

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W POLSCE

CRISIS MANAGEMENT IN POLAND

Juliusz PIWOWARSKI¹

Barbara PIWOWARSKA²

Jacek A. PIWOWARSKI³

ABSTRACT

The aim of the article is to discuss the functioning of the crisis management system in Poland: to present the general principles of its operation, legal regulations and major threats related to it. For this purpose, the authors review the definitions of crisis situations and discuss the objectives and stages of crisis management. Then the general principles of the crisis management system in Poland and the most important legal regulations related to it are presented. The authors also discuss the main threats that may lead to a crisis, both natural, ecological (e.g. floods, fires, avalanches) and civilizational caused by human activity and technical failures (e.g. construction and transport disasters, criminal groups activity, cyberterrorism). This leads to the conclusion that regulations passed in Poland after the flood of the century in 1997 put crisis management system in our country on the high level. At the same time, newer and newer threats make it necessary

¹ Dr hab. Juliusz Piwowarski, prof. WSBPI, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie; correspondence address: Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, ul. Krupnicza 3, 31-123 Kraków, Poland

² Mgr Barbara Piwowarska, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie

³ Mgr Jacek Andrzej Piwowarski, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie

to regularly update the legislation on crisis management so that ensuring of national security could be effective.

KEYWORDS

crisis management, crisis situations, crisis threats

ABSTRAKT

Celem artykułu jest omówienie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce – przedstawienie ogólnych zasad jego działania, dotyczących go regulacji prawnych oraz głównych zagrożeń. W tym celu autorzy dokonują przeglądu definicji sytuacji kryzysowych oraz omawiają cele i etapy zarządzania kryzysowego. Następnie przedstawiają ogólne zasady działania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce oraz najważniejsze regulacje prawne z tym związane. Omawiają też główne zagrożenia mogące prowadzić do wystąpienia sytuacji kryzysowej, zarówno naturalne i ekologiczne (np. powodzie, pożary, lawiny), jak i cywilizacyjne, spowodowane działalnością człowieka i awariami technicznymi (np. katastrofy budowlane i transportowe, działalność grup przestępczych, cyberterroryzm). Prowadzi to do konkluzji, że po powodzi stulecia z 1997 roku uchwalono w Polsce przepisy, dzięki którym system zarządzania kryzysowego stoi w naszym kraju na wysokim poziomie. Jednocześnie coraz nowsze zagrożenia powodują konieczność regularnego aktualizowania aktów prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego, tak by zapewnianie bezpieczeństwa narodowego było skuteczne.

SŁOWA KLUCZOWE

zarządzanie kryzysowe, sytuacje kryzysowe, zagrożenia kryzysowe

WSTĘP

Zarządzanie kryzysowe jest niezwykle ważnym elementem bezpieczeństwa narodowego. To właśnie ono zapewnia właściwe funkcjonowanie państwa w sytuacji zagrożeń. Aby jednak w pełni zrozumieć jego znaczenie, warto zwrócić uwagę na podstawowe pojęcia związane z tym zagadnieniem, a także przedstawić etapy oraz zasady, którymi należy kierować się podczas zarządzania kryzysowego. Celem niniejszego artykułu będzie omówienie tych kwestii, a ponadto przedstawienie źródeł prawnych dotyczących zarzą-

dzania w sytuacjach kryzysowych oraz zwrócenie uwagi na podstawowe zagrożenia występujące w Polsce. Pozwoli to na ocenę kondycji systemu zarządzania kryzysowego w RP oraz wskazanie ewentualnych kierunków jego doskonalenia.

SYTUACJA KRYZYSOWA

Pojęcie kryzysu ma charakter wieloznaczny oraz zależny od obszaru, którego dotyczy. Może bowiem obejmować zarówno całe państwa, jak i pojedyncze jednostki. Współcześnie mamy do czynienia z kryzysami politycznymi, ekonomicznymi, społecznymi, a nierzadko również militarnymi.

Brak jest uniwersalnej definicji kryzysu, to pojęcie bardzo szerokie, wskazujące na „okres przełomu, moment rozstrzygający, punkt zwrotny, sukces bądź porażkę”⁴. W języku łacińskim słowo *crisis* oznacza ‘punkt krytyczny, kulminacyjny’, odnoszący się do różnych dziedzin funkcjonowania państwa bądź jednostki.

Badacze zajmujący się zagadnieniem bezpieczeństwa państwa wskazują na różne definicje kryzysu. Władysław Kopaliński rozumie go jako czas przełomu, przesilenie bądź decydujący zwrot, który związany jest z długotrwałym zakłóceniem działalności i realizacji celów państwa, co wpływa na naruszenie jego równowagi⁵.

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* wskazano z kolei na kryzys jako na następstwo zagrożenia prowadzącego do znacznego osłabienia lub zerwania więzów społecznych, przy jednoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych. Ponadto określono kryzys jako sytuację, która powstała w wyniku załamania się stabilnego procesu rozwoju, co może w konsekwencji doprowadzić do utraty inicjatywy i konieczności godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków wymagających podjęcia zdecydowanych kroków zaradczych⁶.

Jeszcze inną definicję kryzysu prezentuje Beata Rozwadowska, która rozumie to pojęcie jako nagłe, nieoczekiwane i niepożądane wydarzenie

⁴ Kryzys, [w:] *Słownik wyrazów obcych PWN*, B. Pakosz i in. (red. t.), H. Chociłowska i in. (oprac. hasel), Warszawa 1992, s. 404.

⁵ W. Kopaliński, *Kryzys*, [w:] idem, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 282.

⁶ *Kryzys*, [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, W. Łepkowski (red.), wyd. 4, Warszawa 2009, s. 61.

zakłócające równowagę w organizacji, stanowiące zagrożenie dla jakiegokolwiek sfery działalności człowieka⁷.

Kryzys można rozumieć również jako rozwój wydarzeń zewnętrznych bądź wewnętrznych stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla żywotnych interesów państwa, następujących w szybkim tempie i jednocześnie wymuszających na władzach politycznych natychmiastowe podjęcie nadzwyczajnych działań⁸.

Opierając się na powyższych definicjach, łatwo zauważyć, że charakterystyczną cechą kryzysu jest zaistnienie przełomu, który ostatecznie doprowadza do zmian w funkcjonowaniu jakiegoś podmiotu. Kryzys może mieć mniej lub bardziej dotkliwy przebieg, a także zróżnicowany czas i zakres występowania. Zawsze będzie on jednak prowadził do konkretnego zakończenia bądź rozwoju sytuacji. Kryzys należy bowiem traktować jako naruszenie stanu równowagi prowadzące do powstania dobrych lub złych zmian w funkcjonowaniu danego systemu⁹.

Badacze zagadnień z zakresu bezpieczeństwa zgodnie wskazują, że aby mówić o kryzysie, muszą zaistnieć trzy istotne elementy: presja czasu, zagrożenie oraz zaskoczenie. Najczęściej przyjmowaną klasyfikacją jest podział kryzysów ze względu na kryterium:

- przedmiotowe (np. kryzysy społeczne, polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, militarne);
- podmiotowe (kryzysy zewnętrzne oraz wewnętrzne);
- przestrzenne (kryzysy globalne, międzynarodowe, krajowe, regionalne, lokalne);
- częstotliwości (kryzysy cykliczne, sporadyczne, jednorazowe);
- czasu trwania (kryzysy długoterminowe, krótkoterminowe, incydentalne);
- symptomów zagrożenia (kryzysy nieprzewidywalne oraz przewidywalne);

⁷ B. Rozwadowska, *Public relations w sytuacjach kryzysowych*, Wrocław 2002, s. 65.

⁸ Por. R. Wróblewski, *Wprowadzenie do strategii wojskowej*, Warszawa 1998.

⁹ W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999, s. 69.

- istnienia konfliktów interesów (kryzysy konfliktowe i niekonfliktowe)¹⁰.

Każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, choć nie każda sytuacja kryzysowa jest kryzysem. Sytuacja kryzysowa jest bowiem zagadnieniem nadrzędnym w stosunku do pojęcia kryzysu. Obejmuje ona fazę występującą przed kryzysem, a także fazę po jego wystąpieniu. Kryzys w tym przypadku będzie elementem sytuacji kryzysowej i będzie on stanowił kulminację pewnych nagromadzonych zdarzeń. Sytuacja kryzysowa w przeciwieństwie do kryzysu nie musi stanowić zagrożenia dla życia ludzkiego, lecz jest wyzwaniem dla społecznego poczucia moralności, wartości czy bezpieczeństwa. Sytuacja kryzysowa powstaje wówczas, gdy powszechnie akceptowany stan bezpieczeństwa zostanie naruszony¹¹.

Ryszard Wróblewski definiuje sytuację kryzysową jako „zespół okoliczności wewnętrznych i zewnętrznych wpływających na dany system w ten sposób, że zaczyna się i jest w nim kontynuowany proces jakichś zmian, a rezultatem tych zmian może być jakościowo nowy system lub nowa struktura i funkcja w układzie istniejącym”¹².

Definicja z art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹³ mówi, że „poprzez sytuację kryzysową rozumie się 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”.

Przy dobrze przygotowanych procedurach można podejmować próby przeciwstawiania się zjawiskom kryzysowym i eliminowania negatywnych skutków tych zjawisk. Działanie takie nie może być jednak przypadkowe, lecz aktywne i stałe. Taki specyficzny sposób postępowania został określony mianem zarządzania kryzysowego.

¹⁰ A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012, s. 24.

¹¹ Ibidem, s. 29.

¹² R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 10.

¹³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm.), dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Zarządzanie kryzysowe stanowi ważny element zarządzania wewnętrznym oraz zewnętrznym bezpieczeństwem państwa. W ramach zarządzania kryzysowego podejmowane są działania mające na celu przeciwdziałanie zagrożeniom, przygotowanie uprawnionych podmiotów i ludności na możliwość ich wystąpienia oraz utrzymanie lub przywrócenie stanu równowagi. Zarządzanie kryzysowe jest działaniem planowym i celowym, realizowanym przez uprawnione do tego podmioty na wszystkich poziomach bezpieczeństwa państwa.

Definicja zarządzania zaproponowana przez Jamesa A.F. Stonera, Edwarda R. Freemana i Daniela R. Gilberta mówi, że to „proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania pracy członków organizacji oraz wykorzystania wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów”¹⁴. Na przedstawioną definicję składają się bardzo ważne elementy, które dziś traktuje się jako ogólną zasadę procesu zarządzania, inaczej określane jako podstawowe funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, przewodzenie oraz kontrola. Przez planowanie rozumie się określanie celów oraz sposobu ich realizacji. Organizowanie to z kolei podział zadań i zasobów umożliwiający realizację wcześniej przygotowanych planów. Przewodzenie jest kierowaniem zasobami i środkami w celu wspólnego osiągnięcia zamierzonych efektów. Przez kontrolę rozumie się natomiast monitorowanie przebiegu działań, porównanie wyników działania z wcześniejszymi planami oraz analizę i wprowadzanie korekt¹⁵.

Głównymi celami zarządzania kryzysowego są:

- ocena potencjalnego ryzyka i analizowanie warunków zaistnienia określonego kryzysu;
- zdefiniowanie możliwych wariantów rozwoju kryzysu;
- określanie przewidywanego przebiegu kryzysu;
- podejmowanie zaplanowanych rozwiązań celem zapobiegania potencjalnemu kryzysowi i rozwiązania go;
- ocena zasięgu negatywnych skutków kryzysu;

¹⁴ J.A.F. Stoner, E.R. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 1999, s. 613.

¹⁵ J. Falecki, *Teoretyczne aspekty zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha (red.), Szczytno 2011, s. 56.

- przejęcie kontroli nad kryzysem, a także minimalizowanie szkód oraz strat¹⁶.

Opierając się na powyższych zasadach, warto zwrócić również uwagę na zadania zarządzania kryzysowego. Należą do nich:

- stworzenie założeń w celu rozwiązywania zjawisk kryzysowych i podjęcie działań adekwatnych do powstałego kryzysu;
- wdrożenie działań prewencyjnych;
- zminimalizowanie szkód oraz strat, jakie mogą powstać podczas zjawisk kryzysowych.

OGÓLNE ZASADY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Ogólne reguły administrowania wszelkiego typu organizacji stanowiły fundament dla określenia kluczowych zasad zarządzania kryzysowego, które mają ułatwić realizację zadań przez podmioty wszystkich szczebli zarządzania bezpieczeństwem państwa. Zasady te wynikają bezpośrednio z ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku.

W literaturze odnoszącej się do tego zagadnienia przedstawiono siedem głównych zasad zarządzania kryzysowego. Są nimi:

1. zasada jednoosobowego kierownictwa;
2. zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej;
3. zasada prymatu układu terytorialnego;
4. zasada powszechności;
5. zasada funkcjonalnego podejścia;
6. zasada zespolenia;
7. zasada ciągłości funkcjonowania państwa¹⁷.

Największe znaczenie w zarządzaniu kryzysowym ma zasada jednoosobowego kierownictwa, która polega na powierzeniu kompetencji decyzyjnych jednoosobowym organom. Sprawują one władzę ogólną w danym obszarze kompetencji. Do organów tych należą wójt (bądź prezydent miasta lub burmistrz), starosta, wojewoda oraz premier.

Drugą zasadą zarządzania kryzysowego jest odpowiedzialność organów władzy publicznej. Definiuje ona kwestie odpowiedzialności za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Zasada ta dotyczy organów administra-

¹⁶ Z. Zamiar, L. Wełyczko, *Zarządzanie kryzysowe*, Wrocław 2012, s. 51.

¹⁷ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 15–16.

cji rządowej oraz samorządowej w państwie. Związana jest z podstawową rolą administracji publicznej, a mianowicie z usuwaniem zagrożeń i zapewnianiem bezpieczeństwa władzy administracyjnej¹⁸.

Zasada prymatu układu terytorialnego opiera się na założeniu, że podstawą funkcjonowania państwa jest dostosowanie planu działania do warunków miejscowych na podstawie podziału terytorialnego kraju.

Zasada powszechności zobowiązuje wszystkie podmioty państwa do uczestniczenia w działaniach antykryzysowych.

Zasada funkcjonalnego podejścia polega na podjęciu względnie stałych (zwykle powtarzalnych) i sformalizowanych działań, które mają być ukierunkowane na realizację celów związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem państwa¹⁹.

Zasada zespolenia opiera się na założeniu, że organom władzy (województwie, wójtowi, staroście) nadaje się prawo do rządzenia (według zasad określonych w ustawach) wszystkimi pozostałymi formami administracji zespolonej oraz niezespolonej.

Ostatnią zasadą ogólną zarządzania kryzysowego jest zasada ciągłości funkcjonowania państwa, zgodnie z którą bez względu na stan i okoliczności formy organizacyjne władzy muszą pozostać niezmiennie. Organy państwowe są zatem zobowiązane do realizacji swoich funkcji bez względu na to, czy mamy do czynienia z czasem pokoju, stanem kryzysu czy też wojną.

W procesie zarządzania kryzysowego warto zwrócić uwagę na zasadę adekwatności, zgodnie z którą w pierwszej kolejności podejmuje się działania na najniższych poziomach terytorialnych. Oznacza to, że jeśli na terenie gminy wystąpi zagrożenie, a skutki tego zdarzenia nie przekroczą jej granic, to całość działań antykryzysowych będzie należała do kompetencji wójta (prezydenta miasta, burmistrza). Jeśli jednak skutki tych zdarzeń przekroczą granice gminy, odpowiedzialność spoczywać będzie na staroście. W przypadku, gdy skutki danego zdarzenia kryzysowego będą jeszcze szersze i będą obejmowały cały powiat, zarządzającym pozostaje wojewoda, zaś w przypadku województwa – minister²⁰.

¹⁸ Ibidem, s. 15.

¹⁹ Ibidem, s. 16.

²⁰ A. Żebrowski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 42.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na cztery kluczowe warunki, które powinny być spełniane przez organy władzy publicznej, aby mogły skutecznie działać w ramach zarządzania kryzysowego. Zalicza się do nich:

1. Posiadanie szerokich kompetencji w postaci prawa do egzekwowania władzy nad innymi w sytuacjach kryzysowych. Prawo to powinno regulować kwestie obowiązków władz i organizacji wchodzących w skład administracji publicznej bądź zespołów powołanych specjalnie z powodu sytuacji kryzysowej oraz tych, które powstały z inicjatywy społecznej.

2. Dostęp do baz danych pozwalających na otrzymywanie aktualnych i wiarygodnych informacji. Wiąże się to nie tylko z przetwarzaniem informacji, ale również z podejmowaniem na ich podstawie decyzji oraz wdrażaniem ich w życie.

3. Możliwość oddziaływania na przebieg kryzysów zewnętrznych oraz ich skutki, które wpływają również na stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

4. Posiadanie planów zarządzania kryzysowego, które pozwalają na szybkie ustalenie, kto i za co jest odpowiedzialny, za pomocą jakich sił i środków będą podejmowane działania oraz jakie są podstawy prawne podejmowanych kroków²¹.

ETAPY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Zarządzanie kryzysowe to zgodnie z definicją ustawową wszelka działalność organów administracji publicznej polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli (poprzez zaplanowanie), reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów infrastruktury krytycznej. Innymi słowy, w ustawowej definicji zarządzania kryzysowego wyróżnia się kilka etapów procesu zarządzania: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę.

Etap zapobiegania (prewencji) ma na celu zidentyfikowanie potencjalnego zagrożenia i zredukowanie możliwości jego wystąpienia. Osiąga się to poprzez zmniejszenie ryzyka zaistnienia sytuacji kryzysowej. Działania te odnoszą się m.in. do wzmacniania infrastruktury technicznej oraz poszczególnych jej obiektów bądź też do zwiększenia poziomu inwestycji

²¹ J. Falecki, *Teoretyczne...*, op. cit., s. 60–61.

podnoszących bezpieczeństwo (modernizacja lub budowa wałów przeciwpowodziowych, systemów monitoringu, budowli ochronnych itp.)²².

Drugi etap jest czasem przygotowania wszelkiego typu zabezpieczeń, które mogą zminimalizować szansę na zaistnienie zagrożenia. Działania te obejmują prognozę skutków potencjalnych zagrożeń, gromadzenie sił i środków niezbędnych w czasie kryzysu, opracowywanie planów zarządzania kryzysowego (ochrony cywilnej, planów operacyjnych). Istotna jest również organizacja centrów zarządzania kryzysowego, systemów łączności i komunikacji, systemów ostrzegania i alarmowania, tworzenie baz danych, a także prowadzenie szkoleń specjalistycznych i podnoszących umiejętności²³.

Kolejne działania, odnoszą się już do wystąpienia sytuacji kryzysowej. Mają na celu jak najszybsze opanowanie kryzysu poprzez zwalczanie zagrożeń oraz ich następstw. Istotna będzie w tym przypadku pomoc poszkodowanym. Działania antykryzysowe opierają się na uruchomieniu sił ratowniczych, wykorzystaniu przygotowanych wcześniej planów i procedur, wdrożeniu systemu ostrzegania oraz samoobrony ludności. Podejmowane są również wszelkie czynności z zakresu ratownictwa medycznego. Wtedy też dokonuje się oceny szkód i zabezpieczenia mienia poszkodowanych oraz obejmuje się ochroną psychologiczną najbardziej pokrzywdzonych²⁴.

Ostatnim elementem zarządzania kryzysowego jest odbudowa, która powinna rozpocząć się na końcowym etapie reagowania. Celem odbudowy jest odtworzenie infrastruktury poprzez przywrócenie jej pierwotnego charakteru. Istotą działań podejmowanych w tej fazie jest ponowne uruchomienie obiektów użyteczności publicznej, oszacowanie strat oraz szkód, odtworzenie infrastruktury komunalnej, pomoc poszkodowanym, analiza podjętych działań oraz modyfikacja sposobu reagowania, a także ulepszenie planów i procedur działania²⁵.

Podsumowując: granice występujące pomiędzy poszczególnymi etapami zarządzania kryzysowego są elastyczne, a ich fazy mogą przebiegać jednocześnie. Zarządzanie nie stanowi wyłącznie reakcji na sytuacje kry-

²² Ibidem, s. 20.

²³ A. Żebrowski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 44–45.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem, s. 20–21, 45.

zysowe. Chodzi przede wszystkim o prewencję. Działania mające zapobiegać sytuacjom kryzysowym przyczyniają się do zredukowania negatywnych skutków zdarzeń niebezpiecznych oraz do zmniejszenia sił i środków niezbędnych do wykorzystania, kiedy takie sytuacje będą miały miejsce.

SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

W Polsce po wprowadzeniu zmian ustrojowych z roku 1989 brak było przepisów, które odnosiłyby się bezpośrednio do systemu zarządzania kryzysowego. Państwo w tym zakresie działało na podstawie rozwiązań przyjętych w poprzednim systemie. W tym czasie brakowało zatem sformalizowanych systemów, które pozwoliłyby na profesjonalną koordynację działań administracji, a także wszystkich jednostek wchodzących w skład różnych struktur ratowniczych. Dopiero po powodzi stulecia z roku 1997 zaczęto zauważać braki w koordynacji działań służb ratowniczych oraz to, że nie istnieje skonkretyzowany proces zarządzania kryzysowego. Wystąpienie klęski żywiołowej wywołało konieczność podjęcia działań ustawodawczych w zakresie zarządzania kryzysowego. Przez wiele lat dążono do utworzenia systemu reagowania kryzysowego, podejmowano próby uchwalenia aktów normatywnych adekwatnych do zaistniałych potrzeb. Ostatecznie w kwietniu 2007 roku uchwalono ustawę o zarządzaniu kryzysowym, której głównym celem było utworzenie systemu zarządzania kryzysowego²⁶.

Zgodnie z przyjętymi przepisami wszelkie organy administracji publicznej, służby, inspekcje oraz straże będą w sytuacji kryzysowej postawione w stan najwyższej gotowości. W ustawie ustalono również zadania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, poszczególnych ministrów, wojewodów, starostów oraz wójtów (prezydentów miast bądź burmistrzów) na wypadek wystąpienia takiej sytuacji. Zdecydowano się też na utworzenie zespołów opiniotawczo-doradczych, których zadaniem jest wspieranie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z ustawą polski system zarządzania kryzysowego jest wieloszczeblowy. Składają się na niego:

²⁶ T. Hoffmann, *Ewolucja polskiego systemu zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), Warszawa 2011, s. 55–56.

- organy zarządzania kryzysowego;
- organy opiniodawczo-doradcze właściwe w sprawach inicjowania oraz koordynowania działań, które podejmuje się w zakresie zarządzania kryzysowego;
- centra zarządzania kryzysowego, które pozostają w ciągłej gotowości do podjęcia niezbędnych działań²⁷.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe na terenie kraju jest Rada Ministrów, choć jednocześnie w sytuacjach niecierpiących zwłoki władzę decyzyjną może sprawować również minister do spraw wewnętrznych. W takim przypadku niezbędne jest jednak poinformowanie Prezesa Rady Ministrów o podejmowanych działaniach.

W przypadku wystąpienia zagrożeń o zasięgu ogólnokrajowym przy Radzie Ministrów tworzy się, jak już wspomniano, organ opiniodawczo-doradczy, określany jako Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. W jego skład wchodzi podmioty takie jak:

- Prezes Rady Ministrów (przewodniczący);
- minister obrony narodowej oraz minister spraw wewnętrznych (zastępcy przewodniczącego);
- minister właściwy ds. administracji publicznej;
- minister spraw zagranicznych;
- minister koordynator służb specjalnych (jeśli został powołany);
- inne podmioty powołane zależnie od potrzeb przez przewodniczącego zespołu (są to najczęściej organy administracji rządowej, tj. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

Obowiązki Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zostały opisane w art. 9 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Należą do nich:

- opracowanie propozycji użycia środków i sił niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;
- opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru;
- doradzanie w zakresie koordynacji działań instytucji państwowych, organów administracji rządowej i innych służb;

²⁷ A. Żebrowski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 59.

- opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- opiniowanie sprawozdań końcowych z działań wynikających z zarządzania kryzysowego.

Do obsługi Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego powołane zostało Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Na mocy ustawy pełni ono funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Do jego obowiązków należy:

- monitorowanie zagrożeń;
- planowanie cywilne;
- przygotowanie procedur odnoszących się do zarządzania kryzysowego;
- uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego utworzonych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych;
- w przypadku wystąpienia zagrożenia koordynacja obiegu informacji pomiędzy organami administracji publicznej;
- przygotowanie projektów stanowisk oraz obsługa organizacyjno-techniczna pracy w Zespole;
- organizacja, koordynacja i prowadzenie szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego;
- międzynarodowa współpraca z zagranicznymi organami do spraw zarządzania kryzysowego.

Na szczeblach samorządowych wyróżnia się:

- organy zarządzające – wojewoda, starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta);
- organy opiniodawczo-doradcze – Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego;
- centra zarządzania kryzysowego – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Organ, który jako pierwszy pozyskuje informacje o zaistniałym zagrożeniu, zobowiązany jest do natychmiastowego poinformowania o tym fakcie organów wszystkich szczebli. Jednocześnie jednostka ta jest zobowiązana do przedstawienia swojej oceny sytuacji oraz do informowania o podjętych przez siebie działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego.

PODSTAWY PRAWNE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

Jednym z kluczowych obowiązków państwa prawa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom. W przypadku społeczeństw wysoko-rozwinętych, charakteryzujących się dobrym poziomem organizacji ludność często potrafi sama sprawnie funkcjonować w ekstremalnych sytuacjach. Kluczowe znaczenie mają tu jednak obowiązki należące do organów administracji publicznej, która zobowiązana jest do tworzenia i wdrażania adekwatnych rozwiązań. Istotne jest to głównie z punktu widzenia skutecznego zarządzania kryzysowego²⁸.

W aktach prawnych odnoszących się do zarządzania kryzysowego łatwo dostrzec pozorne rozbieżności. Działalność kryzysowa dotyczy bowiem zarówno zdrowia i życia, jak i środowiska, mienia i infrastruktury, z czego wynika duża liczba aktów prawnych. Wszystkie mogą stać się podstawą prawną zarządzania kryzysowego.

Art. 5 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i przestrzeganie praw człowieka i obywatela. Państwo na mocy ustawy zasadniczej zobowiązane jest również do troski o bezpieczeństwo obywateli i do ochrony dziedzictwa narodowego oraz środowiska przy kierowaniu się zasadami zrównoważonego rozwoju. Głównym zadaniem państwa jest jednak zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom – zapis ten należy traktować jako najważniejszy, będący podstawą dla wszystkich aktów prawnych odnoszących się do zarządzania kryzysowego²⁹.

Zgodnie z art. 38 Konstytucji RP państwo zapewnia prawną ochronę życia każdemu człowiekowi. Przepis ten można odnieść również do procesu zarządzania kryzysowego, który ma na celu ochronę życia poprzez planowanie i realizowanie działań ratowniczych w miejscach wystąpienia klęsk żywiołowych, katastrof i innych zdarzeń stanowiących zagrożenie dla zdrowia lub życia obywateli.

Rozdział XI Konstytucji RP poświęcony został stanom nadzwyczajnym, które wprowadza się w sytuacjach szczególnego zagrożenia. W Polsce wyróżnia się trzy stany nadzwyczajne: stan wyjątkowy, stan klęski

²⁸ Por. A. Bucka, *Podstawy prawne zarządzania kryzysowego w Polsce*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe i działania logistyczne na przykładzie wybranych instytucji*, T. Pokusa, W. Duczmał (red.), Opole 2009.

²⁹ Więcej na temat zarządzania kryzysowego zob. *Zarządzanie kryzysowe*, t. 1: *Uwarunkowania teoretyczne, prawne i organizacyjne*, B. Wiśniewski, B. Kaczmarczyk (red.), Legnica 2012.

żywiolowej oraz stan wojenny. Stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony tylko poprzez ustawę bądź rozporządzenie, które muszą być podane do wiadomości publicznej. Działania podjęte w ramach wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą być adekwatne do stopnia zagrożenia. Powinny one również zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego niezwykle istotne są art. 230 i 232 Konstytucji RP. Pierwszy z nich mówi, że stan wyjątkowy może zostać wprowadzony przez prezydenta na wniosek Rady Ministrów. Może mieć to miejsce w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony zarówno na całym terytorium państwa, jak i w jego poszczególnych regionach na czas nie dłuższy niż 90 dni. Przedłużenie tego stanu może nastąpić tylko raz na wniosek Senatu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

Art. 232 skupia się na przepisach odnoszących się do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, który może zostać ogłoszony w ramach zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej, a także w celu usunięcia ich skutków. Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest przez Radę Ministrów na czas nie dłuższy niż 30 dni na całym terytorium państwa lub jego części. Przedłużenie tego stanu jest możliwe za zgodą Sejmu.

Kolejnym aktem prawnym odnoszącym się do zarządzania kryzysowego jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej³⁰, która zawiera strategiczne modele działań na rzecz bezpieczeństwa państwa o charakterze wewnętrznym oraz zewnętrznym. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego kierowana jest do wszystkich organów administracji publicznej, a także do innych podmiotów, które w jakikolwiek sposób realizują zadania z zakresu bezpieczeństwa. Co istotne, cele tej strategii są zgodne nie tylko z polską konstytucją, ale również z Koncepcją Strategiczną NATO oraz Europejską Strategią Bezpieczeństwa. Zakłada się, że system bezpieczeństwa państwa ma za zadanie zapewnić bezpieczeństwo zarówno wewnętrzne, społeczne i militarne, jak i ekonomiczne oraz ekologiczne. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego stanowi podstawę dla budowania strategii w wielu dziedzinach bezpieczeństwa państwa.

³⁰ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

Ważnymi aktami prawnymi regulującymi kwestie zarządzania kryzysowego są również ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku oraz ustawa z o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2009 roku³¹. Ustalają one odpowiedzialność oraz podział ról organów w sprawach zarządzania kryzysowego, jak również definiują zasady ich działania. Zajmują się także kwestią finansowania zadań wynikających z zarządzania kryzysowego.

Wspominając o wyżej wymienionych ustawach jako głównych aktach prawnych odnoszących się do zarządzania kryzysowego, warto wspomnieć także o rozporządzeniach wydanych na ich podstawie, będących dla nich aktami wykonawczymi.

Tego rodzaju dokumentem jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego³², będące aktem wykonawczym art. 5a ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i określające tryb, sposób oraz terminy sporządzania tego raportu. Raport stanowi podstawę do sporządzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz planów zarządzania kryzysowego jednostek ministerialnych, kierowniczych urzędów centralnych, wojewodów, starostów powiatów oraz wójtów (prezydentów miast, burmistrzów).

ZAGROŻENIA KRYZYSOWE PAŃSTWA

Wraz z rozwojem cywilizacji oraz postępem globalizacji nietrudno zauważyć wzrastającą liczbę nowych zagrożeń, mających zróżnicowany charakter oraz nietypowe źródła. Jednocześnie ludzkość zwiększyła swoje szanse w walce z występującymi zagrożeniami – zarówno w obszarze ich przewidywania, jak i łagodzenia ich skutków. Nie rozwiązuje to jednak problemu ich występowania, gdyż nie wszystkie zagrożenia da się przewidzieć.

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* pojęcie zagrożenia opisane zostało jako „sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia”³³. Biorąc pod uwagę funkcjonowanie państwa, wyróżnia się zagrożenia społeczne,

³¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2009 nr 131 poz. 1076 z późn. zm.).

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. 2010 nr 83 poz. 540).

³³ *Zagrożenie*, [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, op. cit., s. 162.

militarne, ekonomiczne oraz ekologiczne. Ogólna analiza zagrożeń pozwala także na wyróżnienie dwóch głównych kategorii zagrożeń: naturalnych i ekologicznych oraz cywilizacyjnych, powstałych na skutek działalności człowieka oraz awarii technicznych³⁴, które zostaną przybliżone poniżej.

Zagrożenia naturalne i ekologiczne

Do tej kategorii zagrożeń zalicza się zagrożenia biologiczne, atmosferyczne, geologiczne oraz ekosystemu. Mimo zidentyfikowania i zbadania zagrożeń naturalnych ich siła niszczenia sprawia, że zarówno wiedza człowieka, jak i zaawansowana technologia często pozostają wobec nich bezradne.

Powodzie

Jednymi z najczęściej występujących zagrożeń naturalnych są zagrożenia atmosferyczne, które mają związek nie tylko ze zjawiskami występującymi w przyrodzie, ale także z nadmierną ingerencją człowieka w środowisko. Zalicza się do nich intensywne opady (deszczu, gradu, śniegu), powodzie, lawiny, skrajne temperatury, silne wiatry (trąby powietrzne, huragany, tornado), burze i wyładowania atmosferyczne³⁵.

Za zagrożenie najczęściej występujące na terenie Polski uważa się powodzie, które charakteryzują się destrukcyjnym oddziaływaniem zarówno na środowisko, jak i na życie oraz zdrowie człowieka.

Zgodnie z ustawą o prawie wodnym z 2017 roku³⁶ (art. 16 ust. 43) powódź jest czasowym pokryciem wodą terenu lądowego, co jest wynikiem zbierania się dużej ilości wody w ciekach naturalnych, kanałach bądź zbiornikach wodnych.

Powodzie dzieli się ze względu na:

- zasięg: lokalne (dotyczą głównie małych zlewni), regionalne (obejmują przeważnie tylko jeden rejon hydrograficzny), krajowe (występują w kilku regionach hydrograficznych);
- wielkość: duże, średnie, małe;
- czas występowania: wiosenne, letnie, jesienne, zimowe;

³⁴ R. Socha, *Współczesne postrzeganie zagrożeń*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, J. Stawicka, B. Wiśniewski, R. Socha (red.), op. cit., s. 29.

³⁵ A. Żebrowski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 71.

³⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. 2017 poz. 1566).

- sposób powstania: naturalne oraz wywołane czynnikami antropologicznymi (nieprawidłowe gospodarowanie wodami, awarie spowodowane działalnością człowieka).

Powodzie przyporządkowuje się do kategorii klęsk żywiołowych. Ich charakterystyczną cechą jest duża skala występowania, stanowiąca zagrożenie dla zdrowia oraz życia człowieka. Wystąpienie powodzi niejednokrotnie wymusza potrzebę ewakuacji, a także doprowadza do zaistnienia plag owadów i gryzoni, co w konsekwencji może wywołać krajowy kryzys epidemiologiczny. Ponadto w wyniku powodzi zachodzą poważne zniszczenia w obrębie infrastruktury, gospodarstw rolnych i budynków, a to z kolei może prowadzić do problemów w funkcjonowaniu państwa (zamknięcie szkół, obiektów administracji publicznej, szpitali itp.).

Opady atmosferyczne

Kolejnym zagrożeniem o charakterze klimatycznym są opady atmosferyczne, do których zalicza się mżawkę, deszcz, śnieg, a także grad³⁷. Opady deszczu oraz śniegu są powszechnie występującymi zjawiskami, jednak gdy ich intensywność jest zbyt duża, doprowadza to do zaburzeń w życiu społecznym, a także do problemów w funkcjonowaniu państwa.

Obfite opady śniegu przy dużych temperaturach ujemnych także mogą powodować trudności. Niejednokrotnie doprowadzały do poważnych braków w dostawie gazu, wody oraz energii elektrycznej. Duże opady śniegu przyczyniają się również do powstania zasp utrudniających komunikację oraz transport. Mogą być przyczyną powstawania uszkodzeń linii telekomunikacyjnych bądź linii przesyłowych energii elektrycznej. Niebezpieczne jest również zaleganie śniegu na dachach budynków, czego wyraźnym przykładem była katastrofa hali targowej w Chorzowie w roku 2006.

Lawiny

Także lawiny stanowią poważne zagrożenie kryzysowe. W Polsce najczęściej mamy do czynienia z lawinami śnieżnymi, choć w przyrodzie występują również lawiny błotne.

Lawiny śnieżne są wynikiem silnych opadów oraz jednoczesnego zalegania śniegu w górach. Oprócz obfitego śniegu na powstawanie lawin

³⁷ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 24.

mają wpływ: rodzaj podłoża, struktura śniegu, kąt nachylenia zbocza, silny wiatr, silne sygnały akustyczne, nasłonecznienie, a także obecność ludzi i zwierząt³⁸.

Lawiny śnieżne stanowią poważne zagrożenie dla ludzi, środowiska naturalnego, a także infrastruktury turystycznej. Nie mniej tragiczne w skutkach potrafią być osuwiska, lawiny błotne oraz potoki błotno-rumowiskowe, powstające w wyniku długotrwałych i obfitych opadów deszczu.

Ekstremalne temperatury

Kolejnym rodzajem zagrożeń atmosferycznych są ekstremalne temperatury dodatnie oraz ujemne. Silne mrozy przyczyniają się do wymarzenia roślinności (co może doprowadzać do poważnych strat w rolnictwie), a także stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka. W czasie zimy bardzo często dochodzi bowiem do wychłodzenia ciała, a w skrajnych przypadkach do śmierci. Silny mróz powoduje także zakłócenia w komunikacji oraz transporcie publicznym. Często staje się też przyczyną awarii sieci ciepłowniczych, wodociągowych, kanalizacyjnych oraz energetycznych³⁹.

Wysokie temperatury również stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. W Polsce największe temperatury przypadają na okres od lipca do sierpnia. Występowanie trzydziestostopniowych temperatur utrzymujących się przez przynajmniej trzy dni może wywołać u ludzi objawy udaru słonecznego, a w konsekwencji trwałe uszkodzenie mózgu lub nawet śmierć.

Także plony rolnicze mogą poważnie ucierpieć na skutek nadmiernego ciepła. Bardzo wysokie temperatury oraz susza przyczyniają się też do wzrostu zagrożenia pożarowego w lasach⁴⁰.

Požary

Požary stanowią poważne zagrożenie zarówno dla bezpieczeństwa człowieka i jego dobytku, jak i dla środowiska naturalnego. Są one procesem

³⁸ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce. Aktualizacja*, Warszawa, styczeń 2013, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/RCB-Zagro%C5%BCenia-okresowe-w-Polsce-aktualizacja.pdf> (dostęp: 5.05.2018).

³⁹ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, Warszawa 2011, s. 36.

⁴⁰ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Zagrożenia...*, op. cit.

samorzutnego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się ognia, co w konsekwencji doprowadza do poważnych strat⁴¹.

Zagrożenia pożarem spowodowane są wzrostem liczby urządzeń mogących go spowodować oraz materiałów łatwopalnych. I choć współcześnie dysponujemy coraz nowszymi urządzeniami gaśniczymi i systemami przeciwpożarowymi, wciąż niemożliwe jest całkowite zapanowanie nad żywiołem ognia.

Podziału pożarów dokonuje się na podstawie dwóch kategorii: wielkości zjawiska oraz jego źródła. Pod względem wielkości pożary mogą być małe, średnie, duże oraz bardzo duże. Źródła pożarów mogą być natomiast naturalne oraz wynikające z działalności człowieka. W przypadku tych pierwszych dochodzi do samozapłonu spowodowanego najczęściej suszą po długotrwanie występujących wysokich temperaturach. Do tej kategorii należą również pożary spowodowane przez burzę.

Do pożarów wywołanych działalnością człowieka zalicza się umyślne podpalenia, nieumyślne rozproszenie ognia, zwarcia i pożary wywołane wadliwą instalacją elektryczną oraz pożary będące skutkiem wypadków komunikacyjnych⁴². Zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej⁴³ (art. 15) za ochronę w tym zakresie odpowiedzialne są: Państwowa Straż Pożarna, Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa, zakładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, państwowa (miejska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych oraz inne jednostki ratownicze.

Zagrożenia cywilizacyjne – powstałe na skutek działalności człowieka oraz awarii technicznych

Zagrożenia powstałe na skutek działalności człowieka oraz awarii technicznych są niejednokrotnie wynikiem lekkomyślności człowieka, braku odpowiednich zabezpieczeń, jak również nieprzestrzegania podstawowych przepisów bezpieczeństwa. Do tych zagrożeń zalicza się m.in. pożary wyni-

⁴¹ F.R. Krynojewski, S. Mazur, *Podstawy wiedzy o zarządzaniu*, [w:] F.R. Krynojewski, S. Mazur, G. Mikrut, P. Tchorzewski, *Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych*, Katowice 2003, s. 66.

⁴² G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op. cit., s. 60.

⁴³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. 1991 nr 81 poz. 351 z późn. zm.).

kające z działalności człowieka, katastrofy budowlane i transportowe, awarie obiektów przemysłowych oraz działalność przestępczą i terrorystyczną, a także konflikty zbrojne pomiędzy państwami. Szczególnym źródłem zagrożeń, sprzyjającym zwłaszcza działalności terrorystycznej, są zgromadzenia ludności, dlatego również zostaną pokrótce omówione jako swego rodzaju zagrożenie.

Katastrofy budowlane

Katastrofy budowlane zgodnie z definicją ustawową (prawo budowlane) (art. 3) są niezamierzonym oraz gwałtownym zniszczeniem obiektu budowlanego lub jakiegś jego części, a także konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów urządzeń formujących, ścianek szczelnych i obudowy wykopów⁴⁴. Do przyczyn katastrof budowlanych zalicza się:

- nadmiarowe eksploataowanie budowli;
- błędy w wykonaniu budowli;
- błędy w projekcie budowli;
- nadmierne eksploataowanie budowli;
- inne wydarzenia losowe⁴⁵.

W przypadku zaistnienia katastrofy budowlanej najważniejszym elementem akcji ratunkowej zawsze pozostaje ratowanie życia oraz zdrowia ludzi, a także zabezpieczenie obiektu przed ewentualnym pogłębieniem skutków katastrofy.

Katastrofy transportowe

Duża część zagrożeń ma swoje źródło w katastrofach transportowych związanych z transportem samochodowym, kolejowym oraz lotniczym. Najwięcej katastrof dotyczy transportu samochodowego. W ciągu roku ma miejsce wiele wypadków samochodowych, w wyniku których giną lub zostają ranni ludzie. Transport kolejowy mimo dużego bezpieczeństwa podróży ma tendencję spadkową pod kątem popularności. Najbezpieczniejszym środkiem przemieszczania się jest transport lotniczy.

Za główne przyczyny katastrof transportowych uważa się nadmierną prędkość, jazdę niedostosowaną do warunków ruchu, nieprzestrzeżenie

⁴⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.).

⁴⁵ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, s. 70.

przepisów ruchu drogowego, brak ostrożności podczas jazdy oraz niekorzystne warunki pogodowe.

Zgromadzenia ludności

Zgromadzenie ludności (religijne, publiczne, imprezy masowe, tłumy oraz zbiegowiska) nie jest zagrożeniem samo w sobie, ale stanowi istotne źródło zagrożeń bezpieczeństwa oraz porządku publicznego ze względu na dużą liczbę osób przebywających w tym samym miejscu o tym samym czasie.

Jednym z podstawowych praw człowieka w państwach demokratycznych jest wolność zgromadzeń, z zastrzeżeniem, że muszą mieć one charakter pokojowy. Zgrupowania ludzi o innym charakterze (na przykład grupa pseudokibiców demolujących miasto) nie są zgromadzeniem lecz zbiegowiskiem o często niebezpiecznym charakterze. Uczestnikami zgromadzeń nie mogą być osoby posiadające materiały wybuchowe, broń bądź inne narzędzia powszechnie uznawane za niebezpieczne. W zgromadzeniach nie mogą brać również udziału osoby, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację.

Zgromadzenia ludności mogą stać się celem terrorystów, ponieważ ich cechą charakterystyczną jest potencjalnie duża liczba ofiar. Dodatkowo zachętą dla terrorystów może być obecność mediów na imprezach masowych, co daje możliwość szybkiego zyskania rozgłosu, a nawet dokonania zamachu na oczach tysięcy widzów. Imprezy masowe o charakterze sportowym bądź artystyczno-rozrywkowym niejednokrotnie są źródłem zagrożenia porządku publicznego (bójki, konflikty), dlatego wymagają dodatkowej interwencji służb.

Przestępczość zorganizowana

Przestępczość zorganizowana uważana jest powszechnie za zagrażającą bezpieczeństwu państwa. Występuje na całym świecie i dotyczy różnych obszarów życia społeczno-ekonomicznego. W Polsce zjawisko to nasiliło się w krótkim czasie po otwarciu granic w roku 1989. Przestępczości zorganizowanej sprzyja bowiem stały przepływ usług, towarów oraz osób przez granice⁴⁶.

Działalność przestępcza najczęściej opiera się na handlu: bronią, materiałami wybuchowymi, narkotykami, alkoholem, papierosami, lekami

⁴⁶ Ibidem, s. 100.

bądź skradzionymi samochodami, a także na nielegalnej produkcji tych towarów. W ten sposób dochodzi również do obrotu środkami odurzającymi, do przestępstw o charakterze gospodarczym, handlu ludźmi, przemytów, nielegalnego hazardu, terroryzmu itp. Przystępczość zorganizowana opiera się przede wszystkim na zastraszaniach, pobiciach, zabójstwach, szantażach, wymuszeniach, kradzieżach, rozbojach, korupcji, napadach rabunkowych, porwaniach i aktach terroru.

Poprzez powiązania przestępcze z władzą oraz korupcję organizacje przestępcze ułatwiają sobie nielegalną działalność, która wywiera negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Dla przykładu: produkcja narkotyków oraz handel nimi sprzyja powstawaniu zjawiska narkomanii, zaś handel ludźmi to jawne łamanie praw człowieka; handel bronią przyczynia się z kolei do powstania konfliktów zbrojnych, a przemyt papierosów i alkoholu pozbawia budżet państwa sporej części wpływów⁴⁷.

Terroryzm

Za największe zagrożenie spowodowane celową działalnością człowieka w XXI wieku uważa się terroryzm, łączący elementy zarówno militarne, jak i niemilitarne. Do działań terrorystycznych zalicza się coraz bardziej rozpowszechnione zamachy samobójcze, wykorzystywanie broni masowego rażenia oraz uprowadzenia i przetrzymywanie ludności.

Państwa podczas określania swojej polityki bezpieczeństwa powinny brać pod uwagę coraz szybsze rozpowszechnianie się terroryzmu, którego celem są przede wszystkim duże obiekty z dużą liczbą ludności. Terroryści chcą bowiem wywoływać panikę w społeczeństwie i wywierać w ten sposób wpływ na jednostki i ośrodki decyzyjne państw. Zakłada się, że dla terrorystów przemoc jest formą komunikowania swoich ideologii szerszemu gronu odbiorców⁴⁸.

Cyberterroryzm

Cyberterroryzm uważany jest za rodzaj terroryzmu, który w dobie technologii informatyczno-komunikacyjnych staje się coraz większym zagrożeniem.

⁴⁷ Ibidem, s. 101.

⁴⁸ K. Kozłowski, *Terroryzm jako zagrożenie państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Warszawa 2009, s. 301.

Jego skutkiem jest poważne naruszenie bezpieczeństwa ekonomicznego, politycznego i wojskowego. Internet jest dla terrorystów narzędziem rozpoznania operacyjnego i bardzo dobrym źródłem informacji o infrastrukturze krytycznej danego państwa. Zyskane w ten sposób informacje pomagają zaplanować zamach terrorystyczny i dokonać go⁴⁹.

Konflikty zbrojne

Obserwując wydarzenia na świecie, można zauważyć, że niebezpieczeństwo działań militarnych wciąż odgrywa na nim istotną rolę. Głównymi przyczynami powstawania konfliktów militarnych są czynniki ekonomiczne, polityczne, wojskowe, etniczne, wyznaniowe, społeczne i ekologiczne⁵⁰. Zagrożenia militarne mogą przybierać postać akcji zbrojnych, przewrotów wojskowych, blokad militarnych, interwencji zbrojnych, szantażów militarnych, konfliktów lokalnych, starć militarnych itd.⁵¹. Stanowią zagrożenie dla państw, grup etnicznych czy religijnych itd., ale przede wszystkim dla życia i zdrowia ludzi.

ZAKOŃCZENIE

Bezpieczeństwo obywateli powinno być najwyższą wartością dla wszystkich rządzących w krajach demokratycznych. Jego utrzymanie, choć bywa utrudnione w sytuacjach kryzysowych, powinno stanowić centralny punkt działań wszystkich państw. Nie sposób bowiem być państwem prawa bez należytej troski o obywateli. Aby to jednak osiągnąć, niezbędne jest utworzenie aktów prawnych, które będą wprowadzać działania mające chronić i zabezpieczać zdrowie i życie obywateli w dobie potencjalnego kryzysu.

Mając na uwadze polskie akty prawne oraz istniejące procedury działania w przypadku wystąpienia kryzysu, można stwierdzić, że Rzeczpospolita jest należycie przygotowana na tego typu zagrożenia, co zawdzięcza się przede wszystkim przepisom prawnym uchwalonym po powodzi stulecia z roku 1997. Zapisy konstytucyjne, ustawowe oraz wynikające z rozporządzeń pozwalają założyć, że nasz kraj jest należycie przygotowany na wystąpienie sytuacji kryzysowych. Polska już niejednokrotnie dała

⁴⁹ P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa 2003, s. 49.

⁵⁰ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996, s. 58.

⁵¹ *Ibidem*, s. 71.

temu wyraz w trakcie trwania gwałtownych zjawisk pogodowych, które cyklicznie przewijają się przez terytorium RP.

Coraz to nowsze zagrożenia, związane zwłaszcza z terroryzmem i cyberprzestępczością, wymagają nieustannej aktualizacji aktów prawnych regulujących sposoby postępowania w razie ich wystąpienia. Tylko w taki sposób zarządzanie kryzysowe może skutecznie realizować zadania na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

BIBLIOGRAFIA

- Bucka A., *Podstawy prawne zarządzania kryzysowego w Polsce*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe i działania logistyczne na przykładzie wybranych instytucji*, T. Pokusa, W. Duczmal (red.), Opole 2009.
- Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996.
- Falecki J., *Teoretyczne aspekty zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha (red.), Szczytno 2011.
- Gawliczek P., Pawłowski J., *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa 2003.
- Hoffmann T., *Ewolucja polskiego systemu zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), Warszawa 2011.
- Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999.
- Kopaliński W., *Kryzys*, [w:] idem, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000.
- Kozłowski K., *Terroryzm jako zagrożenie państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Warszawa 2009.
- Krynojewski F.R., Mazur S., *Podstawy wiedzy o zarządzaniu*, [w:] F.R. Krynojewski, S. Mazur, G. Mikrut, P. Tchorzewski, *Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych*, Katowice 2003.
- Kryzys, [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, W. Łepkowski (red.), wyd. 4, Warszawa 2009.
- Kryzys, [w:] *Słownik wyrazów obcych PWN*, B. Pakosz i in. (red. t.), H. Chociłowska i in. (oprac. haseł), Warszawa 1992.

- Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007.
- Rozwadowska B., *Public relations w sytuacjach kryzysowych*, Wrocław 2002.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce. Aktualizacja*, Warszawa, styczeń 2013, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/RCB-Zagro%C5%BCenia-okresowe-w-Polsce-aktualizacja.pdf> (dostęp: 5.05.2018).
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Sobolewski G., *Zagrożenia kryzysowe*, Warszawa 2011.
- Socha R., *Współczesne postrzeganie zagrożeń*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, J. Stawicka, B. Wiśniewski, R. Socha (red.), Szczytno 2011.
- Stoner J.A.F, Freeman R.E, Gilbert D.R., *Kierowanie*, Warszawa 1999.
- Wróblewski R., *Wprowadzenie do strategii wojskowej*, Warszawa 1998.
- Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.
- Zagrożenie*, [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, W. Łepkowski (red.), wyd. 4, Warszawa 2009.
- Zamiar Z., Wełyczko L., *Zarządzanie kryzysowe*, Wrocław 2012.
- Zarządzanie kryzysowe*, t. 1: *Uwarunkowania teoretyczne, prawne i organizacyjne*, B. Wiśniewski, B. Kaczmarczyk (red.), Legnica 2012.
- Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012.

AKTY ORAZ DOKUMENTY PRAWNE

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. 2010 nr 83 poz. 540).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. 1991 nr 81 poz. 351 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 1994 nr 89 poz. 14 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2009 nr 131 poz. 1076 z późn. zm.).

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

CITE THIS ARTICLE AS:

J. Piwowarski, B. Piwowarska, J.A. Piwowarski, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa” 2019, nr 36, s. 73–99, DOI: 10.5604/01.3001.0014.1293.

Licence: This article is available in Open Access, under the terms of the Creative Commons License Attribution 4.0 International (CC BY 4.0; for details please see <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the author and source are properly credited. Copyright © 2019 University of Public and Individual Security “Apeiron” in Cracow