji kryzysowej oraz dla społeczeństwa²⁴⁴.

3.5.3. Reagowanie

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 potencjału²⁴⁵.

Faza reagowania jest często błędnie utożsamiana z całością zarządzania kryzysowego. Efektem takiego podejścia jest przekonanie, że realizacja zarządzania kryzysowego następuje dopiero po zaistnieniu zdarzenia nadzwyczajnego i sprowadza się do uruchomienia nowych procedur, odmiennych od stosowanych przy reagowaniu rutynowym. W konsekwencji u osób pełniących funkcję organu administracji ogólnej najczęściej pojawiają się dwie postawy. Postawa bierności – po to mam komendantów, by wiedzieli co mają robić i lepiej im nie przeszkadzać, lub postawa zbyt aktywna – skoro powierzono mi funkcję organu kierowniczego, to automatycznie najlepiej wiem, jak gasić np. pożary. Obie te postawy są błędne i w konsekwencji mogą doprowadzić do postawienia takim osobom zarzutu bądź niedopełnienia, bądź przekroczenia własnych uprawnień. Stąd fazie tej należy poświęcić szczególną uwagę. Zaczniemy od definicji. Według S. Augustyna celem fazy reagowania jest dostarczenie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat²⁴⁶. W fazie tej są realizowane zadania:

- 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,

²⁴⁴ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, op. cit., s.38.

²⁴⁵ D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych podmiotów*, op. cit., s. 17. http://mordi.mydevil.net/portalk/baza_wiedzy/artykuly/DM_ZK.pdf. [dostęp: 05.09.2018]

²⁴⁶ W. Skomra, op. cit., s. 39.

- 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,
- 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 właściwe 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 działań²⁴⁷.

3.5.4. Odbudowa

Ostatnią, czwartą fazą jest odbudowa. Jej celem jest przywrócenie stanu z przed zaistniałej sytuacji kryzysowej, a także odtworzenie zdolności do dalszego działania, odbudowa zapasów oraz organizacja bardziej odpornej na zagrożenia klu-

²⁴⁷ D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s.17-18. http://mordi.my-devil.net/portalk/baza_wiedzy/artykuly/DM_ZK.pdf.

czowej infrastruktury technicznej. Charakterystyczne dla tej fazy powinno być określenie rozmiarów strat i szkód oraz odbudowa i przywrócenie sprawności infrastruktury technicznej, w tym telekomunikacyjnej, energetycznej, paliwowej i transportowej. Nie bez znaczenia będzie dbałość o bezpieczeństwo ekologiczne. Należy zgodzić się z dr. hab. W. Lidwą, który uważa, że przywrócenie stanu z przed sytuacji kryzysowej będzie wymagało odtworzenia gotowości służb ratowniczych i osiągnięcia zdolności do ponownego reagowania innych podmiotów i organizacji oraz uzupełnienia nieb pędnych zapasów i środków materiałowo-technicznych. Pomocne w tym zakresie będzie aktualizowanie planów zarządzania kryzysowego, a także inicjowanie nowych rozwiązań prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego. Racjonalnym rozwiązaniem może okazać się dokumentowanie wszystkich wykonanych czynności, w przyszłości służących do dokonania podsumowania i oceny działań, wyciągnięcia wniosków oceny działań, wyciągnięcia wniosków oraz rozliczenia kosztów²⁴⁸.

Nadal działania pomocowe powinny się skupiać na udzielaniu pomocy poszkodowanej ludności i wypłacaniu odszkodowań, jak również informowaniu ich o prawach i obowiązkach. Odbudowa najczęściej prowadzona jest w dwóch etapach jako odbudowa doraźna i odbudowa długookresowa. Według J. Gołębiewskiego odbudowa doraźna charakteryzuje się odtworzeniem istotnych dla życia urządzeń i służb do poziomu minimalnych standardów bezpieczeństwa i funkcjonowanie, co powinno zabezpieczyć normalne funkcjonowanie społeczeństwa nawet w trudnych warunkach. Natomiast odbudowa długookresowa może trwać nawet kilka lat i jest to uzależnione od takich czynników jest aktualna skala zniszczeń, możliwości finansowe, wdrożone programy czy doświadczenie w neutralizacji skutków kryzysu. Faza odbudowy to czas, w którym społeczeństwo powinno powracać do warunków życia sprzed wystąpienia zagrożenia lub do nowo stworzonej rzeczywistości²⁴⁹. Powinna być realizowana w taki sposób, aby dotknięte zagrożeniem systemy były po odbudowie mniej podatne na nowe zagrożenia²⁵⁰. Prowadzona racjonalnie faza odbudowy może znacznie obniżyć straty w przyszłości, choć teraz część kosztów związanych z odbudową muszą ponieść firmy ubezpieczeniowe, a część także obywatele²⁵¹.

²⁴⁸ *Narodowy system zarządzania kryzysowego w Polsce*, pod red. W. Lidwy, Kalisz 2013, s. 88-89.

²⁴⁹ J. Gołębiewski, *Podręcznik menedżera programów kryzysowych*, Kraków 2003, s. 25.

²⁵⁰ *Zarządzanie kryzysowe – różne oblicza*, praca zbiorowa pod redakcją R. Grockiego, Wrocław 2010, s. 209.

²⁵¹ J. Gołębiewski, op. cit., s. 89.

Rozdział 4.

Stany nadzwyczajne

4.1. Pojęcie stanu nadzwyczajnego

Stany nadzwyczajne to przewidziane w Konstytucji RP instytucje prawa wewnętrznego, wprowadzone na podstawie ustaw w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające. Ze względu na charakter zagrożeń może zostać wprowadzony stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Ich istota polega na odstępieniu od konstytucyjnego sprawowania władzy i nadaniu nadzwyczajnych uprawnień organom władzy wykonawczej w warunkach szczególnych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa²⁵². Problematyka stanów nadzwyczajnych jest prawnie uregulowana w ustawie zasadniczej (art. 228-234)²⁵³ oraz wydanych na jej podstawie trzech ustawach:

- ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.),
- ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.),
- ustawie o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²⁵⁴.

Pakiet ustaw o stanach nadzwyczajnych uchwalony w Sejmie w 2002 roku rozpoczął ważny proces uporządkowania struktury zarządzania kryzysowego w odniesieniu do wszystkich zdarzeń nadzwyczajnych. Dzięki temu możliwe będzie prowadzenie planowania pozwalającego na skoordynowane użycie wszystkich struktur reagowania adekwatnie do sytuacji kryzysowych²⁵⁵. Stan nadzwyczajny to stan prawny, zaistniały w sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, którego; likwidacja lub zminimalizowanie skutków wymaga sięgnięcia po szczególne środki prawne, czyli wprowadzenia ograniczania zakresu wolności, prawa człowieka im oby-

²⁵² *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP* pod red. R. Jakubczaka, Warszawa 2003, s. 137.

²⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., rozdz.11, art. 228-234.

²⁵⁴ R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe ...*, op. cit., s. 286.

²⁵⁵ *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, pod red. M. Jabłonowskiego, L. Smolaka, Pułtusk 2007, s. 154-155.

watela, zagwarantowane w Konstytucji RP. Wprowadzenie tych ograniczeń radykalnie zwiększa efektywność działań organów administracji publicznej, odpowiedzialnej za jak najszybsze przewrócenie warunków niezbędnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Konstytucja RP w art. 233 ust. 1 określa zakres możliwych do wprowadzenia ustawowych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie trwania stanu wojennego i wyjątkowego. I tak, ograniczenia nie mogą dotyczyć wolności i praw określonych w:

- art. 30 (godność człowieka),
- art. 34 i 36 (obywatelstwo),
- art. 38 (ochrona życia),
- art. 39, 40 i 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie),
- art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej),
- art. 45 (dostęp do sądu),
- art. 47 (dobra osobiste),
- art. 53 (religia i sumienie),
- art. 63 (petycje),
- art. 48 i 72 (rodzina i dziecko).

Niedopuszczalne jest też ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku (art. 233 ust. 2). Możliwy zakres ograniczeń ustawowych w stanie klęski żywiołowej określa ust. 3 powyżej powołanego artykułu Konstytucji RP. Dotyczą one wolności i praw człowieka i obywatela określonych w:

- art. 22 (wolność działalności gospodarczej),
- art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista),
- art. 50 (nienaruszalność mieszkania),
- art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się na terytorium RP),
- art. 59 ust. 3 (prawo do strajku),
- art. 64 (prawo własności),
- art. 65 ust. 1 (wolność pracy),
- art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy),
- art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

Konstytucja RP określa także rodzaje stanu nadzwyczajnego, cele i warunki ich wprowadzania oraz zasady ograniczania wolności, praw człowieka i obywatela w regulacjach ustawowych.

Tabela 2. Cele i tryb wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

NAZWA STANU NADZWYCZAJNEGO	CEL WPROWADZENIA	TRYB WPROWADZENIA
stan klęski żywiołowej	Zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęsk żywiołowych oraz usunięcie ich skutków	Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody na czas nie dłuższy niż 30 dni. Przedłużenie - zgoda Sejmu
stan wyjątkowy	Usunięcie szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego	Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów na czas nie dłuższy niż 90 dni. Prezydent RP przedstawia Sejmowi rozporządzenie w ciągu 48 godzin od podpisania
stan wojenny	Odparcie zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji	Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów na części lub całym terytorium państwa. Prezydent RP przedstawia Sejmowi rozporządzenie w ciągu 48 godzin od podpisania. Stan obowiązuje od dnia ogłoszenia <i>w Dzienniku Ustaw</i>

Źródło: R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s. 288.

Stany nadzwyczajne posiadają następujące cechy:

- wprowadzane są w sytuacji szczególnego zagrożenia, kiedy nie wystarczają zwykłe środki konstytucyjne, gwarantujące prawa i wolności człowieka i obywatela,
- wprowadzenie każdego ze stanów wymaga wydania rozporządzenia na podstawie ustawy,
- ustawy wprowadzające stany nadzwyczajne określają m.in. zasady działania organów władzy publicznej, w jakim zakresie mogą ulec ograniczeniu prawa i wolności człowieka i obywatela,
- ustawa wprowadzająca stan nadzwyczajny może, ale nie musi określać sposobów wyrównywania strat majątkowych, wynikających z ograniczenia praw i wolności,
- działania podejmowane w stanie nadzwyczajnym muszą być proporcjonalne do stopnia zagrożenia,

- działania podejmowane w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego mają zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa²⁵⁶.

W sytuacjach nadzwyczajnych (stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy, stan wojenny) wojewoda wydaje rozporządzenia i decyzje dotyczące:

- ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela,
- ograniczeń w stosunku do osób zatrudnionych w pracodawcy,
- obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych.

Wprowadzone ww. ograniczenia stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan nadzwyczajny, oraz odpowiednio do osób prawnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnych, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym obowiązuje stan nadzwyczajny. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym procedury wprowadzania stanów nadzwyczajnych zawarte są w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (KPZK). Celem procedur jest określenie procesu przygotowania do wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego²⁵⁷. Wracając teraz do omówienia ustaw o stanach nadzwyczajnych, warto przypomnieć, że w normalnej sytuacji państwo zbudowane jest na czterech poziomach. Mamy dwa poziomy samorządowe, poziom samorządowo-rządowy oraz centralny poziom rządowy. W sytuacji zaistnienia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych wracamy do centralistycznego systemu kierowania państwem²⁵⁸.

4.2. Stan klęski żywiołowej

Klęskę żywiołową definiuje się jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych niosących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia²⁵⁹. Ustawa z dnia 18

²⁵⁶ R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s. 286-288.

²⁵⁷ Ibidem, s. 286-288.

²⁵⁸ M. Jabłonowski, L. Smolak, op. cit., s. 156.

²⁵⁹ S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011, s. 90-91.

kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej²⁶⁰ określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej²⁶¹.

Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Stan klęski żywiołowej wprowadza się na czas niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni²⁶². Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody²⁶³. W niniejszym rozporządzeniu określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także w zakresie dopuszczonym przez ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka im obywatela. Rozporządzenie ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, ponadto podaje się do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, przekazanego im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy. Stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony na czas oznaczony, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie²⁶⁴. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia znosi stan klęski żywiołowej na całym obszarze jego obowiązywania lub na części tego obszaru przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia²⁶⁵. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej wskazuje, że organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji z zastrzeżeniem przepisów niniejszego aktu prawnego²⁶⁶. W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

²⁶⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002r.o stanie klęski żywiołowej.

²⁶¹ Ibidem, art. 1.

²⁶² Ibidem, art. 4 ust.1 i 2.

²⁶³ Ibidem, art.5 ust 1.

²⁶⁴ Ibidem, art. 5 ust. 1.

²⁶⁵ Ibidem, art. 6 ust. 2.

²⁶⁶ Ibidem, art. 7.

- wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- starosta, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład jednego województwa,
- minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister do zakresu działania, którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub – w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa²⁶⁷.

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 zapobieganiem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem²⁶⁸. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określa szczegółowe zasady udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, uwzględniając rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mogą brać udział, sposób koordynowania i dowodzenia ich działaniami oraz sposób zapewnienia im zabezpieczenia logistycznego²⁶⁹.

4.3. Stan wyjątkowy

Zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym²⁷⁰ w sytuacji szczególnego zagrożenia Konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych

²⁶⁷ Ibidem, art. 8.

²⁶⁸ Ibidem, art. 18 ust.1.

²⁶⁹ Ibidem, art. 18 ust. 3.

²⁷⁰ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn.zm.

nym, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzeniu stanu wyjątkowego²⁷¹. We wniosku, o którym mowa, Rada Ministrów określa przyczyny wprowadzania i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela²⁷². Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów w drodze rozporządzenia znosi stan wyjątkowy przed upływem czasu na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa²⁷³. Prezes Rady Ministrów w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa, koordynuje i kontroluje funkcjonowanie administracji rządowej i samorządowej w zakresie przywracania konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego²⁷⁴. Prezes Rady Ministrów jest obowiązany do informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa²⁷⁵. W czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów może postanowić w użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane²⁷⁶. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, określa szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, uwzględniając stopień i rodzaj zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia i trwania stanu wyjątkowego²⁷⁷. Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego, jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dotychczasowej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego²⁷⁸. Komisarza Rządowego powołuje i odwołuje Prezes

²⁷¹ Ibidem, art. 2 ust. 1.

²⁷² Ibidem, art. 2 ust. 2.

²⁷³ Ibidem, art. 5 ust. 2.

²⁷⁴ Ibidem, art. 9 pkt. 1.

²⁷⁵ Ibidem, art. 10.

²⁷⁶ Ibidem, art. 11 ust. 1.

²⁷⁷ Ibidem, art. 11 ust. 4.

²⁷⁸ Ibidem, art. 12 ust. 1.

Rady Ministrów na wniosek wojewody, który z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego. Rada Ministrów określa w drodze rozporządzeń szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia oraz stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniach, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń. Jeżeli stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze jednego województwa lub jego części, kompetencje Rady Ministrów przejmuje właściwy wojewoda²⁷⁹. Wprowadzenie stanu wyjątkowego może spowodować zawieszenie niżej wymienionych praw:

- organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń,
- organizowania i przeprowadzania imprez masowych, w tym imprez artystycznych i rozrywkowych,
- strajków pracowniczych,
- strajków rolników,
- akcji protestacyjnych studentów,
- tworzenie i rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji,
- działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji.

W czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy, tj.:

- przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów lub obszarów,
- uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego lub czasowego,
- zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości,

²⁷⁹ A. Żebrowski, op. cit., s. 217.

- utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów,
- obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez osobę, która ukończyła 18 lat, a na osobę, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej, jeśli jest osobą uczącą się²⁸⁰.

W czasie stanu wyjątkowego może być wprowadzona:

- cenzura środków masowego przekazu,
- kontrola zawartości przesyłek, listów i paczek,
- kontrola treści korespondencji i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych,
- emisja sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego może ograniczyć wolność, prawa człowieka i obywatela oraz:

- dostęp do towarów konsumpcyjnych poprzez reglamentację zaopatrzenia ludności,
- wolność działalności gospodarczej,
- działalność edukacyjną,
- obrót krajowymi środkami płatniczymi, dewizami oraz działalność kantonową,
- transport drogowy, kolejowy, lotniczy i jednostek pływających,
- funkcjonowanie systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej,
- prawo do posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych,
- dostęp do informacji publicznej.

Dokument określa zakres kar, które mogą być nakładane w przypadku nieprzestrzegania tych przepisów²⁸¹.

²⁸⁰ F. R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s. 38-39.

²⁸¹ Ibidem, s. 38.

4.4. Stan wojenny

Głównym aktem prawnym charakteryzującym Wyższe Stany Gotowości Obronnej Kraju jest Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnych organom Rzeczypospolitej Polskiej²⁸². Ustawa określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²⁸³. Swym układem bardzo przypomina ustawę o stanie wyjątkowym. Wprowadza ją Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów w przypadku zewnętrznego zagrożenia państwa spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojną napaścią na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Stan wojenny może być wprowadzony na terenie całego kraju lub w jego części. Organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa oraz w ramach swych kompetencji. Obroną kraju, jeśli jest taka potrzeba, kieruje Prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wojennego w szczególności:

- postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania,
- postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „Siłami Zbrojnymi”,
- określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego,
- może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych,
- zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych,
- uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej jako strefy bezpośrednich działań wojennych²⁸⁴.

²⁸² Ustawa z dnia 25 września 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 156. Poz. 1301 z późn.zm.

²⁸³ Ibidem, art. 1.

²⁸⁴ Ibidem, art.10.

Rada Ministrów w czasie stanu wojennego w szczególności:

- zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa,
- zarządza przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej,
- określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych,
- może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych,
- może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organom władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych²⁸⁵.

W czasie stanu wojennego wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa²⁸⁶. Wojewoda w czasie stanu wojennego w szczególności:

- ocenia zagrożenia,
- wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów,
- ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia,
- występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie,
- określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego,
- koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa,
- może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach²⁸⁷.

Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić organy gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego, jeżeli te organy źle wykonują swoje obowiązki wynikające z ustawy. W czasie stanu wojennego można zawiesić prawo do:

- strajków pracowniczych i innych form protestu,

²⁸⁵ Ibidem, art.11.

²⁸⁶ Ibidem, art.13 ust.1.

²⁸⁷ Ibidem, art. 13 ust.2.

- strajków i innych niż strajki form akcji protestacyjnych rolników,
- akcji protestacyjnych studentów.

W czasie stanu wojennego może być wprowadzona:

- cenzura prewencyjna środków masowego przekazu,
- kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów,
- kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej, rozmów telefonicznych lub sygnałów telekomunikacyjnych,
- emisja sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych bądź telewizyjnych.

W czasie stanu wojennego mogą być zawieszone prawa do:

- organizowania i przeprowadzania zgromadzeń,
- organizowania i przeprowadzania imprez masowych, imprez artystycznych i rozrywkowych,
- zrzeszania się.

W czasie stanu wojennego mogą obowiązywać nakazy i zakazy, tj.:

- przebywania lub opuszczania obiektów i obszarów,
- uzyskania zezwolenia na zmianę miejsca pobytu stałego lub czasowego,
- zgłoszenia w ustalonym terminie przybycia o określonej miejscowości,
- utrwalania wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów.

W czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone ograniczenia wolności, praw człowieka i obywatela w zakresie:

- dostępu do towarów konsumpcyjnych, poprzez reglamentację,
- wolności działalności gospodarczej,
- działalności edukacyjnej,
- obrotu krajowymi środkami płatniczymi, obrotu dewizowego oraz działalności kantorowej,
- funkcjonowania systemów łączności,
- prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych,
- Dostępu do informacji publicznej.

W czasie stanu wojennego można:

- nakładać na przedsiębiorców dodatkowe zadania,
- wprowadzić zarząd komisaryczny,
- nałożyć na osoby fizyczne i osoby prawne obowiązek wykonywania świadczeń,

- wprowadzić najem lokali i budynków, a w uzasadnionych przypadkach także dokwaterowanie osób,
- wprowadzić zajęcie nieruchomości na rzecz Sił Zbrojnych²⁸⁸.

W czasie stanu wojennego może być wprowadzony:

- całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie przewozu osób i rzeczy w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym, morskim i żegludze śródlądowej,
- całkowity albo częściowy zakaz lotów polskich i obcych statków powietrznych na terytorium lądowym i morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej,
- całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie ruchu polskich i obcych jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych, na morzu terytorialnym i na śródlądowych drogach wodnych,
- całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych,
- obowiązek wykonywania przez przewoźników przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

W czasie stanu wojennego można zająć klub zarekwirować na potrzeby obronne państwa środki transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz statki morskie i żeglugi śródlądowej, a na osoby, które ukończyły 16, klat, a nie przekroczyły 65 lat i są zdolne do wykonywania pracy może być nałożony obowiązek wykonywania pracy. Dokument określa również zakres kar, które mogą być wymierzone w przypadku nieprzestrzegania tych przepisów. 27 września 2011 r. Prezydent Polski podpisał nowelizację ustawy o stanie wojennym. Uprawnia ona Prezydenta – na wniosek rządu – do wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia, np. w postaci wrogich działań w cyberprzestrzeni. Zmiana ta polega na wprowadzeniu do przepisów o stanach nadzwyczajnych – wojennym, wyjątkowym i klęski żywiołowej – definicji cyberprzestrzeni, przez którą rozumie się „przestrzeń wytwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne”²⁸⁹.

²⁸⁸ F.R. Krynojewski, op. cit., s. 39-42.

²⁸⁹ Ibidem, s. 41-42.

Rozdział 5.

Planowanie w zarządzaniu kryzysowym

5.1. Pojęcie i istota planowania

Planować to inaczej układać, opracowywać, sporządzać, przygotowywać, snuć plany, projekty czy też przewidywać, organizować, określać, zamierzać coś, patrzeć w przyszłość. Tego typu bliskoznaczne czy wręcz zbieżne treści odnoszące do terminu planować napotkać można w wielu opracowaniach leksykalnych. Planowanie należy utożsamiać z procesem, czynnością, działaniem polegającym na układaniu, opracowywaniu, sporządzaniu, przygotowaniu planów oraz przywidywaniu przyszłości, snuciu zamierzeń, decydowaniu o podjęciu określonych działań zorientowanych na osiągnięcie w przyszłości założonego celu. Planowanie związane jest ze świadomą i zamierzoną (celową) działalnością danego podmiotu²⁹⁰. Planowanie działań w stosunku do otrzymanego zadania lub na wypadek wystąpienia określonego zagrożenia jest niezwykle istotną czynnością w procesie przygotowania każdej organizacji czy systemu do działania. W przedmiocie zarządzania kryzysowego planowanie jest zasadniczą funkcją przygotowującą do działania organy władzy państwowej i administrację publiczną do sprawowania kontroli nad rozwojem niepożądanych zjawisk i zagrożeń powodujących sytuacje kryzysowe. Poprzez dokładne określenia kto, co, kiedy, gdzie i w jakim celu ma realizować stwarza się możliwość efektywnego działania podczas wszelkich sytuacji kryzysowych, ale też podczas działań zapobiegających i przywracających stan sprzed sytuacji kryzysowej. Plany zarządzania kryzysowego powinny spełniać podstawowe wymogi:

- kompleksowości, polegającym na uwzględnieniu wszystkich możliwych zagrożeń, które mogą wystąpić na danym obszarze oraz ujęciu wszystkich podmiotów uczestniczących w przeciwdziałaniu, reagowaniu i likwidacji skutków,
- funkcjonalności, polegającym na zapewnieniu przydatności planu we wszystkich sytuacjach kryzysowych oraz określenie stałych funkcji podmiotów ratowniczych i pomocowych we wszystkich fazach reagowania kryzysowego,
- użytkowości, polegającym na przyjęciu jednolitej struktury planów i formy dokumentów szczegółowych oraz zapewnieniu prostoty posługiwania się dokumentami planistycznymi w przypadku różnych zdarzeń.

Zasadniczym celem planów zarządzania kryzysowego, tworzonych na wszystkich poziomach: krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym w ujęciu funkcjonalnym

²⁹⁰ *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, op. cit., s. 14.

jest zapewnienie ludziom zamieszkującym dany obszar podstawowych warunków do ochrony przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz innych podobnych zagrożeń powodowanych siłami natury lub działaniem człowieka. Plan zarządzania kryzysowego jest dokumentem o olbrzymim znaczeniu dla bezpieczeństwa danego obszaru. Poprawnie opracowany plan jest nie tylko kolejnym dokumentem, który należy utworzyć, wypełniając zapisy aktów normatywnych, ale posiada duże znaczenie w razie potrzeby przeciwdziałania skutkom zagrożeń i powstającym na ich skutek sytuacjom kryzysowym. W swojej istocie spełnia on wiele funkcji, m.in.:

- przydziela organizacjom i osobom fizycznym obowiązki wykonania określonych zadań w określonym miejscu i czasie, gdy sytuacja wymaga podjęcia czynności wykraczających poza zakres rutynowego działania którejś służby reagowania kryzysowego,
- ustala zależności kierowania i współdziałania pomiędzy instytucjami i pokazuje, jak działania reagowania będą koordynowane,
- opisuje, jak ludzie i ich mienie będą chronieni w czasie sytuacji kryzysowej;
- określa personel, wyposażenie, urządzenia, zaopatrzenie i inne zasoby dostępne w ramach własnej społeczności lub w ramach porozumienia z innymi społecznościami możliwe do wykorzystania podczas działań reagowania i odbudowy,
- określa metody zapobiegania wtórnym stratom podczas operacji reagowania i odbudowy²⁹¹.

5.2. Cykl planowania

Prawidłowe planowanie powinno być oparte na cyklu działania zorganizowanego, który składa się z następujących etapów:

- analiza (zagrożenia, posiadane siły i środki, dotychczasowe efekty stosowania planu itp.),
- sporządzenie planu (lub korekta),
- wdrożenie planu (przeszkolenie ludzi, zmiany techniczne i organizacyjne itp.),
- wykonanie (lub testowanie w ramach ćwiczeń),
- ponowna analiza itd.

Plan, który nie został oparty na cyklu działania zorganizowanego, często wywołuje tzw. syndrom papierowego planu- decydent, który interesował się możliwymi zagrożeniami i ich skutkami, wiedząc, że powstał plan, uznaje błędnie, iż problem

²⁹¹ D. Wróblewski, *Wybrane zagadnienia...*, op. cit., s. 121-129.

przestał istnieć. W rzeczywistości sam dokument planistyczny jest jedynie podręcznikiem szkoleniowym i ewentualnie podstawą do zmian techniczno-organizacyjnych. Zaś prawidłowo przeszkolony zespół sięga do planu jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdyż zadania w nim zawarte ma opanowane w drodze ćwiczeń. Właśnie odpowiednie przygotowanie zespołów ludzkich jest właściwym celem planowania. Jednym z pierwszych, który zauważył, był generał Dwight D. Eisenhower. Według jego słów: „Plany są niczym planowanie jest wszystkim”²⁹².

Konieczność wdrożenia zintegrowanego (czyli wielopodmiotowego i wielopoziomowego) planowania można zamknąć w stwierdzeniu, że wszystkie działania wspólne powinny być wspólnie przygotowane, wdrożone, przetestowane i zrealizowane. Można zatem przyjąć, że plan jest środkiem, cykl planowania metodą, zaś ostatecznym celem planowania jest wyszkolenie i wyposażenie zespołów ludzkich przewidywanych do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Odpowiednikiem tych zasad w omawianej ustawie jest cykl planowania zdefiniowany następująco: Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) cyklu planowania – należy przez to rozumieć okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie²⁹³.

Wprowadzone do definicji „programowanie” odnosi się do drugiego dokumentu planistycznego, jakim jest Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK). Ten program również powinien być opracowywany z zachowaniem cyklu działania zorganizowanego²⁹⁴. Cykl planowania zobrazowano na rysunku nr 8.



Rys. 8. Cykl planowania

Źródło: W. Skomra, op. cit., s. 77.

²⁹² D.D. Eisenhower (1890–1969) – amerykański generał z okresu II wojny światowej i 34. prezydent Stanów Zjednoczonych. https://pl.wikiquote.org/wiki/Dwight_Eisenhower

²⁹³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3.

²⁹⁴ W. Skomra, op. cit., s. 76-77.

5.3. Siatka bezpieczeństwa

Plan zarządzania kryzysowego ma w założeniu integrować różne służby i podmioty (ich siły, środki i kompetencje), to podstawą takiego planu musi być dokument wskazujący, który organ czy służba w zależności od zagrożenia pełni rolę wiodącą, a którą pomocniczą. W tym celu każdy plan musi zawierać siatkę bezpieczeństwa zdefiniowaną następująco²⁹⁵. Ilekroć w ustawie jest mowa o siatce bezpieczeństwa – należy przez to rozumieć zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących²⁹⁶. Siatka bezpieczeństwa jest tabelaryczną prezentacją podziału kompetencji w zarządzaniu kryzysowym, której zasadniczą treść obejmuje rodzaje zdarzeń kryzysowych, fazy zarządzania kryzysowego oraz przypisane w nich role (koordynacyjna, wiodąca, wspomagająca) poszczególnych podmiotów wchodzących w skład administracji publicznej (zespolonej i niezespólonej), organizacji pozarządowych, służ i jednostek użyteczności publicznej oraz innych podmiotów. Funkcje koordynatora przypisuje się z zasady wojewodzie, staroście lub wójtowi, jednak nie zawsze jest to możliwe. W wielu planach organom tym powierza się funkcje koordynacji w sytuacjach, które przerastają ich kompetencje i możliwości. Dotyczy to zwłaszcza ataków terrorystycznych, skażeń promieniotwórczych, niektórych przejawów zakłócenia porządku publicznego. Zasada adekwatności, do której się tu odwołujemy, dotyczy nie tylko obszaru (rozległości) zjawiska, lecz także jego typu, z którego wynika kompetencja danego organu administracji. Podmiotem wiodącym, innymi słowy: szefem operacji, stosowanie do typu zdarzenia powinien być lider w danej dziedzinie bezpieczeństwa. I tak zazwyczaj jest, że kompetencja ta przypisana jest organowi administracji (innemu podmiotowi), który w świetle polskiego prawa jest liderem w danej dziedzinie bezpieczeństwa, a konsekwentnie zarządzania kryzysowego. Podmioty wspierające to te, które w danego typu sytuacji mogą wykonywać zadania podobne do lidera lub inne, niezbędne do zażegnania sytuacji, udzielenia pomocy poszkodowanym, odtworzenia uszkodzonej infrastruktury, dostarczenia pomocy materialnej, medycznej, udzielenia schronienia, żywienia itd. Wydaje się, że siatka bezpieczeństwa mogłaby być wsparta „siatką funkcjonalną”. Jej istota byłaby nieco odmienna, gdyż jej treść zamiast rodzajów zdarzeń dotyczyłaby funkcji, czyli względnie stałych ról, jakie spełniać będą różne podmioty bez względu na charakter sytuacji kryzysowej. Mimo braku takiej tabeli rolę tę spełniają inne części planu np. cały aneks funkcjonalny²⁹⁷.

²⁹⁵ Ibidem, s. 80.

²⁹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3.

²⁹⁷ W. Kitler, *Planowanie cywilne...*, op. cit., s. 129.

5.4. Zawartość planów zarządzania kryzysowego

Obowiązek tworzenia i aktualizacji planu zarządzania kryzysowego nakłada ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Wprowadzone zmiany do ustawy o zarządzaniu kryzysowym dotyczyły również struktury planu zarządzania kryzysowego. Zmiana nazwy z planu reagowania kryzysowego na plan zarządzania kryzysowego miała na celu objęcie procesem planowania nie tylko działań w fazie reagowania, ale również pozostały przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego, zgodnie z jego definicją zawartą w tejże ustawie. Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy w skład planu zarządzania kryzysowego wchodzi następujące elementy:

- plan główny,
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych,
- załączniki funkcjonalne planu głównego.

Plan główny ma zawierać:

- charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia (w tym dotyczących infrastruktury krytycznej) oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń,
- zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,
- zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

W pojęciu „zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych” ustawodawca umieścić:

- zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
- tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych,
- procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,
- współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej.

Wśród załączników funkcjonalnych wymienia się dokumenty określające:

- procedury realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej,
- organizację łączności,
- organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
- zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,

- organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej,
- organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru,
- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego,
- zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.

Pozostałe element planu, tj.:

- procedury uruchamiania rezerw państwowej,
- wykaz infrastruktury krytycznej,
- priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej, w zasadzie nie występują na szczeblu powiatu, chyba wojewoda przekaze na ten szczebel informacje o infrastrukturze krytycznej zgodnie z dyspozycją ustawy. Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Cykl planowania realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidziane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego w dotyczącym ich zakresie. Plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się (w dotyczącym ich w zakresie) z kierownikami jednostek organizacyjnych, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie²⁹⁸.

²⁹⁸ L. Owczarek, M. Paszcza, op. cit., s. 141-142.

Rozdział 6.

Wybrane podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym

6.1. Państwowa Straż Pożarna

Państwowa Straż Pożarna jest zawodową umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Zgodnie z art. 1 ust.2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej do jej podstawowych zadań należą:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
- kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności;
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych,
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności,
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
- realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych za nasadach i w zakresie w ich określonych²⁹⁹.

Nadrzędnym celem działań PSP jest rozpoznawanie zagrożeń oraz przygotowanie i prowadzenie działań ratowniczych. Ma ona możliwość bezzwłocznej reakcji w przypadku nagłego zagrożenia życia i zdrowia, środowiska i mienia oraz w przypadkach nadzwyczajnych zagrożeń, katastrof i klęsk żywiołowych. W tym zakresie do zadań PSP zalicza się ratownictwo:

²⁹⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn.zm.

- biologiczne i chemiczne (neutralizacja czynników zakaźnych i chemicznych),
- medyczne (udzielanie pomocy przedlekarskiej),
- radiologiczne (ochrona społeczeństwa przed promieniowaniem jonizującym),
- techniczne (lokalizacja i ratowanie ludzi w czasie awarii technicznych, katastrof budowlanych, górniczych czy komunikacyjnych).

Jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej są: Komenda Główna, komenda wojewódzka, komenda powiatowa (miejska), Szkoła Główna Służby Pożarniczej, pozostałe szkoły, jednostki badawczo-rozwojowe oraz Centralne Muzeum Pożarnictwa. 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 wewnętrznych. Zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej na obszarze województwa wykonuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej oraz komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej³⁰⁰. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest oparty w dużej mierze na organizacji Państwowej Straży Pożarnej. Jego podstawowym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne i od 1997 roku cele Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego obejmują również ratownictwo ekologiczne i medyczne³⁰¹. Konstrukcja systemu zakłada, że zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezmiennie i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, o organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji priorytetów oraz dokonania uproszczeń w procedurach działania. System wspomaga na zasadzie zawartych porozumień służby, inspekcje i straże, między innymi: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowa Agencja Atomistyki, Stacje Ratownictwa Górniczego, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, a także organizacje pozarządowe: GOPR, WOPR, TOPR, Aeroklub Polski, ZHP, PCK, Polski Związek Alpinizmu³⁰². Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy

³⁰⁰ K. Sienkiewicz- Małyrujek, Z. T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo Publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010, s. 98-100.

³⁰¹ K. Wójtowicz, *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce*, Warszawa 2012, s.16.

³⁰² B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, op. cit., s. 93-97.

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

- powiatowym (Stanowisko Kierowania Komendanta Powiatowego/Miejskiego PSP),
- wojewódzkim (Stanowisko Kierowania Komendanta Wojewódzkiego PSP),
- centralnym (Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP)³⁰³.

System funkcjonuje w dwóch stanach: stałym czuwaniu i doraźnym reagowaniu polegającym na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki powiatu i gmin, wykonywaniu działań ratowniczych wymagających użycia sił i środków spoza powiatu, wtedy uruchamiany jest poziom wspomagania i koordynacji za szczebla wojewódzkiego, a przy dużych i złożonych działaniach ratowniczych ze szczebla centralnego (krajowego)³⁰⁴. Znakomita większość zasobów KSRG (sił i środków), 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 gmin³⁰⁵. Zgodnie z właściwością terytorialną Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy tworzą oraz koordynują jego funkcjonowanie następujące organy władzy:

- wójt (burmistrz lub prezydent miasta),
- starosta,
- wojewoda.

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) działa w zakresie zadań ustalonych przez wojewodę. Starosta określa zadania i kontroluje zadania na obszarze powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządza systemem przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Wojewoda 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.

³⁰³ 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.

³⁰⁴ B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, op. cit. s. 93-97.

³⁰⁵ *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2011, s. 272.

Poziom powiatowy KSRG jest podstawowym poziomem wykonawczym działań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu. Na poziomie powiatowym KSRG przyjmowane są wszelkie zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych w oparciu o procedury ujęte w planach ratowniczych oraz realizowane są działania ratownicze, również wówczas, gdy siły i środki gminnych podmiotów ratowniczych są niewystarczające i wymagają wsparcia z poziomu wojewódzkiego i krajowego³⁰⁶.

6.2. Policja

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej-art.7 stanowi, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Pośród wielu instytucji działających w systemie zarządzania kryzysowego, szczególna rola przypada Policji³⁰⁷. Policja, zgodnie z ustawą³⁰⁸ z 6 kwietnia 1990 r. jest umundurowaną, uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tak sformułowana definicja wskazuje już na „(...) służebną rolę tej formacji wobec społeczeństwa jako ogółu oraz każdej jednostki (...). Mimo, że jest to formacja uzbrojona i umundurowana, co wskazywałoby na jej militarny charakter, to jej rola jest służebna nie tylko wobec państwa, ale też – ale przede wszystkim – wobec społeczeństwa”³⁰⁹. Zadania te, będące istotnym elementem ogólnie pojętego bezpieczeństwa państwa, należą do kategorii spraw leżących w gestii działu administracji rządowej określanego jako „sprawy wewnętrzne”³¹⁰. Z tego też względu centralny organ administracji rządowej właściwy w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, którym jest Komendant Główny Policji, podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych³¹¹. Natomiast organami administracji

³⁰⁶ B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, op. cit., s. 93-97.

³⁰⁷ D, Czarnecki, *Udział policji w realizacji zadań zarządzania kryzysowego na poziomie komendy powiatowej*, [w:] *Bezpieczeństwo i zdrowie. Wybrane zagadnienia*, pod red. D. Skalskiego, M. Formeli, M. Tuz, D. Pożarskiego, P. Lizakowskiego, Gdańsk – Gdynia – Starogard Gdański 2018, s. 84.

³⁰⁸ Ustawa z 6 kwietnia 1990r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 z późn.zm.

³⁰⁹ S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjno-prawne*, Rzeszów 2013, s. 145.

³¹⁰ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 nr 141 poz.943 z późn.zm, art.29 ust.1 pkt 1.

³¹¹ B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s.26,30.

rządowej na terenie województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zgodnie z treścią art.6 ust.1 ustawa o Policji są:

- wojewoda przy pomocy Komendanta Wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant Wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach:
 - wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń,
 - wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią,
- komendant powiatowy (miejski) Policji,
- komendant komisariatu Policji.

Policja realizuje swoje zadania na trzech głównych poziomach: bezpośredniej, samodzielnej realizacji zadań własnych (np. pełnienie służby patrolowej, obchodowej i interwencyjnej oraz prowadzenie czynności operacyjno- rozpoznawczych); koordynacji i realizacji czynności we współpracy z innymi podmiotami (m.in. w ramach zespołów do spraw bezpieczeństwa); inspirowania podmiotów zewnętrznych do podejmowania działań wykraczających poza kompetencje Policji (np. tworzenie i wdrażanie projektów ograniczających kradzieże infrastruktury elektrycznej, czy kolejowej)³¹². W Policji, za zdarzenie kryzysowe uważa się zdarzenie spowodowane bezprawnymi zamachami mogącymi spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia charakteryzujące się możliwością utraty kontroli przez podmiot odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscu zdarzenia albo eskalacji zagrożenia w stopniu wymagającym użycia do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego policjantów zorganizowanych w oddziały lub pododdziały zwarte³¹³. Policja określiła katalog zdarzeń kryzysowych, do których zaliczono:

- imprezy masowe o podwyższonym ryzyku oraz przemieszczanie się ich uczestników,
- zgromadzenia w związku z organizacją których na podstawie analizy zagrożeń może dojść do zagrożenia życia i zdrowia lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- blokady dróg oraz okupacje budynków,
- zorganizowane działania pościgowe,

³¹² *Optimalizacja procesów zarządzania kryzysowego*, pod red. W. Chojnackiego, B. Kaczmarczyk, Lublin 2011, s.77.

³¹³ Zarządzenie Nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, Dz. Urz. KGP 2014 poz.65.

- przestępstwa o charakterze terrorystycznym w rozumieniu art.115 par.20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³¹⁴,
- zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- inne sytuacje mogące spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, do przeciwdziałania lub likwidacji których niezbędne jest skierowanie zwiększonej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziału lub pododdziały zwarte Policji albo jednostki lub komórki antyterrorystyczne³¹⁵.

Ustala się następujące formy organizacyjne działań policyjnych:

- interwencje³¹⁶,
- zabezpieczenie prewencyjne³¹⁷,
- akcje³¹⁸,
- operacje³¹⁹.

³¹⁴Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz.553, z późn. zm.

³¹⁵ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z 24 września 2014 r. Nr 23 § 3 pkt 1-7.

³¹⁶ Interwencja – niezwłoczne włączenie się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia będącego przestępstwem, wykroczeniem, zagrożeniem lub innym faktem istotnym dla stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego, zmierzające do ustalenia charakteru rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku i bezpieczeństwa publicznego, Ibidem, § 2 ust. pkt 12.

³¹⁷ Zabezpieczenie prewencyjne - zespół przedsięwzięć organizacyjnych na poziomie interwencyjnym podejmowanych w celu niedopuszczenia do wystąpienia zdarzeń naruszających normy prawne w sytuacji, kiedy z analizy zagrożeń wynika, że ich wystąpienie jest możliwe bądź istnieć duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia kryzysowego, Ibidem, § 2 ust. pkt 13.

³¹⁸ Akcja policyjna – zwana dalej „akcją” zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia kryzysowego, a z jego rodzaju i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznych działań przy użyciu lub wykorzystaniu sił i środków pozostających aktualnie w dyspozycji jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego, Ibidem, § 2 ust.1. pkt 14.

³¹⁹ Operacja policyjna – zwana dalej „operacją” – zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia kryzysowego, w przypadku gdy obejmuje ono swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy powiatowej lub wojewódzkiej Policji albo w sytuacji prowadzenia działań przedłużających się w czasie lub do prowadzenia których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek lub komórek antyterrorystycznych Policji spoza potencjału jednostki właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego komendy wojewódzkiej Policji, Ibidem, § 2 ust.1 pkt 15.

W przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego lub w sytuacji istnienia prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia, bezpośrednio w rejonie takiego zdarzenia podejmuje się interwencję przy użyciu lub wykorzystaniu sił i środków znajdujących się w dyspozycji dyżurnego właściwej terytorialnie jednostki Policji. Do dowodzenia interwencją policyjną uprawnieni są w kolejności:

- policjant, który przybył na miejsce zdarzenia jako pierwszy,
- dowódca patrolu lub policjant wyznaczony przez dyżurnego lub kierownika jednostki policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego.

Do zabezpieczenia zabezpieczeniem prewencyjnym uprawniony jest kierownik jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub wyznaczony przez niego policjant³²⁰. W przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego, a z jego rodzaju i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznej interwencji przy użyciu lub wykorzystaniu dostępnych sił i środków, podejmuje się akcję zarządzoną przez komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta powiatowego Policji, i ich zastępców. Do dowodzenia akcją uprawnieni są w kolejności:

- komendant wojewódzki Policji właściwy terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub jego zastępcy,
- komendant powiatowy Policji właściwy terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub jego zastępcy,
- wyznaczony przez komendanta wojewódzkiego lub powiatowego Policji oficer Policji posiadający przeszkolenie, predyspozycje i doświadczenie w zakresie dowodzenia³²¹.

Komendant wojewódzki Policji zarządza operację, gdy zdarzenie kryzysowe obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy powiatowej Policji lub istnieje duże prawdopodobieństwo takiego zagrożenia albo podczas działań na terenie właściwej komendy powiatowej Policji, przedłużających się w czasie lub do prowadzenia, których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek lub komórek antyterrorystycznych Policji spoza potencjału właściwej komendy wojewódzkiej Policji³²². Jednym z najważniejszych ogniw systemu zarządzania kryzysowego jest sztab dowódcy, spełniający trzy zasadnicze funkcje:

³²⁰ Ibidem, § 5 pkt 1-3.

³²¹ Ibidem, § 6b pkt 1,3.

³²² Ibidem, § 7 pkt 2.

- zapewnienie obiegu informacji o sytuacji,
- przygotowanie dowódcy decyzji dotyczących działań,
- koordynacja i kontrola wykonania zadań³²³.

Powołanie sztabu polega na rozbudowie organizacyjnej istniejącego etatowego sztabu jednostki organizacyjnej Policji o dodatkowe zespoły specjalistów ze służby kryminalnej, prewencyjnej i wspomagającej na potrzeby konkretnych działań. Liczba osób wyznaczonych do pracy w sztabie powinna zapewniać ciągłość realizacji zadań w czasie prowadzenia długotrwałych działań. W przypadku organizowania sztabu na potrzeby działań prowadzonych na obszarze komendy powiatowej Policji, w której nie funkcjonuje wyodrębniona etatowa komórka sztabowa, sztab organizowany jest na bazie komórki prewencyjnej właściwej jednostki Policji³²⁴. Akcja, operacja jest realizowana według planu działania dowódcy akcji, operacji. Plan zawiera w szczególności ogólną charakterystykę, podstawę prawną, cel działań, organizację dowodzenia, przewidywane warianty działań, rodzaj i zakres użycia środków przymusu bezpośredniego, organizację łączności, umundurowanie i wyposażenie, organizację zabezpieczenia logistycznego, postanowienia końcowe. Realizacja akcji i operacji w przypadku nagle zaistniałego zdarzenia kryzysowego uniemożliwiającego przygotowanie działań, polega na:

- rozpoczęciu działań na podstawie ustnej decyzji właściwego kierownika jednostki organizacyjnej Policji niezwłocznie potwierdzonej pisemnie,
- prowadzenie działań na podstawie planu działania dowódcy akcji lub operacji, dostosowanego do charakteru zdarzenia kryzysowego. W przypadku braku możliwości opracowania planu działania dowódcy akcji lub operacji prowadzenie działań może nastąpić na rozkaz dowódcy akcji lub operacji³²⁵.

W przypadku prowadzenia działań ratowniczych jej głównym zadaniem jest zapewnienie porządku publicznego, w celu umożliwienia siłom ratowniczym niesienia pomocy oraz zapobiegania powstawaniu dalszych strat. Zadania te obejmują przede wszystkim alarmowanie i ostrzeganie ludności, działania porządkowe, w tym organizację ruchu drogowego oraz ochrony mienia i zabezpieczenia ewakuacji. W zakresie alarmowania i ostrzegania kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zapewniają wykonanie następujących zadań:

³²³ *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Komenda Główna Policji Biuro Służby Prewencyjnej, Warszawa 2003, s. 123-124.

³²⁴ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. Nr 23 § 8 ust. 1.

³²⁵ Ibidem, § 9,10,11.

- uzyskiwanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania,
- przekazywanie informacji i komunikatów o zagrożeniu poprzez policyjne systemy łączności oraz urządzenia rozgłoszeniowe,
- udostępnianie policyjnych systemów i środków łączności innym organom i służbom ratowniczym w celu przekazywania informacji o zagrożeniu oraz dla potrzeb kierowania działaniami tych organów i służb, z zachowaniem zasady, że te systemy i środki łączności będą obsługiwane wyłącznie przez funkcjonariuszy Policji.

W zakresie działań porządkowych kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zapewniają wykonanie następujących zadań:

- umożliwienie swobody dojazdu i wyjazdu ekipom i jednostkom ratowniczym,
- zorganizowanie objazdów rejonów zagrożonych oraz informowanie o objazdach,
- ochrona porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych oraz zabezpieczanie miejsc mogących stanowić dodatkowe zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi,
- niedopuszczenie do tworzenia się zbiegowiska i zapobieganie objawom paniki,
- egzekwowanie przestrzegania przepisów i poleceń kierujących działaniami ratowniczymi,
- pilotowanie kolumn transportu sił ratowniczych oraz pojazdów wywożących rannych w przypadku wystąpienia utrudnień w ich przemieszczaniu,
- pomoc w wyznaczaniu miejsc zbiórek lub parkowania pojazdów służących do ewakuacji,
- informowanie ludności o kierunkach, odległościach, sposobie dojścia lub dojazdu do miejsc zbiórek do ewakuacji,
- kierowanie ruchem na drogach przemieszczania się ewakuowanej ludności i w zależności od potrzeb pilotowanie kolumn pojazdów z ewakuowanymi;
- ochrona porządku w miejscach pracy punktów medycznych, punktów zbiórek poszkodowanych itp.,
- ochrona pozostawionego mienia,
- ochrona miejsc składowania mienia porzuconego i ewakuowanego oraz punktów pomocy humanitarnej,
- przeszukiwanie terenu w celu zebrania, oznaczenia i zdeponowania porzuconego mienia,

- uzyskiwanie i przekazywanie informacji o miejscach pomocy medycznej i miejscach przechowywania mienia,
- identyfikacja i prowadzenie wykazów ofiar.

W zakresie bezpośrednich działań ratowniczych kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zapewniają wykonanie następujących zadań:

- pomoc w ewakuacji osobom poszkodowanym, chorym i starszym, poprzez wyprowadzenie tych osób z rejonów zagrożonych oraz udostępnianie policyjnych środków transportu na potrzeby ewakuacji osób i ich mienia,
- udzielanie pierwszej pomocy przedlekarskiej poszkodowanym,
- udostępnianie policyjnych środków transportu na potrzeby działań ratowniczych,
- udostępnianie policyjnych obiektów na potrzeby kierowania działaniami ratowniczymi,
- udział w pracach zabezpieczających urządzenia techniczne lub tworzeniu umocnień w sytuacji bezpośredniej eskalacji zagrożenia, gdy siły i środki podmiotów odpowiedzialnych za te prace są niewystarczające lub ich nie ma, a zaniechanie spowoduje powiększenie szkód.

W zakresie działań mających na celu przywrócenie stanu istniejącego przed wystąpieniem zagrożenia kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zapewniają wykonanie następujących zadań:

- regulację ruchu osób i pojazdów,
- ochronę miejsc dystrybucji środków pomocy humanitarnej,
- udzielanie informacji o miejscach pobytu poszkodowanych, przechowywanego i zabezpieczonego mienia oraz informacji o aktualnym stanie zagrożenia³²⁶.

Zapewnienie bezpieczeństwa wymaga również od dowodzących utrzymania na wysokim poziomie akceptacji działań sił policyjnych, które muszą być prowadzone w granicach prawa. Powodzenie każdej operacji policyjnej zawsze jest uzależnione od posiadanej wiedzy o niej oraz o poszczególnych jej elementach, mogących wywrzeć wpływ na jej przebieg. Doświadczenie uczy, że często pozornie nieważne czynniki okazują się nagle niezmiernie istotnymi, a pominięcie ich – błędem bardzo kosztownym w skutkach lub powodującym znaczne komplikacje. Z tych powodów działania policyjne są skomplikowanym oraz bardzo złożonym procesem, polegającym na rozstrzyganiu wielu trudnych kwestii i ponoszeniu odpowiedzialności za ich realizację. Wszystkim sytuacjom związanym z zagrożeniami nie można zapobiec. Jednak dzięki

³²⁶ Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, Dz. Urz. KGP z 1999 r. Nr 7, poz. 36.

usprawnieniom działań koncepcyjnych, wywiadowczych, planistycznych, organizacyjnych i szkoleniowych można ograniczyć zjawiska niepożądane, jakimi są zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a tym samym podnieść poziom bezpieczeństwa działań policyjnych³²⁷. Nowym zadaniem dla polskiej Policji jest włączenie się w działania na rzecz ochrony infrastruktury krytycznej. Wpisanie tematyki infrastruktury krytycznej do opracowywanych planów zarządzania kryzysowego daje możliwość nowego, niestandardowego spojrzenia na udział Policji w ochronie kluczowych elementów infrastruktury państwa. Należy przy tym podkreślić, że polska Policja od lat realizowała zadania związane z ochroną elementów „wrażliwych” państwa. Rodzaj wykonywanych zadań zależał oczywiście od wielu czynników, np. rodzaju chronionego obiektu, urzędu, obszaru czy sytuacji, w jakiej znajduje się państwo³²⁸. Dlatego też pełne zastosowanie uregulowań zawartych we wskazanych aktach prawnych oraz tzw. „ustawach kryzysowych” musi być skoordynowana współpraca pomiędzy organami samorządu terytorialnego a jednostkami Policji poprzez powołane do tego celu stosowne komórki³²⁹.

6.3. Straż Graniczna

Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji³³⁰. Nadzór nad formacją sprawuje minister spraw wewnętrznych i administracji, a komendant główny Straży Granicznej jest centralnym organem administracji rządowej, w sprawach dotyczących ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Straż Graniczna jako organ niezespolonej administracji publicznej, w systemie zarządzania kryzysowego pełni rolę jednostki interwencyjno-ratowniczej, która może wydzielać siły i środki dla potrzeb ratowniczych, a także w celu minimalizacji skutków kryzysu. Pod względem wykazywanej aktywności w procesie zarządzania kryzysowego Straż Graniczna może występować jako:

- podmiot wiodący w działaniach,
- podmiot wspierający działania innych organów.

³²⁷ *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, praca zbiorowa, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, J. Solarza, Warszawa 2014, s. 201.

³²⁸ *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, praca zbiorowa pod red. E. Ury, S. Pieprnego, Rzeszów 2010, s. 371.

³²⁹ *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, praca zbiorowa pod red. A. Osierdy, B. Wiśniewskiego, Bielsko-Biała 2008, s. 41.

³³⁰ Ustawa z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej, Dz. U. 1990 Nr 78 poz. 462, z późn.zm. art. 1.

Wśród zagrożeń istotnych ze względu na obszar odpowiedzialności, w których Straż Graniczna jest podmiotem wiodącym w działaniach, za najważniejsze uznaje się zagrożenie masową nielegalną migracją. Zapobieganie i zwalczanie tego zjawiska jest ustawowym i priorytetowym działaniem formacji. Główną aktywność skupia się na działaniach zapobiegawczych i planistycznych, w celu niedopuszczenia do sytuacji kryzysowej, spowodowanej nielegalną migracją bądź minimalizacją jej skutków. Formacja jest podmiotem wspierającym działania innych organów zarządzania kryzysowego przy zagrożeniach spowodowanych siłami natury, jak i przy zagrożeniach wywołanych działalnością człowieka. Największą aktywność, w procesie zarządzania kryzysowego formacja wykazuje w fazie reagowania na powstałą sytuację kryzysową, na co dzień realizując przypisane ustawowo zadania. Oczywiście jest, iż intensyfikacja działań z zakresu zarządzania kryzysowego ma miejsce przede wszystkim na obszarach pozostających w terytorialnym zasięgu działania poszczególnych oddziałów Straży Granicznej, tj. w województwach przygranicznych oraz na polskich obszarach morskich. Z pragmatycznego punktu widzenia wynika ponadto, że na sprawne i efektywne wykonywanie działań wpływa stan współpracy formacji z innymi członkami systemu zarządzania kryzysowego³³¹. Plany zarządzania kryzysowego posiadane przez Straż Graniczną funkcjonują na poziomie Komendy Głównej SG oraz oddziałów SG. Ich sporządzenie musi być poprawne pod względem merytorycznym i metodologicznym a zapisane w nich procedury muszą cechować się realnością. Komendant Główny SG zobowiązany jest do utworzenia planu zarządzania kryzysowego, zawierającego elementy które określiła ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz zakres właściwości rzeczowej Straży Granicznej. W planie uwzględnione zostały:

- analizę i możliwości wystąpienia zagrożeń,
- szczegółowe środki i sposoby reagowania na zagrożenie,
- organizację monitoringu zagrożeń,
- organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

W Straży Granicznej przyjęto, iż poza funkcjonowaniem głównego planu zarządzania kryzysowego powinny być stworzone plany zarządzania kryzysowego na poziomie Oddziałów SG. Obowiązek ich tworzenia spada na komendantów Oddziałów Straży Granicznej. Plany te stanowią podstawowy dokument, który posiada Służba Dyżurujących Operacyjnych OSG. Ustawodawstwo nie określiło jednak wytycznych do stworzenia tych planów i dając wolną rękę autorom mogącym wzorować się na

³³¹ B. Mróz, *Straż Graniczna w Systemie Zarządzania Kryzysowego*[w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego* pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2011, s. 162.

głównym planie zarządzania kryzysowego, nie kopiując jego założeń. Zadaniem Komendanta Głównego SG jest także opracowanie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, korelującego z planem zarządzania kryzysowego. Plan ten powinien obejmować procedury reagowania kryzysowego z podziałem na kategorie zagrożeń. Straż Graniczna nie działa samodzielnie. Stanowi elementem systemu, dlatego też procedury zawarte w planie powinny brać pod uwagę sposób działania innych służb, aby uzyskać efekt synergii dla sprawniejszego i lepszego kontrolowania sytuacji kryzysowej. W Komendzie Głównej Straży Granicznej stworzony został Zespół Zarządzania Kryzysowego, w skład, którego wchodzi osoby tworzące procedury i plan³³².

6.4. Siły Zbrojne RP

W myśl postanowień Konstytucji RP Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic³³³. W Strategii Bezpieczeństwa Państwa 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 sojuszniczym 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 kryzysowego. Siły Zbrojne RP wykonują zadania z zakresu reagowania kryzysowego na podstawie:

- ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej – ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym;
- ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

³³² W. Celiński, *Rola Straży Granicznej w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego*, Systemy Logistyczne Wojsk nr 48/2018, Siedlce 2018, s. 39.

³³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997r., art. 26.

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 (gdyż pochodzą w wyniku wyborów). Następnie Siłami Zbrojnymi zarządza Szef Sztabu Generalnego, któremu podlegają dowództwa sił powietrznych, lądowych, marynarki wojennej, sił specjalnych a także inspektorat sił zbrojnych, dowództwo operacyjne, inspektorat wsparcia sił zbrojnych, żandarmeria wojskowa. Pod wszystkie wyżej wymienione dowództwa podlegają jednostki podległe. Według T. Ciszewskiego *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*³³⁴. Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków oraz w akcjach poszukiwania i ratowania życia³³⁵. 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 warunkach ogłoszenia stanu wyjątkowego. 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 wyczerpane³³⁶. 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 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,

³³⁴ T. Ciszewski, *Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej w zapobieganiu oraz usuwaniu skutków zagrożeń niemilitarnych*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr. 2, Wrocław 2011, s. 363.

³³⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 3, ust. 1a.

³³⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 11 p.1.

- 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 usunięciem³³⁷. 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 konstytucyjnych i umów międzynarodowych³³⁸. Do działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których biorą udział Siły Zbrojne RP należy m.in.:

- monitorowanie i ocena zagrożeń,
- zadania poszukiwawczo – ratownicze,
- ewakuacja i tymczasowe zapewnienie bytu ewakuowanym,
- izolowanie miejsc zagrożonych i współudział w ochronie pozostawionego mienia,
- prace wymagające 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 zadania sanitarnohigieniczne i przeciwepidemiczne³³⁹.

Warto również zaznaczyć, iż siły zbrojne są zdolne do zabezpieczenia logistycznego zarówno poszkodowanych, jak i pozostałych służb realizujących zadania w rejonie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Dla wojska przewidziano również rolę podmiotu wspierającego inne instytucje systemu zarządzania kryzysowego w sytuacjach, gdy podmiot wiodący nie jest w stanie samodzielnie przeciwdziałać zagrożeniu. Przykładem tego typu rozwiązania są chociażby zapisy ustawy o *Policji*.

³³⁷ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 18 ust. 1.

³³⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 11 ust. 2.

³³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie zasad udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania, Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.

W ustawie przewidziano uproszczenie zasad użycia Sił Zbrojnych RP, poprzez obniżenie szczebla decyzyjnego niezbędnego do podjęcia decyzji o udzieleniu wsparcia policji. Pomoc w tym przypadku może być udzielona jedynie w sytuacji wystąpienia poważnego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, bądź dokonania przestępstwa o charakterze terrorystycznym³⁴⁰. Zasadniczym dokumentem planistycznym sporządzanym na szczeblu strategicznym regulującym kwestie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych jest *Plan zarządzania kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej*, wprowadzony do użytku na mocy rozkazu Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. W dokumencie określa się gotowość sił i środków, procedury aktywacji, organizację systemu dowodzenia i łączności, zasady koordynacji oraz organizację zabezpieczenia logistycznego i medycznego. Ujęto w nim także zasoby, które mogą zostać wykorzystane na potrzeby zarządzania kryzysowego³⁴¹.

³⁴⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, art. 18.

³⁴¹ Sobolewski G., *Metodyka opracowania planu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2011, op., s. 55.

Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że skonstruowany w oparciu o ustawę system zarządzania kryzysowego w płaszczyźnie formalno-prawnej jest zorganizowany poprawnie; zawiera on zarówno elementy profilaktyki, procedury organizacyjne i działania operacyjne umożliwiające reakcję na zaistniałe zagrożenia. Gwarancją skuteczności prowadzonych działań jest ścisła kooperacja pomiędzy wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych, co znalazło wyraz w definicji siatki bezpieczeństwa. Adekwatnie zorganizowany i sprawnie działający system zarządzania kryzysowego ma zapewnić skuteczne przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju niebezpieczeństwom, a w przypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych powrót do stanu pierwotnego w jak najkrótszym czasie. Niepewność budzi skuteczność funkcjonowania systemu na poziomie gminnym z uwagi na to, że zadania nałożone na organy gminy z zarządzania kryzysowego są nieadekwatne do ich faktycznych możliwości kadrowych i finansowych.

W monografii zwrócono również uwagę na problemy związane z wyjaśnieniem i systematyzacją rozumienia pojęć: zagrożenie, kryzys oraz zarządzanie kryzysowe, którym towarzyszy, z jednej strony, atmosfera niepokoju, niepewności, z drugiej – nakaz i konieczność podejmowania skutecznych działań nadzwyczajnych. Skupiono się też na zagadnieniach dotyczących sprawności organizacji i funkcjonowania zarządzania kryzysowego. Ukazano uwarunkowania organizacyjne i techniczne związane z rolą instytucji administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego. Opisuując cechy charakterystyczne organa administracji publicznej w aspekcie ich udziału w zarządzaniu kryzysowym, wykorzystano pakiet ustaw i rozporządzeń regulujących funkcjonowanie administracji. Przedstawiono organizację i strukturę Systemu Zarządzania Kryzysowego na szczeblu centralnym oraz na szczeblach województwa, powiatu i gminy. Szczególną uwagę zwrócono na strukturę systemu, podstawowe podmioty, kompetencje i zależności oraz ich główne zadania. Zwrócono uwagę na rolę i znaczenie Zespołów Zarządzania Kryzysowego i Centrów Zarządzania Kryzysowego w organizowaniu i koordynowaniu działań w sytuacjach kryzysowych, ukazano ich organizację, strukturę i zadania. Wskazano treści wyjaśniające istotę planów reagowania kryzysowego. Krótko omówiono jednostki Systemu Ratownictwa i jednostki współdziałające z systemem oraz zasady współdziałania ww. elementów systemu. Omówione w monografii zagadnienia nie wyczerpują w całości szerokiej problematyki zarządzania kryzysowego i jego usprawniania, zachodzi więc konieczność dalszego jego badania i opisywania.

Bibliografia

1. *Administracja Rządowa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012.
2. Balcerowicz B., *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010.
3. Barber N., *Pożary i powodzie. Dlaczego się zdarzają, gdzie występują?* Wrocław 1999.
4. *Bezpieczeństwo kryzysowe*, praca zbiorowa pod red. M. Kozińskiego, Gdańsk 2010.
5. *Bezpieczeństwo publiczne. Wiedza i procedury. Magazyn praktyków zarządzania bezpieczeństwem i sytuacjami kryzysowymi*. Nr 4 (6) Wyd. Eurosystem, Warszawa 2014.
6. *Bezpieczeństwo RP. Historia-Ekonomia-Polityka*, pod red. A. Żebrowskiego, A. Jaeschke, R. Kłaczyńskiego, Kraków 2013.
7. *Bezpieczeństwo Wewnętrzne Państwa. Wybrane zagadnienia* pod red. S. Sulowskiego, M. Brzezińskiego, Warszawa 2009.
8. Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2003.
9. Bożek M., *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* „Przegląd Sejmowy”, nr 6 (101) / 2010.
10. Bukowski S.Z., *Terroryzm europejski. Geneza i współczesne zagrożenia*, Słupsk 2010.
11. Celiński W., *Rola Straży Granicznej w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego, Systemy Logistyczne Wojsk* nr 48/2018, Siedlce 2018.
12. Ciszewski T., *Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej w zapobieganiu oraz usuwaniu skutków zagrożeń niemilitarnych*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr. 2, Wrocław 2011.
13. Cymerski J., *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
14. Czarnecki D., Skalski D., *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna III Rzeczypospolitej. Zarys problematyki*, Gdańsk - Starogard Gdański 2018.
15. Czarnecki D., *Udział policji w realizacji zadań zarządzania kryzysowego na poziomie komendy powiatowej*, [w:] *Bezpieczeństwo i zdrowie. Wybrane zagadnienia*, pod red. D. Skalskiego, M. Formeli, M. Tuz, D. Pożarskiego, P. Lizakowskiego, Gdańsk – Gdynia – Starogard Gdański 2018.
16. Czarnow S., *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 3, s. 29.
17. Dąbrowski G., *Organizacja i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w województwie*, Warszawa 2011.
http://www.academia.edu/3588405/ORGANIZACJA_I_FUNKCJONOWANIE_SYSTEMU_ZARZADZANIA_KRYZYSOWEGO_W_WOJEWODZTWIE [dostęp: 07.08.2017.].

18. Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
19. Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996.
20. *Edukacja dla bezpieczeństwa. Wyzwania i zagrożenia w XXI wieku. Aspekty militarne i niemilitarne*, Praca zbiorowa pod red. M. Borkowskiego, M. Stańczyk-Minkiewicz, i I. Ziemkiewicz-Gawlik, Poznań 2013.
21. *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku* pod red. M. J. Malinowskiego, R. Ożarowskiego i W. Grabowskiego, Gdańsk 2009.
22. Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
23. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego-podejście systemowe*, Warszawa 2007.
24. Gołębiowski J., *Podręcznik menedżera programów kryzysowych*, Kraków 2003.
25. Granoszewska D., Ostapowicz D., Suchodolski S., *Historia dzieje państwa i prawa*, Warszawa 2002.
26. Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach nadzwyczajnych. Ochrona Ludności*, Wrocław 2013.
27. Grosset R., *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, [w:] *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, Inowrocław 2000.
28. Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.
29. Hoffman B., *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 2001.
30. Iwanek T., *Kryzys i jego odmiany*, Wrocław 2004.
31. Kaniasty K., *Kłęska żywiołowa czy katastrofa społeczna?* Gdańsk 2003.
32. Kareleszko S., *Zarządzanie kryzysowe i logistyka humanitarna jako rola i zadania rządowe i samorządu terytorialnego- wybrane zagadnienia*, [w:] *Logistyka humanitarna i zarządzanie kryzysowe – wybrane problemy*, pod red. T. Pokusa, M. Duzmela, Opole 2009.
33. Karolczak K., *Encyklopedia terroryzmu*, 1995.
34. Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.
35. *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
36. *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Dylematy współczesnego bezpieczeństwa*, praca zbiorowa pod red. M. Żubera, Wrocław 2011.
37. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.

38. Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999.
39. Kolińska M., *Prawnoorganizacyjne uwarunkowania funkcjonowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Warszawa 2010.
40. Kopa Z., *Kryzys i sytuacja kryzysowa. Konspekt-Pismo Akademii Pedagogicznej w Krakowie* Zeszyt nr 3-4/2007.
41. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000.
42. Kosta R. A., *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa cywilizacji zachodniej w XXI wieku*, Toruń 2012.
43. Kowalczyk B., Kowalewski M., Parapura H., *Sieci i usługi telekomunikacyjne w zarządzaniu kryzysowym*, „Telekomunikacja i techniki informacyjne”, 1-2/2011.
file:///C:/Users/Ja/Downloads/httpwww_itl_waw_plczasopismatiti20111-264.pdf,
[dostęp: 01.02.2015.]
44. Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981.
45. Kozłowska K., *Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów*, „Myśl wojskowa”, 2001, Nr 2.
46. Krynojewski F. R., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012.
47. Kuciński J., *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008.
48. Kukułka J., *Międzynarodowe stosunki dyplomatyczne*, Warszawa 1982.
49. Kwiatkowski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011.
50. Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., Kamiński P., *Ochrona Infrastruktury Krytycznej*, Warszawa 2012.
51. Lidwa W., W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010.
52. Liedel K., Mroczek A., *Terror w Polsce – analiza wybranych przypadków*, Warszawa 2013.
53. Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, Warszawa 2013.
54. Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, http://mordi.mydevil.net/portalk/baza_wiedzy/artykuly/DM_ZK.pdf. [dostęp: 05.09.2018.].
55. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX i XXI wieku*, Warszawa 1995.
56. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
57. Misiuk A., *Instytucjonalny System Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2013.

58. Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
59. Mróz B., *Straż Graniczna w Systemie Zarządzania Kryzysowego*[w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego* pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2011.
60. *Narodowy system zarządzania kryzysowego w Polsce*, pod red. W. Lidwy, Kalisz 2013.
61. *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, pod red. S. Kowalkowskiego, Warszawa 2011.
62. Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007.
63. *Oblicza terroryzmu*, pod red. T. Bąka, Kraków-Rzeszów-Zamość 2011.
64. *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP* pod red. R. Jakubczaka, Warszawa 2003.
65. *Obrona Narodowa w tworzeniu Bezpieczeństwa Polski w XX wieku*, pod red. J. Jakubczaka, A. Skrabacz, K. Gąsiorka, Warszawa 2008.
66. Opaliński B., Szustakiewicz P., *Policja Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
67. *Optymalizacja procesów zarządzania kryzysowego*, pod red. W. Chojnackiego, B. Kaczmarczyk, Lubąń 2011.
68. Owczarek L., Paszcza M., *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizacja, procedury*, Warszawa 2011.
69. Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2002.
70. Penc J., *Leksykon biznesu*, Warszawa 1997.
71. Penc J., *Zarządzanie dla przyszłości. Twórcze kierowanie firmą*, Kraków 1998.
72. Pieprzny S., *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013.
73. Pietrek G., *Współdziałanie Terenowych Organów w Systemie Zarządzania Kryzysowego w Państwie*, Toruń 2012.
74. Piłżys J., *Zarządzanie Kryzysowe*, Szczecin 2007.
75. *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, pod red. W. Kitlera, Warszawa 2011.
76. *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, praca zbiorowa, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, J. Solarza, Warszawa 2014.
77. Polak A., Paździorek P., *Wojna, Konflikt, Kryzys*, Warszawa 2011.
78. *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Komenda Główna Policji Biuro Służby Prewencyjnej, Warszawa 2003.

79. Polinceusz M., *Funkcje wojewody. Studium Administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010.
80. *Polityczna metody zwalczania terroryzmu* pod red. K. Liedla, J. Marszałek - Kawy, Sz. Wudarskiego, Toruń 2006.
81. Prokop K., *Stany nadzwyczajne w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
82. *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce* pod red. W. Zubrzyckiego, Warszawa 2011.
83. Rogozińska-Mitrut J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010.
84. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F. R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
85. Sienkiewicz-Małyjurek K., Nicyporuk Z. T., *Bezpieczeństwo Publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010.
86. Skalski D., *Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo wodne. Wybrane aspekty ratownictwa wodnego*, Gdańsk - Starogard Gdański 2018.
87. Skalski D., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej a status prawny i kompetencje wojewody [w:] Zarządzanie, bezpieczeństwo i ratownictwo. Wybrane zagadnienia*, pod red. D. Skalskiego, Gdańsk – Starogard Gdański 2018.
88. Skomra W., *Zarządzanie Kryzysowe-praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010.
89. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
90. *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, praca zbiorowa pod red. E. Ury, S. Pieprznego, Rzeszów 2010.
91. Smutek Z., Maleska J., Surmacz B., *Wiedza o społeczeństwie*, Gdynia 2004.
92. Sobolewski G., *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2015.
93. Sobolewski G., *Zagrożenia kryzysowe*, Warszawa 2011.
94. Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013.
95. Sprengel B., *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*. Toruń 2008.
96. Sypion N., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa zbiorowego*, [w:] *Wybrane zagadnienia: propozycje metodyczne*, Toruń 2003.
97. *Systemy teleinformatyczna w zarządzaniu kryzysowym*, praca zbiorowa, pod red. J. Janczaka, M. Frączka, Warszawa 2012.
98. *Terroryzm a bezpieczeństwo państwa w erze globalizmu*, pod red. R. Jakubczaka, R. Radziejewskiego, Warszawa 2011.

99. Wiatr K., *Migracje na świecie*, portal spraw zagranicznych,
<http://www.psz.pl/tekst-27340/Migracje-na-swiecie>, dostęp: [01.09.2017].
100. Wiśniewski R., *Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, ale bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym*, Warszawa 2007.
101. Wojciechowski S., *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie, istota i przyczyny zjawiska*, Bydgoszcz-Wrocław 2011.
102. Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.
103. Włodarczyk M., Mariański A. (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Współczesne aspekty bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego*, Tom X Zeszyt 6, Łódź 2009, <http://www.swspiz.pl/wydawnictwo/pliki/2009/X-6.pdf> [dostęp:24.08.2014.]
104. Wójtowicz K., *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce*, Warszawa 2012.
105. Wróblewski R., *Państwo w kryzysie*, Warszawa 2001.
106. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.
107. Wróblewski R., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013.
108. *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, praca zbiorowa pod red. A. Osierdy, B. Wiśniewskiego, Bielsko- Biała 2008.
109. *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014.
110. *Wybrane Zagadnienia Zarządzania Kryzysowego*, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2012.
111. *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014.
112. Zamiar Z., Wełyčko L., *Zarządzanie kryzysowe*, Wrocław 2012.
113. *Zarządzanie kryzysowe – różne oblicza*, praca zbiorowa pod red. R. Grockiego, Wrocław 2010.
114. *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, praca zbiorowa, pod red. M. Żmigrodzkiego, Warszawa 2012.
115. *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, pod red. M. Jabłonowski, L. Smolak, Pułtusk 2007.
116. *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno - prawne*, pod red. A. Kurkiewicza, Warszawa 2008.
117. *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2011.

118. *Zarządzanie kryzysowe, Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, Tom III, pod red. B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, Legnica 2013.
119. *Zarządzanie kryzysowe. Diagnoza rozwiązań praktycznych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Tom II.* pod red. B. Wiśniewskiego, B. Kaczmarczyk, Legnica 2012.
120. *Zarządzanie Kryzysowe. Uwarunkowania teoretyczne, prawne i organizacyjne. Tom I.* pod red. B. Wiśniewskiego, B. Kaczmarczyk, Legnica 2012.
121. Zasadzińska-Baraniewska A., *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w nowej formule organizacyjnej*, Biuletyn Kwartalny, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 15 kwietnia 2015, s. 17-19., <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/biuletyn/10.pdf>, [dostęp: 20.04.2018]
122. Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część I Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Kraków 2010.
123. Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.
124. Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2004.
125. Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004.
126. Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
127. Zwoliński Z., *Trzęsienia ziemi w Polsce*, Instytut Paleogeografii i Geoekologii UAM, Poznań 1997, <http://www.sgp.org.pl/gw/tzpl/gwtzpl.html> [dostęp: 11.08.2014.].
128. Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U RP, Nr 44, z 192, poz. 267.
2. Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 z późn.zm.
4. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. 1990 Nr 78 poz. 462 z późn.zm.
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U.1991Nr 81 poz. 351z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn.zm.
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 1994r. nr 89 poz. 414 z późn. zm.

8. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Dz. U. 1996 nr 106 poz. 492 z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, Dz. U. z 1997 r. Nr 80, poz. 491 z późn. zm.
11. Ustawa z 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości na terenach objętych powodzią z lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 493 z późn. zm.
12. Ustawa z 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 494 z późn. zm.
13. Ustawa z 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań podatkowych w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 113 poz. 736 z późn. zm.
14. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. 1997 r. nr 141 poz. 943 z późn. zm.
15. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 r. nr 91 poz. 578 z późn. zm.
16. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.
17. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz. U. z 2001 r. nr 115, poz. 1229 z późn. zm.
18. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm.
19. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002 r. nr 62 poz. 558 z późn. zm.
20. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. nr 113, poz. 985 z późn. zm.
21. Ustawa z dnia 25 września 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 156. Poz. 1301 z późn. zm.
22. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. 2004 nr 69 poz. 625 z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.
24. Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. 2008 r. Nr 234 poz. 1570 z późn. zm.

25. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009 r. nr 31 poz. 206 z późn. zm.
26. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2009r. Nr 131, poz. 1076.
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. 2002 nr 215 poz. 1818.
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie zasad udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania, Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz. U. 2009 r. nr 226 poz. 1810.
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz.U. 2010 r. nr 83 poz. 540.
31. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Dz.U. 2010 r. nr 83 poz. 541.
32. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, Dz.U. 2010 r. nr 83 poz. 542.
33. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. 2011 r. nr 86 poz. 471.
34. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz. U. 2014 r. nr 0 poz. 1729.
35. Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. 2014 nr 0 poz. 926.
36. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 października 2013 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, Dz. U. z 2013 r. poz. 1479.
37. Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, Dz. Urz. KGP z 1999 r. Nr 7, poz. 36.

38. Zarządzenie Nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, Dz. Urz. KGP 2014 poz.65.

Źródła internetowe

1. <http://portalwiedzy.onet.pl/24894,,,,migracja,haslo.html> [dostęp: 01.09.2018.]
2. Wikipedia, Wolna encyklopedia, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Śryż>. [dostęp: 15.08.2014.]

Wykaz rysunków i tabel

Wykaz rysunków

Rys. 1. Model reagowania na powstałe zdarzenia	19
Rys. 2. Model systemu zarządzania kryzysowego	20
Rys. 3. Klasyfikacja zagrożeń	39
Rys. 4. Struktura organizacyjna Rządowego Centrum Bezpieczeństwa	67
Rys. 5. Schemat organizacyjny Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego ...	85
Rys. 6. Schemat organizacyjny Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	92
Rys. 7. Fazy zarządzania kryzysowego.....	94
Rys. 8. Cykl planowania	116

Wykaz tabel

Tab. 1. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce	21
Tab. 2. Cele i tryb wprowadzenia stanu nadzwyczajnego	103

Notki biograficzne

Dr Dawid Czarnecki – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o bezpieczeństwie Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego studia magisterskie na kierunku politologii o specjalności międzynarodowe stosunki polityczne. Ukończył również studia podyplomowe z zakresu administracji publicznej w Gdańskiej Wyższej Szkole Humanistycznej, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na Uniwersytecie Gdańskim, historii i wiedzy o społeczeństwie w Gdańskiej Wyższej Szkole Humanistycznej i przygotowania pedagogicznego w Wyższej Szkole Społeczno-Ekonomicznej w Gdańsku. Autor i współautor licznych publikacji naukowych poświęconych tematyce szeroko pojętego bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Wykładowca w Instytucie Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Pomorskiej w Słupsku.

e - mail: dawid-czarnecki748@wp.pl

Dr Dariusz Skalski, adiunkt w *Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku*. Absolwent: *Akademii Wychowania Fizycznego im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku* – studia magisterskie w zakresie wychowania fizycznego, *Politechniki Gdańskiej* – Wydział Zarządzania i Ekonomii – studia magisterskie w zakresie zarządzania i marketingu i *Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej w Gdańsku* – Wydział Pedagogiki i Zarządzania – studia magisterskie z pedagogiki w zakresie edukacji obronnej i zarządzania kryzysowego). Autor lub współautor czy współredaktor naukowy ponad **400 opracowań naukowych**, w tym m.in.: **91** wydań książkowych, monografii naukowych, wydań skryptowych, filmów szkoleniowych oraz opracowań cyfrowych (jak np. **pierwszego w Polsce poradnika multimedialnego CD-ROM: „Bezpieczny wypoczynek nad wodą”** – 2001) i ponad **250** artykułów naukowych, rozdziałów w monografiach czy referatów z zakresu: kultury fizycznej, ratownictwa wodnego, pływania, edukacji obronnej i wodnej, bezpieczeństwa wodnego i zarządzania kryzysowego. Nauczyciel dyplomowany. Członek kilku Rad i Towarzystw Naukowych. **Profesor wizytujący** w UGWIZZN w Równem na Ukrainie.

e-mail: dskalski60@gmail.com, mshalina@hotmail.pl

PŁYWAJ STYLEM NIE PROMILEM



PŁYWAM
BEZ PROMILI

Organizator



Partnerzy

