

PODSTAWY
NIEMILITARNEGO
ZARZĄDZANIA
KRYZYSOWEGO

SERIA WYDAWNICZA WYDZIAŁU NAUK O BEZPIECZEŃSTWIE
KRAKOWSKIEJ AKADEMII IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO

„BEZPIECZEŃSTWO I OBRONNOŚĆ”

8

PODSTAWY NIEMILITARNEGO ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

PODRĘCZNIK

BOGUMIŁ STĘPLEWSKI

KRAKOWSKA AKADEMIA IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO
WYDZIAŁ NAUK O BEZPIECZEŃSTWIE

2017 BEZPIECZEŃSTWO I OBRONNOŚĆ

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Rada naukowa serii wydawniczej „Bezpieczeństwo i Obronność” Wydziału Nauk
o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Mieczysław Bieniek (Polska), Edward Gruszka (Polska), Boris Dürkech (ONZ),
Janusz Kręcikij (Polska), Sławomir M. Mazur – przewodniczący (Polska),
François Fd Miche (Szwajcaria), Cindy Miller (USA), Monika Ostrowska (Polska),
Eric Pouliquen (Francja), Michal Pružinský (Słowacja), Rastislav Rosinský (Słowacja),
Piotr Sienkiewicz (Polska), Jan Widacki (Polska), Karlheinz Viereck (Niemcy)

Recenzent: dr hab. Wojciech Nyszk

Adiustacja: Urszula Juszczyk

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego nr WNoB/DS/3/2015-KON

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk

Na okładce rewers medalu „Memoria Gratum Facit – Za zasługi dla Wydziału Nauk
o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego” autorstwa
prof. Czesława Dźwigaja – ASP, Kraków

ISBN 978-83-65208-32-3

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2017

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:

Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego



www.ka.edu.pl

Wydawca: Oficyna Wydawnicza AFM KAAFM, Kraków 2017
Sprzedaż prowadzi: e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Druk z materiałów dostarczonych i opracowanych przez
Wydział Nauk o Bezpieczeństwie KAAFM

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	9
-----------------------	---

Część I.

Podstawy metodologiczne zarządzania kryzysowego

Rozdział 1. Wprowadzenie do pojęcia kryzys oraz klasyfikacja sytuacji kryzysowych	13
1.1. Próba zdefiniowania pojęcia kryzysu.....	14
1.2. O definiowaniu terminu „bezpieczeństwo”	20
1.3. Klasyfikacja sytuacji kryzysowych.....	25
Rozdział 2. Podstawy inżynierii zarządzania kryzysowego	33
2.1. Składowe inżynierii zarządzania	33
2.2. Cel i zadania inżynierii zarządzania kryzysowego	36
2.3. Założenia systemów informacyjnych dla potrzeb zarządzania kryzysowego	39
2.4. Zarządzanie wiedzą w zarządzaniu kryzysowym.....	42
2.5. Paradygmaty zarządzania kryzysowego – poziomy analizy systemowej	50
Rozdział 3. Podstawy zarządzania kryzysowego	55
3.1. Uwarunkowania procesu zarządzania	55
3.1.1. Pojęcie zarządzania.....	57
3.1.2. Pojęcie kierowania.....	59
3.1.3. Pojęcie sterowania i regulowania.....	62
3.1.4. Pojęcie dowodzenia.....	66
3.1.5. Pojęcie administrowania.....	65
3.2. Zarządzanie kryzysowe	66
3.3. Modele poznawcze stosowane do opisu systemów zarządzania kryzysowego.....	71
Rozdział 4. Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym.....	75
4.1. Rys historyczny pojęcia ryzyka.....	75
4.2. Zdefiniowanie pojęcia ryzyka	76
4.3. Podejmowanie decyzji w warunkach ryzyka	79
4.3.1. Klasyfikacja czynników ryzyka	80
4.3.2. Wybór metody analizy ryzyka	81

4.4. Strategie zarządzania ryzykiem.....	82
4.5. Próba zdefiniowania ryzyka w zarządzaniu kryzysowym	85
Rozdział 5. Antycypacja w zarządzaniu kryzysowym	91
5.1. Teoria antycypacji w praktyce zarządzania kryzysowego.....	91
5.2. Budowa systemu procedur antycypacji w fazach zarządzania kryzysowego.....	102
Część II.	
Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w Polsce	
Rozdział 6. Uwarunkowania prawne organizacji systemu zarządzania kryzysowego w Polsce	109
6.1. Założenia Ustawy o zarządzaniu kryzysowym	115
6.1.1. Podstawowe założenia ustawy	115
6.1.2. Próba oceny funkcjonalności ustawy	120
6.2. Postawy prawne działań w sytuacjach kryzysowych.....	121
Rozdział 7. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce	125
7.1. Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w Polsce	125
7.2. Planowanie cywilne w Polsce	139
Rozdział 8. Systemy wykrywania i alarmowania.....	145
8.1. Organizacja systemów wykrywania i alarmowania.....	145
8.2. Struktura organizacyjna systemów wykrywania zagrożeń i alarmowania	147
8.3. System bezpośredniego ostrzegania i alarmowania ludności.....	152
8.4. Techniczne możliwości łączności i ostrzegania w zarządzaniu kryzysowym	156
8.5. Rola i zadania mediów w zarządzaniu kryzysowym	160
Rozdział 9. Planowanie kryzysowe.....	163
9.1. Przepisy prawne w planowaniu kryzysowym.....	163
9.2. Fazy sytuacji kryzysowej	165
9.3. Psychologiczne skutki sytuacji kryzysowych.....	171
Rozdział 10. Podstawy zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych..	179
10.1. Współczesne pojęcie logistyki	179
10.2. Podejście logistyczne w zarządzaniu kryzysowym.....	183
10.3. Organizacja zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych.....	188

Część III
Struktury ratownicze i ochrona ludności
w ramach systemu zarządzania kryzysowego

Rozdział 11. Struktury ratownicze w ramach powszechnego systemu ochrony ludności.....	197
11.1. Obowiązki i uprawnienia administracji rządowej i samorządowej w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego	197
11.2. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy (KSR-G).....	202
11.3. Resortowe systemy ratownicze.....	208
11.4. Wojskowe systemy ratownicze	209
11.5. Systemy utrzymania ładu i porządku	216
11.6. Systemy zabezpieczenia granic	219
Rozdział 12. Podstawy zachowania się w sytuacjach zagrożenia... ..	223
12.1. Historia zarządzania kryzysowego w Polsce.....	223
12.2. Zachowanie się w sytuacjach kryzysowych.....	227
Rozdział 13. Zarządzanie kryzysowe w innych państwach	247
13.1. Porównanie organizacji zarządzania kryzysowego w wybranych państwach NATO i współdziałających	247
13.2. Zalety prezentowanych rozwiązań i ich przydatność dla Polski	267
Bibliografia	271
Aneks	281

1. WPROWADZENIE

Poczucie **bezpieczeństwa** jest jedną z podstawowych potrzeb w egzystencji człowieka¹. Takie poczucie bezpieczeństwa stwarza instytucja państwa demokratycznego, które poprzez swoje wyspecjalizowane instytucje i agendy to poczucie powinno zorganizować i zapewnić.

Zaburzenie poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa jest zwykle w społecznym poczuciu wywoływane przez sytuacje kryzysowe, które mogą mieć zasięg ogólnospołeczny – czyli oddziaływanie makro lub dotyczyć sytuacji lokalnych, rodzinnych, indywidualnych – czyli oddziaływanie mikro. Nigdy też, jako społeczeństwo czy jednostka indywidualna, nie będziemy wolni od sytuacji pojawiania się poczucia zagrożenia bezpieczeństwa.

Ten brak pewności jutra, nasilające się stany ryzyka związanego często z niepożądaną eksploatacją przyrody, korzystania nie do końca w sposób rozważny ze zdobyczy cywilizacji (komunikacja, nowe technologie przetwórcze, chemizacja rolnictwa, ocieplanie się klimatu, itp.) rodzi nowe zagrożenia powodujące powstanie sytuacji o znamionach kryzysu, które mogą się objawiać w bezpośrednich skutkach lub być przyczyną dalekosiężnych bardzo niekorzystnych zdarzeń dla społeczeństwa².

Dlatego coraz bardziej dostrzega się potrzebę specjalistycznego przygotowania kadr do zarządzania nazywanego „**zarządzaniem kryzysowym**”, które to kadry będą w sposób wysoce fachowy podejmowały w wyspecjalizowanych strukturach administracji państwowej i samorządowej problematykę:

- przewidywania i definiowania zagrożeń na poziomie kraju, regionu, zakładu,
- planowania zapobiegania zdefiniowanym zagrożeniom dla kraju, regionu,
- organizowania środków i szkolenia wyspecjalizowanych sił do działań ewakuacyjnych, ratowniczych,
- organizowania w sposób profesjonalny działań zapobiegawczych lub ratowniczych,
- odbudowy życia społecznego po likwidacji skutków kryzysu.

Na dzień dzisiejszy brak jest jeszcze rozległej, wyspecjalizowanej literatury, która by w sposób interdyscyplinarny podejmowała tę problematykę, tak by menedżerowie, kierownicy instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo spo-

¹ A. Maslow, *Motivation and Personality*, New York 1954, s. 160.

² Skutki bezpośrednie dotyczą sytuacji zagrożenia objawiających się natychmiastowo (bezpośrednio), natomiast skutki dalekosiężne mogą dotyczyć przyczyn, których wystąpienie, oddziaływanie może nastąpić za kilka/kilkadziesiąt lat – przykładem namacalnym jest globalne ocieplenie, zatrucie mórz, gleby, niszczenie środowiska naturalnego.

teczne dysponowali pragmatycznymi opracowaniami rozwiązywania problemów „zarządzania kryzysowego”, czyli empirycznego porównania z teorią zarządzania wykładanego powszechnie na uczelniach wyższych.

Na dzień pisania tych uwag termin „zarządzania kryzysowego” w Polsce – przynajmniej w obszarze ustawodawczym – jest już pojęciem zdefiniowanym i usankcjonowany aktem prawnym z tego zakresu³.

Autor ograniczony rozmiarami opracowania skupił się na syntetycznym przedstawieniu problematyki „zarządzania kryzysowego” w ukierunkowaniu na zapisy ustawowe, tak by studenci korzystający z niniejszej pracy oswoili się z terminologią, poznali struktury organizacyjne na poszczególnych szczeblach administracji państwowej i samorządów powołanych do działania antykryzysowego oraz poznali zasady opracowania planów działania antykryzysowego w tych strukturach administracji.

Doświadczenia innych państw, które wyciągnęły wnioski z różnych sytuacji kryzysowych o zasięgu lokalnym i ogólnokrajowym wskazują na konieczność rozwoju i doskonalenia systemów ochrony ludności oraz innych instytucji powołanych do zapobiegania tym sytuacjom, a także likwidowania skutków klęski i innych zdarzeń powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego.

W Polsce główny ciężar zadań zapobiegania i likwidowania skutków kryzysów spoczywa na Straży Pożarnej, której specjaliści często zarządzają również obroną cywilną – co siłą rzeczy w potocznym pojęciu zawęży często obszary kryzysów do zagrożeń głównie pożarowych.

Nic bardziej błędnego – przytoczmy tu przykład z wielkiej powodzi w 1997 roku, gdzie dopiero użycie wielu służb (m.in. środków będących w dyspozycji sił zbrojnych) dało w środkowym już biegi Odry skutki pozwalające ograniczyć i opanować wspomnianą powyżej powódź.

Można tutaj również przytoczyć przykłady sytuacji kryzysowych z innych państw, tj. atak terrorystyczny na World Center w Nowym Jorku (11.09.2001), wielka powódź w Nowym Orleanie (29.09.2005; huragan Katrina), atak terrorystyczny w Madrycie (11.03.2004) – pomimo dysponowania wystarczającymi środkami na zapobieganie kryzysom oraz dużych organizacyjnych możliwości tych państw, w których zdarzyły się powyższe sytuacje – to akcje ratownicze były prowadzone w sytuacjach chaosu i improwizacji, a ich końcowym efektem były wielkie straty osobowe i materialne.

Dlatego wielkim wyzwaniem dla naszego systemu ustawodawczego, władz państwowych i samorządowych jest stworzenie wydolnego oraz oszczędnego systemu zarządzania kryzysowego, który pozwoliłby w sposób wysoce efektywny przygotować nasze społeczeństwo do funkcjonowania w warunkach kryzysu oraz zapewnić temuż społeczeństwu możliwości przetrwania w sytuacjach wielkich katastrof.

Narzędziem realizacyjnym dla poprawy tej efektywności w zakresie nowoczesnej metodyki ochrony ludności i infrastruktury jest właśnie m.in. naukowe zarządzanie kryzysowe.

³ 26.04.2007 r. Sejm RP przyjął Ustawę o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

CZĘŚĆ I.

PODSTAWY METODOLOGICZNE
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

ROZDZIAŁ 1.

WPROWADZENIE DO POJĘCIA KRYZYS ORAZ KLASYFIKACJA SYTUACJI KRYZYSOWYCH

Aktualny rozwój cywilizacji, w jakim żyje współczesny człowiek związany jest z coraz liczniejszymi i złożonymi uzależnieniami od wytwarzanej techniki i co za tym idzie od zastosowanych technologii. Współczesne technologie związane są ściśle z: procesami pozyskiwania energii i surowców, przemysłowej produkcji żywności, z coraz bardziej wyspecjalizowanymi usługami, transportem i komunikowaniem się, po coraz bardziej efektywne środki produkcji i walki zbrojnej.

Charakterystyczną cechą stosowanych technologii jest to, że nawet użyte prawidłowo dla potrzeb ludzi mogą stanowić zagrożenie dla bezpośrednich użytkowników lub postronnych populacji w świecie zwierząt i ludzi¹.

Inna cechą stosowanych technologii jest coraz drastyczniejsze naruszanie stanów równowagi w przyrodzie żywej i nieożywionej. Zaspokajanie w sposób niekontrolowany coraz większych potrzeb ludzkich potężnymi środkami wytwórczymi pozwala nam żyć w przekonaniu o panowaniu nad środowiskiem, w którym żyjemy.

Jest to jednak złudne przekonanie, bo doświadczenia ostatnich lat dostarczają coraz więcej dowodów, że społeczeństwo współczesne żyje w stanie ogromnego ryzyka powodowanego, przez nasilające się zjawiska katastrof naturalnych, a także poprzez potęgujące się napięcia społeczne, polityczne, gospodarcze, etniczne, nacjonalistyczne, ideologiczne. Konflikty te wsparte są dodatkowo nowoczesną techniką, co powoduje zupełnie nową jakość tych zagrożeń.

Ustawiczny stan zmienności stanu ryzyka powodowanych przez ww. zjawiska przyrodnicze i społeczno-polityczne powoduje obniżanie się lub zanik poczucia bezpieczeństwa u poszczególnych jednostek ludzkich, grup społecznych lub społeczeństw (na poziomie regionalnym, a nawet globalnym). Każdego dnia doświadczamy konieczności oceny i zdefiniowania sytuacji, które są określane jako **sytuacje (lub zjawiska) kryzysowe**.

¹ Należy tutaj rozumieć skutki odnoszące się do sytuacji znikania z ekosystemu kolejnych gatunków roślin i zwierząt oraz nasilanie się zatrucia gleby i wody, co w łańcuchu pokarmowym oddziałuje bezpośrednio lub pośrednio na człowieka.

Termin **kryzys** stał się wszechobecny w naszym życiu osobistym, zawodowym, społecznym. Zacytujmy tu poglądy prof. A.K. Smutek-Riemera, który twierdzi, że – doszło do kryzysu w pojęciu **kryzys**. Skoro kryzys spotyka nas praktycznie codziennie, na każdym kroku w różnych odcieniach słyszymy codziennie: „kryzys w gospodarce”, „kryzys w państwie”, „kryzys rządu”, „kryzys w EU”, itp. to trzeba się zastanowić nad funkcjonowaniem tego terminu².

Wokół pojęć związanych z terminologią „kryzysu” powstała i funkcjonuje w codziennym użytku cała rodzina słów utożsamianych z nim: **zmięźch, schyłek, rozkład, zanik, przesilenie, punkt zwrotny, przełom, upadek, katastrofa, zagłada, koniec**.

Dla podsumowania tych jakże fragmentarycznych rozważań o zakresie okoliczności w jakich występuje **nasilenie** się zjawisk „kryzysowych”, można pokusić się wstępnie o bardzo ogólne wskazanie podłoża przyczynowego potęgowania się tych zjawisk w dwu równoważnych wymiarach życia społecznego, tj.:

- **kryzys wartości** – brak jest ciągle pełnej kontroli nad przyczynową rzeczywistością zjawisk społecznych,
- **kryzys poznania** – brak jest ciągle pełnych zdolności (możliwości) do kontrolowania i sterowania kryzysem³.

Praktyczne problemy związane z kontrolowaniem zjawisk kryzysowych w dalszym ciągu pozostają bez rozwiązania. Pomimo prób zbadania tematyki brak jest ciągle pełnej wiedzy umożliwiającej diagnozowanie wszystkich zagrożeń kryzysowych oraz narzędzi do skutecznego ingerowania w rzeczywistość zjawiska kryzysu.

Utrata kontroli nad dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością społeczną potęguje zjawiska niekontrolowanego i dramatycznie zróżnicowanego rozwoju cywilizacyjnego opartego głównie na kierowaniu się motywem zysku.

1.1. PRÓBA ZDEFINIOWANIA POJĘCIA KRYZYSU

Przed zdefiniowaniem pojęcia kryzysu koniecznym wydaje się omówienie pojęć związanych z nim, a mianowicie pojęcie: **problemu, wyzwania, zagrożenia, reagowania kryzysowego**.

Problem – to zagadnienie (zdarzenie, sprawa) do rozwiązania; zagadnienie stwarzające trudności, kłopot⁴. Inna definicja określa problem jako: poważne zagadnienie, zadanie wymagające rozwiązania, sprawa lub kwestia do rozstrzygnięcia⁵. Można, więc przyjąć na potrzeby naszych rozważań, że problem to wymagające rozwiązania zagadnienie stwarzające określone trudności.

² A.K. Smutek-Riemer, *Die Krise des Krisenbegriffes*, „Österreichische Militärische Zeitschrift” 1995, Z. 3, s. 274–275.

³ *Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona informacji niejawnych*, red. S. Mazur, Katowice 2003, s. 7–8.

⁴ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 406.

⁵ *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1982, s. 925.

W celu ustalenia poziomu trudności rozwiązania problemu można posłużyć się wzorem jego „określenia”, w którym przyjęto, że prawdopodobieństwo **P** stwarzania owych trudności graniczy z pewnością, można więc przyjąć, że dla i tego zagadnienia:

$$0,9 < P < 1$$

Poziom trudności jest powodowany przez poszczególne, wymagające rozwiązania, sytuacje i może być bardzo zróżnicowany. Zależy on od wielu czynników, na przykład:

- przygotowania systemu na pojawienie się określonego problemu,
- czasu jego trwania,
- częstotliwości jego występowania,
- koincydencji z innymi problemami,
- ważności dziedziny, w której wystąpił, itd.

Wyzwanie – to wezwanie do wzięcia udziału, na przykład w walce, zapasach itp.⁶ Wyzwanie jest dotychczas pojęciem słabo osadzonym wśród pojęć związanych z pojęciem bezpieczeństwa. Jeżeli posłużymy się poziomem bezpieczeństwa państwa to „Strategia obronności RP” do wyzwań (polityczno-militarnych czasu pokoju), w obliczu których stoi Polska, zalicza wymagania i potrzeby wynikające z rozwoju sytuacji w otoczeniu Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Niektórzy znawcy problemu podejmując próby zdefiniowania tego pojęcia, twierdzą, że wyzwanie to:

- niezbywalna potrzeba wymagająca sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań⁸,
- potrzeba podjęcia działań wobec zjawisk mogących wywołać zagrożenie lub rodzących szansę dla podstawowych interesów danego podmiotu (państwa, narodu, grupy państw)⁹.

Uwzględniając powyższe spostrzeżenia, pojęcie wyzwanie należy traktować jako możliwość pojawienia się problemu, przy czym prawdopodobieństwo jego wystąpienia nie jest zbyt duże. Można, więc przyjąć, że wyzwanie to wymagająca rozwiązania sytuacja, w której istnieje małe prawdopodobieństwo wystąpienia zagadnienia stwarzającego trudności. Wyzwania zazwyczaj nie stwarzają dużych trudności dla państwa (organizacji), mogą one jednak oddziaływać poprzez swoją rozległość, długotrwałość, dotykane szczególnie ważnych dziedzin, itp. Należy im przeciwdziałać i to zanim przekształcą się w zagrożenia¹⁰.

⁶ *Słownik poprawnej polszczyzny*, Warszawa 1982, s. 936.

⁷ *Strategia obronności RP*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 23.05.2000 r., s. 2.

⁸ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Warszawa 1997, s. 5.

⁹ W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999, s. 10.

¹⁰ T. Leszczyński, *Kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie podstawowe pojęcia i definicje*, http://www.pl2.pl/publikacje/art1_2004.pdf.

Zagrożenie – jest postrzegane jako pewien **stan psychiczny** lub świadomościowy, wywołany postrzeganiem zjawiska, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej perspektywy jako czynnik obiektywny powodujący określone stany niepewności i obaw¹¹. Stan zagrożenia to sytuacja, w której pojawia się wysokie prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Zwykle przyjmuje się dwie dziedziny jako podstawowe, w których występują określone rodzaje zagrożeń, wyróżnia się zagrożenia **militarne i niemilitarne**.

Wśród zagrożeń niemilitarnych w literaturze przedmiotowej wyróżnia się zagrożenia:

- polityczne,
- gospodarcze,
- psychospołeczne,
- ekologiczne,
- wewnętrzne i inne¹².

W innych źródłach na powyższy temat można też spotkać klasyfikacje zagrożeń, że zagrożenia polityczne łączy się z militarnymi i dokonuje nieco innego podziału: na zagrożenia polityczno-militarne oraz niemilitarne¹³. Powyższe definicje można zastąpić objaśnieniem, że: *zagrożenie to wymagająca rozwiązania sytuacja, w której istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia zagadnień(ia) stwarzającego określone trudności*.

Takie podejście pozwala traktować zagrożenia jako możliwość wystąpienia problemów, przy czym przyjmujemy, że prawdopodobieństwo ich pojawienia się jest bardzo duże. Dla dalszych rozważań można przyjąć, że prawdopodobieństwo i zagadnienie stwarzające trudności jest określone zależnością:

$$0,5 < P < 1$$

Reagowanie kryzysowe – w myśl przytoczonych powyższych rozważań to rozwiązywanie problemów i pokonywanie trudności zaistniałych w wyniku wystąpienia kryzysu. Potocznie bardzo często reagowanie w sytuacji kryzysowej jest utożsamiane z reagowaniem kryzysowym. Reagowania kryzysowego nie można mylić z reagowaniem w sytuacji kryzysowej. Kryzys w węższym znaczeniu jest etapem sytuacji kryzysowej, więc reagowanie w sytuacji kryzysowej obejmowane jest również reagowaniem kryzysowym.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można przyjąć, że kierowanie reagowaniem kryzysowym jest procesem, w którym decydent przyczynia się do rozwiązywania przez obiekt kierowania (instytucja kierowania, zarządzania) proble-

¹¹ S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.

¹² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 89.

¹³ Klasyfikacja ta wynika z faktu wstąpienia Polski do NATO, które w swoich poglądach na bezpieczeństwo od początku swego istnienia łączyło zagrożenia polityczne z militarnymi oraz z utworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej na mocy traktatu z Maastricht.

mów i pokonania trudności zaistniałych w wyniku wystąpienia kryzysu. W większości sytuacji kryzysowych propozycje decyzji są wypracowywane przez zespoły ekspertów i doradców (sztaby kryzysowe), zaś ostateczne decyzje podejmowane są przez upoważnionych kierowników.

Reagowanie kryzysowe jest realizowane w oparciu o system¹⁴ reagowania, który jest tworzony jako zbiór specjalistycznych organów¹⁵ (sił i służb ratowniczych) przeznaczonych do rozwiązywania problemów i pokonywania trudności zaistniałych w wyniku wystąpienia kryzysu (wraz z organami kierowniczymi) oraz powiązań (relacji) informacyjnych pomiędzy nimi, a ich działanie jest uregulowane przez system rozwiązań prawnych¹⁶.

Podjmując się więc dalszych rozważań nad pojęciem **kryzys** musimy sobie zdać sprawę, że z uwagi na jego wieloznaczność oraz zróżnicowanie poglądów (źródeł) na temat jego postrzegania spotkamy się z dużą ilością jego definicji. To zróżnicowanie treści definicji wynika głównie z różnych koncepcji struktur systemów bezpieczeństwa, a tym samym zasad ich wykorzystania i działania. Dla przedstawienia zróżnicowania poglądów na temat znaczenia terminu **kryzys** poniżej są przytoczone przykłady definicji:

A. Definicja encyklopedyczna:

Pochodzenie semantyczne słowa „**kryzys**”, wywodzi się z języka greckiego *krisis* – **przesilenie** i oznacza moment przełomowy, rozstrzygający, punkt zwrotny. Pojęcie to pojawia się na gruncie wszystkich dziedzin życia człowieka i społeczeństw¹⁷.

B. Zapisy ustawowe:

Kryzys to sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapobiegania lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych – dotyczy to stanu: klęski żywiołowej, wyjątkowego, wojennego – przewidzianych w Konstytucji¹⁸.

¹⁴ System – to wyodrębniony z otoczenia zbiór elementów materialnych lub abstrakcyjnych mających wzajemne powiązania wewnętrzne i rozważanych z określonego punktu widzenia jako całość. Według: *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981, s. 609.

¹⁵ Organ – tutaj: wyodrębniona jednostka organizacyjna aparatu państwowego, pełniąca określone funkcje w dziedzinie życia społecznego, np. organ administracyjny, sądowy, władzy państwowej, ścigania, wymiaru sprawiedliwości. *Słownik języka polskiego...*, t. 2, s. 539.

¹⁶ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26.04.2007 r., Dz.U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.

¹⁷ *Encyklopedia WIEM*, na podstawie *Popularnej encyklopedii powszechnej*, www.fogra.com.pl.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6.04.1997 r., art. 228, ust. 1. Definicja ta została powtórzona w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 26.04.2007 r., Dz.U. Nr 89, poz. 590.

C. Wybrane definicje odnoszące się do kryzysu¹⁹:

- zaburzenia w życiu gospodarczym, faza koniunktury, czyli falowego ruchu zbytu produktów wewnątrz pewnego obszaru lub na rynku światowym (M. Arcata, *Nowoczesna encyklopedia*, Warszawa 1937),
- okres przełomu, przesilenia, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego (W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2000),
- decydujący moment, okres szczególnych trudności (*The Oxford Minidictionary*, 1988),
- sytuacja poważnego zagrożenia, trudności lub niepewności, będąca często wynikiem nieporozumień politycznych (*Dictionary of English*, Longman, 1992),
- sytuacja nierównowagi popytu i podaży (*Dictionary of English*, Longman, 1992),
- sytuacja towarzysząca wielkim zmianom (Palmeri. Dyrektor CEP²⁰ NATO. Wystąpienie podczas warsztatów w Sztokholmie w 1998 r.),
- sytuacja krajowa lub międzynarodowa, w której istnieje zagrożenie dla priorytetów, interesów lub celów zaangażowanych stron (Podręcznik NATO),
- zestaw gwałtownych i nieuniknionych zdarzeń, które powodują wzrastający wpływ sił destabilizujących w ogólnym systemie międzynarodowym lub w każdym jego podsystemie na poziomie powyżej akceptowanej normy, to jest powyżej wartości przeciętnej, a prawdopodobieństwo wystąpienia przemocy w systemie narasta (Podręcznik NATO),
- konsekwencje wzajemnego oddziaływania dwu lub więcej rządów państw suwerennych, będących w poważnym konflikcie, krótkiej, ale rzeczywistej wojny lub skutki percepcji niebezpieczeństwa jako wysokiego prawdopodobieństwa wybuchu wojny (Podręcznik NATO).

D. Definicje z obszaru bezpieczeństwa militarnego:

- kryzys to sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożącego utratą inicjatywy i konieczności godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagających podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych²¹,
- kryzys to takie zjawisko, którego przewidywane skutki mogą nadać organizacji nowy jakościowy wymiar, a więc przekształcić diametralnie istniejący stan rzeczy tworząc de facto nową jakość organizacyjną (organizacja nowa, choć funkcjonująca na bazie poprzedniej, np. po zmianie zasadniczych celów organizacji, systemu preferowania wartości albo radykalnej zmianie struktury organizacyjnej lub przebiegu i wartości procesów dynamicznych zachodzących w tej strukturze)²².

¹⁹ Na podstawie J. Gołębiowski, *op. cit.*, s. 19–20.

²⁰ *Civil Emergency Planning* – cywilne planowanie kryzysowe.

²¹ *Słownik i terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 62.

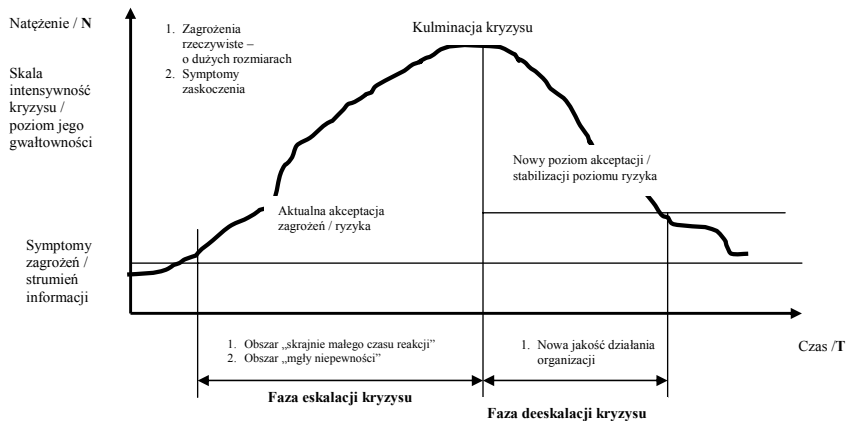
²² C. Rutkowski, A. Kasprzewski, *Siły Zbrojne w sytuacji kryzysowej*, Warszawa 1996, s. 71.

Z prezentowanych powyżej definicji można wyodrębnić grupę cech charakteryzujących powstanie i przebieg cyklu kryzysowego (kryzysu):

- powstałe zagrożenie jest rzeczywiste; o tak wystarczająco ważnym znaczeniu dla otoczenia, że skłania do podjęcia pilnych działań zaradczych – pilność tych działań jest tworzona przez rozmiar zagrożeń i ich natychmiastowość,
- powstałe zagrożenie jest niespodziewane i tylko takie może się przekształcić w kryzys,
- powstaje sytuacja „skrajnie małego czasu reakcji” – wynikająca zwykle z faktu niespodziewanego zagrożenia,
- tworzy się stan „mgły niepewności” – brak jest pełnej informacji, istnieją liczne niewiadome i tworzenie się w związku z tym kompleksu nieprzewidywalnych interakcji w podejmowanych działaniach,
- przebieg kryzysu ma cechę nasilania (potęgowania) się w czasie do momentu jego kumulacji (przesilenia się),
- występuje zjawisko tworzenia się nowej jakości w organizacji – celów i wartości w działaniu, powstają nowe efektywniejsze przebiegi organizacyjne odporne na sytuacje kryzysowe.

Powyższe współzależności prezentuje poniżej schemat ideowy rozwoju i przebiegu kryzysu.

Rys. 1. Charakterystyka przebiegu kryzysu



Źródło: opracowanie własne.

Analizując dalej treść przytoczonych powyżej definicji widzimy konieczność ciągłego monitorowania zdefiniowanych zagrożeń by nie stracić nad nimi kontroli, tj. momentu wejścia w sytuację kryzysową. Ponadto z treści prezentowanych powyżej definicji wynika, że kryzys jako zjawisko jest determinowany przez grupę parametrów:

- zaburzenia, załamanie,
- przełom, przesilenie,

- zwrot, utrata inicjatywy,
- braki w zaopatrzeniu, trudności
- naruszenie stanu równowagi, regres, szczególne trudności,
- zagrożenie dla priorytetów, interesów lub celów,
- niepewność zmiany, napięcia, destabilizacja w uzyskaniu konsensusu,
- utrata kontroli nad przebiegiem zdarzeń,
- prawdopodobieństwo wystąpienia przemocy z użyciem sił zbrojnych, działania destrukcyjne, wojna,
- nowy jakościowy wymiar, radykalna zmiana struktury organizacyjnej.

Już pobieżny rzut oka na prezentowane parametry i porównanie ich z codzienną informacją, jaką otrzymujemy od mas-mediów pozwala zauważyć, że praktycznie od zakończenia II wojny światowej żyjemy w permanentnym kryzysie, co paradoksalnie powoduje, że uznajemy to za stan normalny i akceptowalny (tak uważa ponad 50% ludzi).

Z kryzysami mamy więc do czynienia codziennie, co rodzi zróżnicowane postawy i zachowania dużych grup społecznych i tak najogólniej:

- jedna grupa daje sobie z tym radę i bez stresu towarzyszącego tym zagadnieniom mieliby trudności w adaptacji do otoczenia,
- inni wymagają pomocy z różnych przyczyn, przy czym najczęściej z wygodnictwa, niezaradności, nieudolności, braku inicjatywy, braku wiedzy i doświadczenia, oraz fatalnych nawyków, itd.

Przedstawiona powyżej terminologia pojęcia kryzysu nie wyczerpuje jego zasięgu oraz obszarów, w których się on przejawia/występuje, jest tylko przyczynkiem do opisu sytuacji i zdarzeń, gdzie może on wystąpić i jaki może mieć zasięg oraz skutki gospodarcze, polityczne, ideologiczne, a nawet naruszyć równowagę w ekosystemie np. regionalnym.

1.2. □ DEFINIOWANIU TERMINU „BEZPIECZEŃSTWO”

Bezpieczeństwo jest pojęciem bardzo trudno definiowalnym, ze względu na wieloaspektowość i jego często subiektywne postrzeganie. Występuje ono w wielu dziedzinach działalności ludzkiej, naukowej i technicznej²³.

Pod pojęciem **bezpieczeństwa** wg słownika języka polskiego rozumiemy „stan nie zagrożenia, spokoju, pewności”²⁴. Jest to jednak bardzo ogólny zapis, który można odnieść do wartości wielorodzajowych, jako zjawisko: społeczne, polityczne, kulturowe, prawne, ekologiczne, militarne i jako czynnik jednostkowo egzystencjalny i życiowo indywidualny²⁵.

Pojęcie bezpieczeństwa trzeba inaczej rozpatrywać na poziomie jednostki, a inaczej na poziomie np. ogólnonarodowym, czy branżowym.

Na poziomie jednostki bezpieczeństwo kojarzy się ze spokojem, posiada-

²³ J. Józwiński, K. Ważyńska-Fiok, *Bezpieczeństwo systemów*, Warszawa 1993, s. 9–10.

²⁴ *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, s. 147.

²⁵ J. Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość refleksyjno-aksjologiczna i etyczna*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Kraków 2000, s. 46–52.

niem zatrudnienia i związanego z tym źródłem utrzymania, brakiem poważnych trosk i zagrożeń, poczuciem szczęścia osobistego i rodzinnego oraz dobrego stanu zdrowia.

Na poziomie rozważań wyższych tj. poczucia bezpieczeństwa narodowego jest to kojarzone z pozytywnymi trendami w gospodarce, wiarygodnością elit władzy, znaczeniem gospodarki i kraju w świecie oraz ze stabilizacją polityczną i pokojem.

Pragnienie zaspokojenia poczucia bezpieczeństwa było główną przyczyną tworzenia się państwowości. Patrząc historycznie na metody zaspokajania tej potrzeby ludzkiej można wyodrębnić dwa główne podejścia:

- 1) **historyczne** – charakteryzujące się zaspokajaniem poczucia bezpieczeństwa dla społeczeństw narodowych głównie za pomocą siły (przeważnie zbrojnej). Anachronizm tego myślenia został zrewidowany przez zjawisko terroryzmu z przełomu XX/XXI (główny sztandarowy przykład zjawiska terroru – to atak 11.09.2001 na wieże World Trade Center w Nowym Jorku);
- 2) **epoki globalizacji** – gdzie punkt ciężkości przesuwa się z akcentów militarnych na cywilne, związane z kategoriami ekonomicznymi, politycznymi, społecznymi, socjalnymi i zdrowotnymi. Retoryka oparta na słowach: walka, przeciwdziałanie, zwalczanie jest zastępowana przez terminologię: zapobiegania, sterowania procesami, przygotowaniu się na zagrożenia, reagowaniu adekwatnym i programach odbudowy.

Jednak podstawy poczucia bezpieczeństwa są budowane na samym dole społecznej struktury organizacyjnej, tj. rodziny, gminy. We wszystkich nowoczesnych demokratycznych krajach podstawowym szczeblem samorządu jest gmina, która jako podstawowe ogniwo samorządu odgrywa zasadniczą rolę w organizowaniu i zabezpieczaniu potrzeb życia społecznego dla stosunkowo niewielkich grup ludzkich.

Wyższe szczeble samorządu związane są już z realizacją celów politycznych i historycznych, rozwijania kultury i tradycji, realizacji projektów i interesów ekonomicznych, co powoduje tworzenie się zróżnicowanych konfiguracji powiązań i zależności.

Na poziomie państwa bezpieczeństwo budowane jest w powiązaniu ze strategicznymi uwarunkowaniami międzynarodowymi. Nadrzędnym celem strategii bezpieczeństwa państwa w skali narodowej i ponadnarodowej jest jego przetrwanie w zakresie:

- suwerenności i zwartości terytorialnej,
- utrzymania stabilności politycznej i gospodarczej,
- zagwarantowania przestrzegania demokracji i praw człowieka,
- przestrzegania zasad gospodarki wolnorynkowej,
- utrzymania współpracy (integracji) regionalnej – wewnętrznej i ponadnarodowej,
- utrzymania państwa w nurcie pozytywnego postępu cywilizacyjnego.

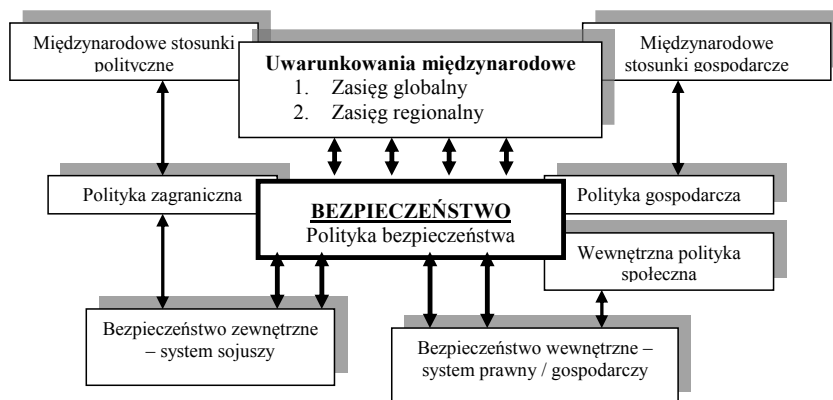
Realizacja tych celów wymaga od elit politycznych dużych umiejętności prowadzenia gry politycznej z sąsiadami w sposób taki by zachować równowagę polityczną, gospodarczą i militarną regionu, kontynentu oraz świata. Procesy bez-

pieczeństwa coraz bardziej są związane ze zjawiskiem ich globalizacji. Poczynania regionalne wpływają na rezultaty poczynañ w innych częściach świata. Jest to proces obiektywny spowodowany potęgującymi się powiązaniem politycznymi, gospodarczymi, kulturowymi.

Bezpieczeństwo jest realizowane przez politykę bezpieczeństwa państwa – główny filar ogólnej polityki danego kraju. W szeroko rozumianym systemie bezpieczeństwa państwa można wyróżnić następujące, ściśle skorelowane ze sobą, **podsystemy**, które spełniają następujące role:

- podsystem bezpieczeństwa **politycznego** – ma na celu ochronę interesów państwa metodami politycznymi,
- podsystem bezpieczeństwa **gospodarczego** – ma na celu chronić rozwój gospodarczy kraju,
- podsystem bezpieczeństwa **militarnego** – ma na celu zapewnić obronę w wypadku konfliktu zbrojnego czy wojny,
- podsystem bezpieczeństwa **publicznego** – ma na celu zapewnić porządek konstytucyjny, ochronę przed zjawiskami kryminogennymi, sytuacjami kryzysowymi, zagrożeniami środowiska oraz zapewnić porządek publiczny,
- podsystem bezpieczeństwa **socjalnego** – ma na celu zapewnić podstawowe warunki do godnej egzystencji człowieka – obywatela.

Rys. 2. Ogólna charakterystyka aspektów bezpieczeństwa



Źródło: opracowanie własne.

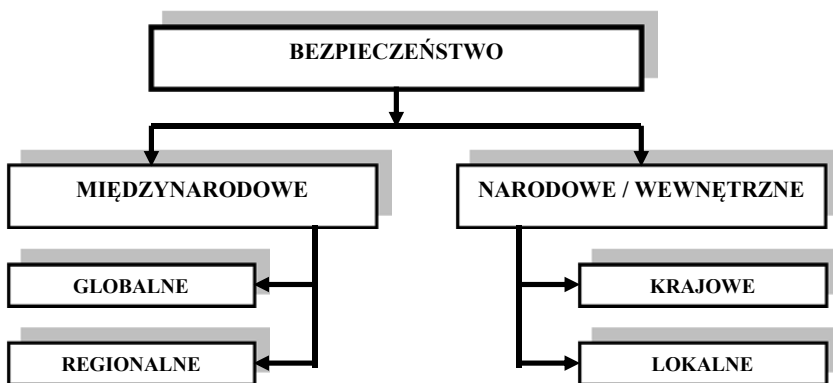
Bezpieczeństwo nie da się oddzielić od człowieka, rodziny, społeczności lokalnej, terytorium, narodu, regionu czy ludzkości w skali globalnej. Bezpieczeństwo jest jedno i niepodzielne, ale można je uwzględnić biorąc pod uwagę terytorium i jego charakter.

W tak widzianym systemie bezpieczeństwa funkcjonuje wiele podmiotów – zaczynając od organów władzy, administracji rządowej i samorządowej, kończąc na instytucjach, przedsiębiorstwach i poszczególnych obywatelach. Istnieje więc problem właściwego formułowania celów i zadań, przypisywania ich odpowiednim podmiotom wykonawczym, koordynacji tych działań w przestrzeni i czasie.

Postulat, że zadania muszą być ściśle powiązane z uprawnieniami decyzyjnymi należy uznać za słuszny. Na przykład nie może, kto inny mianować (powoływać) na określone stanowiska, a kto inny odpowiadać za wykonywanie przez te osoby zadań.

Poglądowy podział tych aspektów, tj. terytorium i charakteru obrazuje poniższy rysunek.

Rys. 3. Ogólna klasyfikacja rodzajowa bezpieczeństwa



Źródło: J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu. Materiały z konferencji*, Szczecin 2003.

Z punktu widzenia działalności menedżerskiej w gospodarce rynkowej można wymienić jeszcze bardziej szczegółowe aspekty bezpieczeństwa, które należy uwzględniać w zarządzaniu strategicznym każdej instytucji, podmiotem gospodarczym²⁶:

- bezpieczeństwo ekonomiczne,
- bezpieczeństwo finansowe i bankowe,
- bezpieczeństwo prawne,
- bezpieczeństwo jako wartość,
- bezpieczeństwo w turystyce,
- bezpieczeństwo trafnych decyzji,
- bezpieczeństwo edukacyjne,
- bezpieczeństwo modelowania i projektowania technologicznego,
- bezpieczeństwo interpersonalne,
- bezpieczeństwo psychologiczne,
- bezpieczeństwo regionalne,
- bezpieczeństwo informatyczne,
- bezpieczeństwo ekologiczne,
- bezpieczeństwo cywilne, osób i mienia,

²⁶ P. Tyrała, *Zarządzanie bezpieczeństwem w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, *op. cit.*, s. 23.

- bezpieczeństwo publiczne,
- bezpieczeństwo państwowe,
- bezpieczeństwo polityczne,
- bezpieczeństwo obronne,
- bezpieczeństwo socjologiczne,
- bezpieczeństwo międzynarodowe,
- bezpieczeństwo mniejszości narodowych i obcokrajowców,
- bezpieczeństwo socjalne,
- bezpieczeństwo zdrowotne i sanitarne,
- bezpieczeństwo informacji i danych,
- bezpieczeństwo przestrzeni powietrznej i morskiej,
- bezpieczeństwo surowcowe,
- bezpieczeństwo transportowe i komunikacyjne,
- bezpieczeństwo żywnościowe,
- bezpieczeństwo energetyczne,
- sytuacje kryzysowe i terroryzm,
- inne aspekty bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo jest **wartością poza ideologiczną**. Może ono być w pełni zagwarantowane dla ogółu obywateli tylko przez złożony, wielokierunkowy i wielopłaszczyznowy system funkcjonowania państwa. Bezpieczeństwo powinno być zarządzane nowoczesnymi metodami, np. za pomocą narzędzi właściwych nowoczesnym technikom zarządzania, jak: controlling²⁷, zarządzanie wielopasmowe²⁸, foresight²⁹ – które to techniki w swych założeniach metodologicznych w obszarze zarządzania oparte są na rozwiniętych metodach planowania i antycypacji

Podstawą bezpieczeństwa ogólnego jest posiadanie pożądanej zdolności obronnej. Zdolność taka powinna być budowana dla zapewnienia odpowiedniego, stosownego do potencjalnego zagrożenia i miejsca zajmowanego w koalicji obronnej, oraz potencjału ekonomiczno-obronnego. Nie jest to tylko problem konkretnej opcji politycznej, która wygrała wybory w demokratycznym systemie władzy, ale problem ten powinien być ponadczasowy i ponad polityczny.

Wę współczesnym pojęciu „**bezpieczeństwo oznaczać będzie funkcjonowanie społeczeństw w granicach akceptowanego poziomu ryzyka i obejmuje całokształt rozwiązań praktycznych, ukierunkowanych na wyeliminowanie lub zminimalizowanie ryzyka zagrożeń wszystkich ich typów lub skutków**”.

Budowanie poczucia bezpieczeństwa – będziemy tutaj rozumieć jako zapobieganie przyczynom powstawania **kryzysów**; ma ono wielowątkowy charakter i działania z tym związane obejmują podejścia o charakterze **konceptualnym i funkcjonalnym**.

²⁷ P. Tyrała, B. Stęplewski, *Controlling nowoczesną metodą zarządzania strategicznego*, Toruń 2004, s. 9–14.

²⁸ K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego*, Warszawa 2005.

²⁹ P. Kopyciński, Ł. Mamica, *op. cit.*

Podejście **konceptualne** akcentuje metodykę zapobiegania kryzysom wg modelu, który jest realizowany maksymalnie na najniższym poziomie – tj. podmiotu, którego dotyczy:

- ochrona bezpieczeństwa ludności powinna być realizowana przez administrację i samorząd już na poziomie gminy, powiatu. Organy administracji i samorządu na poziomie województwa, państwa spełniają zadania stratega z odwodami i zapasami oraz organizatora i koordynatora działań ratowniczych dla sytuacji kryzysowych o wielkim zasięgu,
- ochrona bezpieczeństwa terytorium powinna być realizowana przez militarne i poza militarne instytucje, których działanie w aspekcie politycznym winny być skoordynowane przez naczelne organy władzy państwowej,

Podejście **funkcjonalne** akcentuje metodykę zapobiegania kryzysom wg zasad, które ograniczają się do zapewnienia bezpieczeństwa ludności i w działaniu tym można wyróżnić:

- działalność podstawową polegającą na: rozpoznaniu zagrożeń, zapobieganie im, wykrywanie przyczyn powstawania sytuacji kryzysowych, określanie zasięgu zagrożeń, ochrona ludności, organizacja akcji ratowniczych,
- działalność związaną z kierowaniem systemem ochrony/ratownictwa – polegającą na: formułowaniu metodyki prognozowania zagrożeń, strategii ochrony ludności i jej mienia, taktyki działania jednostek organizacyjnych w systemie ratownictwa oraz organizowanie tych działań w ujęciu czynnościowym i rzeczowym (przewodzenie, kontrolowanie, decydowanie),
- działalność pomocniczą, wspomagającą działalność podstawową oraz kierowanie systemem bezpieczeństwa – nabór i dobór kadr, ich szkolenie, zabezpieczenie logistyczne, itp.

Przytaczane powyżej definicje powinny dać czytelnikowi podstawowe pojęcie o zakresie prezentowanych rozważań w prezentowanym materiale.

1.3. KLASYFIKACJA SYTUACJI KRYZYSOWYCH

Niemiecki socjolog Ulrich Beck w latach 80. XX wieku postawił tezę, że po epoce społeczeństwa industrialnego nastąpiła epoka „społeczeństwa ryzyka”³⁰. Cechą charakterystyczną tej epoki jest nie tylko wzrost poziomu ryzyka i szybkości przemieszczania się i rozprzestrzeniania jego źródeł/nośników, lecz przede wszystkim powszechna społeczna świadomość wzrostu ilości zbiorowych zagrożeń/sytuacji kryzysowych, która to świadomość jest kształtowana głównie przez media elektroniczne i prasę³¹.

W dynamice działań związanych z sytuacją kryzysową wymagane jest by dostarczanie informacji przez media dla społeczeństwa odbywało się w sposób rze-

³⁰ U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka*, Warszawa 2002, s. 23–28.

³¹ J. Besala, *Żywioty sterują historią*, „Focus” 2002, nr 4 (79), s. 62–67; J. Kardas, *Media w edukacji obronnej*, [w:] *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, red. J. Kunikowski, Warszawa 2001, s. 199–200.

telny, pozbawiony emocji i subiektywizmu, co pozwala przekazywać informacje w sposób obiektywny, rzeczywisty. Informacja przekazywana rzetelnie (bez subiektywnych i emocjonalnych komentarzy wygłaszanych przez reporterów/lektorów) jest ważnym czynnikiem systemu bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach zagrożeń zbiorowych³².

Według przyjętej w poniższych rozważaniach klasyfikacji – zagrożenia zbiorowe wywołujące kryzysy ze względu na charakter i czas ich występowania podzielić można na:

- zagrożenia nadzwyczajne,
- zagrożenia stałe.

Pod pojęciem **zagrożenia nadzwyczajnego** rozumiemy każde nieoczekiwane zdarzenie lub sytuację, narastające nagle, będące w swym zjawisku niebezpieczne dla zdrowia i życia ludzi, mienia lub przyrody, wymagające natychmiastowego przeciwdziałania przy użyciu wszystkich będących w dyspozycji struktur ratowniczych (zarządzania kryzysowego) sił i środków.

Z kolei pod pojęciem **zagrożenia stałego** rozumiemy niebezpieczne wydarzenie lub sytuację, które występują na skutek bieżącej działalności człowieka lub w cyklu ciągłym wywołanym siłami natury. Występowania lub nasilania się zagrożenia należy spodziewać się w wyniku np. corocznych cykli (surowa zima, ogromne opady) lub w wyniku ich planowania, stosowanej technologii (np. wielkie masowe imprezy, kwaśne deszcze).

Zjawiska te w swoim potencjale mogą mieć negatywne skutki dla zdrowia lub życia ludzi, mienia prywatnego i publicznego oraz szeroko rozumianego środowiska przyrodniczego.

Ze względu na źródło pochodzenia wyróżnić można zagrożenia: środowiskowe, medyczne, techniczne i **społeczne**³³. Występujące w Polsce zagrożenia zbiorowe o charakterze ich występowania, tj. nadzwyczajnym i stałym przedstawiono w tabelach 1 i 2.

Dla uzupełnienia powyższej klasyfikacji celowym jest uwaga o sytuacji zagrożeń **czasu wojny** – gdzie mogą wystąpić wszystkie sytuacje wymienione w powyższych tabelach – spotęgowane przez celowe działania przeciwnika, np. akty sabotażu, naloty bombowe, uderzenia raketowe, przy użyciu:

- konwencjonalnych środków rażenia – wysoce efektywne rodzaje broni tzw. konwencjonalnej powodujące wielką liczbę ofiar śmiertelnych i porażonych/rannych,
- niekonwencjonalnych środków rażenia – broń tzw. ABC (broń atomowa, biologiczna, chemiczna) zwielokrotniająca straty osobowe i materialne.

³² M. Wróbel, *Epidemie historyczne – choć nie tylko*, „Charaktery” 2007, nr 10. Przypomnijmy tutaj słynną audycję radiową z 30.10.1938 r. Orsona Wellsa, który swoją realistyczną audycją „War Of The Worlds” wywołał na wschodnim wybrzeżu USA panikę społeczną.

³³ N. Sypion, *Systemy informacji geograficznej a bezpieczeństwo publiczne*, [w:] *Konferencja samorządowa „Bezpieczna Polska. Bezpieczny Region”*, Stargard Szczeciński 2003.

Tab. 1. Klasyfikacja nadzwyczajnych zagrożeń zbiorowych

Lp.	Rodzaj zagrożenia	Objawy fizyczne zagrożenia	Główna przyczyna
1.	Zagrożenia środowiskowe	<ul style="list-style-type: none"> – Powódź – Intensywne opady (deszczu, śniegu) – Surowa zima – Silny wiatr 	Cykliczne zmiany klimatów i zaburzenie równowagi klimatycznej przez człowieka
2.	Zagrożenia medyczne	<ul style="list-style-type: none"> – Epidemia „ostra” (wysoka śmiertelność) 	Nieprzestrzeganie zasad ochrony epidemiologicznej
3.	Zagrożenia techniczne	<ul style="list-style-type: none"> – Awaria elektrowni atomowej (w sąsiednim państwie) – Awaryjna emisja ścieków lub gazów – Wyciek lub uwolnienie substancji toksycznych – Katastrofa morska – Katastrofa lotnicza – Pożar – Katastrofa budowlana – Wybuch 	Egoistyczna działalność podmiotów gospodarczych i nie realizowanie przepisów bezpieczeństwa oraz prawnych
4.	Zagrożenia społeczne	<ul style="list-style-type: none"> – Wojna – Atak terrorystyczny – Rozruchy i bunty społeczne – Kryzys ekonomiczny i polityczny – Impreza masowa 	Rozbieżność interesów politycznych i gospodarczych państw i grup społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie N. Sypion, *op. cit.*

Tab. 2. Klasyfikacja stałych zagrożeń zbiorowych

Rodzaj zagrożenia	Objawy fizyczne zagrożenia	Główna przyczyna
Zagrożenia środowiskowe	<ul style="list-style-type: none"> – Kwaśny deszcz – Skażenie gleb i żywności – Nieszczelność ozonosfery 	Nieprzestrzeganie reżimów technologicznych oraz przestarzała technologia
Zagrożenia medyczne	<ul style="list-style-type: none"> – Epidemia „łagodna” (niska śmiertelność) – Wypadek komunikacyjny – Zatrucie – Nowotwory – Pandemie HIV/AIDS, ptasia grypa, wirus Ebola – Wirusowe zapalenie wątroby (typu ABCD) – Alergie – Choroby układu krążenia 	Niski stan organizacji opieki społecznej, medycznej, ubóstwo społeczne oraz stan oświaty sanitarnej

Rodzaj zagrożenia	Objawy fizyczne zagrożenia	Główna przyczyna
Zagrożenia techniczne	<ul style="list-style-type: none"> – Emisja zanieczyszczeń do wód powierzchniowych – Emisja zanieczyszczeń do wód podziemnych – Emisja zanieczyszczeń do atmosfery – Smog (w tym tzw. fotosmog) – Hałas i wibracje komunikacyjne – Emisja z legalnych i „dzikich” wysypisk odpadów – Emisja promieniowania elektromagnetycznego z linii energetycznych – Emisja promieniowania elektromagnetycznego ze stacji nadawczych i przekaźnikowych – Emisja promieniowania z substancji i urządzeń promieniotwórczych 	Egoistyczna działalność podmiotów gospodarczych oraz zbiorowości społecznych i nie realizowanie przepisów prawnych
Zagrożenia społeczne	<ul style="list-style-type: none"> – Trwały niedorozwój i ubóstwo – Przestępstwa 	Społeczny i gospodarczy niedorozwój

Źródło: opracowanie własne na podstawie N. Sypion, *op. cit.*

Aby prowadzić dalej analizę klasyfikacji sytuacji kryzysowych, należy zastanowić się nad ich zasięgiem regionalnym (obszarowym) oraz tym, jakie skutki mogą one powodować dla populacji ludzkiej i przyrody. Badania i obserwacje dowodzą, że poszczególne rodzaje zagrożeń zbiorowych posiadają odmienne aspekty regionalne, np.:

- zagrożenia nadzwyczajne występują rzadziej od stałych, ich przebieg jest krótszy ale intensywniejszy, co powoduje, że przynoszą one rozleglejsze skutki dla ludzi, zagospodarowania i przyrody – ponadto zwykle ich ujemne skutki trwają dłużej, a koszty usuwania są wyższe,
- obserwuje się prawidłowość, że im rzadziej występuje dane zagrożenie, tym większa jest trwałość jego skutków i wyższe koszty usuwania,
- często efektem zagrożenia jest sytuacja, że towarzyszą jej zdarzenia wtórne – czasem niesie ono większe zniszczenie aniżeli zagrożenie pierwotne.

Do regionalnych aspektów zagrożeń zbiorowych zaliczyć można uwarunkowania: *lokalizacyjne, terytorialne, sąsiedztwo, wzajemne relacje ze środowiskiem przyrodniczym oraz wpływ na rozmieszczenie zagospodarowania i ludności*. Powiązania skutkowo-przyczynowe pomiędzy aspektami regionalnymi i zagrożeniami prezentuje tab. 3 – na chwilę obecną mają one jeszcze charakter hipotetyczny i wymagają empirycznej weryfikacji.

Rozmieszczenie zagrożeń w przestrzeni terytorialnej ma znaczenie w każdym z rodzajów zagrożenia, może ono sprzyjać/lub być czynnikiem ograniczenia dla rozwoju kataklizmu. Charakterystyka terytorium, w którym pojawia się zagrożenie, jest równie ważna dla każdego z jego rodzajów. Istotne jest także sąsiedztwo zdarzenia, niemal w każdym przypadku rodzajowym zagrożeń trzeba podjąć działania by zabezpieczyć bezpośrednią okolicę przed rozprzestrzenianiem się jego negatywnych skutków.

Tab. 3. Zależność zagrożeń z aspektami regionalnymi

Aspekty regionalne zagrożenia	Prze-strzeń	Teryto-rium	Sąsiedz-two	Wpływ środowiska na zagro-żenie	Wpływ zagrożenia na środo-wisko	Wpływ na zagospo-darowanie przestrzenne	Wpływ na rozmiesz-czenie ludności
Środowiskowe	+	+	+	++	+	+	+
Społeczne	+	+	+	-	-	-	+
Medyczne	+	+	+	-	-	-	-
Techniczne	+	+	++	+	++	+	++

Legenda: (+) – powiązanie, (++) – silne powiązanie, (-) – brak powiązania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie N. Sypion, *op. cit.*

Sąsiedztwo ma bardzo duże znaczenie w zagrożeniach z grupy zagrożeń technicznych, a zwłaszcza podczas różnego rodzaju emisji, wybuchów lub pożarów. Nie można wykluczyć, że będą im towarzyszyć kolejne „łańcuszkowe” wybuchy, pożary i katastrofy budowlane, dlatego bardzo ważne jest logistyczne zabezpieczenie okolicy zdarzenia – np. poprzez zorganizowanie sprawnej ewakuacji i działań ratowniczych.

Środowisko przyrodnicze, może wpływać na kumulowanie lub osłabianie się skutków zagrożenia np. poprzez aktualnie panujące warunki atmosferyczne (wiatr, opady, wysoka temperatura) – co może potęgować zjawisko zagrożenia/ albo sprzyjać służbom ratowniczym.

Zagrożenia środowiskowe i techniczne mają wielki wpływ na zagospodarowanie przestrzenne. Podczas planowania urbanistycznego, np. przy wyborze miejsc lokalizacji, zamieszkania lub wyznaczenia stref przemysłowych, aktualnie bierze się pod uwagę wszystkie rodzaje zagrożeń. Wymusza to postęp nauki i coraz silniejsze społeczne ruchy ekologiczne.

Innym ważnym aspektem jest sytuacja, w której zagrożenia środowiskowe są silnie powiązane z zagrożeniami technicznymi. Wpływ zagrożeń technicznych na środowisko przyrodnicze objawia się w degradacji lub zniszczeniu środowiska przez katastrofy i awarie techniczne. Ograniczony wpływ na środowisko mają jedynie zagrożenia medyczne, które można stosunkowo prosto i szybko ograniczyć oraz zwalczyć.

Najsilniej na środowisko życia człowieka oddziałują katastrofy techniczne i ich bezpośrednie skutki. W każdym rozpatrywanym aspekcie regionalnym występuje to powiązanie, a w niektórych przypadkach przybiera postać determinantów ograniczających zamiary urbanistyczne planistów. Zagrożenia środowiskowe oddziałują zwrótnie na środowisko przyrodnicze z mniejszą siłą niż zagrożenia techniczne.

Zagrożenia społeczne nie są uwarunkowane przez środowisko przyrodnicze i nie wpływają na zagospodarowanie – oddziałują tylko z pozostałymi aspektami regionalnymi. Znaczenie ma tylko miejsce zdarzenia, ponieważ są to relacje przestrzenne i związane z przynależnością terytorialną oraz sąsiedztwem.

Dla zamknięcia rozważań o klasyfikacji sytuacji kryzysowych koniecznym jest wskazanie metodologii ich rozpoznawania, specyfikowania i prognozowania zagrożeń występujących na poziomie regionalnym.

Objęcie badaniami poziomu regionalnego pozwala uzyskiwać synergiczne efekty rozpoznawania zagrożeń³⁴. Dla uzyskania tych efektów proponuje się następujące zabiegi organizacyjno-wykonawcze:

1. Przeprowadzenie czynności prognozowania – zagrożeń w zakresie występowania rodzajowych zagrożeń w układzie jednostek przestrzennych, tj. województw i powiatów z podziałem na:
 - zagrożenia nadzwyczajne,
 - monitorowanie stałych zagrożeń zbiorowych.
2. Opracowanie zestawu scenariuszy (symulacji) przebiegu zagrożeń i wydarzeń nadzwyczajnych w różnych warunkach środowiskowych i społeczno-ekonomicznych.
3. Rozpoznanie i charakterystyka rozmieszczenia przestrzenno-terenowych prawidłowości występowania zagrożeń wszystkich typów oraz ich syntetyczna ocena w badanym regionie z podziałem sektorowym badań na³⁵:
 - ocenę wpływu występowania rozpoznanych zagrożeń na funkcjonowanie, rozwój i planowanie bezpieczeństwa terytorialnego systemów społecznych na poziomie – gmina, powiat, województwo³⁶,
 - ocenę wpływu zagrożeń (zwłaszcza technicznych) na wartość, atrakcyjność lokalizacyjną i wizerunek obszarów ich występowania,
 - ocenę przyrodniczych uwarunkowań występowania zagrożeń zbiorowych,
 - ocenę środowiskowych konsekwencji katastrof technicznych i ekologicznych na badanym obszarze (regionie),
 - ocenę psychospołecznych konsekwencji nadzwyczajnych zagrożeń i zdarzeń w konkretnych sytuacjach środowiskowych i uwarunkowaniach przestrzennych³⁷,
 - analizę i ocenę skutków ekonomicznych poszczególnych typów zagrożeń i zdarzeń dla obszarów o różnych rodzajowo uwarunkowaniach środowiskowych i formach zagospodarowania,

³⁴ Badania tego rodzaju były już prowadzone w ramach dyscyplin geografii społeczno-ekonomicznej w zakresie: katastrof naturalnych, przestępczości, medycznej, ludności i osadnictwa, społecznej i politycznej. Dominowały jednak wąskie ujęcia sektorowe, co m.in. powodowało, że synergiczne skutki oddziaływania różnego rodzaju zagrożeń na dany obszar nie były dostrzegane. Poszukiwane prawidłowości i wyciągane wnioski miały raczej charakter problemowy niż regionalny. Badano np. przestrzenne aspekty przestępczości, zachorowań czy występowania powodzi z punktu widzenia badań kryminologicznych, epidemiologicznych czy hydrologicznych – a nie konsekwencji, jakie niosą te zagrożenia dla funkcjonowania i możliwości rozwojowych danego regionu.

³⁵ A. Lisowski, *Skutki występowania wybranych zagrożeń naturalnych i ich percepcja w Polsce*, Warszawa 1993.

³⁶ M. Dutkowski, *Zagrożenia bezpieczeństwa a strategię rozwoju regionalnego*, [w:] *Konferencja samorządowa „Bezpieczna Polska. Bezpieczny Region”...*

³⁷ T. Berliński, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, *op. cit.*, s. 61–74.

- ocenę wpływu zagrożeń środowiskowych i technicznych na decyzje lokalizacyjne i migracje ludności³⁸.

Zachowanie ww. prawideł projektowania, eksploataowania i unowocześniania systemów bezpieczeństwa zbiorowego wymaga wykorzystania wielowątkowej informacji przestrzennej. Informacja ta bazuje na zbiorze szczegółowej wiedzy o zjawiskach i procesach przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych na danym obszarze.

W codziennej praktyce zarządzania bezpieczeństwem publicznym obserwuje się często deficyt wiedzy na ww. tematy oraz brak specjalistów niezbędnych do nowoczesnego planowania systemów bezpieczeństwa.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Przedstaw zależności pomiędzy pojęciem: problem, wyzwanie, reagowanie kryzysowe.
2. Omów pojęcie kryzysu.
3. Wymień fazy kryzysu i omów jego skutki.
4. Zdefiniuj pojęcie bezpieczeństwa.
5. Dokonaj klasyfikacji sytuacji kryzysowych.
6. Omów metodologię rozpoznawania i ograniczania zjawisk kryzysowych na poziomie regionalnym.

³⁸ W.J. Burroughs, *Pogoda czy fatum. Wpływ zmian klimatycznych na życie społeczeństw*, Warszawa 1998.

ROZDZIAŁ 2.

PODSTAWY INŻYNIERII ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

2.1. SKŁADOWE INŻYNIERII ZARZĄDZANIA

Etymologia słowa „inżynieria” i „inżynier” ma swój rodowód od francuskich słów *ingénieur* oraz *ingénierie*. Określenia te pochodzą z kolei od starofrancuskiego terminu *engigneor*, które oznaczało konstruktora machin wojennych. Angielskie słowa *engineering* oraz *engineer*, choć podobne w brzmieniu, mają zupełnie inny rodowód. Co więcej, nie pochodzą one, jak można by przypuszczać, od słowa *engine* (maszyna), lecz od łacińskiego *ingeniosus* oznaczającego osobę „wyszkoloną”¹.

Historia pojęcia „inżynieria” sięga starożytności, kiedy ludzkość dokonała takich wynalazków jak koło, dźwignia czy bloczek. W tym kontekście „inżynier” oznacza osobę dokonującą praktycznych i użytecznych odkryć. Obecnie termin inżynieria ma różne znaczenie i konteksty pojęciowe.

W nauce używany jest do oznaczenia prakseologicznych aspektów prac badawczo-projektowych i użytkowych. Są to czynności polegające na projektowaniu, opracowywaniu i koordynowaniu działań w dziedzinach, które odpowiadają specjalnościom osób posiadających wyższe wykształcenie techniczne².

Inżynieria w swoim rozwoju coraz bardziej odnosi się do zarządzania i formułuje dyscyplinę zwaną inżynierią zarządzania (*engineering management*). Zdaniem Ireneusza Durlika³ dyscyplina ta jest pojmowana w dwóch znaczeniach:

- w pierwszym dotyczy ona zarządzania takimi funkcjami technicznymi jak: badania, projektowanie, wytwarzanie i to w każdym niemal przedsiębiorstwie, gdzie stosowana jest współczesna nauka,
- w drugim zaś dotyczy zarządzania szerszej pojętymi funkcjami praktycznego działania, takimi jak: marketing, produkcja wyrobów i usług, dystrybucja i handel, a także zarządzania projektami.

Inżynieria na dzień dzisiejszy posługuje się (co jest regułą) zaawansowanymi technicznie i technologicznie narzędziami współczesnej nauki. Posiada w swoim

¹ *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1974, s. 315.

² J. Penc, *Leksykon biznesu*, Warszawa 1997.

³ I. Durlik, *Inżynieria zarządzania*, cz. 1, Warszawa 2007.

dorobku bogaty zestaw pojęć systemowych, aplikacji, narzędzi i instrumentów badawczych, które wykorzystuje do potrzeb: badań operacyjnych, modelowania matematycznego oraz opracowania szczegółowych aplikacji i prowadzenia symulacji komputerowych.

Generowane, praktyczne rozwiązania problemów przez inżynierię mają jednoznaczną i wymierną interpretację oraz głębokie uzasadnienie teoretyczne. Opracowany przez nią „produkt, aplikacja” – jako narzędzie wspomaga możliwości człowieka w jego działalności twórczej i praktycznej⁴.

Współcześnie w inżynierii systemowej możemy wyróżnić szereg praktycznych systemów działania niemal we wszystkich dziedzinach życia społeczno-politycznego, gospodarczego oraz technicznego. I tak rozróżniamy⁵:

- inżynierie systemów lądowych, morskich i środowiskowych,
- inżynierie systemów kierowania i zarządzania,
- inżynierie systemów komunikacji, telekomunikacji i transportu,
- inżynierie systemów zaopatrzenia, produkcji i dystrybucji,
- inżynierie systemów walki i działań bojowych,
- inżynierie systemów i rynku finansowego,
- inżynierie systemów projektowania, badań i rozwoju,
- inżynierie systemów zarządzania informacją, wiedzą i technologią,
- inżynierie systemów bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego.

Inżynierie szczegółowe w swojej metodologii badawczej posługują się spójnym systemem pojęć pozwalającym wyizolować problem badawczy z ogólnej rzeczywistości systemowej, przyrodniczej czy społecznej – zachowując jednocześnie w swojej praktyce podejście systemowe do problemu i prakseologiczne zasady sprawności działania.

W aktualnej dobie zasadnicze znaczenie w efektywności inżynierii zarządzania mają przede wszystkim technologie *know-how*, oferujące dla potrzeb zarządzania i kierowania systemowego nowoczesne rozwiązania informatyczne. Pozwalają one zwielokrotnić możliwości przetwarzania różnorodnych danych w systemach informatycznych. Oparcie współczesnej inżynierii zarządzania na technologii *know-how*, pozwala jej na budowanie skutecznych narzędzi kierowania i zarządzania wielkimi i złożonymi organizacjami oraz podejmowania wysoce racjonalnych decyzji w skomplikowanych procesach społecznych, gospodarczych, technicznych i politycznych.

Rozwiązywanie skomplikowanych problemów wymaga zastosowania odpowiednich narzędzi i procedur badawczych. Inżynieria zarządzania posiada taki dorobek teoretyczny, co pozwala tworzyć metodologie rozwiązywania sytuacji

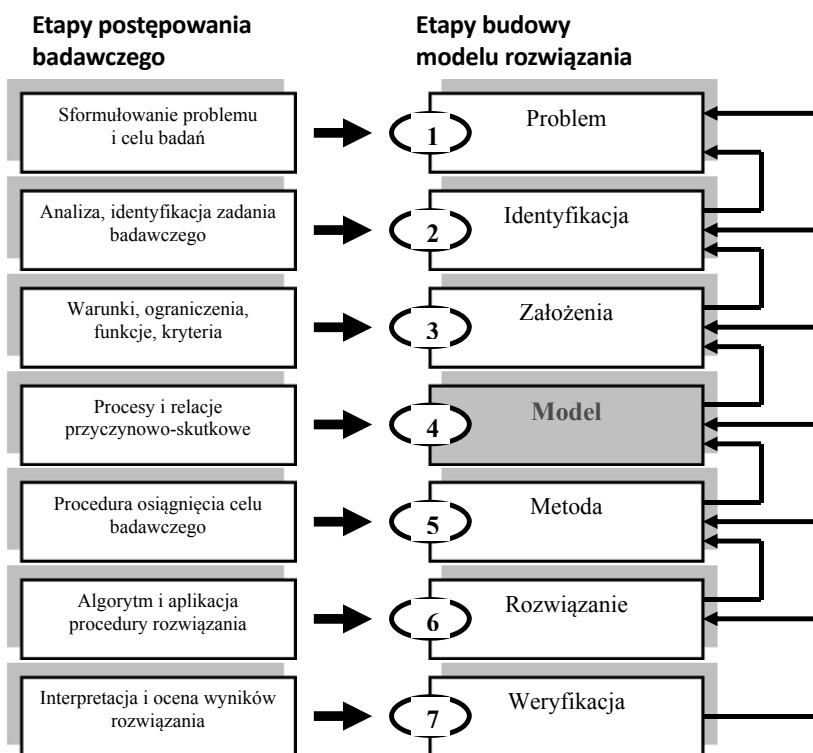
⁴ Takim przykładem jest controlling, który rozwijany na bazie filozofii inżynierii jest wykorzystywany we wszystkich działach gospodarki do prowadzenia systemowych badań i analiz ekonomicznych.

⁵ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego – podejście systemowe*, Warszawa 2007, s. 14.

decyzyjnych oraz problemowych. Schemat takiego typowego postępowania metodologicznego przedstawia rysunek 4.

Centralnym pojęciem tego schematu metodologicznego jest pojęcie **modelu**, ponieważ wszystkie procesy zarządzania (kierowania) są realizowane w praktyce na mniej lub bardziej dokładnych odwzorowaniach modelowych. Podejmowanie każdej decyzji odbywa na bazie wykształconych struktur modelowych – w określonej przestrzeni stanów organizacji i związanych z tymi stanami ograniczeniami.

Rys. 4. Schemat metodologiczny postępowania problemowego w inżynierii systemowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego – podejście systemowe*, Warszawa 2007, s. 16.

Rozwiązanie problemu decyzyjnego na podstawie prezentowanego powyżej postępowania metodologicznego pozwala zachować racjonalność koncepcji zarządzania. Wymóg racjonalności jest zapewniony m.in. poprzez przyjętą pętlę sprzężeń, która konfrontuje zgodność wypracowanych założeń, rozwiązań w poprzednim etapie (kroku).

Zasób technik i narzędzi badawczych inżynierii zarządzania, możliwych do wykorzystywanych dla potrzeb zarządzania kryzysowego, można pogrupować następująco:

1. **Technika systemów** – charakteryzuje się zbiorem umiejętności praktycznych pozwalających w sposób interdyscyplinarny zbadać wyodrębniony lub projektowany system z jego otoczenia.
2. **Technika modelowania** – wg jej założeń do zbadania problemu można posłużyć się modelem matematycznym, schematycznym lub fizycznym pozwalającym wiernie odwzorować cechy badanego lub projektowanego obiektu/systemu.
 - **modele matematyczne** – są najbardziej przydatne do komputerowego wspomaganie badań w procesach:
 - obserwacji stanu istniejącego,
 - stawiania hipotez,
 - weryfikacji założeń.
 - **modele schematyczne** – są wykonywane w postaci trójwymiarowych rysunków w odpowiedniej skali pozwalającej odwzorować badaną rzeczywistość za pomocą symboli, schematów, diagramów i rysunków, których porównanie pozwala wyciągnąć określone wnioski i rozwiązania.
 - **modele fizyczne** – pozwalają, poprzez zastosowanie odpowiedniej skali (zmniejszenie/powiększenie), na przeprowadzenie badań lub symulacji określonych rozwiązań, zdarzeń zbliżonych do rzeczywistości.
3. **Symulacja** – jest techniką służącą do dokonywania eksperymentów na różnych rodzajach modeli dla zbadania ich zachowań w różnych sytuacjach, okresach ich działania.
4. **Sztuczna inteligencja** – są to rozwiązania technologiczne pozwalające na komputerowe wspomaganie w wykonywaniu złożonych zadań analitycznych i projektowych, potocznie uważanych za wymagające inteligencji człowieka.
5. **Systemy ekspertowe** – są to rozwiązania polegające na wykorzystaniu zasobów wiedzy informatycznej i połączenie jej z wiedzą eksperta dla potrzeb rozwiązania niekonwencjonalnych i trudnych problemów analitycznych, projektowych, decyzyjnych – z reguły są to przypadki jednostkowe i niepowtarzalne⁶.

2.2. CEL I ZADANIA INŻYNIERII ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Głównym zadaniem inżynierii zarządzania kryzysowego jest identyfikacja, specyfikacja i klasyfikacja zagrożeń kryzysowych w celu zaprojektowania i zbudowania efektywnego modelu, a na dalszym etapie specjalistycznych aplikacji dla potrzeb systemów zarządzania/reagowania kryzysowego⁷.

Szczegółowe cele utylitarne z tym związane oraz prace wdrożeniowe i budowa aplikacji zarządzania kryzysem tworzą repertuar działań inżynierii zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej systemu reagowania kryzysowego od szczebla gminy – do poziomu kraju.

⁶ I. Durlik, *op. cit.*, s. 186–192.

⁷ K. Ficoń, *op. cit.*

Zadania problemowe rozwiązywane na wszystkich poziomach organizacyjnych struktur zarządzania i reagowania kryzysowego, dla inżynierii zarządzania kryzysowego można syntetycznie ująć w takich pojęciach jak:

- **bezpieczeństwo** (*safety*) – diagnozowanie, prognozowanie i kształtowanie różnych form i kategorii poczucia bezpieczeństwa przez zorganizowane społeczności oraz tworzenie poczucia bezpieczeństwa indywidualnego,
- **zagrożenia** (*threats*) – diagnozowanie, prognozowanie i kształtowanie się różnych form zagrożeń oraz ograniczenie możliwości powstawania szkód i strat o podłożu moralnym i materialnym spowodowanych nagłymi i dynamicznymi zdarzeniami,
- **monitorowanie** – wykrywanie i identyfikacja rodzajów i stopnia zagrożeń, w taki sposób by ograniczyć/zapobiec oddziaływaniu fizyko-chemicznego skutków tych zagrożeń na człowieka oraz na jego szeroko rozumiane otoczenie,
- **ryzyko** (*risk*) – rozwiązanie problematyki podejmowania decyzji w warunkach niepewności/wysokiego poziomu ryzyka – w tym przypadku dla sytuacji kryzysowych,
- **kryzys** (*crisis*) – powstanie sytuacji napięć i zagrożeń powodujących załamanie ustalonego istnienia/funkcjonowania wyodrębnionych systemów w zróżnicowanych środowiskach przyrodniczych i społecznych – spowodowany przyczynami sił natury lub działaniem człowieka,
- **reagowanie kryzysowe** – inaczej poziom operacyjnego zarządzania kryzysowego, tj. dotyczący rozwiązywania problematyki kryzysowej w bezpośredniej styczności z różnego typu zagrożeniami i napięciami mogącymi doprowadzić do rozwoju i powstania sytuacji kryzysowej,
- **zarządzanie kryzysowe** (*management of crisis*) – poziom zarządzania strategicznego polegającego na rozwiązywaniu problematyki kryzysowej w zakresie planistycznym, organizacyjnym i metodologicznym związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa dla ludności oraz ochrony środowiska naturalnego, na poziomie wymagającym czynności koordynacji i zorganizowania odpowiednich sił i środków,
- **system zarządzania kryzysowego** (*system management of crisis*) – zespół zorganizowanych sił i środków odpowiedzialny za zapewnienie podmiotowi bezpieczeństwa – przy wystąpieniu zdarzeń, których skutków nie można wyeliminować siłami ratownictwa bez zastosowania nadzwyczajnych regulacji prawnych, np. wprowadzenia kogoś ze stanów nadzwyczajnych⁸,
- **system ratownictwa** – zespół zorganizowanych sił i środków, którego zadaniem jest bezpośrednio przeciwdziałanie skutkom określonych rodzajów zdarzeń, np. pożary, wypadki.

Analizując powyższą terminologię związaną z zakresem działania w sytuacjach kryzysowych można bardzo szybko dostrzec potrzebę pozyskiwania i przetwarzania

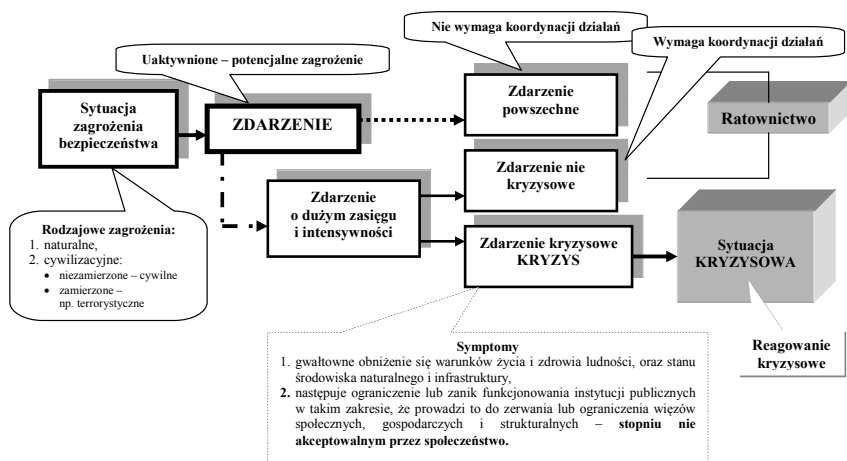
⁸ E. Kołodziński, *Istota inżynierii systemów zarządzania bezpieczeństwem*, [w:] *Materiały z III Konferencji „Zarządzanie kryzysowe”*, Szczecin 2005, s. 102.

nia zróżnicowanej informacji dla obsługi zadań decyzyjnych na różnych szczeblach struktur reagowania kryzysowego, co powoduje konieczność hierarchizacji źródeł pozyskania i opracowania informacji, z podziałem na:

- informację o charakterze geodanych⁹ – dla potrzeb systemu zarządzania kryzysowego (strategicznego),
- informację o charakterze operacyjnym¹⁰ – dla potrzeb systemu ratownictwa,
- informacje specyfikujące objawy i zasięg zjawisk bezpośrednio trwających już zagrożeń.

W zależności od zasięgu i intensywności zdarzenia o charakterze kryzysowym mamy do czynienia z ratownictwem bądź reagowaniem lub zarządzaniem kryzysowym. Zależności te obrazuje poniższy rysunek nr 5.

Rys. 5. Klasyfikacja sytuacji reagowania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Kołodziński, *op. cit.*, s. 103.

Powyższa klasyfikacja pozwala na zrozumienie i ocenienie sytuacji konkretnego zasięgu zagrożeń, a co za tym idzie podjęcia adekwatnego reagowania przez struktury zarządzania kryzysowego – użycia odpowiednich komponentów systemów ratowniczych w zróżnicowanych sytuacjach mających znamiona kryzysu.

Decydenci odpowiedzialni za uruchomienie działań czy to na poziomie ratownictwa, czy też reagowania lub zarządzania kryzysowego powinni mieć świadomość, że obowiązuje ich ekonomia decyzji – czyli osiągnięcie optimum zaangażowania odpowiednich sił i środków.

⁹ Geodane – to zbiór informacji o rzeźbie terenu i obiektach naturalnych, infrastrukturze podziemnej i naziemnej oraz o istotnych obiektach terenowych mających istotne znaczenie dla planowania i prowadzenia działań ratowniczych, oraz dla prognozowania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych, oraz innych tego typu zagrożeń.

¹⁰ Dane operacyjne – to zbiór informacji o siłach i środkach, które można użyć do działań ratowniczych oraz wyeliminowania skutków wyzwolonego zagrożenia.

Użycie adekwatnych środków i sił do zwalczania, likwidacji stwierdzonych zagrożeń pozwala m.in. efektywnie udzielić pomocy znajdującym się w niebezpieczeństwie, zachować zasoby osobowe i materiałowe sił ratowniczych oraz ograniczyć techniczne zużycie posiadanego sprzętu.

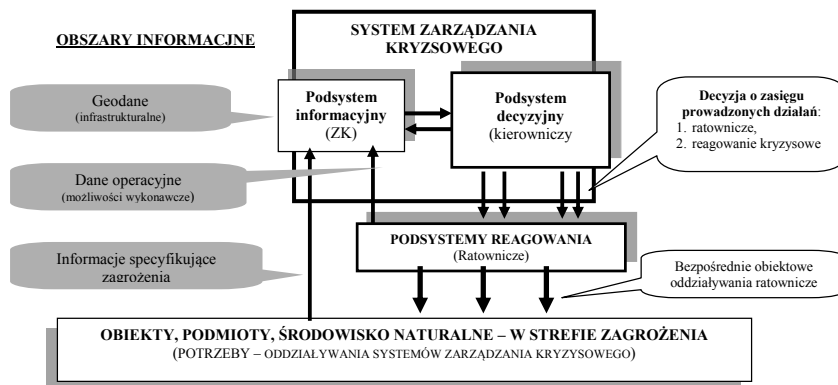
2.3. ZAŁOŻENIA SYSTEMÓW INFORMACYJNYCH DLA POTRZEB ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Obecny stan teorii zarządzania w sytuacjach kryzysowych podlega ciągłym procesom jej badania i definiowania. Krystalizuje się kierunek myślenia, by określać zarządzanie kryzysowe jako proces zintegrowanego i ciągłego podejmowania decyzji – mających na celu takie działania kierownicze za pomocą, których w sposób planowy i zorganizowany staramy się nie dopuścić do pojawienia się i rozwoju sytuacji kryzysowych oraz do przekształcenia się takich sytuacji w kryzys.

Dla realizacji celu przewodniego nieodzownym jest pozyskiwanie i przetwarzanie strumieni informacji poprzez monitoring zagrożeń oraz posługiwanie się specjalistycznymi modelami matematycznymi i oprogramowaniem informatycznym (symulacje sytuacji) do tworzenia prognoz i scenariuszy zdarzeń, związanych z rozwojem sytuacji kryzysowych na poziomie lokalnym, regionalnym, globalnym.

Jakość uzyskanych danych, tj. **geodanych** (infrastrukturalnych), **operacyjnych i informacji specyfikujących zagrożenia**, a także ich kompletność, aktualność i komunikatywność w zakresie udostępniania podsystemowi decyzyjnemu ma istotny wpływ na trafność decyzji o sposobie prowadzenia działań ratowniczych i zarządzania kryzysowego przez podsystemy wykonawcze.

Rys. 6. Potrzeby informacyjne systemów zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Skuteczność prezentowanego powyżej procesu będzie uzależniona od efektywności pozyskiwania i przetwarzania informacji związanych z problematyką kryzysową oraz na integracji podejmowanych działań w obszarach:

- **zarządzania ryzykiem** – czyli zarządzania zbiorem działań mających na celu ustalenie właściwego zachowania się w sytuacji ryzyka. Wyróżnia się następujące kierunki działania:
 - identyfikację ryzyka,
 - analizę ryzyka,
 - strategię działania w warunkach ryzyka, monitorowanie ryzyka (jego czynników)¹¹,
- **zarządzania sytuacją problemową** (krytyczną) – systematyczne i metodyczne przedsięwzięcie zmierzające do zapobiegania wpływowi sytuacji kryzysowej lub zredukowania tego wpływu na zasoby i wartości społeczne; działania te polegają na stosowaniu środków kierowania, kontroli oraz koordynacji¹²,
- **zarządzania kryzysowego** – przygotowanie informacyjne i organizacyjne oraz prowadzenie operacji kryzysowych (zarządzanie operacjami, ludźmi, organizacjami), których celem jest zapobieganie różnym sytuacjom nadzwyczajnym/lub likwidacja ich skutków.

Podjęmowane działania związane z ww. czynnikami w warunkach naszego kraju są unormowane szeregiem regulacji prawnych¹³. Przepisy te tworzą hierarchię systemów ratowniczych i zarządzania kryzysowego, dla potrzeb których, jak już wiemy, generuje się określone zasoby informacji, tj. o charakterze geodanych (infrastrukturalnych) lub operacyjnym, dane te nie są jednak tożsame.

Monitorowanie strumienia informacji związanych z powstawaniem i kształtowaniem się zagrożeń będzie podlegało przetwarzaniu i rozdzielaniu na:

- poziom centralny (państwa),
- poziom województwa (regionalny),
- poziom powiatu (lokalny),
- poziom gminy.

Zasięg i rodzaj potrzebnej informacji dla obsługi systemu kierowania ratowniczego i systemu zarządzania kryzysowego oraz strukturę organizacyjną tych systemów obrazuje rysunek 7.

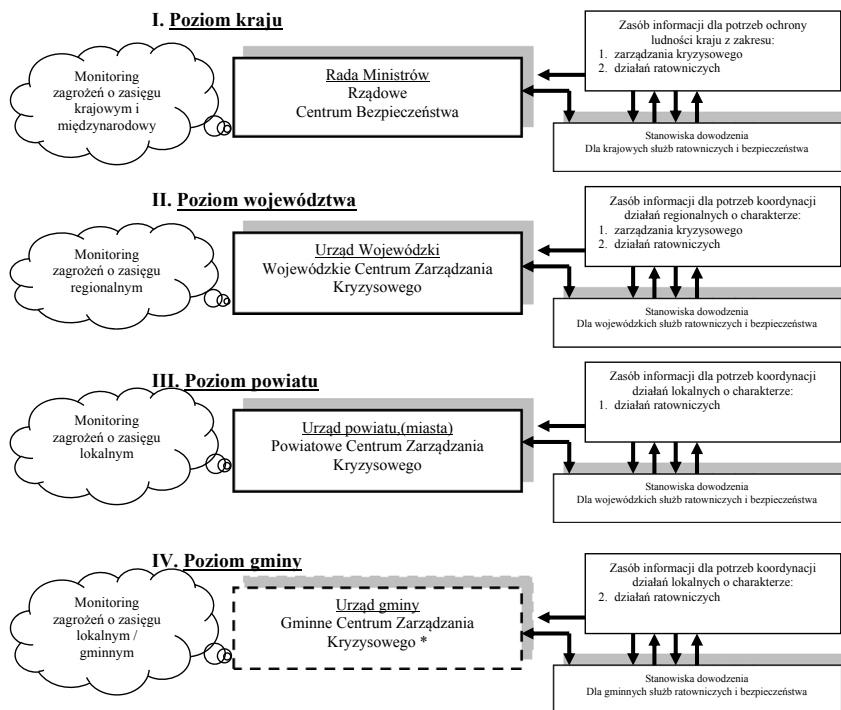
Prezentowana struktura pozyskiwania i przetwarzania informacji wymaga zastosowania odpowiednich technik (metod) wykrywania, zapobiegania i przewidywania zjawisk kryzysowych.

¹¹ *Leksykon zarządzania*, red. M. Romanowska, Warszawa 2004, s. 673; B. Stęplewski, *Pojęcie ryzyka (wprowadzenie do zasad zarządzania ryzykiem)*, „Zeszyty Naukowe AON” 2008, nr 2, s. 223–235.

¹² J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań–Warszawa 2001, s. 116.

¹³ Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590); Ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity Dz.U. Nr 1476, poz. 1229 z późn. zm.); Ustawa z 27.04.2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627); Ustawa z 18.07.2001 r. prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.); Ustawa z 8.09.2006 r. o państwowym ratownictwie medycznym (Dz.U. Nr 191, poz. 1410); Ustawa z 29.11.2000 r. prawo atomowe (Dz.U. Nr 3, poz. 18).

Rys. 7. Potrzeby informacyjne dla hierarchicznego systemu zarządzania kryzysowego i działań ratowniczych*



Legenda: 1. * – Ustawa o zarządzaniu kryzysowym na poziomie gminy formułuje nieobligatoryjny zapis w art. 20, pkt 2, że: „...wójt, burmistrz, prezydent miasta **może tworzyć** gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. Nr 89, z 2007 r., poz. 590.

Dla efektywnej absorpcji, adaptacji i wykorzystania strumieni informacji generowanych na poszczególnych poziomach administracji dla potrzeb zarządzania kryzysowego, koniecznym jest posługiwanie się wspomaganiami informatycznym, które to może mieć określone stadium technicznego zaawansowania, określane jako generacje systemu zarządzania wiedzą (SZW), których założenia systemowe zaprezentowano poniżej¹⁴:

1. **SZW pierwszej generacji** (technologia Web 1,0) – polegające na rozwiązaniach technologicznych i systemach ukierunkowanych na dokumenty, tj. gromadzenia, kodyfikacji i udostępniania dokumentacji w formie wyspecjalizowanych repetytoriów zasobów informacji. Brak jest możliwości budowy zintegrowanej wiedzy z powodu atomizacji struktury i indywidualizacji zasobów tworzonych przez poszczególnych użytkowników.

¹⁴ J. Gołuchowski, *Technologie zarządzania wiedzą w zarządzaniu publicznym*, Katowice 2008, www.ae.katowice.pl.

2. **SZW drugiej generacji** (technologia Web 2,0) – polegające na tworzeniu zbioru ekspertyz zgromadzonych w archiwach organizacji, których wykorzystanie pozwala poprawić komunikowanie się ludzi wg zasady: *person-to-person*. System informatyczny w tej konfiguracji zwielokrotnia możliwości komunikowania się, gromadzenia oraz przekazywania potrzebnej informacji.
3. **SZW trzeciej generacji** (technologia portali internetowych/technologia Web 3,0) – polegające na budowie zintegrowanych systemów pozwalających na wielostronne komunikowanie się, wymianę informacji i korzystanie ze zintegrowanej bazy danych oraz ustalania zasad dostępu określonych użytkowników do określonych aplikacji (np. do potrzeb związanych z ochroną danych).
4. **SZW czwartej generacji** (technologia portali semantycznych i technologii sztucznej inteligencji) – polegające na stworzeniu użytkownikom możliwości twórczego i innowacyjnego korzystania z informacji w taki sposób, by przetworzone informacje miały już gotową postać propozycji rozwiązania problemu. Przygotowana propozycja może być zaakceptowana lub poddana dalszemu przetworzeniu przez użytkownika. Opracowanie propozycji odbywa się na podstawie uzyskanych informacji ze zróżnicowanych źródeł osobowych i niesobowych. Technologie zarządzania informacją (wiedzą) dla potrzeb wspomagania procesów podejmowania decyzji są bardzo szeroko prezentowane w specjalistycznej literaturze.

Na dzień dzisiejszy istnieje konieczność kompleksowego wdrażania specjalistycznych rozwiązań informatycznych o charakterze systemowym oraz wdrażania profesjonalnych aplikacji dla potrzeb reagowania i zarządzania kryzysowego.

2.4. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Dynamiczne rozwijanie się wiedzy związanej z problematyką zarządzania kryzysowego rodzi kolejne wyzwania w temacie opracowania specjalistycznej metodyki zarządzania wiedzą (*Knowledge Management*, KM) z tego obszaru. Na wspomnianą metodykę składać się będą: **definicje, kluczowe obszary wiedzy, procedury, techniki i narzędzia**. Upowszechnienie specjalistycznej metodyki zarządzania zasobami wiedzy z obszaru zarządzania kryzysowego da wiele korzyści, takich jak:

- **szybsza adopcja** – dzięki wprowadzeniu jasnych standardów i dobrych praktyk wymagany jest mniejszy zakres wiedzy na temat KM do stosowania jej w praktyce, bo dobrze opisana metodyka dla różnych problemów proponuje gotowe rozwiązania,
- **ujednoczenie języka komunikacji** – podobnie, jak to ma miejsce w przypadku metodyki zarządzania projektami, uczestnicy zamierzeń wywodzący się z różnych organizacji są w stanie skutecznie komunikować się w ramach realizowanego zadania i wzajemnie rozumieć swoje intencje, bowiem posługują się tymi samymi pojęciami,
- **porównywalność inicjatyw** – podobny sposób opisu inicjatyw KM w organizacjach sprawi, że łatwiej będzie porównać działania i rezultaty w nich osiągnięte,

- **odkrywanie ogólnych prawd** – oddzielenie wymiaru merytorycznego od metodycznego może ułatwić formułowanie ogólnych wniosków i reguł dotyczących zarządzania wiedzą w organizacjach¹⁵.

Mimo iż, nie powstała jak dotąd jednolita i spójna definicja zarządzania wiedzą w ujęciu ogólnym i w poszczególnych specjalizacjach, powszechnie akceptowana zarówno w teorii, jak i praktyce zarządzania, to należy zawsze uwzględnić, że zarządzanie wiedzą musi:

- mieć charakter kompleksowy,
- zamieniać aktywa intelektualne organizacji w efekt ekonomiczny, organizacyjny,
- być wspierane przez cztery czynniki: przywództwo, kulturę organizacyjną, technologię i system pomiarowy,
- łączyć ze sobą ludzi, a dokładniej tych, którzy posiadają wiedzę z tymi, którzy jej potrzebują,
- być hybrydowym połączeniem ludzi i technologii,
- kreować sieć – formalną lub nieformalną.

Dla zobrazowania zróżnicowanych poglądów w obszarze definiowania pojęcia „zarządzanie wiedzą” poniżej przedstawiono kilkanaście definicji na ten temat:

1. Zarządzanie wiedzą składa się z procesów przechodzenia wiedzy w dwóch wymiarach, tj. epistemologicznym (ukryta/dostępna) i ontologicznym (indywidualna, grupowa, organizacyjna): socjalizacji, eksternalizacji, kombinacji i internalizacji¹⁶.
2. Zarządzanie wiedzą składa się z sześciu kluczowych procesów: „lokalizowania, pozyskiwania, rozwijania, dzielenia się wiedzą i jej rozpowszechniania, wykorzystywania oraz zachowywania wiedzy”¹⁷.
3. Zarządzanie wiedzą składa się z czterech aspektów: „dzielenia się wiedzą, dostępu do wiedzy, przyswajania wiedzy i zastosowania wiedzy”¹⁸.
4. Zarządzanie wiedzą jest procesem „wyłapywania” ekspertyz w przedsiębiorstwie gdziekolwiek istnieją i dystrybucji ich wszędzie tam, gdzie mogą pomóc wytworzyć większy zwrot¹⁹.
5. Zarządzanie wiedzą to ogół procesów umożliwiających tworzenie, upowszechnianie i wykorzystanie wiedzy do osiągnięcia celów organizacji (*Cranfield School of Management*).
6. Zarządzanie wiedzą to strategia dostarczania odpowiedniej wiedzy do odpowiednich ludzi w odpowiednim czasie i wspieranie ludzi w dzieleniu się i stosowaniu informacji w taki sposób, by podnosiła efektywność organizacji²⁰.

¹⁵ M. Żmigrodzki, *Metodyka zarządzania wiedzą*, www.e-mentor.edu.pl.

¹⁶ H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji. Jak spółki japońskie dynamizują procesy innowacyjne*, Warszawa 2000.

¹⁷ S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Kraków 2002, s. 48.

¹⁸ A.M. Laverde, A.F. Baragano, J.M. Sarriegui Dominguez, *Knowledge Processes: An Overview of the Principal Models*, 3rd European Knowledge Management Summer School, San Sebastian 2003.

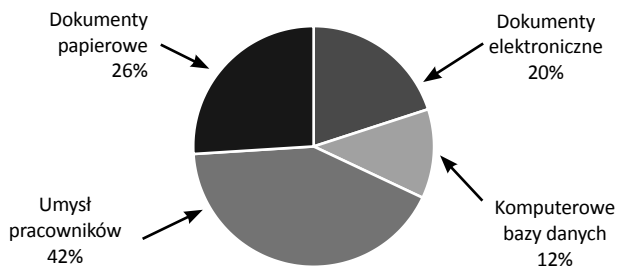
¹⁹ *Knowledge Mapping & Management*, London 2002, s. 2 (tłum. własne).

²⁰ C.J. Grayson, *If Only We Knew What We Know*, Free Press, 1998.

7. Zarządzanie wiedzą jest określonym i systematycznym zarządzaniem istotną dla organizacji wiedzą i związanymi z nią procesami kreowania, zbierania, organizowania, dyfuzji, zastosowań i eksploatacji realizowanych w dążeniu do osiągnięcia celów organizacji²¹.
8. Głównym celem zarządzania wiedzą jest poprawa sprawności organizacji przez umożliwienie jednostkom lokalizowania, dzielenia i zastosowania ich wiedzy, by podejmowane były optymalne decyzje w czasie rzeczywistym²².
9. Zarządzanie wiedzą to organizacja i usprawnianie systemu wsparcia wiedzy w określonej organizacji. Jego głównym celem jest umożliwienie optymalnego wykorzystania wiedzy w miejscu działania²³.
10. Zarządzanie wiedzą jest celową, systematyczną strategią optymalizacji biznesu, która selekcjonuje, destyluje, przechowuje, organizuje, pakuje i przekazuje informację istotną dla biznesu przedsiębiorstwa w sposób poprawiający efektywność pracowników i konkurencyjność firmy²⁴.

Z badań przeprowadzonych w ponad 700 firmach amerykańskich wynika, że wiedza przydatna do zarządzania podmiotem organizacyjnym znajduje się zarówno w formalnych dokumentach, jak i w umysłach pracowników. Wyniki tych badań być może już trochę spóźnionych jest punktem odniesienia do badań na poziomie kraju – przedstawia rysunek 8.

Rys. 8. Alokacja zasobów wiedzy w organizacji (*Knowledge Management – KM*)



Źródło: „Numann Management Review”; *System informacji strategicznej*, red. R. Borowiecki, M. Romanowski, Warszawa 2001.

W praktyce zarządzanie wiedzą przybiera różne formy w zależności od charakteru działalności podmiotu organizacyjnego, specyfiki branży i przyjętej strategii. Wyróżnia się cztery podstawowe modele strategii zarządzania wiedzą stosowane

²¹ A. Stosik, *Zarządzanie wiedzą w małej firmie*, „Prace Naukowe AE”, Wrocław 2003, nr 975, s. 362–370.

²² A. Farquhar, *The Road Ahead for Knowledge Management An AI Perspective*, „AI Magazine”, Winter 2000, s. 17.

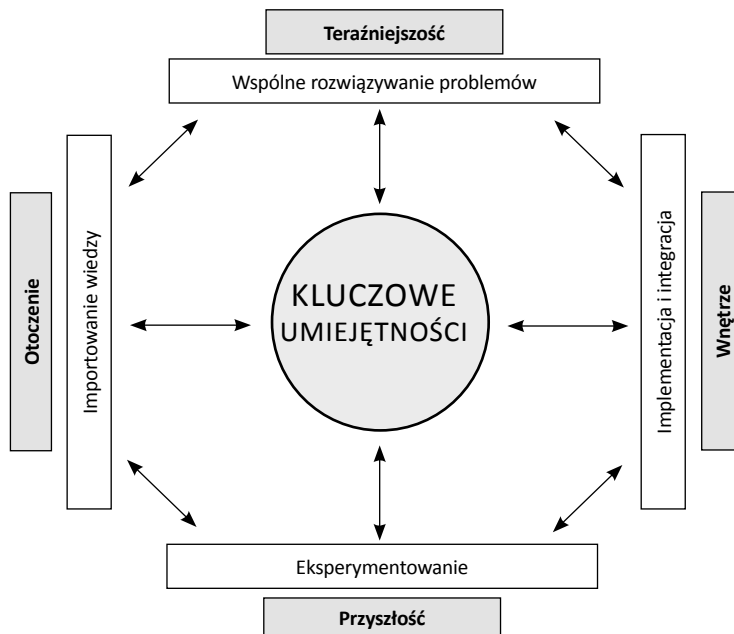
²³ B.A. Bremdal, C. Spaggiari, F. Johansen, R. Engels, *Knowledge Management through Content Interpretation*, Halden 2000, s. 4.

²⁴ B. Bergeron, *Essentials of Knowledge Management*, New Jersey 2003, s. 8.

w różnych sektorach i branżach, które dostosowuje się specyfiki podmiotu organizacyjnego²⁵.

1. Model zasobowy – polega na zarządzaniu wiedzą jako kluczowym aktywem organizacji. W tej strategii zasób wiedzy postrzegany jest jako podstawowe i najważniejsze źródło przewagi konkurencyjnej organizacji. Celem tej strategii zarządzania wiedzą jest jej ochrona i wykorzystanie do tworzenia nowych zasobów intelektualnych.

Rys. 9. „Źródła wiedzy” w modelu zasobowym



Źródło: na podstawie D. Leonard-Barton, *Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*, Boston 1995.

Strategia ta jest charakterystyczna dla organizacji, których funkcjonowanie zdeterminowane jest przez poziom zdolności intelektualnych posiadanych pracowników, a nie przez zasoby materialne²⁶.

2. Model japoński – traktuje zarządzanie wiedzą jako sposób na doskonalenie produktów i usług. To podejście dominuje w sektorach, w których nadal podstawowym aktywem przedsiębiorstwa są zasoby fizyczne. Kapitał intelektualny służy

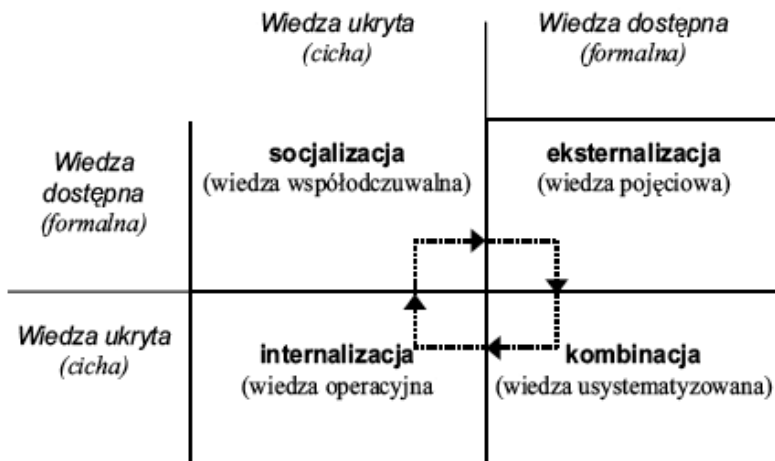
²⁵ A. Sopińska, P. Wachowiak, *Modele zarządzania...*

²⁶ A. Jarugowa, J. Fijałkowska, *Rachunkowość i zarządzanie kapitałem intelektualnym – koncepcje i praktyka*, Gdańsk 2002, s. 23.

w nich jedynie ulepszeniu i unowocześnieniu produktów, poprawiając ich pozycję konkurencyjną²⁷. Model japoński zarządzania wiedzą jest efektem badań dwóch Japończyków: Nonaki i Takeuchiego, którzy na początku lat 90. opracowali model „spirali wiedzy”. Zarządzanie wiedzą na zasadzie „spirali” to powtarzający się cykl czterech procesów konwersji wiedzy:

- internalizacji, czyli zamiany wiedzy cichej (ukrytej) w wiedzę cichą (ukrytą),
- socjalizacji, czyli zamiany wiedzy cichej (ukrytej) w wiedzę formalną (dostępną),
- eksternalizacji, czyli zamiany wiedzy formalnej (dostępnej) w wiedzę formalną (dostępną),
- kombinacji, czyli zamiany wiedzy formalnej (dostępnej) w wiedzę cichą (ukrytą).

Rys. 10. Zarządzanie wiedzą na zasadzie „spirali wiedzy”



Źródło: I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa 2000, s. 96.

Jest to najbardziej nowatorskie i najbardziej wybiegające w przyszłość podejście do zarządzania wiedzą. Opiera się ono na następujących zasadach²⁸:

- wiedza nie jest postrzegana jedynie jako zbiór danych i informacji, które można gromadzić w bazach komputerowych, na wiedzę składają się też wartości, emocje, przeczucia,
- pod pojęciem zarządzania wiedzą w firmie powinno się też kryć jej kreowanie,
- każda osoba w organizacji jest zaangażowana w tworzenie wiedzy,
- szczególnie miejsce w procesie tworzenia wiedzy zajmują menedżerowie średniego szczebla.

²⁷ *Ibidem*, s. 28.

²⁸ Na podst. A. Sopińska, P. Wachowiak, „E-Mentor” 2006, nr 1 (14).

3. Model procesowy – strategia polega na zarządzaniu wiedzą jako podstawową działalnością organizacji. Sytuacja taka występuje w przypadku firm konsultingowych, urzędów statystycznych oraz przedsiębiorstw zajmujących się badaniami rynku. Zarządzanie wiedzą jest dla tych organizacji warunkiem przetrwania na rynku. Pozbawione narzędzi gromadzenia i tworzenia wiedzy nie są one w stanie sprzedawać swojego produktu, jakim jest wygenerowana wiedza²⁹.

Dzielenie się wiedzą w tym modelu wymaga wcześniejszej jej kodyfikacji do potrzeb własnych. Proces kodyfikacji wiedzy polega na nadawaniu wiedzy organizacyjnej odpowiedniej formy, ułatwiającej do niej dostęp osobom potrzebującym jej w danym momencie. W dużych firmach kodyfikacja wiedzy w całości jest niemożliwa. Stąd konieczność tworzenia tzw. przewodników korporacyjnych lub map wiedzy. Pozwalają one na dokonanie podziału całości posiadanej wiedzy na trzy kategorie:

- 1) wiedzę zasadniczą (rdzenną), niezbędną do funkcjonowania firmy „tu i teraz”,
- 2) wiedzę zaawansowaną, pozwalającą tworzyć przewagę konkurencyjną na rynku,
- 3) wiedzę innowacyjną, pozwalającą zdystansować konkurentów.

Ostatnim etapem procesowego ujęcia zarządzania wiedzą jest przekształcenie wiedzy w decyzje. Powodzenie tego etapu uzależnione jest od wielu czynników. Do najważniejszych z nich należą:

- formy i procedury decyzyjne umożliwiające zaangażowanie w proces decyzyjny najbardziej kompetentnych ludzi,
- sprawnie działający i dostosowany do potrzeb decydentów system wywiadu gospodarczego,
- systemy oceny i wynagradzania menedżerów promujące nowatorskie i śmiałe rozwiązania³⁰.

4. Autorski model – strategia ta polega na zarządzaniu wiedzą, jako sposób doskonalenia procesów. Dotyczy to organizacji działających w bardzo złożonych i zmiennych warunkach zewnętrznych, w których wewnętrzne procesy są na tyle skomplikowane, iż wymagają ciągłego usprawniania i dostosowania do sytuacji o dużej dynamice zdarzeń i wysokim stopniu niepewności oraz ryzyka³¹.

Dla realizacji przyjętej strategii można zastosować jedno z przedstawionych poniżej podejść jako dominujące w zarządzaniu wiedzą dla potrzeb organizacji wg:

1. Metodologii **kodyfikacji** zarządzania wiedzą – polega to na dominacji w zasobach wiedzy **jawnej**, np. decydenci korzystają głównie z wiedzy wcześniej opracowanej w firmie i są zachęceni do jej uzupełniania o własne spostrze-

²⁹ G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Kraków 2002, s. 45–46; *Przedsiębiorstwo przyszłości – wizja strategiczna*, red. W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, Warszawa 2001, s. 23–24.

³⁰ Na podst. A. Sopińska, P. Wachowiak, „E-Mentor” 2006, nr 1 (14).

³¹ A. Sopińska, P. Wachowiak, *Modele zarządzania...*

żenia i doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji projektów. Funkcjonowanie tego podejścia bez odpowiedniego, sprawnego systemu informatycznego i umiejscowionych w nim baz danych nie byłoby możliwe.

2. Metodologii **personalizacji** zarządzania wiedzą – gdzie kładzie się nacisk na wiedzę **ukrytą**, którą posiada każdy pracownik z osobna i jako zespół zadaniowy. Systemy informatyczne są tu dodatkiem, ich celem jest zapewnienie odpowiedniej łączności. Jeżeli zaś chodzi o bazy danych, to upraszczając, można powiedzieć, że pracownicy mają je w głowach. Przy wyborze tego rodzaju strategii ważne jest dobieranie pracowników na podstawie długotrwałego procesu terminowania, a więc jak to kiedyś bywało w dobrych zakładach rzemieślniczych wg sprawdzonych relacji czeladnik – mistrz. Podejście jest podobne – pracownicy mniej doświadczeni uczą się, współpracując np. przy realizacji projektów z osobami bardziej doświadczonymi i korzystają w ten sposób z zalet jakie daje metoda mentoringu³².

Nie można jednoznacznie rozstrzygnąć, która z powyższych metodologii zarządzania wiedzą jest lepsza. Wybór będzie uzależniony od specyfiki działalności danego podmiotu organizacyjnego i stawianych przed nim celów.

Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem jest próba połączenia obu metodologii z wyraźnym jednak określeniem, która z nich jest uznawana za dominującą, a która ma charakter uzupełniający. Zastosowanie metodologii kodyfikacji wymusza bowiem tworzenie odgórnego i scentralizowanego systemu zarządzania wiedzą, metodologią personalizacji zaś zdecentralizowanego, oddolnego systemu.

W oparciu o powyższe uogólnienia można zaproponować następujące zasady korzystania z zasobów wiedzy podczas procesu zarządzania wiedzą w organizacji:

1. nabywanie wiedzy jawnej i ukrytej \longrightarrow przetwarzanie wiedzy jawnej i ukrytej
2. dzielenie się wiedzą jawną i ukrytą \longrightarrow wykorzystanie wiedzy

Procedury pozyskiwania, przetwarzania oraz wykorzystania wiedzy **jawnej** i **ukrytej** będą się różniły drogami dostępu do nich oraz wielkościami zgromadzonych w nich zasobów informacji użytecznych dla realizowanych zadań.

1. Wiedza jawna:

- a) Nabywanie wiedzy **jawnej** polega na pozyskiwaniu informacji przez podmiot organizacyjny ze zróżnicowanych źródeł; na czynności te składają się:
 - identyfikacja potrzeb informacyjnych organizacji,
 - procesy gromadzenia specjalistycznej (przydatnej) informacji z różnych źródeł,
- b) Przetwarzanie wiedzy jawnej obejmuje czynności:
 - wstępne porządkowanie i przechowywanie informacji w formie zbiorów informacji,
 - analiza, interpretacja oraz segregacja posiadanych informacji i tworzenie usystematyzowanych repetytoriów czy bibliotek,

³² S. Karwala, *Model mentoringu we współczesnej szkole wyższej*, Nowy Sącz 2007.

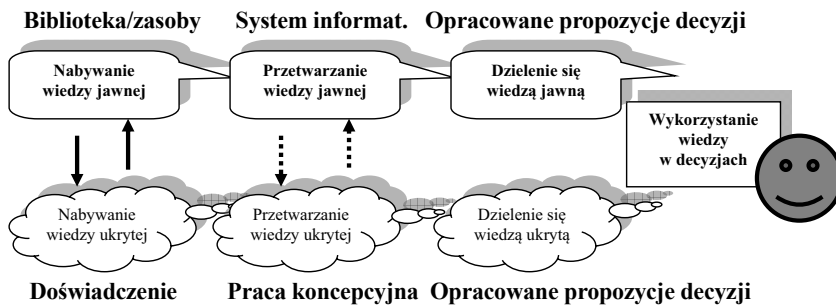
- c) Dzielenie się wiedzą jawną polega na rozpowszechnianiu zebranych i przetworzonych informacji, docieraniu z nimi do osób zainteresowanych, np. w zakresie uzyskanych wyników badań, przekazywaniu danych o narastaniu zagrożeń, itp.

2. Wiedza ukryta:

- a) Nabywanie wiedzy ukrytej polega głównie na podnoszeniu kompetencji zawodowych oraz w razie takich potrzeb wiedzy ogólnej pracowników;
- b) Przetwarzanie wiedzy ukrytej to: ocena stopnia przyswojenia przez pracownika nabytej wiedzy (uzyskanych kompetencji) oraz weryfikacja przydatności uzyskanych kompetencji z punktu widzenia zadań wykonywanych przez pracownika i podmiot organizacyjny,
- c) Dzielenie się wiedzą ukrytą polega na przekazywaniu wiedzy posiadanej przez danego pracownika innym pracownikom lub w formie opracowania problemowego.

Powyższe zasady obiegu zasobów wiedzy i jej wykorzystania obrazuje rysunek 11.

Rys. 11. Model zarządzania wiedzą w podmiocie organizacyjnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Sopińska, P. Wachowiak, *Modele zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, „E-Mentor” 2003, nr 8.

Końcowym etapem zarządzania wiedzą w każdym typie organizacji jest efektywne wykorzystanie zasobów wiedzy jawnej i ukrytej do potrzeb procesów podejmowania decyzji. Doświadczenie uczy, że racjonalne wykorzystanie omówionych powyżej zasobów wiedzy dla potrzeb zarządzania kryzysowego wymaga połączenia obu kategorii wiedzy, tj. wiedzy jawnej i ukrytej.

Zróżnicowana problematyka teorii zarządzania kryzysowego oraz konieczność łączenia teorii z praktyką podczas podejmowania decyzji i bezpośrednich czynności reagowania kryzysowego – wymaga zastosowania zróżnicowanych strategii zarządzania wiedzą. Wydaje się, że specyfika zarządzania kryzysowego preferuje strategię określaną jako – metoda autorska, pozwalająca elastycznie łączyć potrzeby zarządzania wiedzą z różnorodnymi wyzwaniami, jakie na co dzień muszą rozwiązywać decydenci w sytuacjach kryzysowych.

Inną przesłanką preferującą tę strategię jest odpowiednio ukształtowana kultura organizacyjna struktur ratowniczych. Jej cechą charakterystyczną jest otwartość na otoczenie, innowacyjność oraz pragmatyczność. Zwykle korzystny klimat stosunków wewnętrznych (np. w strukturach ratowniczych z uwagi na konieczność wzajemnego zaufania i oczekiwania pomocy od współpracowników) jest nastawiony na współpracę oraz umiarkowany poziom rywalizacji między pracownikami.

2.5. PARADYGMATY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

– POZIOMY ANALIZY SYSTEMOWEJ

Rozpatrując cele nauki organizacji i zarządzania oraz problem zarządzania wiedzą w tym obszarze, nie można uniknąć refleksji na temat możliwości utworzenia spójnej teorii wyjaśniającej przynajmniej najważniejsze, podstawowe problemy tej dyscypliny. Dążenie do osiągnięcia paradygmatu jest wyczuwalne wśród wielu przedstawicieli nauki organizacji i zarządzania³³.

Szans osiągnięcia tego celu upatruje się w odpowiednim łączeniu metod i teorii opisujących różne obszary i dziedziny rzeczywistych organizacji w połączeniu z praktyką zarządzania. Konfrontując realność praktyki i teorii zarządzania, można wyodrębnić dwa główne obszary:

- obszar tzw. **twardych** czynników zarządzania – w postaci struktur, procesów, zasobów finansowych – gdzie konkretne problemy dają się stosunkowo kwantyfikować, a do ich rozwiązania można zastosować metody ilościowe, obiektywne,
- obszar tzw. **miękkich** czynników zarządzania – takich jak kultura organizacyjna, teoria podejmowania decyzji, zasoby specjalistycznej wiedzy, to składowe które nie poddają się łatwo kwantyfikacji, a do ich analizy stosuje się metody opisowe, jakościowe, intersubiektywne³⁴.

Mając na uwadze powyższe uogólnienia, od teorii zarządzania kryzysowego oczekujemy wypracowania modelowych rozwiązań pozwalających w sposób maksymalnie efektywny zarządzać przebiegiem kryzysów – których *de facto* nie jesteśmy i chyba nie będziemy większości z nich w stanie w pełni kontrolować.

W konstrukcji paradygmatu na użytek zarządzania kryzysowego zmuszeni będziemy pokonać bardzo złożoną i wieloaspektową naturę badanych fenomenów, stanowiących przedmiot nauki organizacji i zarządzania³⁵. Na przedstawionym

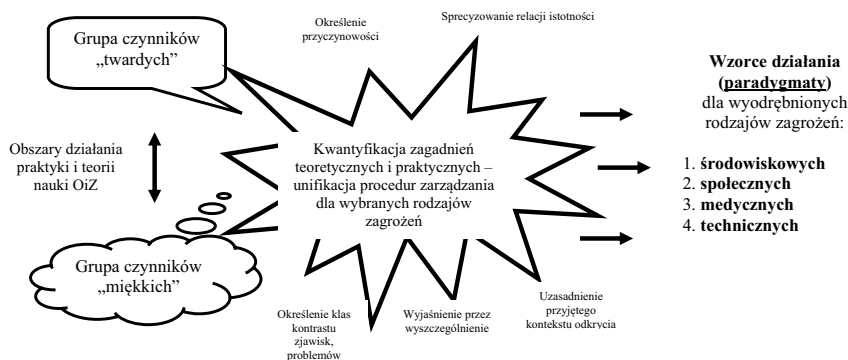
³³ Ł. Sułkowski, *Zarządzanie strategiczne w pogoni za paradygmatem*, [w:] *Krytyczna analiza szkół i kierunków zarządzania strategicznego. Nowe koncepcje zarządzania*, red. R. Krupski, Wałbrzych 2004, s. 107–114; J. Kosiński, *Idiograficzne i nomotetyczne podejście do badania i projektowania*, [w:] *Krytyczna analiza szkół...*, s. 97–106.

³⁴ G. Jokiel, *O celach nauki organizacji i zarządzania*, <http://jokiel.ae.wroc.pl>.

³⁵ Ł. Sułkowski, *Metodologia nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 10, s. 7–10.

poniżej rysunku zaprezentowano założenia do konstrukcji modelu zarządzania kryzysowego.

Rys. 12. Założenia konstrukcji paradygmatów zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Podstawową korzyścią z zastosowania takiego podejścia konstrukcyjnego jest możliwość prowadzenia wielorakich rozważań i analiz podczas kwantyfikacji problemów i zagadnień w obszarze objętym zarządzaniem kryzysowym, który postrzegać możemy w kategoriach rodzajów i skali występujących nań oddziaływań i analizować z trzech podstawowych perspektyw funkcjonalnych związanych z:

- działaniami rzeczowymi – **perspektywa behawioralna** (materialna),
- działaniami ideowo-normatywnymi – **perspektywa interpretacyjna** (lokowana na różnych poziomach organizacji fizycznych i społecznych),
- działaniami o charakterze ich kombinacji – **perspektywa racjonalno-systemowa**.

Perspektywa behawioralna reprezentuje aktywność fizyczno-rzeczową, która ukierunkowana jest na utrzymanie społecznego porządku i przeciwdziałanie wszelkiego typu zagrożeniom związanym z utratą zdrowia i życia człowieka oraz mienia indywidualnego i społecznego. Ponadto ma czynić ludzką egzystencję wolną od zagrożeń w wymiarach od lokalnego do globalnego.

Aktywność dotyczy zarówno podmiotów, których działanie ma istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa, jak i podmiotów o niewielkim stopniu sformalizowania, które w dziedzinie bezpieczeństwa aktywizują się nieregularnie, np. w sytuacji bezpośredniego ich zagrożenia lub potrzeby udzielenia wsparcia innym.

Perspektywa interpretacyjna reprezentuje aktywność symboliczną czyli myślową, intelektualną będącą dorobkiem naukowym różnorodnych filozofii, doktryn, idei i ideologii, światopoglądów, wierzeń i praktyk religijnych, których obecność i oddziaływanie jest obserwowane w społeczeństwie³⁶.

³⁶ J. Mellibruda, *Poszukiwanie samego siebie*, Warszawa 1977, s. 83–96.

Perspektywa racjonalno-systemowa to myślenie i badania systemowe, które pozwalają zrozumieć prawdziwą naturę zarządzania kryzysowego jako złożonego i dynamicznego systemu, działającego w stale zmieniającym się otoczeniu i współdziałającego z innymi systemami społecznymi. Podejście systemowe, w przeciwieństwie do redukcjonistycznego myślenia, kreuje nowy światopogląd oraz nowy paradygmat percepcji i wyjaśniania badanych problemów objawiający się w integracji, myśleniu holistycznym, poszukiwaniu celów i wspólnych związków przyczynowych oraz w procesowo zorientowanych badaniach.

W tym miejscu należy podkreślić znaczenie każdej z wyróżnionych form opisu obszaru zarządzania kryzysowego i ich korelacje ze sobą, które tworząc pewną zorganizowaną całość, pozwalają zrozumieć, na czym polega sens podstawowych problemów związanych z podnoszeniem sprawności tegoż zarządzania³⁷.

Podczas prowadzenia analizy, np. na poziomie państwa (w ujęciu makro), w wymiarze ogólnospołecznym, nie powinno się pomijać niebezpiecznych zdarzeń, które rozgrywają się na niższych poziomach – na poziomie powiatu bądź gminy, w wymiarach jednostki czy grupy (w ujęciu mikro).

Uwzględnienie tych powiązań w prowadzonych analizach musi być brane pod uwagę, co pozwala uzyskać całą złożoność relacji i współzależności (składającą się przeciw z części) oraz umożliwia nadanie bardziej racjonalnego sensu badanemu zdarzeniu³⁸.

Z metodologicznej perspektywy taka wieloaspektowość i wielopoziomowość analizy jest niezbędna, gdyż człowiek nie ma pełnych zdolności i możliwości zmysłowych równoczesnego obserwowania świata zjawisk w różnych jego aspektach, na wszystkich poziomach jego struktury i dynamiki³⁹.

Odnosząc to do reagowania kryzysowego, którego wielopoziomowość i dynamika są bardzo złożone, wybór skali obserwacji i dobór konkretnych metod badawczych jako punktu wyjścia dla adekwatnej analizy obszaru zarządzania kryzysowego nie jest sprawą prostą.

Rozpatrywanie zjawisk z obszaru zarządzania kryzysowego w skali zbyt wysokiej dostarczać może informacji rozrzuconej, natomiast skala obserwacji na zbyt niskim poziomie np. zbadanie i opis czynności prostych dostarcza informacji zbyt szczegółowych, co powoduje trudności w poszukiwaniu wspólnych cech całości⁴⁰.

Podsumowując ten fragment rozważań, należy zwrócić uwagę na rolę człowieka w sferze jego bezpieczeństwa.

³⁷ J. Ziarko, *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy Bezpieczeństwa” 2007, nr 1 (I), s. 9–21.

³⁸ L. Porębski, *Między przemocą a godnością. Teoria polityczna Harolda D. Lasswella*, Kraków 2007, s. 110.

³⁹ P. Lenartowicz, *Elementy filozofii zjawiska biologicznego*, Kraków 1984, s. 28–38.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 42–43.

Człowiek odgrywa rolę kierującą i stanowi jednocześnie ostateczny „wynik” związany z realizacją założonych celów dotyczących poczucia bezpieczeństwa – u pojedynczych osób, a także dużych grup osób (społeczeństw, populacji)⁴¹.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Zdefiniuj ogólne pojęcie inżynierii zarządzania (IZ).
2. Wymień problemy do rozwiązania przez IZ w obszarze zarządzania kryzysowego (ZK).
3. Omów założenia do konfiguracji systemów informacyjnych dla potrzeb ZK.
4. Zdefiniuj pojęcie zarządzania wiedzą.
5. Omów strategię zarządzania wiedzą dla potrzeb ZK.
6. Co rozumiesz pod pojęciem paradygmatu zarządzania kryzysowego.

⁴¹ J. Rudniański, *Homo cogitans. O myśleniu twórczym i kryteriach wartości*, Warszawa 1975, s. 20–21.

ROZDZIAŁ 3.

PODSTAWY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

3.1. UWARUNKOWANIA PROCESU ZARZĄDZANIA

Nigdy w historii rozwoju społeczeństwa pełnienie roli menedżera nie przynosiło równie wielkiej satysfakcji ani nie stawiało równie wielkich wymagań jak w obecnej dobie. Wymagania związane ze stanowiskiem kierowniczym są wynikiem w coraz większym stopniu koniecznością godzenia działalności i celów kierowanej organizacji z problemami ekologicznymi, społecznymi, politycznymi i związanymi z bezpieczeństwem.

Uwidacznia się tutaj nadrzędny wymóg w stosunku do osobowości menedżera, która to jest związana z **kompetencjami** do sprawowania władzy, ponieważ władza jest jedną z najbardziej pożądanym wartości dla każdego człowieka. Ludzie niekompetentni i do tego sprawujący władzę, są potencjalnym zagrożeniem dla obywateli.

Ignoranci nie są zdolni do podejmowania trafnych (czyt. bezpiecznych) decyzji. Narażają tylko państwo na straty, ale co najgorsze swoich współobywateli na różne nieprzewidywalne niebezpieczeństwa zbiorowe¹.

Rozległe problemy zarządzania, w tym wypadku zarządzania kryzysowego wymagają wiedzy i traktowania bezpieczeństwa jako wartości uniwersalnej. Każdy obywatel ma niezbywalne prawo do bezpieczeństwa. Może je sobie zapewnić, lub mieć przynajmniej na nie duży wpływ, chociażby poprzez trafny wybór ludzi sprawujących władzę. Każdy obywatel podczas oceniania w procesie wyborczym kandydatów nie powinien kierować się emocjami, lecz racjonalnie oceniać ludzi i ich kompetencje.

Procesy podejmowania decyzji w codziennej pracy menedżerów ukierunkowane są na łączenie teorii zarządzania z jego praktyką. Bez logicznego połączenia teorii i praktyki nie można liczyć na pożądane efekty w praktyce działania różnego typu podmiotów organizacyjnych.

W idealnym modelu zarządzania praktyka powinna być poprzedzona dociekaniami teoretycznymi w taki sposób, żeby w tym wzajemnym uzależnieniu osiągnąć zgodność założeń teoretycznych z faktami zdarzeń ekonomicznych, co następnie pozwoli stworzyć podstawy przewidywania przyszłych zdarzeń w przedsiębior-

¹ P. Tyrała, B. Stęplewski, *op. cit.*, s. 9–15.

stwie czy instytucji. Problemy połączenia teorii i praktyki gospodarczej rozwiązuje nauka o zarządzaniu wspomagana przez nauki szczegółowe z zakresu zarządzania.

W miarę rozwoju nauk o zarządzaniu oraz coraz bardziej specjalistycznego podziału i doskonalenia procesów pracy, systematyka wiedzy w tym zakresie będzie rozbudowywana o nowe działy i koncepcje szczegółowe.

W dobie narastania zagrożeń związanych z rozwojem terroryzmu i nasilaniem się klęsk przyrodniczych zasadnym wydaje się rozwijanie teorii „zarządzania kryzysowego” – gdzie metody przewidywania (antycypacji) przyszłości i rozwijania się zagrożeń oraz reagowania na nie, będą dominować w badaniach i teorii zarządzania dla potrzeb związanych z sytuacjami kryzysowymi.

Wśród licznych przewidywań co do dalszych kierunków rozwoju tej nauki o zarządzaniu w XXI wieku, na czołowe miejsce wysuwają się dwie koncepcje futurologiczne:

- **pierwsza** – to próba ustalenia elementów kultury organizacyjnej w epoce elektronicznej na tle znanych już tendencji historycznych epoki gospodarki rolnej i przemysłowej²,
- **druga** – to amerykańskie przewidywania modelu przedsiębiorstwa XXI wieku, opracowane przez The Wharton School of the University of Pennsylvania w Filadelfii w 1993 r.³ – gdzie odniesiono się do historii transformacji kultury organizacyjnej.

Według Witolda Kieżuna historia tej transformacji uzależniona jest od charakteru produkcji i środków produkcji, tj. specyfiki **kultury rolniczej** (jako prywatnego małego, rodzinnego gospodarstwa), **kultury przemysłowej** oraz **kultury elektronicznej**, i tak:

- a) **kultura rolnicza** wykształciła tradycyjny, stabilny system, mało podatny na innowację i kształtujący spokojny rytm indywidualnej pracy, nie nastawionej na maksymalizację zysku oraz wydajności, z liberalnym podejściem do spraw punktualności;
- b) **kultura przemysłowa** doprowadziła do daleko posuniętej racjonalizacji pracy zespołowej i wykształcenia struktur biurokratycznych. Cechą tej kultury jest „**syndrom wydajności i zysku**” nastawiający się na precyzyjne planowanie i innowacyjność. Ponadto wykształciła także podejście demokratyczne, z daleko posuniętą partycypacją uczestników tych społeczności w procesy podejmowania decyzji;
- c) **kultura elektroniczna** aktualnie budowana w rozwiniętych gospodarczo krajach, bazuje na rozwoju automatyzacji, robotyzacji, komputeryzacji, rewolucji komunikacyjnej i transportowej, ponadto cechuje się dynamizmem innowacyjnym, globalizacją produkcji, handlu i usług oraz postępującą standaryzacją postaw, zachowań i obyczajów człowieka.

² W. Kieżun, *Management Efficient*, Rwanda 1992, s. 40–43.

³ J. Wind, R. Holland, *Pace-Setting 21st Century Enterprises: A Glimpse of What Might Emerge*, Philadelphia 1995.

Podczas, gdy w kulturze przemysłowej rozwija się **poczucie odrębności narodowej**, to w kulturze elektronicznej następują procesy kształtowania się **obywatelstwa kontynentalnego i światowego**, przy zmniejszającej się jednocześnie roli państw narodowych⁴.

W zależności od rodzaju działalności i charakteru powiązań służbowych używa się różnych pojęć na oznaczenie uprawnień do podejmowania decyzji kierowniczych. Są to: **zarządzanie, kierowanie, sterowanie, regulacja, dowodzenie i administrowanie**.

Każde z tych pojęć, mimo, że często używane jest zamiennie w opisie procesów decyzyjnych, w istocie ma inne znaczenie. Koniecznym wydaje się zatem ich zdefiniowanie i objaśnienie w celu rozróżnienia zakresu władzy, jaki przypisuje się przy pomocy tych pojęć osobom mającym możliwość wywierania wpływu na innych członków organizacji⁵.

3.1.1. POJĘCIE ZARZĄDZANIA

Zarządzanie jest zwykle definiowane w ujęciu **instytucjonalnym** lub **funkcjonalnym**⁶. Pojmując zarządzanie **instytucjonalnie**, ma się na myśli wszystkie osoby w hierarchii danej organizacji, którym powierzono uprawnienia do wydawania poleceń, a więc wszystkie te stanowiska, którym przypisano zadania kierownicze. Menedżerami⁷ są zatem wszyscy pracownicy firmy, którzy objęli funkcje przełożonych – począwszy od mistrza, na prezesie zarządu skończywszy.

Takie rozumienie pojęcia **zarządzanie** używane jest w anglosaskim obszarze językowym i obejmuje także przedsiębiorcę – właściciela. Pomija się tym samym używane w badaniach ekonomiki przemysłu rozróżnienie między menedżerami, a specjalistami od organizacji i zarządzania, powołanymi przez posiadaczy kapita-

⁴ J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2004, s. 26. W cytowanej książce, stwierdza, że: „globalizacja to coraz ściślejsza integracja państw oraz ludzi na świecie, spowodowana ogromną redukcją kosztów transportu i telekomunikacji oraz zniesieniem sztucznych barier w przepływach dóbr, usług, kapitału, wiedzy i (w mniejszym stopniu) ludzi z kraju do kraju”. W swojej definicji sprowadza on istotę omawianego zjawiska do procesów integrowania się różnych państw i ich mieszkańców, wskazując jednocześnie główne jego siły sprawcze.

⁵ Zazwyczaj różni autorzy określają władzę jako możliwość wywierania wpływu. Mieć władzę, to znaczy móc zmieniać zachowania lub postawy innych. Por. J.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1992, s. 227. Zob. też R.A. Weber, *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 144–145.

⁶ Szerzej zagadnienie to zostało omówione w pracy H. Steinmanna i G. Schreyögga, *Zarządzanie*, Wrocław 1995, s. 16–18.

⁷ Menedżer, menadżer (z ang. *manager*), osoba zarządzająca przedsiębiorstwem względnie wydziałem jego działalności. Termin menedżer wywodzi się z języka angielskiego od słowa *manage* – „zarządzać”, „kierować” i jest związany z wyłonieniem się tzw. kapitalizmu menedżerskiego, który charakteryzował się powstawaniem spółek anonimowego kapitału (spółka kapitałowa) i oddzieleniem w związku z tym funkcji własności przedsiębiorstwa od funkcji zarządzania jego działalnością. Na podstawie *Popularnej encyklopedii powszechnej*, www.fogra.com.pl.

tu do kierowania przedsiębiorstwem, którzy pełniąc funkcje kierownicze legitymują się wniesionym do niego kapitałem⁸.

Podejście **funkcjonalne** natomiast definiuje **zarządzanie** jako działanie, które służy kierowaniu procesem pracy, tzn. jako realizację wszystkich czynności (zabiegów organizacyjnych) niezbędnych do osiągnięcia ustalonych celów przedsiębiorstwa lub bardziej ogólnie – organizacji⁹. Mogą to być, więc czynności o charakterze **organizowania, planowania, kontroli i motywowania**. Przy tym podejściu zarządzanie jest postrzegane jako kompleks zadań, które muszą być zrealizowane.

W drugim przypadku kierownikom powierzono częściowe – ale w żadnym razie nie całkowite – spełnianie tych zadań. Udział zadań kierowniczych w całości kształcie zadań menedżera jest na ogół tym mniejszy, im niższą pozycję w hierarchii stanowisk ów kierownik zajmuje. Istnieje wiele przykładów z praktyki zarządzania, gdy kierownikom niższych szczebli powierzano niemal wyłącznie czynności kierowniczo-wykonawcze¹⁰. Funkcje zarządzania w swojej treści wykonawczej pozostają w komplementarnym stosunku do pierwotnych funkcji rzeczowych w przedsiębiorstwie, takich jak: **zakup, produkcja, sprzedaż**.

Funkcjonalna koncepcja zarządzania postrzega zarządzanie jako funkcję sprawczą, która kieruje użyciem zasobów i koordynowaniem funkcji rzeczowych. Funkcje zarządzania spotykają się w każdej działalności gospodarczej i występują na każdym szczeblu hierarchii kierowniczej, jakkolwiek ich rodzaj i zakres są różne.

Zarządzanie w powszechnie przyjętym znaczeniu jest kompleksem czynności (zabiegów) kierowniczych, które muszą być wykonane w systemie opartym na podziale pracy. Zadania realizowane przez zarządzanie odzwierciedlają pewne powtarzalne problemy, które występują niezależnie od szczebla kierowania czy też resortu i branży.

Problemy organizacyjne rozwiązują specjalnie do tego powołane osoby (kadra kierownicza), czyli za pomocą wyodrębnionego aparatu kierowniczego, można zatem mówić o zarządzaniu instytucjonalnym¹¹.

Omawianą wyżej współzależność funkcji zarządzania i funkcji rzeczowych przedstawia rysunek nr 13.

⁸ W ekonomice przemysłu rozróżnienie to jest na tyle istotne, że umożliwia porównanie efektywności kierowania przedsiębiorstwem przez właścicieli i menedżerów.

⁹ J.F. Stoner, Ch. Wankel, *op. cit.*, s. 23.

¹⁰ A. Zawiślak, *Pułapki i pułapki zarządzania*, Szczecin 1984, s. 48, 155. Także historia wojen odnotowuje szereg nieszczęść i porażek na polach bitewnych, spowodowanych błędnymi i niedorzecznymi decyzjami w zakresie podziału władzy. Zob. szerzej na ten temat G. Regan, *Błędy militarne*, Warszawa 1992, s. 4–6, 21–24, 110–113.

¹¹ W taki sposób zarządzanie jest definiowane także przez większość autorów polskich. Por. np.: J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1981, s. 390–395; T. Pyszczowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1988, s. 288–289; *Teoria organizacji i zarządzania*, red. T. Kurnal, Warszawa 1979, s. 93–99; K. Merła, *Struktury organizacyjne, analiza wielowymiarowa*, Warszawa 1989, s. 14–25.

Rys. 13. Relacje między funkcjami zarządzania i rzeczowymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie; H. Steinmanna i G. Schreyöggga, *Zarządzanie*, Wrocław 1995, s. 18.

3.1.2. POJĘCIE KIEROWANIA

Zakres terminu **kierowanie** jest szerszy (jak się na ogół przyjmuje) niż zakres terminu zarządzanie. Przez kierowanie rozumiemy celowe oddziaływania informacyjno-decyzyjne aparatu zarządzającego, przekazywane kanałami informacyjnymi ukształtowanymi przez stosunki organizacyjne, na komórki organizacyjne sfery realnej. Oddziaływania te powodują, że emitowane przez komórki przesyły materialno-energetyczne, zmierzają do osiągnięcia celów organizacji.

Jest to definicja wąska. Sprowadza się w niej kierowanie właściwie tylko do funkcji motywowania (i ewentualnie kontrolowania), pozostawiając poza zakresem tak sformułowanego pojęcia, kierowanie funkcje planowania i organizowania, czyli decyzje planistyczne dotyczące określania celów i ustalania sposobów ich realizacji oraz decyzje organizacyjne dotyczące kształtowania struktury organizacji.

Według poglądów J.A.F. Stonera¹² – **kierowanie** jest procesem **planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania** pracy członków organizacji oraz wykorzystywania wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów.

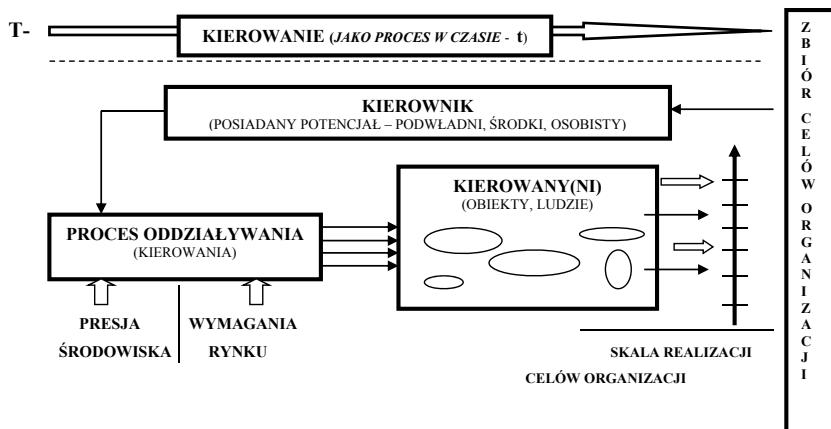
Jaka więc jest różnica między pojęciami „**kierowania**” i „**zarządzania**”? Człowiek kieruje tylko ludźmi. Kierować, jak głoszą teoretycy organizacji, „to sprawiać by podwładny zachowywał się zgodnie z życzeniami kierownika.

Zarządzanie natomiast dotyczy nie tylko ludzi, lecz również zasobów w postaci maszyn, materiałów, energii, pieniędzy. Jeżeli kierownik poleca przyjąć nowego pracownika, to kieruje personelem – zarządza zasobami ludzkimi, kiedy jednak poleca kupić nowe urządzenie – kieruje ludźmi, którzy to polecenie wykonują – zarządza majątkiem przedsiębiorstwa.

Rozwiniętą zależność między procesem kierowania i realizacją celów organizacji przedstawia rysunek nr 14.

¹² J.A.F. Stoner, *Kierowanie*, Warszawa 1997, s. 20.

Rys. 14. Zależność procesu kierowania i realizacji celów



Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne wyodrębnione funkcje kierownicze w swojej treści znaczeniowej postulują realizację następujących czynności kierowniczych:

- **planowanie** – wskazuje, że kierownicy z góry obmyślają swoje cele i działania – działania te są zazwyczaj oparte na jakiejś metodzie, planie czy logice, a nie na przeczuciu,
- **organizowanie** – oznacza, że kierownicy koordynują ludzkie i materialne zasoby organizacji – efektywność organizacji zależy od umiejętności kadry kierowniczej gospodarowania zasobami dla osiągnięcia celów,
- **przewodzenie, motywowanie** – określa w jaki sposób kierownicy kierują podwładnymi i wpływają na nich, doprowadzając do tego, by wykonywali potrzebne zadania,
- **kontrolowanie i informowanie** – oznacza, że kierownicy starają się zapewnić to, by organizacja zmierzała do swych celów – jeśli jakaś część organizacji podąża w złym kierunku, kierownicy starają się wykryć tego przyczyny i poprawić sytuację.

W celu dopełnienia pojęcia **kierowania** warto jest przytoczyć kilka jego definicji, co pozwoli czytelnikowi pełniej zobrazować sobie to pojęcie oraz poznać poglądy i spory innych autorów na ten temat.

Dość powszechnie akceptowana jest definicja J. Zieleniewskiego, że „kierowanie to działanie zmierzające do spowodowania działania innych ludzi (funkcjonowania rzeczy), zgodnie z celami tego, kto nimi kieruje”¹³.

Natomiast L. Krzyżanowski określił pojęcie kierowania „jako oddziaływanie informacyjno-decyzyjne aparatu zarządzającego, przekazywane kanałami informacyjnymi ukształtowanymi przez stosunki organizacyjne na komórki or-

¹³ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie...*, s. 451.

ganizacyjne sfery realnej w celu osiągnięcia zamierzonych celów organizacji¹⁴. Takie sformułowanie jest zbieżne z intuicyjnymi propozycjami B. Glińskiego¹⁵ i J. Kurnala¹⁶, uwzględnionymi również w *Encyklopedii organizacji i zarządzania* w następującym brzmieniu: „najogólniej kierowanie można zrozumieć jako oddziaływanie jednego obiektu (kierującego) na inny obiekt (kierowany) zmierzające do tego, aby obiekt kierowany zachowywał się (działał lub funkcjonował) w kierunku postawionego przed nim celu¹⁷”.

Inna z kolei definicja sformułowana przez Mary Parker Follet mówi, że «kierowanie to sztuka realizowania czegoś za pośrednictwem innych ludzi¹⁸». Autorka definicji zwraca uwagę, że kierownik tylko rządzi, a cele jakie chce osiągnąć, realizują inni ludzie. Kierowanie obejmuje jednak także inne sprawy, których jest tak wiele, że w istocie nie ma jednej powszechnie akceptowanej definicji kierowania.

Innym przykładem jest definicja J.A. Stonera i Ch. Wankla, w myśl której: „kierowanie jest to proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania działalności członków organizacji oraz wykorzystanie wszelkich innych jej zasobów dla osiągnięcia ustalonych celów¹⁹”. Definicja ta już szerzej opisuje proces kierowania, akcentując jego funkcje organizacyjne i to, że wynik ma nadrzędne znaczenie w odniesieniu do działalności każdej zorganizowanej struktury. Kierowanie określane jest tutaj jako proces, dlatego że wszyscy kierownicy, bez względu na osobiste uzdolnienia i umiejętności, podejmują pewne wzajemnie powiązane działania dla osiągnięcia założonych celów.

Przedstawiony w ten sposób przegląd funkcji kierowniczych w definiowanym pojęciu kierowania pozwala także na sformułowanie stwierdzenia, że proces kierowania kojarzy się przede wszystkim z bezpośrednim stosunkiem kierownika z podległym mu zespołem lub jego członkami. Mieści w sobie elementy bezpośredniego oddziaływania na ludzi, kształtowania ich woli i pobudzania psychologicznego dla realizacji celów organizacji. W przeciwieństwie do „zarządzania” nosi ono charakter więzi osobistej między kierownikiem a pracownikami, a nie więzi tylko organizacyjnej lub pojęciowej.

Dochodzimy więc do konkluzji, że kierowanie jako proces ma znaczenie dużo szersze niż zarządzanie – oznacza bowiem, uprawnienia decyzyjno-kierownicze bardziej rozległe niż uprawnienia wynikające z prawa dysponowania (własność, powierzenie) zasobami będącymi w dyspozycji zarządzającego (menedżera)²⁰.

¹⁴ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki zarządzania*, Warszawa 1985, s. 220–222.

¹⁵ B. Gliński, *Zarządzanie gospodarką. Logika postępu*, Warszawa 1980, s. 17.

¹⁶ *Teoria organizacji i zarządzania...*, s. 92–98.

¹⁷ Definicja ta jest przyjęta w *Encyklopedii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981, s. 205.

¹⁸ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *op. cit.*, s. 22–24.

¹⁹ *Ibidem*, s. 23.

²⁰ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji*, Warszawa 1982, s. 393; zob. też idem, *Podstawy podjęcia teorii systemów, organizacji, sterowania i zarządzania*, [w:] *Współczesne problemy zarządzania*, Warszawa 1974; T. Pszczołowski, *op. cit.*, s. 288; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1987, s. 156; *Encyklopedia organizacji i zarządzania...*, s. 609; L. Krzyżanowski, *op. cit.*, s. 200–201.

Kierowanie w tym znaczeniu dotyczy zatem osób, instytucji lub rzeczy niekoniecznie podległych kierującemu z tytułu własności środków produkcji, czyli jest to zakres władzy dający uprawnienia decyzyjne w zakresie procesów planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania pracy członków organizacji oraz wykorzystywania wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów²¹.

3.1.3. POJĘCIE STEROWANIA I REGULOWANIA

Pojęcie sterowania jest używane głównie przez cybernetykę. Opierając się na definicji J. Gościńskiego sterowanie najogólniej można określić²² jako „działanie zmierzające do zmiany jednego wyróżnionego stanu układu na inny stan wyróżniony, bardziej odpowiadający sterującemu”. Sterowanie jest więc inaczej rzecz ujmując oddziaływaniem systemu sterującego prowadzącym do określonych zmian w systemie sterowanym.

Szczególnym przypadkiem sterowania jest **regulacja**, w której zadany stan systemu sterowanego uzyskuje się przez stabilizację jednej lub kilku wielkości charakteryzujących stan systemu sterowanego. Stąd też w strukturze obwodu regulacji wyróżnia się dodatkowo wartość postulowaną wielkości regulowanej.

Zależności i różnice w interpretacji terminów sterowania i regulacji obrazuje rysunek 15.

W przedsiębiorstwie, instytucji występują procesy regulacji wielkości technicznych i ekonomicznych polegające na utrzymywaniu określonej wielkości w odpowiednich granicach.

Dla przykładu rozpatrując zagadnienie **regulacji** z punktu widzenia wielkości ekonomicznych, można wymieni kilka zasad, które powinny być respektowane:

- określenie wielkości ekonomicznej powinno wiązać się ze wskazaniem możliwości jej kwantytatywnego²³ opisu,
- kwantytatywny opis wielkości ekonomicznej wymaga określenia metodologii jej pomiaru, czyli empirycznego poznawania jej wartości w czasie trwania procesu,
- określenie wielkości ekonomicznej powinno łączyć się z podaniem sposobu ustalenia wartości wzorcowej, do której dana wielkość będzie dostosowana w procesie regulacji.

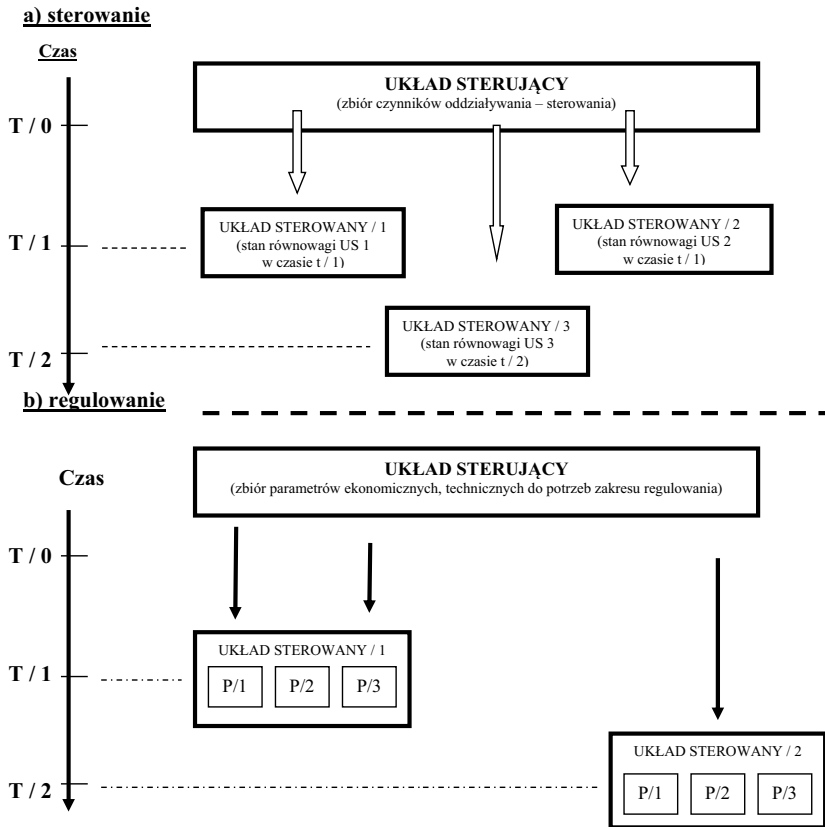
Na przykład wielkość kredytu, z którego korzysta przedsiębiorstwo, powinna być taka, aby odsetki nie obciążały nadmiernie całkowitych kosztów wytworzenia produktów. Z drugiej jednak strony kredyty powinny być wystarczająco duże, aby zapewnić płynność finansową, zmniejszając przez to straty.

²¹ P. Tyrła, *Kierowanie, organizowanie, zarządzanie. Zarys prakseologii*, Toruń 2001.

²² J. Gościński, *Elementy cybernetyki w zarządzaniu*, Warszawa 1968, s. 19.

²³ Kwantytatywny (od łac. *quantitas* – wielkość, ilość) termin związany z pojęciem ilości, lub odnoszący się do niej, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1974, s. 412.

Rys. 15. Interpretacja pojęciowa sterowania i regulowania



Legenda: 1. P/1...n – parametry podlegające regulacji w układzie sterowanym.

Źródło: opracowanie własne.

3.1.4. POJĘCIE DOWODZENIA

Dowodzenie (ang. *command*) – odnosi się do szczególnego rodzaju organizacji, jakimi są siły zbrojne (oraz paramilitarne), gdzie realizowany jest proces kierowania zorganizowanymi i uzbrojonymi zespołami ludzkimi w działaniu określanym jako walka – przy czym walka nie musi mieć koniecznie charakteru zbrojnego.

Sztuka dowodzenia polega na kierowaniu, wyposażonych w środki walki, zespołów ludzkich oraz na osiągnięciu optymalnego celu w warunkach działań przeciwstawnych sobie stron. W procesie walki w grę może często wchodzić zagrożenie dla życia ludzkiego, a sam przebieg walki jest dość trudny do ujęcia w ścisłe ramy przewidywań.

Dowodzenie jest specyficzną formą kierowania w którym realizowana jest bardzo duża rozpiętość rodzajów i form działań powodujących konieczność poszerzania zakresu wiedzy i umiejętności organów dowodzenia²⁴.

²⁴ Zob. J. Kręciak, J. Wołejso, *Podstawy dowodzenia*, Warszawa 2007, s. 11–17.

Ponadto wykonywanie funkcji dowodzenia wiąże się z osobą dowódcy i jest obciążone tym szczególnym rodzajem odpowiedzialności, jakim jest dysponowanie w określonych sytuacjach mieniem, sprzętem oraz ludzkim życiem i zdrowiem.

Zakres uprawnień dowódczych regulują we wszystkich armiach świata regulaminy i dokumenty o charakterze doktrynalnym i tak w dokumencie AJP-01(A) *Doktryna sojuszniczych operacji połączonych* – definiuje się te uprawnienia w pojęciu dowodzenia (*command*) i kontroli (*control*) – jako pojęcia z sobą powiązane, używane zwykle razem, ale nie należy ich traktować jako synonimy i tak:

- Dowodzenie (*command*) to proces, poprzez który dowódca oddziałuje swoją wolą i intencjami na podwładnych w celu podjęcia określonego działania. Obejmuje on władzę i odpowiedzialność za użycie sił w celu wykonania zadania,
- Kontrola (*control*) jest zaś procesem, w ramach którego dowódca wspomagany przez swój sztab organizuje, kieruje i koordynuje działania podległych mu wojsk²⁵.

Stąd też dowodzenie jest trudniejsze od kierowania w jakimkolwiek innym zorganizowanym działaniu oraz związane jest z przyjęciem na siebie szczególnej odpowiedzialności i świadomości z relacji jakie wynikają ze sprawowania funkcji dowódczych²⁶.

Czynności dowodzenia są realizowane z zachowaniem postępowania organizacyjnego właściwemu kierowaniu i zarządzaniu, tj. wyróżnia się w nim funkcje: **planowania, organizowania, motywowania i kontroli**, wg znaczenia zbliżonego jakiego powyżej omówiono funkcji zarządzania. Istniejąca odmienność dotyczy terminologii oraz rozbudowanych funkcji analitycznych towarzyszących procesom podejmowania decyzji.

Dowodzenie jest definiowane również w ujęciu:

- **empirycznym** – jest to uznanie całokształtu działań dowódcy i jego sztabu,
- **cybernetycznym** – jest działaniem w układzie sprzężenia, w którym realizowane jest zdobywanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji,
- **organizacyjnym** – jest traktowane jako określone struktury organizacyjne sił zbrojnych do realizacji zadań na polu walki²⁷.

Dowodzenie należy w związku z tym postrzegać jako system, na który składa się zespół elementów zorganizowanych w postaci organów dowodzenia, środków dowodzenia oraz procesu informacyjno-decyzyjnego sprzężonego relacjami dowodzenia z całą infrastrukturą zabezpieczenia bojowego logistycznego, współpracujących z sobą według przyjętych i uzgodnionych wcześniej zasad i wymagań²⁸.

Elementy systemu dowodzenia można pogrupować w trzy podstawowe komponenty:

- komponent organizacyjny dowodzenia,
- komponent ze środkami dowodzenia,
- komponent z procesami dowodzenia.

²⁵ *Ibidem*, s. 16.

²⁶ B. Chocha, *Rozważania o taktyce*, Warszawa 1982, s. 69.

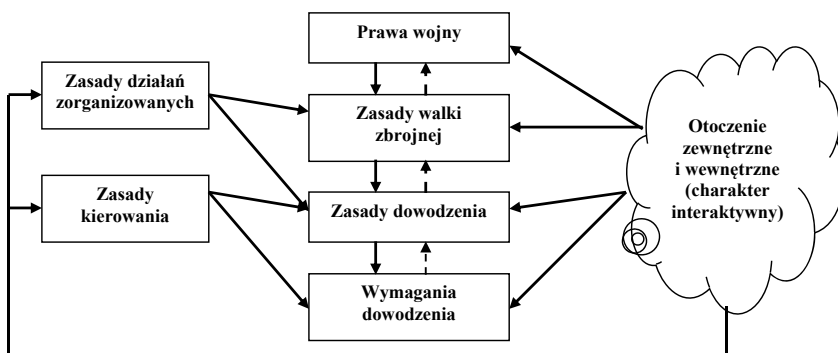
²⁷ Zob. *Teoria dowodzenia*, cz. 1, red. S. Piotrkowski, Warszawa 1994, s. 22–98.

²⁸ J. Kręcikij, J. Wołęjszo, *op. cit.*, s. 61.

Z uwagi na charakter opracowania omówione zostaną tylko skrótowo procesy podejmowania decyzji w dowodzeniu, na które składają się: procesy informacyjno-decyzyjne przetwarzane w cyklach decyzyjnych przez poszczególne szczeble dowódcze i realizowane w formie zadań transmitowanych do wykonawców.

Charakterystyczną cechą dowodzenia jest zbiorowe wypracowanie szczegółowych decyzji przez sztab dowódcy i specjalistów oraz ich wielowariantowość, czyli przewidywania bardzo różnych hipotetycznych sytuacji oraz działania w tych zaplanowanych sytuacjach (patrz rys. 16).

Rys. 16. Powiązania, zależności i wymagania dowodzenia



Źródło: J. Kręcikij, J. Wolejszo, *op. cit.*, s. 44.

Biorąc pod uwagę skrajne przypadki sytuacji kryzysowych i działania w nich sił ratowniczych nie można wykluczyć, że podczas prowadzenia tych działań zostaną wprowadzone do ich pragmatyki zasady kierowania (dowodzenia) wzorowane na siłach zbrojnych.

Terminologia dowodzenia i jego zasady coraz szerzej zdobywają sobie uznanie w policji i jednostkach ratownictwa pożarowego – gdzie sytuacje są często bardzo ekstremalne, zmuszające do hierarchicznego podporządkowania się wykonawców i działania na wyraźne rozkazy.

3.1.5. POJĘCIE ADMINISTROWANIA

Administrowanie występuje tylko w instytucjach względnie trwale zorganizowanych i nie obejmuje bezpośredniej realizacji podstawowego celu instytucji. Związane jest z ograniczeniem uprawnień kierowniczych dotyczących przede wszystkim pozbawienia prawa do samodzielnego decydowania o celach i sposobach wykorzystywania zasobów. Administrowanie jest realizacją decyzji narzuconych przez instancję nadrzędną i należy do funkcji pomocniczych (są to czynności typu wykonawczego – np. administrowanie nieruchomościami, zapasami, itp.).

3.2. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Przedstawione powyżej rozważania na temat form pracy kierowniczej są w niniejszym opracowaniu bardzo ogólne i skrótowe – z uwagi na objętość opracowania i konieczność skupienia się nad opisem sytuacji organizacyjnych, w których będzie miało zastosowanie terminu „zarządzania kryzysowego”.

Chcąc uporządkować pojęcie „zarządzania kryzysowego” koniecznym jest osadzenie go w systemie „zarządzania bezpieczeństwem narodowym” wg pewnej gradacji celów, w jakim jest ono realizowane, tj.:

- 1) ściśle znaczeniowe określenie terminów dotyczących kierowania i zarządzania strukturami bezpieczeństwa oraz ochroną i obroną cywilną,
- 2) wyjaśnienie używanych interpretacji kierowania i zarządzania bezpieczeństwem oraz ochroną i obroną cywilną,
- 3) koordynacji zarządzania bezpieczeństwem przez poszczególne szczeble kierowania i planowania cywilnego oraz militarnego kraju.

Wg definicji zawartej w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 26.04.2007 r. (Dz.U. Nr 98 poz. 590 z późn. zm.)²⁹ pod pojęciem **zarządzania kryzysowego** rozumiemy:

Cyt. – wg art. 2. „Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, które polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru”.

Cyt. – wg art. 3 – Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1. **Sytuacji kryzysowej** – należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uprawniają do wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. **Infrastrukturze krytycznej** – należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład, powiązane z sobą funkcjonalne obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

²⁹ Niniejszą ustawą zmienia się dekret z 23.04.1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Ustawę z 26.01.1984 r. prawo prasowe, Ustawę z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Ustawę z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Ustawę z 8.09.2006 r. o państwowym ratownictwie medycznym.

Infrastruktura krytyczna wg cytowanej ustawy obejmuje systemy gospodarki i użyteczności publicznej:

- zaopatrzenie w energię i paliwa,
- łączność i sieci teleinformatycznych,
- finansowe,
- zaopatrzenie w żywność i wodę,
- ochronę zdrowia,
- transportowe i komunikacyjne,
- ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji,
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Przedstawione powyżej zdefiniowane pojęcie „zarządzania kryzysowego” – wg ustawy jest bardzo ogólne. Z uwagi na obowiązujące znaczenie prawne – definicja ta będzie w niniejszej pracy cytowana i powiązana z prezentowanymi treściami aktów prawnych i rozwiązań organizacyjnych systemu zarządzania kryzysowego.

Konieczność zarządzania bezpieczeństwem i co jest z tym nierozłącznie związane ochroną ludności jest naturalną potrzebą współczesnych społeczeństw z uwagi na potęgujące się zjawiska zagrożeń wynikających z rozwoju przemysłu, postępującego naruszania równowagi w przyrodzie, potęgowania się zjawisk terrorystycznych i narastających konfliktów interesów politycznych i gospodarczych o zasięgu globalnym (np. o dostęp do źródeł surowcowych – przykład trwającej wojny w Iraku).

W tej sytuacji wzrasta ciągle rola cywilnego planowania kryzysowego (dla potrzeb ochrony ludności i obrony cywilnej), którego nadrzędnym celem jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania rządu i społeczeństwa w czasie różnorodnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, niezależnie od przyczyn ich powstawania, poczynając od małych wypadków do dużych katastrof, włącznie z wojną.

We współczesnym pojęciu cywilne planowanie kryzysowe ukierunkowane jest na zapobieganie katastrofom spowodowanych działalnością człowieka, łagodzenie skutków klęsk żywiołowych oraz ochronę ludności, majątku narodowego i środowiska.

W odniesieniu do konfliktów militarnych, cywilne zarządzanie kryzysowe wzmacnia zdolności obronne kraju do powstrzymywania potencjalnych agresorów oraz zapewnienia ciągłości funkcjonowania rządu i akceptowalny poziom życia społecznego i ekonomicznego w czasie kryzysów³⁰.

Działania składające się na cywilne planowanie kryzysowe zapewniają także sprawne przejście:

- ze stanu **normalnego** → do stanu **zagrożenia czasie pokoju**,
- stanu **pokojuowego** → do stanu **zagrożenia/wojny**.

³⁰ L. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem – prace edukacyjne*, „ZN European Association for Security” 2001, nr 3, s. 25–26.

Przedstawiona klasyfikacja działań związanych z planowaniem cywilnym wskazuje na potrzebę odpowiedniej współpracy cywilno-wojskowej, co oznacza wspieranie wojska, włącznie z polityką jego zaopatrywania ukierunkowaną na zapobieganie brakom materiałów strategicznych dla potrzeb sił zbrojnych kraju.

Ponadto powyższa klasyfikacja działań wskazuje na olbrzymią i niemożliwą do przecenienia rolę zarządzania w sytuacjach kryzysowych, które w rozwiniętych państwach demokratycznych funkcjonują jako **system cywilnego planowania kryzysowego**.

Polska jak każdy współczesny kraj, by zapobiec tym zagrożeniom (czyt. zniszczeniu podstaw społecznego bytu) posiada zorganizowany system zarządzania bezpieczeństwem i obrony cywilnej, który jest wielostopniowy, a w jego funkcjonowaniu biorą udział wyspecjalizowane instytucje administracji państwowej i samorządowej.

Uwzględniając konstrukcję przepisów prawa oraz wynikającą z nich rolę i znaczenie organów władzy, administracji państwowej i samorządowej w systemie bezpieczeństwa publicznego można wyróżnić³¹:

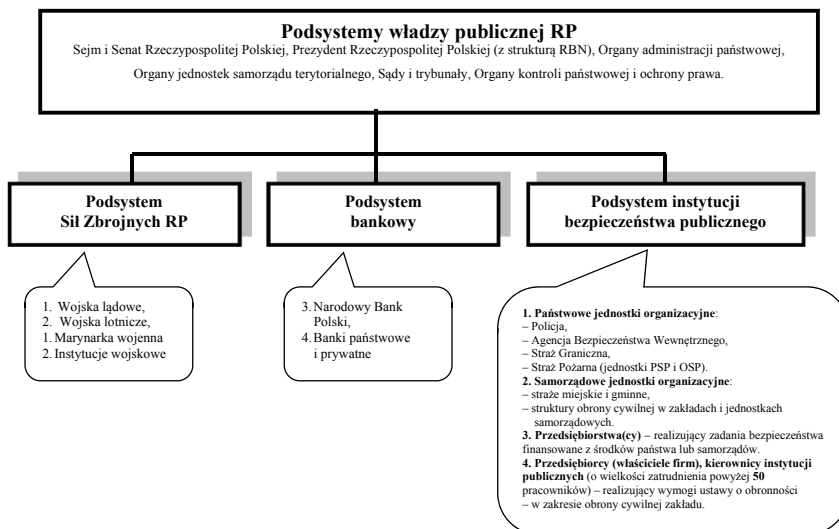
1. **Podsystem władzy publicznej:**
 - Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej,
 - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (ze strukturą RBN),
 - Organy administracji państwowej,
 - Organy jednostek samorządu terytorialnego,
 - Sądy i trybunały,
 - Organy kontroli państwowej i ochrony prawa.
2. **Podsystem sił zbrojnych:**
 - Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej,
 - jednostki organizacyjne Sił Zbrojnych RP.
3. **Podsystem bankowy:**
 - Narodowy Bank Polski,
 - Banki państwowe i prywatne.
4. **Podsystem instytucji bezpieczeństwa publicznego**
 - **Państwowe jednostki organizacyjne:**
 - Policja,
 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
 - Straż Graniczna,
 - Straż Pożarna (jednostki PSP i OSP).
 - **Samorządowe jednostki organizacyjne:**
 - Straż miejska i gminna,
 - Struktury obrony cywilnej w zakładach i jednostkach samorządowych.

³¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., art. 85 (Dz.U. Nr 78, poz. 483), Ustawa o powszechnym obowiązku obrony z 21.11.1967 r., dz. IV (Dz.U. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.), Ustawa z 22.01.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 z późn. zm). *Prawo administracyjne*, cz. II, red. E. Ura, Rzeszów 1997, s. 98.

- **Przedsiębiorstwa (Przedsiębiorcy)** – realizujący zadania bezpieczeństwa finansowane z środków państwa lub samorządów.
- **Przedsiębiorcy (właściciele firm), kierownicy instytucji publicznych** (o wielkości zatrudnienia powyżej 50 pracowników) – realizujący wymogi Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie obrony cywilnej zakładu³².

Przedstawiona poniżej (rys. 17) struktura odpowiedzialności za zarządzanie bezpieczeństwem i odpowiedzialnością prawną poszczególnych struktur za obszary bezpieczeństwa publicznego oraz działania w sytuacjach kryzysowych jest zawarta w systemie aktów prawnych, których treść i nazwy w ogólnym ich znaczeniu zostaną omówione w dalszej części opracowania.

Rys. 17. System bezpieczeństwa publicznego państwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie L. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 25–26.

Jak już stwierdzono nadrzędnym celem „zarządzania bezpieczeństwem” jest zapewnienie ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury kraju.

To bardzo ogólne pojęcie jest nadrzędne dla terminu „zarządzanie kryzysowe”, którego znaczenie wykonawcze dotyczyć będzie czynności kierowania (zarządzania nim) podczas specyficznych sytuacji pojawienia się zagrożeń dla ludności, zakładów pracy, infrastruktury komunalnej, dóbr kultury, instytucji publicznych (szkół, szpitali, urzędów).

³² L. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 25–26.

Podczas **definiowania zarządzania kryzysowego** można wyodrębnić w nim następujące zadania planistyczne i wykonawcze³³:

- 1) opracowanie i wdrożenie strategii dla zarządzania w sytuacjach kryzysu wywołanego przez siły natury lub działalność ludzką (w tym wojny);
- 2) objęcie planowaniem kryzysowym wszystkich szczebli zarządzania dotyczących – władz publicznych, sektora publicznego i prywatnego, a także obywateli – istnieje konieczność zachowanie ścisłej kooperacji;
- 3) wyodrębnienie w planowaniu i działaniu struktur zarządzania kryzysowego faz zarządzania kryzysowego:
 - a) **zapobiegania** – działania, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy,
 - b) **przygotowania** – planowanie sposobu reagowania w przypadku katastrofy, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do prowadzenia akcji ratunkowych,
 - c) **reagowania** – działania po wystąpieniu katastrofy lub klęski żywiołowej – w celu niesienia pomocy poszkodowanym i ograniczenia wtórnych zniszczeń i strat w rejonie wystąpienia kryzysu,
 - d) **odbudowy** – działania mające na celu przywrócenie zniszczonych systemów do pierwotnego stanu lub lepszego niż przed katastrofą.

Podsumowując powyższe zdefiniowanie pojęcia „zarządzania kryzysowego” stwierdzić trzeba, iż jego **istotą** jest: ciągłe rozpoznawanie potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, poszukiwanie możliwości przeciwdziałania tym zagrożeniom, rozwinięte planowanie dla struktur wykonawczych reagowania kryzysowego i obrony cywilnej oraz gromadzenie niezbędnych sił i środków do reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odbudowy zniszczonej infrastruktury.

Podczas praktycznej realizacji wykonania ww. faz „zarządzania kryzysowego” jej wykonawcy, kierownicy, decydenci – przypomnijmy, że zobowiązani są do postępowania zgodnie z metodyką kierowania..

O ile w działalności typowego przedsiębiorstwa główny jego cel działalności jest skupiony na uzyskaniu dodatnich efektów ekonomicznych – to w „zarządzaniu kryzysowym” efektywność winna być mierzona według:

- oceny możliwości osobowych, technicznych i materiałowych do organizowania oraz prowadzenia akcji ratunkowych – na poziomie lokalnym, regionalnym lub całego kraju,
- oceny racjonalności zaplanowanych scenariuszy (wariantów) zapobiegania kryzysom na szczeblu gminy, powiatu, województwa, kraju,
- oceny stanu przygotowania ludności do zadań ochrony i obrony cywilnej, tj. umiejętności zachowania się ludności w sytuacjach zagrożenia,

³³ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26.04.2007 r., art. 5–6, Dz.U. Nr 98, poz. 590. S. Augustyn, *Praca menedżera programów kryzysowych na lokalnych szczeblach zarządzania*, [w:] *Materiały z sympozjum nt. Samorząd terenowy wobec nadzwyczajnych zagrożeń*, Bydgoszcz 1998, s. 31–45.

- oceny stanu przygotowań ochronnych ludności w sytuacjach zagrożenia – stan i ilość urządzeń do ewakuacji, możliwość ukrycia ludności, zapasy środków do: ochrony osobistej, ewakuacji, udzielania pomocy medycznej czy też opieki socjalnej.

3.3. MODELE POZNAWCZE STOSOWANE DO OPISU SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Aktualnie w nauce o zarządzaniu nie ma powszechnie przyjętej definicji systemu zarządzania kryzysowego³⁴ ani też podejść metodologiczno-badawczych preferowanych do badania i analizowania tego zjawiska.

Opierając się w dużej mierze na postanowieniach aktualnej ustawy, systemy reagowania kryzysowego w praktyce postrzegane są na kilka różnych sposobów:

- zespół instytucji społecznych, gospodarczych, administracyjnych, których zadaniem jest skuteczne przeciwdziałanie wszelkim kategoriom zagrożeń kryzysowych na podległym obszarze (jurysdykcji),
- układ dynamicznych procesów społecznych i wynikających z tego zbioru zadań realizowanych przez różne, hierarchiczne struktury organizacyjne społeczeństwa,
- układ określonych ról i zachowań o cechach wysokiej specjalizacji i celowości pełnionych przez jednostki, grupy, instytucje.

Mając to na uwadze, a także odnosząc się do przeglądu definicji opisujących systemy zarządzania oraz do paradygmatów i orientacji badawczych, wykorzystywanych w nauce organizacji i zarządzania dochodzimy do wniosku, że prezentacja i badanie systemów reagowania kryzysowego jest w pełni możliwe przy wykorzystaniu następujących perspektyw metodologicznych omówionych dosyć szczegółowo w poprzednim rozdziale:

- perspektywy behawioralnej,
- interpretacyjnej,
- racjonalno-systemowej.

Należy tutaj ponownie zaznaczyć, że najbardziej obiecującym podejściem badawczym jest **perspektywa racjonalno-systemowa**, gdyż pozwala ona w sposób racjonalny i całościowy dokonać opisu problemu.

Wykorzystanie perspektywy behawioralnej i interpretacyjnej powinno mieć charakter uzupełniający, specjalistyczny, nakierowany na badanie wycinkowych problemów.

Myślenie i badanie w kategoriach systemowych umożliwia nie tylko sporządzenie fotograficznego opisu badanego systemu, ale pomagają także dostrzec i zrozumieć współzależne formy aktywności w sferze bezpieczeństwa, realizowane

³⁴ W polskiej Ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 26.04.2007 r. zdefiniowano pojęcie zarządzania kryzysowego oraz pojęcia związane z sytuacją kryzysową, infrastruktura krytyczną, a także sprecyzowano zadania wykonawcze dla struktur reagowania kryzysowego (Dz.U. Nr 89, poz. 590).

przez instytucje, społeczeństwo i jednostki oraz korelację (dynamikę) ich funkcjonowania.

Podejście wg ww. zasad systemowych pozwala zbadać i opisać:

- 1) **usytuowanie** poszczególnych elementów systemu zarządzania kryzysowego na kolejnych poziomach struktury administracyjnej, z uwzględnieniem w tym systemie ich roli, a także różnych organizacyjnych i społecznych podmiotów związanych z problematyką reagowania kryzysowego,
- 2) **określić cele i granice** systemu zarządzania kryzysowego wynikające z wzajemnych zależności pomiędzy bezpieczeństwem a społeczeństwem – powiązania prawne, sieciowe, gospodarcze, technologiczne,
- 3) **określić naturę** zarządzania kryzysowego jako systemu otwartego funkcjonującego na różnych, wzajemnie zależnych i zintegrowanych poziomach organizacyjnych oraz jako metody zarządzania uwzględniającego interdyscyplinarność tych powiązań,
- 4) **zachowanie się** systemu zarządzania kryzysowego jako systemu podatnego na różnorakie oddziaływanie otoczenia i wywołwane tym zmiany w jego funkcjach, interakcjach wewnętrznych i zmianach strukturalnych³⁵.

Uwzględnienie powyższych uwarunkowań powinno być przesłanką do opracowania szczegółowych modeli zarządzania kryzysowego dla poszczególnych grup rodzajowych zagrożeń:

- środowiskowych,
- społecznych,
- medycznych,
- technicznych.

Poszczególne modele działania dla potrzeb tych podsystemów winny mieć postać dynamicznego tworu, który jest w stanie:

- **odbierać, przedstawiać (oceniać) i przetwarzać dane wejściowe na dane wyjściowe**, użyteczne dla systemu zarządzania kryzysowego,
- **włączać się w działania** służące osiągnięciu celów bezpieczeństwa, jako wzorzec do przekształcania stanu faktycznego w pożądany stan organizacyjny i wykonawczy struktur reagowania kryzysowego,
- **dokonywać poprawek, zmian wewnętrznych i zewnętrznych**, w oparciu o informacje pochodzące z systemu i otoczenia.

Reasumując problematykę definiowania zarządzania kryzysowego można uznać, że to aktualnie obszar nauki organizacji i zarządzania na etapie tzw. dorobku, tj. prowadzenia wieloaspektowych dociekań teoretycznych oraz budowy paradygmatów do praktycznego funkcjonowania wyspecjalizowanych struktur w sytuacjach kryzysowych.

³⁵ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 44–47.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Zdefiniuj różnice pomiędzy kierowaniem a zarządzaniem.
2. Podaj współczesne rozumienie dowodzenia i omów jego specyfikę.
3. Omów pojęcie sytuacji kryzysowej w znaczeniu polskiego prawa.
4. Przedstawienie infrastruktury krytycznej w bezpieczeństwie publicznym.
5. Wymień składowe systemu bezpieczeństwa publicznego.
6. Opisz modele poznawcze stosowane do opisu systemów zarządzania kryzysowego.

ROZDZIAŁ 4.

RYZIKO W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

4.1. RYS HISTORYCZNY POJĘCIA RYZYKA

Przygoda ludzkości z ryzykiem i jego istotą rozpoczęła się w zamierczłych czasach, kiedy ludzkość zaczęła tworzyć zręby cywilizacji, a nauki astronomiczne, handel, rolnictwo i inne rodzaje ludzkiej działalności dopiero się rozwijały. Ciekawość otaczającego nas świata kusiła na tyle, że ludzie ruszyli na podbój tego, co można poznać i zdobyć. Ten pęd ku nieznanemu trwa do dziś i jest on coraz szybszy. Głód wiedzy wcale nie zmalał, a wręcz przeciwnie, obserwuje się jego stały dynamiczny wzrost.

Dawniej myślenie o ryzyku i niepewności miało podłoże irracjonalne i było tłumaczone kaprysami bogów. W miarę postępu wiedzy i zdobywania ludzkiego doświadczenia zaczęto coraz częściej zadawać sobie pytania – „czy ludzie są tak zupełnie bezradni wobec otaczającego nas świata i przejawów jego niezrozumiałej wrogości?”. Okazuje się, że nie do końca. Granicą, która zmieniła myślenie, było odkrycie drogi samodzielnego, spekulacyjnego myślenia przez ludzi, którzy rzucili wyzwanie bogom, odkrywając m.in. prawa i reguły rządzące niepewnością i ryzykiem¹.

Peter L. Bernstein omawia ten aspekt następująco: „Definiując procedurę racjonalnego podejmowania ryzyka owi pionierscy badacze dostarczyli brakujący składnik, który miał utworzyć nauce i przedsiębiorczości drogę do światła zawrotnej szybkości, energii, błyskawicznej wymiany informacji i wyrafinowanych operacji finansowych, które są charakterystyczną cechą naszych czasów. Dokonane przez nich odkrycia dotyczące natury ryzyka, a także nauki i sztuki podejmowania decyzji, które legły u podstaw współczesnej gospodarki rynkowej”². Píše również: „Kontrolowanie ryzyka wyznacza kierunek naszych działań w tak różnorodnych dziedzinach wiążących się z podejmowaniem takich decyzji, jak: alokacja zasobów pieniężnych, tworzenie systemu powszechnej opieki zdrowotnej, prowadzenie wojny, planowanie rodziny, opłacanie składek ubezpieczeniowych, montowanie pasów bezpieczeństwa w samochodach, sadzenie kukurydzy i marketing płątków kukurydzianych”³.

¹ B. Stęplewski, *Pojęcie ryzyka...*

² P.L. Bernstein, *Przeciw Bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka*, Warszawa 1997, s. 14.

³ *Ibidem*, s. 14–15.

Nowożytna koncepcja ryzyka mogła zaistnieć po poznaniu indoarabskiego systemu liczbowego, który rozpowszechnił się w świecie zachodnim w okresie od 1200–1300 roku naszej ery. Takim pierwszym gigantem postępu i wiedzy, po wiekach powolnego rozwoju w okresie historycznym nazywanym obecnie średniowieczem, był Fibonacci, który czerpiąc wiedzę z kultury arabskiej napisał dzieło *Liber Abaci*, gdzie rozpropagował indoarabski system liczbowy⁴.

System ten stworzył podstawy do rozwoju różnych dyscyplin naszej dzisiejszej wiedzy. Ale dopiero renesans był inkubatorem ludzi, którzy zmienili sposób postrzegania ryzyka i niepewności. Był to czas, w którym wielkie epidemie szerzące się w Europie spowodowały taki ubytek ludzi (szacowane straty – to ponad 30% populacji ludzkiej Europy), że spowodowało to zachwianie ustalonych od wieków zależności społecznych systemu feudalnego. Tenże po prostu upadł i zaczęły się tworzyć zręby kapitalizmu jak również nowatorskie podejście do nauki i przyszłości.

4.2. ZDEFINIOWANIE POJĘCIA RYZYKA

Etymologia terminu „ryzyko” wywodzi się już ze starożytności, w różnych językach ma ono podobne znaczenie. W języku arabskim „*risg*” znaczy los, przeznaczenie, dopust boży. W języku hiszpańskim „*arisco*” oznacza odwagę, niebezpieczeństwo. Z kolei w łacinie słowo „*risicare*” oznacza konieczność omijania czegoś niebezpiecznego, lub akt odwagi. W nowożytnym już języku włoskim słowo „*rischio*” oznacza rafę podmorska, którą trzeba ominąć. Podobnie w języku greckim „*riza*” to ostra skała, niebezpieczna rafa dla żegluga⁵. Obecnie w języku angielskim słowo „*risk*” oznacza sytuację o znamionach niebezpieczeństwa, zagrożenia, a słowo „*hazard*” jest z kolei synonimem ryzyka podejmowanego świadomie dla osiągnięcia pewnych korzyści⁶.

Dominującym aspektem ww. przykładów dla etymologii terminu „ryzyko” są akcenty możliwych niebezpieczeństw dla statków, żeglarzy, kupców, które należy ominąć by je uniknąć. Są to głównie sytuacje związane z działalnością kupiecką, handlową czy też ekonomiczną.

Podejmowanie decyzji może być realizowane w warunkach o znamionach „ryzyka” lub „niepewności”. Klasyczna szkoła ekonomii (w osobach A. Smith

⁴ Fibonacci, włoski matematyk ur. około 1175 r. – zm. 1250 r. Znany jako: Leonardo Fibonacci, Filius Bonacci (syn Bonacciego), Leonardo Pisano (z Pizy). W czasie swych podróży po Europie wraz z ojcem a potem samodzielnie po krajach Wschodu miał okazję poznać osiągnięcia matematyków arabskich i hinduskich – między innymi system dziesiętny. Po powrocie do kraju publikuje w 1202 *Liber Abaci* gdzie opisuje system pozycyjny liczb i wykłada podstawy arytmetyki. W 1220 wydaje *Practica geometriae* będące połączeniem algebry i geometrii. W 1225 wydaje *Flos* i *Liber quadratorum*. Zob. www.zgapa.pl.

⁵ *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1974, s. 660.

⁶ K. Ficoń, *op. cit.*, s. 146.

i D. Ricardo) uznała ryzyko po prostu za kolejny składnik normalnych kosztów działalności⁷.

Za prekursorską pracę dotyczącą zjawiska ryzyka uznawana jest książka Franka H. Knighta *Risk, Uncertainty and Profit*, w której szczegółowo analizuje on wpływ ryzyka na świat klasycznej ekonomii.

Knight zdefiniował ryzyko jako „**mierzalną niepewność**”⁸. Z ryzykiem wg niego mamy do czynienia w sytuacji, kiedy jesteśmy w stanie określić prawdopodobieństwo wystąpienia przyszłych zdarzeń, np. zysku i straty. Natomiast niepewność utożsamia on z przypadkiem niemożności podjęcia racjonalnej decyzji spowodowanej brakiem informacji o przyszłych wydarzeniach. Przedstawione powyżej definicje ryzyka i niepewności wg Knighta zostały dość powszechnie zaakceptowane przez ekonomistów.

Przykładem nieco odmiennego definiowania ryzyka są prace K. J. Arrowa, który w swoich rozważaniach nad teorią wyboru uznał ryzyko za jeden z wymiarów niepewności, ale zrezygnował ze szczegółowego definiowania tych pojęć i często używał obydwu terminów zamiennie. Niepewność zdefiniował przy tym jako stan umysłu danej osoby, rezygnując jednak z określania związku między stanem umysłu decydenta, a rzeczywistym prawdopodobieństwem wystąpienia losowych zdarzeń⁹.

Z kolei M.H. Miller i F. Modigliani swoje odmienne poglądy w tej sprawie zaprezentowali w przełomowym artykule z 1958 roku¹⁰. Początkowo utożsamiali oni ryzyko z niepewnością, podobnie jak czynił to Arrow.

Z późniejszych ich rozważań wynika jednak, że największe znaczenie dla dużych organizacji, które przetwarzają duże ilości danych, posługując się przy tym różnymi instrumentami wspomagania decyzji, utożsamienie niepewności z ryzykiem obiektywnym wydaje się być zasadne.

Od czasu owych pierwszych prób włączenia ryzyka do teorii ekonomicznych nastąpił ogromny rozwój teorii ryzyka oraz zarządzania ryzykiem w różnego typu organizacjach. Korzystając z ciągle wzrastającej mocy obliczeniowej komputerów oraz powstawania nowych narzędzi matematycznych, przetwarza się coraz więcej informacji pozwalających określić poziom i miarę ryzyka dla zróżnicowanych przedsięwzięć.

Pojęcie ryzyka jest nieodwołalnie związane z teorią podejmowania decyzji, których większość ma miejsce przy niepełnej informacji, w presji czasu, ograniczonych zasobów i na warunkach losowych¹¹.

⁷ K.M. Klimczak, *Dylematy ujęcia ryzyka w teorii ekonomii*, „Acta Universitatis Łódzensis”, Łódź 2007.

⁸ F.H. Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, <http://www.econlib.org/library/Knight/knRUP.html>, oryg. w Schaffner & Marx, Boston 1921.

⁹ K.J. Arrow, *Eseje z teorii ryzyka*, Warszawa 1979, s. 15–97.

¹⁰ M.H. Miller, F. Modigliani, *The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment*, „American Economic Review” 1958, Vol. 48, s. 261–297.

¹¹ M. Bartnicki, *Kompetencje przedsiębiorstwa*, Warszawa 2000, s. 83.

Ponieważ stan „absolutnej pewności w myśleniu i działaniu nie istnieje” – nie ma więc w praktyce podejmowania decyzji i możliwości ustalenia „bezpiecznego poziomu niepewności i bezpiecznego ryzyka”. W procesie decyzyjnym musimy indywidualnie decydować, jaki poziom niepewności, czyli skalkulowanego ryzyka jesteśmy w stanie zaakceptować. Proces decyzyjny powinien być zatem ukierunkowany na minimalizację poziomu niepewności tj. skutków negatywnego ryzyka.

Dziedziną wiedzy, która wyraźnie łączy rozważania semantyczne związane z problemami stanu niepewności z praktyką zarządzania – jest logika. Dotyczy to zwłaszcza sfery wnioskowań uprawdopodobnionych, tj. takich, w których nawet wychodząc od prawdziwych przesłanek, możemy dojść do fałszywego wniosku, choć możemy się także w racjonalny sposób spodziewać, że wniosek końcowy będzie prawdziwy¹².

Omawiane wnioskowanie obejmuje m.in. sytuacje, w których nie wszystkie przyjęte pod uwagę przesłanki są dobrze poznane, co powoduje, że formułowanie na ich podstawie wniosków odbywa się za pomocą racjonalizujących założeń pomocniczych.

Osiąga się to poprzez zwiększanie ilości kompletnych i wiarygodnych danych wejściowych potrzebnych do procesu decyzyjnego – maksymalizując w ten sposób moc przesłanek niezbędnych do podjęcia ostatecznych decyzji.

Wieloaspektowe i interdyscyplinarne podejście do problematyki ryzyka powoduje, że istnieje na dzień dzisiejszy wiele prób definiowania ryzyka, które w sposób odmienny ujmują proces jego powstawania, opis oraz ocenę i sposoby zarządzania nim¹³:

1. Ryzykiem jest uświadomiony zespół czynników, działań lub czynności powodujących najczęściej szkodę lub stratę materialną, niematerialną lub moralną, choć może przynieść także pewne korzyści. Ale zawsze pojęcie ryzyka oznacza niepewność następstw i element zagrożenia. Zupełnie pewna strata nie jest ryzykiem, tym bardziej korzystny interes handlowy.
2. Ryzyko wynika z faktu podejmowania decyzji dotyczących przyszłości przy niepełnej informacji źródłowej. Podejmowanie decyzji w warunkach niekompletnej informacji niesie ze sobą element zagrożenia, niepewności i ryzyka. Niepewność i ryzyko występują zawsze obok siebie, a niekiedy są utożsamiane ze sobą. Ryzyko jest funkcją niepewności.
3. Jedną z najprostszych definicji określa ryzyko jako mierzalną kategorię niepewności. Ryzyko jest kombinacją elementów hazardu i jest mierzalne niepewnością. Natomiast niepewność jako kategoria psychologiczna pozostaje niewymierna i jest mierzona poprzez poziom zaufania, wiary, i bezpieczeństwa.
4. Ryzyko oznacza akceptację decyzji, w której zostało oszacowane prawdopodobieństwo wystąpienia określonego rodzaju zagrożenia lub niebezpieczeństwa. Rozróżnienie między ryzykiem, a niepewnością jest niezmiernie ważne na etapie definiowania pojęcia ryzyka. Powszechnie myli się niepewność z ry-

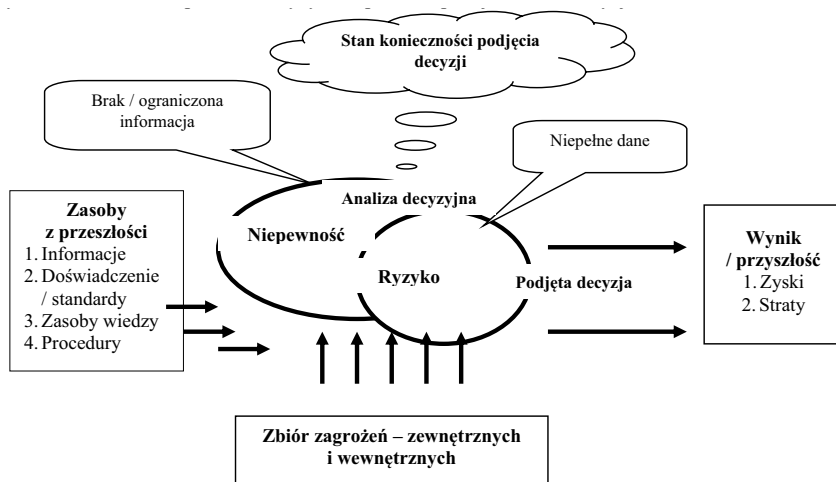
¹² Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1999, s. 183–190.

¹³ K. Ficoń, *op. cit.*, s. 147.

zykiem. Tymczasem tylko ryzyko jest kategorią mierzalną, natomiast niepewność jest niemierzalna i niemożliwa do wymiernego oszacowania.

- Interesującą kategorią ryzyka jest tzw. ryzyko formalnie definiowane, jako mierzalna niepewność kwantyfikowanych i rozpoznawanych zagrożeń, w oparciu o obiektywne statystyczne prawa, które ograniczają obszary niepewności i zwiększonych zagrożeń.

Rys. 18. Zależność niepewności i ryzyka w procesie podejmowania decyzji



Źródło: opracowanie własne.

Analiza powyższych definicji pozwala uznać, że efektywność działania w warunkach niepewności lub ryzyka zależy będzie od:

- ilości i jakości dostępnej informacji dla decydenta(ów),
- natężenia zmienności warunków realizacji założonych zadań.

4.3. PODEJMOWANIE DECYZJI W WARUNKACH RYZYKA

Rozróżnienie warunków podejmowania decyzji w stanie niepewności lub ryzyka ma często charakter subiektywny. Koniecznym jest więc w procesie podejmowania decyzji zdefiniowanie stanu i warunków podejmowania decyzji. Istnieją trzy podstawowe obszary warunków podejmowania decyzji przez decydentów¹⁴:

- warunki pewności** – dotyczące realizacji działań w otoczeniu stabilnym, gdzie decydenci dysponują wszystkimi koniecznymi informacjami i na skutki podjętych decyzji wpływają tylko parametry całkowicie określone,
- warunki niepewności** – wynikiem podjętych działań jest zbiór określonych, możliwych wyników, których prawdopodobieństwa nie są znane; decydenci

¹⁴ T. Szmidtko, *Podjęcie decyzji a ryzyko w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Materiały z I Konferencji „Zarządzanie kryzysowe”*, Szczecin 2003.

poszczególnych szczebli nie mają dostępu do informacji i istnieje brak podstaw do ustalenia oczekiwanych rezultatów tychże działań:

- niepewność może dotyczyć informacji niezbędnych do podjęcia decyzji,
 - skutków podjętych decyzji,
 - mogą istnieć różne skale tolerancji niepewności.
- **warunki ryzyka** – działanie, które prowadzi do zbioru zdarzeń, z których każde ma określone prawdopodobieństwo pojawienia się a priori – prawdopodobieństwo to można oszacować w sposób wymierny, bądź określić jego poziom subiektywnie na podstawie doświadczeń z przeszłości. Zarządzający mają dostęp do informacji i możliwość pomiaru oczekiwanych rezultatów, podejmując decyzję w warunkach:
 - dopuszczalnego (optymalnego) ryzyka,
 - podwyższonego ryzyka związanego z przewidywanymi zdarzeniami losowymi.

Rola decydenta podczas podejmowania decyzji w warunkach pewności sprowadza się w zasadzie do przyjęcia rozwiązania o deterministycznym charakterze, tj. wynik podjętej decyzji jest w pełni przewidywalny. Natomiast podejmowanie decyzji w warunkach niepewności i ryzyka wymaga przeprowadzenia czynności poszerzonej identyfikacji właściwych czynników, mających wpływ na rodzaj prowadzonych działań.

4.3.1. KLASYFIKACJA CZYNNIKÓW RYZYKA

W każdej organizacji na wystąpienie ryzyka, zarówno w formie zagrożeń jak i szans, ma wpływ ogromna ilość czynników. W celu ułatwienia pracy na etapie identyfikacji ryzyka jak i przeprowadzenia analizy ryzyka, bardzo ważne jest wcześniejsze sklasyfikowanie czynników ryzyka. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele systemów klasyfikacji czynników ryzyka¹⁵. Wydaje się, że najprostszym jest podział czynników ryzyka na dwie kategorie, a mianowicie:

- **czynniki zewnętrzne**, do których można zaliczyć np. konkurencję, preferencje klientów, trendy, zmiany w prawodawstwie, zmiany gospodarcze, postęp technologiczny, poziom bezrobocia,
- **czynniki wewnętrzne**, do których możemy zaliczyć np. rodzaj prowadzonej działalności, wykształcenie zatrudnionych pracowników, metody organizacji pracy i zarządzanie organizacją,

Czynniki ryzyka można też podzielić w inny sposób. Mogą to być, oprócz wymienionych powyżej, następujące kategorie czynników ryzyka:

a) finansowe czynniki ryzyka:

- płynność finansowa spowodowana przez – pogarszające się warunki ekonomiczne danej branży, problemy z płatnościami, bankructwo najważniejszych klientów,
- czynniki budżetowe – wydatki, dochód, obroty, rentowność, kapitały własne,

¹⁵ W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2001, s. 24.

- aktualność sprawozdawczości – rzetelność i aktualność danych, zmiany kadrowe,
 - inwestycje – źródła finansowania, koszty własne, wydatki, poziom inwestycji.
- b) **operacyjne czynniki ryzyka**(związane z prowadzoną działalnością):
- działalność statutowa (*skill employees, state of staff, complication of operation, change on supervisor positions*),
 - ochrona informacji – bezpieczeństwo, niezależność baz danych, ochrona danych osobowych,
 - uwarunkowania technologiczne – nowe technologie, podatność na zmiany, poziom uzależnienia od dostawców technologii.
- c) **czynniki związane z funkcjonowaniem kontroli wewnętrznej:**
- dokumentacja kontroli wewnętrznej finansowej – audyt wewnętrzny,
 - dokumentacja kontroli ISO – audyt jakości,
 - terminowość,
 - przejrzystość opracowań i ich rzetelność,
 - przejrzystość podziału obowiązków osób funkcyjnych i określenie dla nich zakresu kompetencji.
- d) **czynniki związane z jakością zarządzania:**
- struktura organizacyjna,
 - zakresy uprawnień,
 - przepływ informacji,
 - system wynagradzania,
 - możliwości awansu zawodowego,
 - polityka zarządzania,
 - plany strategiczne i operacyjne – w zakresie przyjętego modelu rozwoju,
 - zarządzanie zasobami ludzkimi.

Przytoczony powyżej przekrój czynników mających wpływ na powstawanie przesłanek ryzyka nie wyczerpuje ich wszystkich. Jest tylko przyczynkiem do zasygnalizowania zasięgu omawianej problematyki.

4.3.2. WYBÓR METODY ANALIZY RYZYKA.

Wybór metody analizy ryzyka powinien być tak dobrany, aby istniała możliwość porównania wyników analizy ryzyka, zarówno dla poszczególnych obszarów (ich treści ryzyka) w danym roku, jak również w kolejnych latach.

W literaturze przedmiotu spotykamy wiele gotowych modeli analizy ryzyka, ale wybór metody oraz późniejsze jego dopasowanie, które uwzględnia różnice pomiędzy jednostką organizacyjną a wzorem modelowym jest sprawą trudną i niejednokrotnie subiektywną. Analiza ryzyka składa się z trzech podstawowych zagadnień i tak, możemy tu mówić o:

- szacowaniu istoty ryzyka,
- ocenie prawdopodobieństwa lub częstotliwości jego wystąpienia,
- zarządzaniu ryzykiem.

Pytanie, gdzie szukać ryzyka w działalności organizacji, jest sprawą zasadniczą w jego zdefiniowaniu. W obszarze identyfikacji ryzyka możemy spotkać się z różnymi stanowiskami;

- **analiza środowiskowa** – ryzyko oceniamy z punktu widzenia zmian środowiska zewnętrznego oraz ich wpływu na procesy zarządzania i kontroli organizacji macierzystej,
- **scenariusze zagrożeń** – to przewidywanie np. jak można ominąć system kontroli wewnętrznej (oszustwa, wypadki losowe),
- **analiza księgową** – ryzyko oceniamy poprzez analizę prowadzonej księgowości,
- **analiza potencjalnych strat** – dotyczy analizy ryzyka z perspektywy zasobów organizacji (finanse, czynnik ludzki, majątek trwały),
- **identyfikacja systemowa** – dotyczy oceny wszystkich czynników ryzyka możliwych do zidentyfikowania,
- **analiza najłagodniejszych ogniw oraz przesłanek i odbioru ryzyka** – wskazuje obszary, gdzie realizacja jakiegoś zdarzenia może przynieść najdotkliwszą stratę.

Należy pamiętać, że identyfikacja symptomów ryzyka nie powinna być zdarzeniem jednorazowym. Powinien to być proces długofalowy, podejmowany w regularnych odstępach czasu.

Identyfikacja powinna też obejmować swym zasięgiem wszystkie rodzaje ryzyka, tj. zewnętrzne, wewnętrzne, subiektywne, obiektywne itd. Identyfikacja ryzyka w organizacji musi być wykonywana przez osoby (zespoły) z dużym doświadczeniem, które nie boją się również korzystać w tej sprawie z doświadczenia innych osób lub podmiotów gospodarczych.

4.4. STRATEGIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Jeżeli więc ryzyko traktować jako naturalny czynnik działalności i rozwoju każdej formy organizacji, to uzasadniona wydaje się konieczność formułowania przez organizację jasnej koncepcji dotyczącej polityki ryzyka (zarządzania ryzykiem) i wkomponowania jej w ogólną strategię swojego działania¹⁶ – przykład klasyfikacji koncepcji ryzyka przedstawia rys. 19. Wielu znawców przedmiotu przedstawia swoje koncepcje zarządzania ryzykiem, i tak J. Bizon-Górecka wymienia następujące **strategie** zarządzania ryzykiem¹⁷:

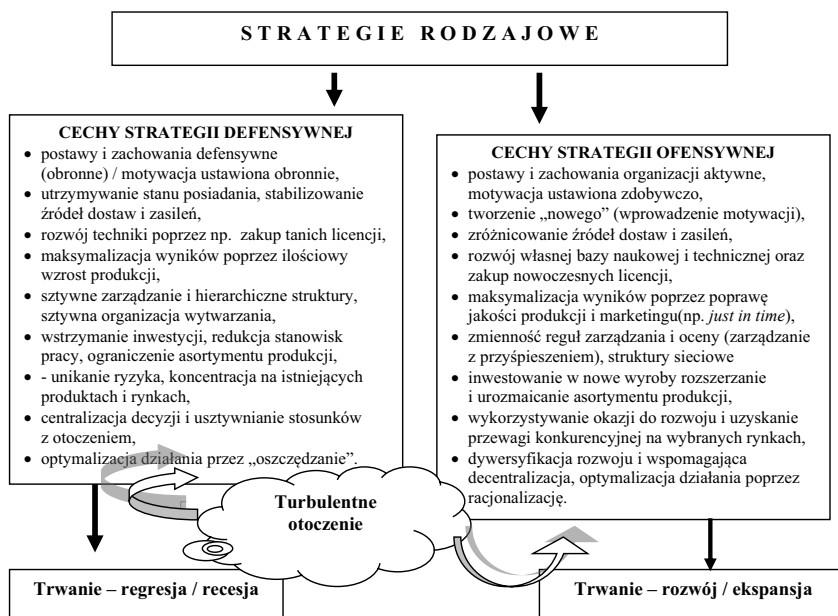
- **ogólne** – traktując je jako „[...]wyznaczenie celów, zasobów oraz metod badania ryzyka, a także planowania zachowań organizacji wobec sytuacji ryzykownych”,
- **szczegółowe** – odnoszą się do konkretnych sytuacji występujących w firmie, a związanych z występowaniem określonego rodzaju ryzyka, a w zakresie unikania zagrożeń wyróżnia się **strategie**:

¹⁶ M. Bartnicki, *op. cit.*, s. 83.

¹⁷ J. Bizon-Górecka, *Strategie zarządzania ryzykiem w organizacji gospodarczej*, „Przeгляд Organizacji” 2001, nr 1, s. 13.

- **ekspansywne** – wyrażające się w dążeniu do podejmowania ryzykownych przedsięwzięć w celu osiągnięcia większych niż dotychczas korzyści,
- **zachowawcze** – wyrażające się ostrożnym podejmowaniem ryzyka skalkulowanego na dopuszczalnym poziomie,
- **impasywne** – wyrażające się poprzez unikanie przedsięwzięć obciążonych ryzykiem.

Rys. 19. Strategie rodzajowe zarządzania ryzykiem



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Penc, *Strategie zarządzania*, Warszawa 1994, s. 169.

Wydaje się, że strategie o charakterze ofensywnym mają charakter spekulacyjny i są skierowane ku przyszłości, w przeciwieństwie do strategii zachowawczych, które chcą utrzymać *status quo* i dotyczą teraźniejszości. Bazują one na przeszłości, która jest zbadana i zanalizowana w najdrobniejszych szczegółach. Zerwanie z całą otoczką przeszłości może zaowocować większą swobodą w podejmowaniu decyzji o charakterze ryzyka lub niepewności. Bagaż przeszłości w wielu organizacjach jest hamulcem przeciwdziałającym śmiałej wizji rozwoju struktury.

Większość nowoczesnych koncepcji zarządzania ryzykiem skłania się w kierunku sytuowania głównych jego przyczyn ryzyka w otoczeniu jednostki organizacyjnej. Otoczenie podmiotów organizacyjnych ma na ogół charakter turbulentny i to ono oddziałuje na podmioty w daleko większym stopniu, niż podmiot (firma) na otoczenie. To, jak jednostka gospodarcza umie przeciwdziałać zagro-

żeniom z zewnątrz i zamieniać je w szanse rozwoju jest sztuką, którą opanowało niewielu decydentów.

Niewątpliwie podstawową rolę w tworzeniu koncepcji zarządzania ryzykiem odgrywa sposób działania konkretnego podmiotu organizacyjnego, który wyznacza gotowość do podejmowania ryzyka¹⁸. Zdaniem P. Buły „[...]zarządzanie ryzykiem stanowi więc element zintegrowanego systemu zarządzania przedsiębiorstwem. O ile jednakże zarządzanie ryzykiem czystym z reguły odnosi się do operatywnego oraz w niewielkim stopniu taktycznego poziomu zarządzania, o tyle zarządzanie ryzykiem spekulatywnym stanowi domenę zarządzania strategicznego”.

Wydaje się, że poziom strategiczny zarządzania ryzykiem jest dużo istotniejszy niż operacyjny – bo to właśnie strategia określa formę zachowania się każdej organizacji wobec szans, ryzyka i zagrożeń tkwiących w jej otoczeniu, przy jednoczesnym określaniu własnych możliwości. Zarządzanie ryzykiem odnosi się do podejmowania decyzji strategicznych wobec wyspecyfikowanych czynników ryzyka, które mogą jednocześnie stanowić składnik rozwoju dla każdego przedsiębiorstwa.

Należy w tym momencie stwierdzić, iż zarządzanie podmiotem organizacyjnym w warunkach ryzyka jest możliwe w zasadzie wyłącznie pod warunkiem wykorzystania mechanizmu sprzężenia zwrotnego pomiędzy przedsiębiorstwem a otoczeniem. W wyniku działania mechanizmu sprzężenia zwrotnego do organizacji płyną z otoczenia informacje o efektach jego oddziaływania na otoczenie, zwrotnie natomiast podmiot gospodarczy otrzymuje wiedzę o zachodzących w otoczeniu zmianach¹⁹.

Ryzyko jest kategorią związaną z działaniem i jego określenie (prognozowanie) powinno przekładać się na podejmowanie określonych decyzji, których podstawą jest informacja. Zakładając, że ryzyko jest charakterystyczne dla każdego działania, wykorzystać można znaną z teorii ekonomii zależność funkcyjną, wyrażającą się następująco²⁰:

$$F: I \rightarrow O$$

gdzie: **I** – zbiór informacji, **O** – zbiór decyzji.

Prawidłowo działające podmioty organizacyjne można przyrównać do homeostatu, który obdarzony zmysłami interpretacji ryzyka i zagrożeń indukuje rzeczywistość do swego wnętrza i adaptuje się w granicach przyjętych przez te funkcje informacji. Te zmysły odnoszące się do zarządzania ryzykiem w organizacji, determinują kontakty struktur organizacyjnych z otoczeniem, mające na uwadze:

- **otwartość** – rozumiana jako zdolność ciągłej wymiany z otoczeniem,

¹⁸ P. Buła, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach gospodarczych*, „AE w Krakowie”, Monografie 2003, nr 1, s. 46–55.

¹⁹ *Ibidem*, s. 53.

²⁰ M. Wierzbicka, M. Woźniak, *W poszukiwaniu nowych interpretacji pojęcia ryzyka*, „Zeszyty Naukowe AE w Krakowie” 1992, nr 380, s. 70–71.

- **profil społeczno-techniczny** – obejmuje procesy zachodzące wewnątrz organizacji, realizowane przez ludzi przy wykorzystaniu określonych środków technicznych,
- **złożoność** – obejmuje zbiór oddziałujących na siebie wzajemnie w różnych wymiarach jednostek i procesów,
- **zdolność do usprawniania** – czyli zdolność do adaptacji z otoczeniem – ma najważniejsze znaczenie z punktu widzenia neutralizacji ryzyka, które dopływa z zewnątrz.

Innym ważnym czynnikiem charakteryzującym otoczenie i wpływającym na stopień ryzyka i niepewności w każdej organizacji jest dynamika otoczenia, rozumiana jako „zmiana cech elementów otoczenia”²¹. W dzisiejszej rzeczywistości społeczno-gospodarczej należy przyjąć, że otoczenie każdego podmiotu organizacyjnego jest zdecydowanie dynamiczne i niestabilne. Zapanowanie nad coraz bardziej zmiennym otoczeniem wiąże się z programowaniem swojej przyszłości na zasadzie strategii, czyli ustaleniu planu działania wytyczającego kierunki i określającego reguły postępowania niezbędne dla osiągnięcia celów statutowych organizacji, zachowując przy tym równowagę dynamiczną z obecnym i przyszłym środowiskiem zewnętrznym.

4.5. PRÓBA ZDEFINIOWANIA RYZYKA W ZARZĄDZANIU

KRYZYSOWYM

Podejmowanie decyzji w sytuacjach określanych jako „kryzysowe” jest zawsze związane ze stanem niepewności lub w warunkach dużego ryzyka. Dla zminimalizowania tego stanu rzeczy naturalnym jest zapotrzebowanie na metodologię specjalistycznego kierowania, omawianego w opracowaniu **zarządzania kryzysowego** oraz przygotowania do jego realizacji kadr, które będą w sposób wysoce fachowy podejmowały w strukturach administracji państwowej i samorządowej następującą problematykę:

- przewidywania i definiowania zagrożeń na poziomie kraju, regionu, zakładu,
- rozplanowania środków w celu zapobiegania zdefiniowanym zagrożeniom dla kraju, regionu,
- organizowania zaplecza materiałowo-sprzętowego oraz szkolenia odpowiednich sił do działań ewakuacyjnych i ratowniczych,
- organizowania w sposób profesjonalny działań zapobiegawczych i ratowniczych,
- odbudowy życia społecznego po likwidacji skutków kryzysu.

Postępując się ww. wymiarami rozległości zjawisk kryzysowych, można stwierdzić, że narastają coraz bardziej widoczne problemy związane z teorią i praktyką zarządzania kryzysami. Brak dobrych rozwiązań wspomnianych problemów oraz kompetentnej kadry generuje w działaniach kryzysowych elementy ryzyka, które

²¹ K. Krzakiewicz, *Ryzyko w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Poznań 1990, s. 36.

może być tym większe, im mniej zostaną zbadane i zdefiniowane poszczególne rodzaje zagrożeń właściwych dla regionu oraz jak zostaną ocenione sytuacje już rozwijających się groźnych zjawisk²².

Istnieje więc m.in. pilna potrzeba poszerzenia i zdefiniowania zakresu wiedzy oraz wykorzystywanego do tych potrzeb specjalistycznego języka²³, umożliwiającego kierowanie przebiegiem kryzysów w wymiarze społecznym oraz posiadanie narzędzi, które pozwoliłyby skutecznie sterować przebiegiem zjawisk kryzysowych, tj. ich **zasięgiem i skutkami**.

Brak możliwości pełnego przewidzenia czasu, miejsca powstania i przebiegu kryzysu rodzi też zapotrzebowanie na skonstruowanie procedur antycypacji²⁴ zjawisk kryzysowych, pozwalających w sposób projekcyjny opracować wielowariantowe scenariusze rozwoju danego typu kryzysów.

W Polsce istnieje w dalszym ciągu potrzeba ujednoczenia i usystematyzowania w sposób kompleksowy przepisów prawnych (rozproszonych aktualnie w kilkudziesięciu aktach prawnych) regulujących zarządzanie kryzysowe w następujących obszarach występowania zjawisk kryzysowych, tj.²⁵:

- kryzysu polityczno-militarnego państwa,
- niepokoju społecznych,
- stanów nadzwyczajnych,
- konfliktu zbrojnego (wojny),
- stanu wyjątkowego,
- klęski żywiołowej,
- przypadków aktów terrorystycznych,
- awarii technicznych i przemysłowych,
- katastrof naturalnych (wywołanych przez siły natury).

²² Przykładem takich negatywnych skutków może być cytowany już przykład huraganu Katrina w Nowym Orleanie – w 2005 r., gdzie ewidentnie nie uwzględniono wszystkich czynników zagrożeń podczas oceny skali zjawiska (mocy huraganu) – a podjęte przeciw działaniu pomimo posiadanych zasobów nie były współmierne do potrzeb.

²³ Nie można postawić znaku równości pomiędzy wiedzą i językiem. Wiedza człowieka ma podłoże wewnętrzne, zwłaszcza fizjologiczne obejmujące nie tylko działanie zmysłów, ale również pewne wrodzone systemy przetwarzania informacji, które należy uznać za per-werbalne. Zgromadzona wiedza ma podłoże w doświadczeniu wewnętrznym lub mistycznym, które jest bardzo trudno lub nawet niemożliwe do przekazania w formie werbalnej. Dla potrzeb komunikacji społecznej użyteczna jest wiedza przekazywana w postaci werbalnej (tj. w określonym języku). Wiedza w tej sytuacji nie jest wiedzą pojedynczego człowieka, ale wiedzą ludzkości. M. Chlebuś, *Uwagi o przyszłej wiedzy*, News Mind, s. 1, <http://chledus.eco.pl/NewsMind/htm>.

²⁴ Antycypacja (łac. *anticipatio* – uprzedzenie), przewidywać, przypuszczać, co z góry może się zdarzyć, uprzedzać, przedwcześnie wykonywać, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1974, s. 38.

²⁵ Pomimo uchwalenia 26.04.2007 r. Ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 98 poz. 590) – inne przepisy prawne regulujące problematykę zarządzania kryzysowego są aktualnie rozproszone w kilkudziesięciu ustawach i rozporządzeniach wykonawczych, które nie do końca regulują wszystkie kompetencje służb ratowniczych.

Podejmowane decyzje związane z bezpieczeństwem publicznym muszą być wolne od stanu ryzyka²⁶. W związku z tym, iż występowanie dużego ryzyka w zarządzaniu kryzysowym jest codziennością, jedyną drogą do jego ograniczenia jest **monitorowanie zagrożenia**. Poprzez monitorowanie w obszarze bezpieczeństwa publicznego będziemy rozumieć wybór właściwej strategii działania – czyli sterowania w kierunku zaplanowanych rezultatów, a nie utożsamiania go z kontrolą²⁷.

Wykorzystanie różnorodnych metod oceny ryzyka w zarządzaniu kryzysowym zależy od kilku podstawowych kryteriów ich wyboru:

- dostępności do informacji przy uwzględnieniu ich zmienności w czasie,
- horyzontu czasowego realizowanych zadań (długo- i krótkookresowa ocena ryzyka),
- znajomości metod oceny ryzyka i umiejętności ich zastosowania w praktyce,
- wiedzy i doświadczenia w zakresie oszacowania skali i prawdopodobieństwa zdarzeń, mających wpływ na ryzyko w podjętych działaniach (dotyczy to decydentów zarządzania kryzysowego wszystkich jego szczebli), a także ze świadomości o praco- i czasochłonności zastosowanych metod,
- skłonności decydentów do podejmowania decyzji w warunkach względnej pewności i bezwzględnej niepewności oraz oszacowanego stopnia ryzyka przedsięwzięcia,
- znaczenia determinantów polityczno-gospodarczych i społecznych w ocenie ryzyka, a także ich skutków z punktu widzenia skuteczności realizacji zadań,
- możliwości użycia programów komputerowych do oceny ryzyka w planowaniu działań.

W procesie wykorzystywania metod oceny ryzyka działania nie należy zapominać o wyeksponowaniu ekonomiczno-finansowych skutków ryzyka, utożsamianych z korzyściami lub stratami – przy uwzględnieniu aprobaty skutków tych działań przez czynniki społeczno-polityczne²⁸.

Z metodycznego punktu widzenia skuteczność ograniczania (eliminowania) ryzyka zależy głównie od:

- uwzględnienia w przyjętej ocenie wszystkich (korzystnych i niekorzystnych) stanów otoczenia społeczno-gospodarczego, trafności ustalenia prawdopodobieństw możliwych zdarzeń (bezpośrednio związanych z badanym ryzykiem) – przyjęte prawdopodobieństwa (ustalane przez decydentów i eksper-

²⁶ Dzieje ryzyka są długie i niezwykle: od przepowiedni (wyróżnia delficka), gry w kości i roli wróżbitów, którzy mieli monopol na wiedzę dotyczącą przyszłości, do współczesnych wyrafinowanych metod jego oceny, chociażby w postaci instrumentów pochodnych od badań operacyjnych i teorii gier. Era roli intuicji, doświadczenia i irracjonalnych ocen ryzyka została zastąpiona poprzez skomplikowane metody matematyczno-statystyczne i ekonometryczne, wspomagane komputerowymi programami oceny ryzyka. We współczesnym zarządzaniu nie wystarczy już sam wynik końcowy (efekt), ale koniecznym jest pomiar ryzyka, który to pomiar ma charakter systemowy i racjonalny. Peter L. Bernstein, *op. cit.*, s. 12–14.

²⁷ T. Szmidtko, *op. cit.*

²⁸ *Ibidem.*

tów) mogą mieć charakter obiektywny lub subiektywny (np. prognozy użytego potencjału ratowniczego, przewidywane rezultaty działań ratowniczych i związane z tym koszty oraz straty),

- zgodności planowanych działań z oczekiwanymi rezultatami,
- zgodności celów i elementów realizowanych zadań z przyjętą strategią i doktryną.

W procedurze wyboru optymalnej metody oceny ryzyka działania duże znaczenie ma dostępność do rzetelnej informacji, a więc istotne są jej źródła i przepływy oraz wiarygodność. W przypadku analizy ryzyka zdarzeń kryzysowych zmierza się bowiem do oszacowania rozkładu prawdopodobieństw wystąpienia niepewnych zdarzeń (wielkości wejściowych), które są istotne dla wyniku działania sił reagowania kryzysowego.

Wobec tego duże znaczenie ma identyfikacja **kryterium wyboru metody i minimalizacji ryzyka**. Badanie stopnia ryzyka w sytuacjach kryzysowych jest realizowane na poziomie **operacyjnym i strategicznym**.

1. Metody pomiaru ryzyka na poziomie operacyjnym są używane do rozwiązywania konkretnych sytuacji decyzyjnych, mających na celu podjęcie decyzji optymalnych²⁹.
2. Metody pomiaru ryzyka na poziomie strategicznym są wykorzystywane do oceny poziomu ryzyka w obszarach strategii działania kryzysowego dotyczących zagadnień finansowania działań, problemów logistyki i ochrony środowiska³⁰.

W ujęciu teoretyczno-praktycznym kierujący działaniami (zespoły reagowania) w ramach reagowania kryzysowego mogą znaleźć się w kilku podstawowych sytuacjach:

- Sytuacja optymalna, kiedy kierujący posiada dostęp do wszystkich informacji i środków techniczno-osobowych pozwalających zastosować najkorzystniejszą dla siebie taktykę i strategię działania – **sytuacja maksimumu**,
- Sytuacja wystąpienia braku dostępu przez kierującego do informacji i dostępu do środków realizacji zadań, będąc też np. dodatkowo osłabianym wewnętrznymi niedoskonałościami podległych struktur – stosuje się wtedy taktykę **minimum** – pozwalającą na przetrwanie niekorzystnej sytuacji lub podjęcie decyzji o zaniechaniu działań,
- Sytuacja, w której kierujący napotyka na ograniczenia związane z wykorzystaniem szans zewnętrznych, np. z powodu słabości planu realizacji i słabości sił reagowania kryzysowego, możliwa jest do zastosowania strategia działania o znamionach **maksyminu** ukierunkowana na minimalizację słabości w celu wykorzystania szans zewnętrznych,

²⁹ G. Calvert, *Highwire Managment. Risk Taking. Tactics for Leaders, Innovatores, and Trailbazers*, San Francisco 1993, s. 7; cyt. za: P. Buła, *op. cit.*, s. 42.

³⁰ J. Bizon-Górecka, *Strategie zarządzania ryzykiem w organizacji gospodarczej*, „Przeгляд Organizacji” 2001, nr 1, s. 13.

- Sytuacja, w której kierujący jest poddany presji narażenia jego planu działania na zewnętrzne zagrożenia, możliwa jest więc do zastosowania taktyka o znamionach **minimaksu**, polegająca głównie na przeciwstawianiu się tym utrudnieniom, jakie stwarza otoczenie, w celu wykorzystania do maksimum swojego potencjału wewnętrznego.

Wymienione wyżej sytuacje wymagają, by w działalności struktur zarządzania został zachowany element racjonalności poprzez:

- eliminowanie subiektywizmu poznania i oceny sytuacji kryzysowych,
- organizowanie zespołowej pracy dotyczącej rozpoznania i ocen sytuacji kryzysowej,
- stosowanie obserwacji i eksperymentu, tj.:
 - badanie rzeczywistości sytuacji kryzysowej,
 - opracowanie hipotezy,
 - sprawdzenie i wykorzystanie hipotezy³¹.

Eliminacja błędów, których zwykle nie można już cofnąć, w kierowaniu sytuacjami zagrożenia bezpieczeństwa publicznego jest wyzwaniem, dla którego musimy przygotować nie tylko techniki opracowania i podejmowania decyzji kryzysowych, ale również skodyfikować zbiór zasad moralnych wpływających na kształt tych decyzji.

Należy przy tym pamiętać, że podejmowanym decyzjom w sytuacjach kryzysowych zwykle towarzyszy cierpienie ludzkie, szkody, a nawet okrucieństwo, co może determinować rodzaj decyzji i rozstrzygnięć ratowniczych

PYTANIA KONTROLNE:

1. Zdefiniuj ogólne pojęcie ryzyka, niepewności.
2. Podaj charakterystykę podejmowania decyzji w poszczególnych stanach ryzyka.
3. Wymień czynniki ryzyka.
4. Omów strategię zarządzania ryzykiem.
5. Przedstaw ryzyko w zarządzaniu kryzysowym.
6. Przedstaw badanie ryzyka sytuacji kryzysowych.

³¹ A. Ostrokólski, *Racjonalne podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Materiały z I konferencji „Zarządzanie Kryzysowe”*, Szczecin 2003.

ROZDZIAŁ 5.

ANTYCYPACJA

W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

5.1. TEORIA ANTYCYPACJI W PRAKTYCE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Przygotowanie i prowadzenie działań antykryzysowych, pomimo operowania w nich procedurami w dużej części o charakterze rutynowym, jest wbrew pozorom działaniem twórczym.

Bogactwo doświadczeń historycznych związanych z przebiegiem zjawisk kryzysowych jednoznacznie wskazuje, że każde takie zdarzenie wymaga indywidualnych zabiegów i rozwiązań organizacyjnych zmierzających do zapobiegania, ograniczania i likwidacji skutków przyszłych zdarzeń kryzysowych.

Dynamika i zasięg zdarzeń kryzysowych bardzo często wybiega poza nabyte doświadczenie, co wymaga od kadry kierowniczej podejmowania nierutynowych decyzji oraz posługiwania się skomplikowanym aparatem oceny sytuacji, przetwarzania informacji i podejmowania racjonalnych decyzji wolnych od subiektywnych przesłanek, podyktowanych z natury człowieka¹.

Jak już wcześniej wspomniano, od teorii zarządzania kryzysowego oczekujemy wypracowania modelowych rozwiązań, pozwalających w sposób maksymalnie efektywny zarządzać przebiegiem kryzysów. – których *de facto* nie jesteśmy w stanie w pełni kontrolować. Biorąc pod uwagę trudności wyjaśnienia przyczyn powstawania i rozwijania się zjawisk kryzysowych, w szerokiej klasie ich **zjawisk fizycznego występowania i przebiegu** konieczne jest nabycie przez decydentów z obszaru zarządzania kryzysowego umiejętności przewidywania przyczyn ich powstawania, czasu wystąpienia oraz zasięgu przebiegu kryzysu.

Problem nabycia niezbędnych umiejętności do prowadzenia racjonalnych badań i ocen związanych z procesami rozpoznawania zagrożeń i planowania działań związanych z następstwami zdarzeń kryzysowych można rozwiązać poprzez twórczą adaptację wybranych metod zarządzania, które w swojej metodologii mają rozbudowany aparat badawczy wyposażony w specjalistyczne narzędzia

¹ Decyzje mogą być podejmowane w dużym stresie, na podstawie osobistych doświadczeń oraz nacechowane osobistymi emocjami i odczuciami, które bardzo często biorą górę nad chłodnym rozumowaniem i oceną sytuacji kryzysowych.

i instrumenty pozwalające opracowywać i przewidywać racjonalne prognozy oraz są w stanie wygenerować potrzebne, aktualne w czasie i treści informacje.

Na dzień dzisiejszy zarządzanie kryzysowe nie posiada jeszcze właściwego sobie zbioru technik i metod do rozwiązywania problemów z przewidywaniem możliwych stanów przyszłych, istnieje zatem konieczność opracowania paradygmatów na poziomie reagowania kryzysowego.

W celu przybliżenia tematyki adaptacji wybranych technik planowania i prognozowania – poniżej przedstawiono bardzo ogólne założenia wybranych metod zarządzania związanych z potrzebami rozwiniętego planowania i przewidywania, a w szerszym pojęciu do prowadzenia poszerzonych prognozowań o charakterze antycypacji².

Rozwijając problematykę poszerzonego prognozowania wg założeń logiki antycypacji dla potrzeb zarządzania kryzysowego, musimy przede wszystkim uwzględnić, że będzie ona wynikać ze złożoności i dynamiki zdarzeń w obszarach poszczególnych grup zagrożeń kryzysowych. Zagrożenia o charakterze: **środowiskowym, medycznym, technicznym, społecznym**. Unifikacja w zakresie pojęć, opisu i pozyskiwania potrzebnej nam wiedzy (generowanej informacji) z ww. grup zagrożeń kryzysowych odbywać się może dwojako:

1. Jako eksperyment lub nabyte, empiryczne doświadczenie – co pozwoli na sformułowanie potrzebnej nam teorii. Oznacza to, że **eksperyment** lub **nabyte empiryczne doświadczenie** daje podstawowe fakty, z których można zbudować **ogólny model** działań antykryzysowych w danej grupie zagrożeń. Zaś jego: **rafinacja, ekstrapolacja i interpolacja**³ pozwalają odpowiedzieć na postawione pytania dotyczące poznania badanej rzeczywistości w czasie przyszłym.
2. To diadyczne podejście do badania rzeczywistości w jej możliwych stanach przyszłych jest w tej chwili coraz częściej uzupełniane do triady; **eksperyment, teoria, symulacja**. Możliwość symulacji w badaniach jest wynikiem splotu dwu nowych możliwości: mamy bowiem do dyspozycji coraz dokładniejsze modele zjawisk i systemów z jednej strony, oraz rosnące możliwości obliczeniowe współczesnych systemów informatycznych.

Symulacja to przede wszystkim środek do kontrakcji lub ekspansji w czasoprzestrzeni, tak niezwykle niezbędnej w badaniach i użytkowaniu złożonych systemów zarządzania kryzysowego. Jednak każdy model zawiera w sobie: część **wiedzy** i część **niepewności**, co w zależności od rozmiaru problemu może znaleźć opis w różnych kategoriach logiczno-matematycznych. Od modelu czysto empirycznego jakościowego, poprzez różne stopnie analityczności modelu, aż do opisu statystycznego, czy nawet „rozmytego” przy dużej złożoności systemu⁴.

² Antycypacja (anty- +łac. *anticipatio* – uprzedzenie): 1. uprzedzanie, wyprzedzanie, przewidywanie; 2. filoz. pogląd nie zweryfikowany z doświadczeniem, *Popularna encyklopedia powszechna*, www.fogra.com.pl.

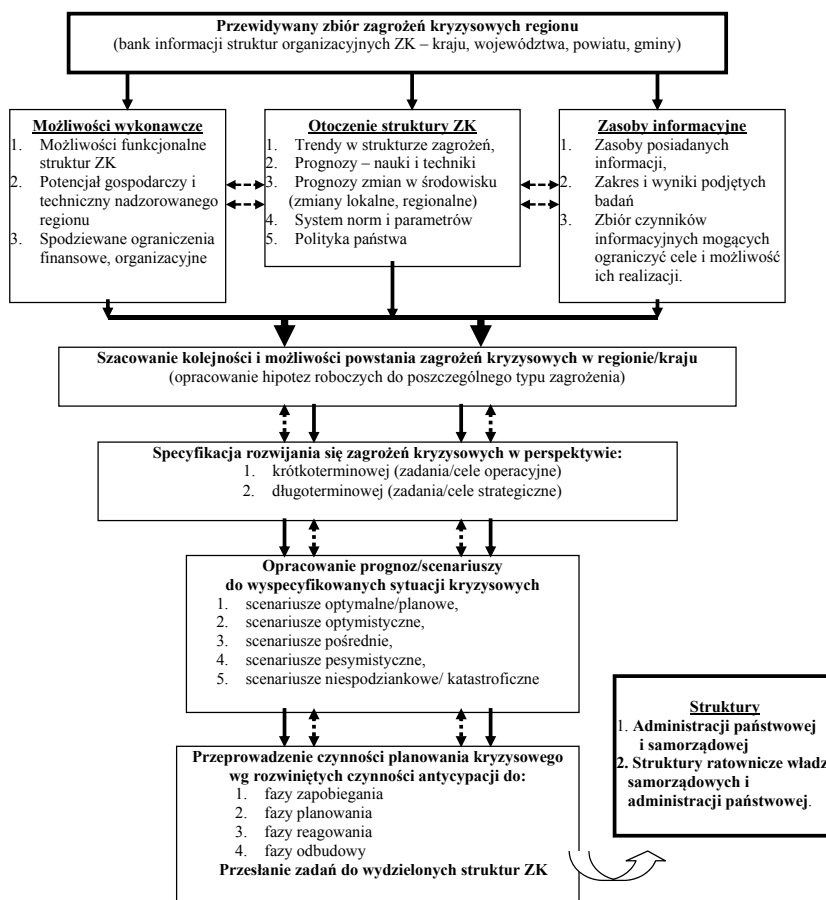
³ Jest to postępowanie badawcze polegające na oczyszczaniu materiału badawczego z zbędnych informacji oraz metodami statystycznymi i porównawczymi formułowanie przebiegu nowych zjawisk na podstawie dotychczasowych tendencji, danych statystycznych.

⁴ K. Rykaczewski, *Systemy rozmyte i ich zastosowania*, 2006, <http://gold.uwb.edu.pl>.

Strukturę postępowania logicznego podczas opracowania prognoz dla potrzeb zarządzania kryzysowego wg zasad logiki antycypacji przedstawia rysunek nr 20, ilustrujący wymagania techniczno-proceduralne dla tego typu pracy koncepcyjnej.

Ilość procesów i zdarzeń związanych z powstawaniem coraz nowszych form zagrożeń zwiększa się ustawicznie i ma to swoje uzasadnienie przyczynowe w rozwoju: niekontrolowanych do końca, nowych technologii, w zmianach klimatycznych, w powstawaniu nowych ognisk napięć społeczno-politycznych (np. terroryzmu).

Rys. 20. Struktura logicznego prognozowania w zarządzaniu kryzysowym



Legenda:

→ kolejność czynności wykonawczych/przesyłania zadań i informacji,

↔ porównywanie danych/uzgodnienia.

Źródło: opracowanie własne.

Poniżej przedstawiono bardzo ogólne propozycje adaptacji zbioru metod zarządzania i technicznego prognozowania, które pozwalają z bardzo dużym przybliżeniem opracować wielopłaszczyznowe scenariusze dla potrzeb podejmowania decyzji na poziomie operacyjnym i strategicznym zarządzania kryzysowego. Prowadząc analizę literatury proponuje się by w poniższych rozważaniach skupić się na analizie użyteczności dla potrzeb zarządzania kryzysowego nw. techniki, które mają w swojej metodologii narzędzia do prowadzenia procedur prognozowania o znamionach antycypacji, są to *controlling*, *foresight*, *metody interdyscyplinarne*.

Controlling – jest jedną z najbardziej obiecujących i coraz lepiej znanych w kraju nowoczesnych metod wspomagania procesów podejmowania decyzji, która może być adaptowana do potrzeb zarządzania i reagowania w sytuacjach kryzysowych⁵.

Technika ta odpowiednio zaadaptowana i wykorzystana ułatwiać będzie m.in. wykrywanie wczesnych symptomów powstawania sytuacji kryzysowych oraz generowania i przetwarzania informacji.

Analizując treść zdarzeń kryzysowych i związane z tym specyficzne zadania, jakie rozwiązuje teoria i praktyka zarządzania kryzysowego musimy tak zaadaptować rozwiązania controllingowe by miały one charakter controllingu specjalistycznego⁶. Ogólne założenia w konstrukcji i interakcje controllingu specjalistycznego, przedstawia poniższy rysunek nr 21.

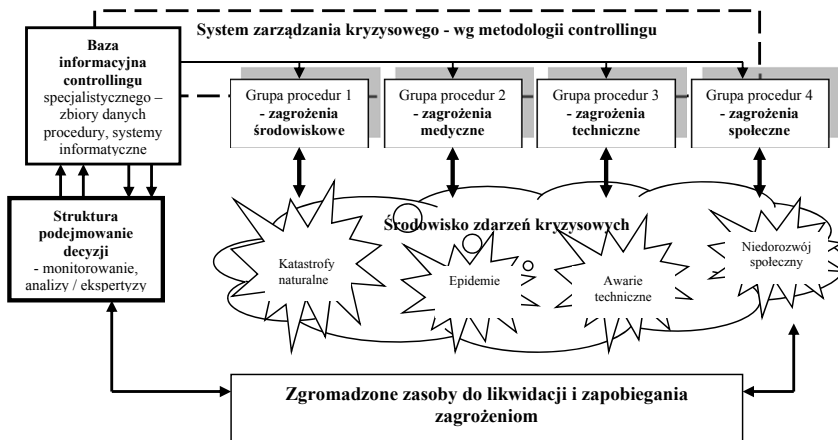
W rzeczywistości gospodarczej i niegospodarczej dla zachowania efektywności i racjonalności podejmowanych decyzji powinno się wykorzystywać zasady klasycznego zarządzania, pod którym głównie rozumiemy zasad Taylora i Fayola⁷. Zachowanie np. zasad Taylora pozwala w sposób metodyczny przeprowadzić analizę zaistnienia i rozwoju sytuacji kryzysowej. Z kolei zasady Fayola preferują efektywne wykorzystanie zasobów osobowych i materiałowych dla uzyskania maksymalnej skuteczności podejmowanych działań.

⁵ A. Bieńkowska, Z. Kral, A. Zabłocka-Kluczka, *Zarządzanie controllingiem czy tradycyjne*, [w:] *Międzynarodowa konferencja naukowa „Nowoczesne tendencje w nauce o organizacji i zarządzaniu”*, Szklarska Poręba 1998, s. 209–291.

⁶ Pod pojęciem controllingu specjalistycznego rozumiany jest controlling monitorujący, analizujący i oceniający procesy (projekty), które w swojej treści nie są procesami gospodarczymi, ale mogą spowodować wielkie zagrożenie dla procesów społeczno-gospodarczych. Do procesów (projektów) zaliczanych jako nie gospodarcze ujmuje się: z zakresu ochrony środowiska, społeczne, demograficzne, militarne. S. Marciniak, *Controlling – teoria, zastosowania*, Warszawa 2008, s. 226.

⁷ Frederick Winslow Taylor (ur. 1856, zm. 1915) – amerykański inżynier, wynalazca stali szybkoobrotowej i młota parowego, uznawany za twórcę naukowego zarządzania, tzw. taylorizmu. Autor *Zarządzania warsztatem wytwórczym (Shop Management)* i *Zasady naukowego zarządzania (The principles of Scientific Management)*. Henri Fayol (ur. 1841 w Stambule, zm. 1925 w Paryżu) – francuski inżynier. Był twórcą podstaw nauki administracji, stworzył „kładkę Fayola” oraz sformułował „14 zasad zarządzania”. Na podstawie J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.

Rys. 21. Założenia konstrukcyjne controllingu do potrzeb zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Cechą charakterystyczną metody controllingu jest rozbudowany aparat badawczy, który dysponuje zestawem stosunkowo prostych technik i analiz, które można praktycznie wykorzystywać dla bardzo zróżnicowanego zakresu działań podmiotu organizacyjnego. Poprzez dobór i zastosowanie właściwych tej metodzie technik i narzędzi uzyskuje się efekt zwielokrotnienia możliwości wspomagania informacyjnego kadry kierowniczej w procesie podejmowania decyzji na różnych szczeblach kierowania i zarządzania kryzysowego do potrzeb planowania oraz wdrożenia procedur przewidywania.

Ponadto zastosowanie rozwiązań opartych o myślenie, na bazie controllingu, pozwala na zbadanie i ograniczenie ryzyka w podejmowanych decyzjach oraz jego wariantów.

Rozwinięte techniki i narzędzia planowania w controllingu na poziomie operacyjnym i strategicznym postulują:

- planowanie celowe (z założoną skalą realizacji celów),
- szybkość reagowania na zmiany w otoczeniu organizacji,
- konieczność uwzględniania czynnika jakości w podejmowanych działaniach i decyzjach oraz wielowariantowości podejmowanych decyzji,
- poszukiwanie w działaniu organizacji jej „słabych i mocnych” stron – co pozwala doskonalić jej organizację i działanie,
- nieograniczony horyzont czasowy; możliwość projekcji scenariuszy operacyjnych i strategicznych w dowolnie przyjętym horyzoncie czasowym⁸.

Dla praktycznego wdrożenia zasad controllingu w zarządzaniu kryzysowym niezbędne jest wykonanie nw. kroków organizacyjno-wykonawczych:

⁸ J. Goliszewski, *Controlling strategiczny*, cz. 2, „Przegląd Organizacji” 1991, nr 6, s. 27.

- adaptacja zasad i idei controllingu do planowanego systemu zarządzania kryzysowego,
- opracowanie zespołu procedur controllingowych tworzących model narzędziowy systemu,
- analiza uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych – niezbędnych do stworzenia bazy wskaźników oraz zakresu dopuszczalnych odchyłeń w przyjętych wskaźnikach,
- organizacyjne i materiałowe zabezpieczenie procesów: rozpoznania, monitorowania, identyfikowania, analizy i oceny oraz procedur w podejmowaniu decyzji (funkcjonowania systemu).

Kluczowym znaczeniem w wdrażaniu metody controllingu w zarządzaniu kryzysowym jest opracowanie zespołu procedur, w których jako podstawowe uznaje się:

- 1) bazę prognostyczno-planistyczno-normatywnej – (0),
- 2) organizacyjne zabezpieczenia funkcjonowania systemu – (1),
- 3) obliczanie dopuszczalnych odchyłeń w bazie wskaźników – (2),
- 4) obliczanie odchyłeń rzeczywistych; analiza ich przyczyn oraz oceny sytuacji (wstęp do podjęcia decyzji) – (3)⁹.

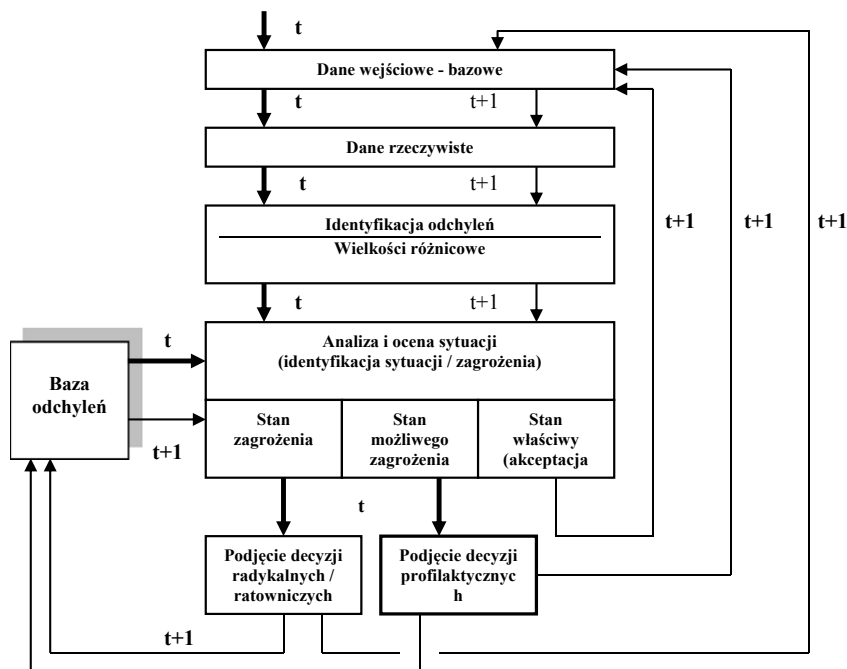
Innym ważnym krokiem organizacyjnym jest analiza uwarunkowań **wewnętrznych i zewnętrznych**, które posłużą do stworzenia bazy wskaźników – czyli oceny funkcjonowania systemu. Prawidłowa identyfikacja wskaźników oraz nadania im skali wartości będzie decydować o efektywności i skuteczności tworzonego systemu. Do poszczególnych grup uwarunkowań zaliczany następujące, podstawowe składowe:

1. **Uwarunkowania wewnętrzne**, gdzie analizie poddaje się:
 - zastosowany typ struktury organizacji podmiotu/procesu,
 - zastosowane metody zarządzania podmiotem/procesem,
 - charakterystyka ekonomiczna, organizacyjna, techniczna, ekologiczna podmiotu/procesu,
 - zasoby osobowe, użytkowe, techniczne, biologiczne, itp.
2. **Uwarunkowania zewnętrzne**, gdzie analizie poddaje się:
 - sytuację międzynarodową (ocena bezpieczeństwa),
 - powiązania strukturalne posiadanych zasobów (własnościowe, techniczne, itp.),
 - ocenę zagrożeń infrastrukturalnych (drogi, cieki wodne, systemy energetyczne, obiekty strategiczne, skupiska zakładów produkcyjnych o dużym ryzyku, stopień zurbanizowania badanego regionu, obszaru),
 - czynniki biologiczno-przyrodnicze,
 - czynniki geograficzno-geologiczne,
 - czynniki demograficzne.

⁹ S. Marciniak, *Controlling...*, s. 231.

Poniżej jest prezentowany poglądowy rysunek nr 22 postępowania analityczno-decyzyjnego wg omówionych powyżej uwarunkowań.

Rys. 22. Funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego wg zasad controllingu



Legenda:

1. t – pierwszy okres, tj. monitorowania, oceny i podjęcia decyzji.
2. $t+1$ – następny okres uwzględniający nowy poziom zagrożenia, tzw. pokryzysowy

Źródło: S. Marciniak, *Controlling...*, s. 230.

Tworzona baza wskaźników funkcjonalności systemu zarządzania kryzysowego musi mieć podział na grupę wskaźników: *prognostycznych, planistycznych i normatywnych*, których wartości zostały wcześniej określone w powiązaniu ze specyfiką poszczególnych grup zagrożeń za pomocą metod o charakterze deterministycznym lub probabilistycznym.

Powstanie odchylenia od przyjętych wskaźników winno spowodować podjęcie działań: analitycznych oraz ocen przyczynowo-skutkowych zaistniałej sytuacji. Sytuacja permanentnego monitorowania pozwala uniknąć zaskoczenia, „niedoczasu” oraz uruchomienia z odpowiednim wyprzedzeniem działań zapobiegawczych.

Rozróżnienie szczebli zarządzania na strategiczny, taktyczny i operacyjny skutkuje wyodrębnieniem controllingu: strategicznego i operacyjnego, w którym realizuje się zróżnicowany zakres zadań. Zestawienie tych zadań i ich charakter przedstawia tabela 4.

Tab. 4. Charakterystyka controllingu strategicznego i operacyjnego

Obszary i zakresy działania controllingu		
Wyszczególnienie	Strategiczny	Operacyjny
Cele	Długofalowe planowanie strategiczne w zakresie wzrostu (utrzymania zdolności do osiągnięcia zysku lub wzrostu efektywności organizacji)	Sterowanie efektywnością organizacji
Orientacja	Szybkie dopasowanie działalności organizacji do zmian zaistniałych w jego otoczeniu	Bieżąca regulacja wewnętrznych procesów organizacji
Charakter zadań	Uwzględnienie wielkości jakościowych	Uwzględnienie wielkości kwantytatywnych
Przedmiot zadań	Mocne i słabe strony organizacji, możliwości i szanse organizacji na osiągnięcie „trwałych zysków/efektów”	Mierzenie i ocena takich wielkości jak; koszty, wynik, wpływy, wydatki
Horyzont czasowy	Nieograniczony w czasie	Ściśle określony przedział czasu, np. – krótkookresowy (kwartał, rok) – średniokresowy (do trzech lat)

Źródło: P. Tyrła, B. Stęplewski, *op. cit.*, s. 55.

Poszerzenie klasyfikacji wg przedmiotów działania controllingu oraz rodzaju wyprzeżąd wykonywanych ich technik i analiz przedstawia tabela 5.

Przedstawiona powyżej charakterystyka i klasyfikacja controllingu nie wyczerpuje wszystkich obszarów, na których jest on eksploatowany w praktyce zarządzania.

Powyższa klasyfikacja w miarę upływu czasu i postępu badań nad controllinżem będzie wzbogacona o kolejne instrumenty (techniki i analizy), które pozwolą coraz lepiej zarządzać specyficznymi zadaniami każdego typu organizacji lub jej wycinkowymi dziedzinami działania, tzn. umożliwią systematyczne i trafne prognozowanie, planowanie (strategiczne i operacyjne), łatwe kontrolowanie oraz bieżące mierzenie odchyleń na potrzeby planowania.

Foresight – jest nowoczesną techniką myślenia, której zaciątki powstały w latach 60. XX wieku. W swojej metodologii badawczej posiada zbiór narzędzi analitycznych i prognostycznych, pozwalających rozwinąć możliwości antycypacji przyszłości na poziomie strategicznym.

Poglądy na jej zdefiniowanie są bardzo zróżnicowane i dla przykładu B.R. Martin określa ją, „[...]jako proces zaangażowany w systematyczne próby wglądu w długookresową przyszłość nauki, technologii, gospodarki, środowiska i społeczeństwa w celu zidentyfikowania powstających kluczowych technologii i pobudzenia obszarów strategicznych badań, które z dużym prawdopodobieństwem przyniosą największe ekonomiczne i społeczne korzyści”¹⁰.

¹⁰ B.R. Martin, *Foresight in Science and Technology*, „Technology Analysis & Strategic Management” 1995, Vol. 7, No. 2, s. 139–168.

Tab. 5. Klasyfikacja controllingu według przedmiotu działania i stosowanych w nich narzędzi i analiz

Kryterium/rodzaj controllingu			
Przedmiot działania Horizont czasu	Controlling finansowy	Controlling logistyki	Controlling ekologii
Controlling operacyjny	1. Rachunek kosztów bezpośrednich	1. Analiza metodą ABC	1. Analiza wartości
	2. Krótkoterminowy rachunek wyników	2. Analiza wielkości zamówień	2. Analiza metodą ABC
	3. Analiza wąskich gardeł	3. Optymalizacja wielkości zamówień	3. Koła jakości
	4. Analiza BEP	4. Optymalizacja wielkości partii	4. Analiza budżetowa
	5. Analiza budżetowa	5. Analiza obszarów sprzedaży	5. Krótkoterminowy rachunek wyników
Controlling strategiczny	1. Analiza możliwości	1. Analiza możliwości	1. Analiza możliwości
	2. Analiza portfelowa	2. Analiza SWOT	2. Analiza SWOT
	3. Techniki scenariuszy	3. Podejście logistyczne	3. Luka strategiczna
	4. Analiza inwestycji kapitałowych	4. Krzywa cyklu	4. Techniki scenariuszy
	5. Analiza konkurencji	5. Analiza inwestycji kapitałowych	5. Analiza portfelowa

Źródło: S. Marciniak, *Instrumentarium controllingu*, [w:] *Controlling i rachunkowość zarządcza w firmie*, Wyd. Infor, Warszawa 1999, s. 15–16 (egz. promocyjny – czasopismo dla kadry zarządzającej).

Inną zaskakująco prostą i krótką definicję prezentuje J. Fennessay, wg którego – „foresight jest użytecznym narzędziem w kształtowaniu przyrody i skali wymagań do realizacji tych wyzwań”¹¹.

Foresight nie można pojmować jako autonomicznej metody badawczej – „[...] jest on zbiorem narzędzi umożliwiających konstrukcję scenariuszy rozwoju różnorodnych zdarzeń w perspektywie wielu lat”. Na katalog narzędzi foresight składają się, m.in. metody badawcze (analityczne i heurystyczne), analiza trendów oraz intuicja uczestników procesów prognozowania. Tym samym przeprowadzenie i konkluzje z omawianych badań mają na celu nie tyle dokładne określenie czekających nas zjawisk, co raczej lepsze przygotowanie do przyszłości¹².

¹¹ J. Fennessay, *Foresight Report of the Forestry Sector in Ireland*, [w:] *NIRSA NUI Maynooth, RERC Teagasc, UCD Dublin, Rural Ireland 2025, Foresight perspectives*, NUI Maynooth, University College Dublin, Teagasc, Dublin 2005, s. 69–75.

¹² J. Kuciński, *Organizacja i prowadzenie projektów foresight w świetle doświadczeń międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 6–8.

Technika ta w Polsce jest jeszcze w początkowym stadium wdrażania. Na dzień dzisiejszy jest głównie stosowana w ośrodkach naukowych do badań na prognozami rozwoju regionalnego¹³.

Dla realizacji celów związanych z opracowaniem prognoz przyszłości dla potrzeb foresight, wykorzystuje się zebrane w tabeli nr 6 metody badawcze.

Tab. 6. Metody prowadzenia nowoczesnych prognoz

Lp.	Kryteria podziału metod	Metody badawcze
1.	Metody jakościowe – oparte na wiedzy ekspertów, dla tworzenia strategii długookresowych	– Metoda delficka (Delphi). – Burza mózgów. – Panel ekspercki. – Analiza SWOT. – Analiza scenariuszy rozwoju.
2.	Metody ilościowe – oparte o analizę danych statystycznych	– Ekstrapolacja trendu. – Tworzenie symulacji. – Analiza wpływów kryzysowych.
3.	Metody służące identyfikacji działań kluczowych	– Drzewo uwarunkowań. – Analiza morfologiczna. – Studium przełomowych technologii.

Źródło: P. Kopyciński, Ł. Mamica, *Operacjonalizacja metodologii badań foresight*, Kraków 2006, www.foresight.msap.pl.

Technika foresightu poprzez swoją elastyczność i wielorakość wykorzystywanych metod badawczych pozwala na wieloaspektowe badanie problemów i opracowanie scenariuszy przewidywania i zwalczania zagrożeń kryzysowych na poziomie lokalnym, regionalnym w długookresowej perspektywie przygotowania się do przyszłości.

Metody interdyscyplinarne – pozwalają na opracowanie mnogości sposobów widzenia możliwych stanów przyszłych – poprzez wykorzystanie bardzo zróżnicowanych metod badania przyszłości, czyli jest to pewien pluralizm metodologiczny. Na dzień dzisiejszy w dorobku proponowanych metod badania przyszłości mamy różne, interdyscyplinarne metody postępowania badawczego, które charakteryzują się określonym stanem zorganizowania i są systematycznie stosowane w praktyce. Metody te dzieli się zwykle na grupy wg tabeli 7.

Akcentowanie nieprzewidywalności rozwoju sytuacji kryzysowej stawia przed strukturami zarządzania kryzysowego wysokie wymagania w zakresie poszukiwania metodologii przewidywania i zapobiegania rozwijaniu się zagrożeń naruszających bezpieczeństwo publiczne.

¹³ *Foresight – priorytetowe technologie dla zrównoważonego rozwoju województwa podkarpackiego*, red. L. Woźniak, Rzeszów 2008.

Tab. 7. Metody interdyscyplinarnego prognozowania

Lp.	Kryteria podziału metod	Metodologia prowadzenia badań	Metody badawcze
1	Metody ekstrapolacyjne	Opierają się na obserwacji i porównywaniu (ekstrapolacji) zaobserwowanych trendów i tendencjach rozwojowych danego zdarzenia na przestrzeni okresu czasu	– Metody deterministyczne, – Metody stochastyczne, – Metody probabilistyczne.
2	Metody intuicyjne	Opierają się na wykorzystaniu twórczych możliwości człowieka	– Technikę Osborna (burza mózgów), – Brainstorming indywidualny, – Metodę szybkiego myślenia, – Metodę Philips 66, – Metodę Philips 635.
3	Metody interferencyjne (systemowe i kombinowane)	Polegają na przewidywaniu jednych zdarzeń na podstawie przebiegu innych, pomimo braku między nimi bezpośredniego związku przyczynowego*.	– Analizę morfologiczną, – Metodę analizy czynników, – Metodę analizy informacji naukowej, – Metody modelowe, – Metody macierzowe, – Metodę wartościowania techniki, – Metodę synektyczną (analogie symboliczne, personalne, bezpośrednie, fantastyczne).

* A. Sielecki, T. Jeleniewski, *Elementy metodologii projektowania technicznego*, Warszawa 1970, s. 70.

Źródło: J. Penc, *Strategie zarządzania*, Warszawa 1994, s. 77–81.

Przewidywanie przyszłości (jako wielostopniowe zabiegi antycypacji) w zarządzaniu kryzysowym nie powinno się skończyć tylko na opracowaniu prognozy (zbioru prognoz) – dalszym krokiem jest szeroko rozumiane planowanie, którego zasady dla potrzeb działań kryzysowych zostaną omówione w dalszej części opracowania. Każda rzetelnie i w sposób naukowy opracowana prognoza winna być sporządzona w kilku alternatywnych wersjach tj.

- o charakterze optymistycznym,
- o treści planowej (optymalnej) – jest to **prognoza wiodąca**,
- o charakterze pośrednim,
- o charakterze pesymistycznym,
- uzupełnieniem mogą być scenariusze o charakterze niespodziankowym¹⁴.

Przedstawione propozycje metod prognozowania mają zróżnicowaną wartość poznawczą i aplikacyjną. Nie wszystkie z nich mogą być podstawą kompleksowych ocen, niektóre spełniają tylko rolę pomocniczą, uzupełniającą fragment badanej rzeczywistości.

¹⁴ H.J. Volmuth, *Controlling od A do Z – analizy operacyjne i strategiczne*, Warszawa 1995, s. 287–307.

Zapotrzebowanie na wiarygodne modele, symulacje i prognozy zagrożeń kryzysowych będzie narastało z prostej przyczyny, jakim jest rosnące zapotrzebowanie społeczne na poczucie bezpieczeństwa oraz nasilania się różnorodnych zagrożeń kryzysowych.

5.2. BUDOWA SYSTEMU PROCEDUR ANTYCYPACJI W FAZACH ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Kolejnym zabiegiem organizacyjnym związanym z wykorzystaniem instrumentarium omawianych powyżej metod zarządzania jest wybór, analiza i adaptacja wybranych technik i analiz (specjalistycznego instrumentarium) dla zabezpieczenia procesów prognozowania i oceny ryzyka w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego – zarówno na poziomie zarządzania operacyjnego i strategicznego.

Podczas budowy systemu procedur antycypacji dla potrzeb poszczególnych faz zarządzania kryzysowego, niezbędnym jest skatalogowanie czynności planistyczno-wykonawczych, które są nieodzowne do zachowania logicznego cyklu organizacyjno-przygotowawczego działań ratowniczych podczas kryzysów. Są to:

- 1) opracowanie i wdrożenie strategii dla zarządzania w sytuacjach kryzysu wywołanego przez siły natury lub działalność ludzką (w tym sytuacji wojny),
- 2) objęcie planowaniem kryzysowym wszystkich szczebli zarządzania dotyczącym: władz publicznych, sektora publicznego i prywatnego, a także jeżeli istnieje bezpośrednia potrzeba pojedynczych obywateli – istnieje konieczność zachowanie ścisłej kooperacji tego planowania,
- 3) wyodrębnienie w planowaniu i działaniu struktur zarządzania kryzysowego faz dotyczących **zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy**¹⁵.

Ponieważ wyodrębnione fazy sytuacji kryzysowych dotyczą różnego zakresu czynności zarządzania kryzysowego realizowanych wg zróżnicowanych procedur, celowym wydaje się przeprowadzenie rozszerzonej analizy działania służb realizujących zadania bezpieczeństwa publicznego w każdej z tych faz oraz skorelowanie z nimi odpowiednich technik controllingu, foresightu lub wykorzystania innych zbiorów technik prognozowania, określanych jako uniwersalne (interdyscyplinarne), za pomocą których, w sposób projekcyjny, zostanie zbadany poziom ryzyka poszczególnych rodzajów zagrożeń i ich skutków, jakie występują w danym regionie i na obszarze kraju.

W każdej organizacji na wystąpienie ryzyka, zarówno w formie zagrożeń jak i szans, ma wpływ ogromna ilość czynników. W celu ułatwienia pracy na etapie identyfikacji ryzyka w zarządzaniu kryzysowym jak i przeprowadzenia jego analizy bardzo ważne jest omówione już wcześniejsze sklasyfikowanie czynników ryzyka¹⁶.

Wydaje się, że przy rozpatrywaniu problematyki zarządzania kryzysowego najprostszym jest podział czynników ryzyka na kategorie, a mianowicie:

¹⁵ S. Augustyn, *Praca menedżera programów kryzysowych na lokalnych...*, s. 31–45.

¹⁶ W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2001, s. 19–24.

- **czynniki zewnętrzne**, do których można zaliczyć np. wymagania w zakresie bezpieczeństwa publicznego, preferencje władz (czynników politycznych) w zakresie bezpieczeństwa, zmiany w prawodawstwie, zmiany gospodarcze i społeczne, postęp technologiczny w gospodarce,
- **czynniki wewnętrzne**, do których możemy zaliczyć np. rodzaj działalności, wykształcenie zatrudnionych pracowników, organizację pracy, zarządzanie organizacją itp.
- **czynniki związane z jakością zarządzania**, związane ze spełnieniem wymagań jakościowych w działaniu i organizacji struktur administracyjnych, tj. struktura organizacyjna, zakresy uprawnień, przepływ informacji, system wynagrodzenia, możliwości awansu zawodowego, polityka zarządzania, plany strategiczne, taktyczne, operacyjne, zarządzanie zasobami ludzkimi.

Po sklasyfikowaniu dominujących czynników wpływających na poziom ryzyka, w tym wypadku zagrożenia kryzysowego, zachodzi pytanie: jak dokonać pomiaru ryzyka oraz które regiony (jednostki administracyjne) są na nie najbardziej podatne.

Proponuję, by w dalszych rozważaniach na temat doboru instrumentarium do oceny ryzyka i opracowania prognoz o znamionach antycypacji przyjąć dwa aspekty. Pozwolą one opracować uproszczoną „mapę” zagrożenia ryzykiem:

- wielkość ryzyka rozumiana jako wysokość prawdopodobnych i maksymalnych strat, stopni zagrożenia,
- prawdopodobieństwo wystąpienia danego ryzyka na badanym obszarze¹⁷.

Kolejnym krokiem jest wybór metody analizy ryzyka, która powinna być tak dobrana, aby istniała możliwość porównania wyników analizy ryzyka, zarówno dla poszczególnych obszarów ryzyka w danym roku, jak również jego projekcja w kolejnych latach, tj. zostanie opracowana prognoza operacyjna (krótkookresowa) i strategiczna (długookresowa).

W literaturze przedmiotu spotykamy wiele gotowych modeli analizy ryzyka, ale wybór metody oraz późniejsze jej dopasowanie z uwzględnieniem różnic w kształtowaniu się zagrożeń pomiędzy poszczególnymi porównywalnymi terytorialnie regionami, a wzorem modelowym jest sprawą trudną i niejednokrotnie subiektywną.

Podczas doboru metod badania ryzyka i opracowania prognoz przyjęte jest, że największe znaczenie przywiązuje się do metod ekstrapolacyjnych i metod matematycznych umożliwiających modelowanie symulacyjne¹⁸. Pozornie najmniej efektywnymi wydają się być metody intuicyjne, oparte na wykorzystaniu wiedzy i doświadczeniu specjalistów z kręgu nauki i praktyki kierowniczej. Doświadczenie uczy, że wartość tych metod nie jest wcale mniejsza od innych, gdyż stanowią one uzupełnienie pozostałych metod, a specjaliści w swoich opiniach wypowiadają się zwykle na ich podstawie.

¹⁷ M. Broda, *Identyfikacja, ocena i pomiar ryzyka*, <http://www.stareryzyko.pl/menu=59>.

¹⁸ W. Świtalski, *Symulacyjne modele systemów ekonomicznych*, „*Ekonomista*” 1987, nr 6, s. 165–177.

Tab. 8. Klasyfikacja tematyczna procedur zarządzania kryzysowego

Lp.	Opis czynności proceduralne dotyczące faz zarządzania kryzysowego	Zalecana podejście do oceny ryzyka	Controlling		Foresight	Metody interdyscyplinarne
			Poziom zarządzania operacyjnego	Poziom zarządzania strategicznego		
1.	<p>Faza zapobiegania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – czynności w systemie prawa, – czynności w obszarze kształcenia obronnego, – specyfikacja potrzeb zaplecza osobowego i materialnego do zadań zarządzania kryzysowego, – właściwe terenowo i rodzajowo skatalogowanie i definiowanie zagrożeń 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza środowiskowa 2. Identyfikacja systemowa, 3. Analiza potencjalnych strat 4. Analiza najsłabszych ogniw. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza wartości 2. Analiza wąskich gardeł 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Krzywa cyklu życia 2. Analiza możliwości, 3. Analiza SWOT 	<p>Metody jakościowe</p> <ul style="list-style-type: none"> – oparte na wiedzy ekspertów, dla tworzenia strategii długookresowych 	<p>Metody intuicyjne</p>
2.	<p>Faza przygotowania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przygotowanie zasobów – osobowych i materialnych dla specjalistycznych sił reagowania kryzysowego oraz ich przeszkolenie, – opracowanie Planów Reagowania Kryzysowego: <ul style="list-style-type: none"> • planu głównego • załączników funkcjonalnych • informacji uzupełniających 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identyfikacja systemowa. 2. Analiza potencjalnych strat. 3. Scenariusze zagrożeń. 4. Analiza środowiskowa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza budżetowa 2. Analiza wąskich gardeł 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza możliwości 2. Podejście logistyczne 3. Analiza SWOT 4. Luka strategiczna 5. Technika scenariuszy 	<p>Metody jakościowe</p> <ul style="list-style-type: none"> – oparte na wiedzy ekspertów, dla tworzenia strategii długookresowych 	<p>Metody interferencyjne</p>

Lp.	Ogólne czynności proceduralne dotyczące faz zarządzania kryzysowego	Zalecane podejścia do oceny ryzyka	Controlling		Foresight	Metody interdyscyplinarne
			Poziom zarządzania operacyjnego	Poziom zarządzania strategicznego		
3.	Faza reagowania: – etap ostrzegania i powiadamiania – etap ratowania ludzi – etap zabezpieczenia mienia – etap opieki socjalnej – etap odtwarzania	1. Identyfikacja systemowa. 2. Analiza potencjalnych strat. 3. Analiza środowiskowa. 4. Analiza najślabszych zagrożeń 5. Scenariusze zagrożeń.	1. Rachunek kosztów bezpieczeństwa 2. Analiza wąskich gardeł 3. Analiza wartości	1. Podejście logistyczne 2. Technika scenariuszy 3. Analiza możliwości	Metody służące identyfikacji działań kluczowych	Metody ekstrapolacyjne
4.	Faza odbudowy: – odbudowa krótkoterminowa – odbudowa długoterminowa	1. Analiza środowiskowa 2. Analiza księgową. 3. Analiza potencjalnych start	1. Analiza budżetowa 2. Analiza wąskich gardeł	1. Podejście logistyczne 2. Technika scenariuszy 3. Analiza możliwości	Metody służące identyfikacji działań kluczowych	Metody ekstrapolacyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2008; H.J. Volmuth, *Controlling od A do Z – analizy operacyjne i strategiczne*, Warszawa 1995; *Foresight – priorytetowe technologie...*

W celu systematyzacji planowanych badań mających charakter zabiegów antycypacji w procedurach zarządzania kryzysowego, w tabeli nr 8 zestawiono propozycje tematycznego wykorzystania konkretnych podejść oceny ryzyka i wykorzystania instrumentarium badawczego controllingu, foresight oraz metod interdyscyplinarnych – w powiązaniu z poszczególnymi fazami przebiegu kryzysów.

W krajowej praktyce zarządzania (a tym bardziej zarządzania kryzysowego) proponowane powyżej metody prognozowania są stosowane raczej rzadko. Jeżeli już, to w uproszczonym lub fragmentarycznym zakresie. Zdaniem różnych autorów jest to podyktowane ogólnym niedorozwojem metodologicznym nauczania sztuki zarządzania.

Można tu przytoczyć pogląd znanego autora L. Kryżanowskiego, który twierdzi, że „[...] pluralizmowi metod towarzyszy jednostronność, a także niezgodność formy z treścią badań. Nauki o organizacji i zarządzaniu bezkrytycznie i beztrudnie czerpią z warsztatów metodologicznych wielu różnych wspomagających je dyscyplin naukowych, czego konsekwencją jest własny niedorozwój metodologiczny, czyli brak własnej (dziedzinowej) metodologii szczegółowej¹⁹...”. Jest to bardzo surowy osąd, ale niepozbawiony wielu racji.

Dlatego przed naukami zarządzania kryzysowego, które niejako „startują” w swoim dorobku naukowym stają wielkie wyzwania metodologiczne i konieczność podejmowania autonomicznych badań związanych z problematyką przygotowania wytycznych do organizacji bezpieczeństwa społecznego w jego stanach przyszłych.

Stosowane techniki wspomagania decyzji dla potrzeb zarządzania kryzysowego, które zaprezentowano powyżej, na dzień dzisiejszy wymagają jeszcze wielu adaptacji i opracowania zupełnie nowych rozwiązań, pozwalających przygotować się na wyzwania przyszłości w jej różnych scenariuszach.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Zdefiniuj pojęcie antycypacji w zarządzaniu kryzysowym.
2. Podaj zasady wykorzystania controllingu do prognozowania sytuacji kryzysowych.
3. Przedstaw prognozowanie wg zasad foresight dla potrzeb zarządzania kryzysowego.
4. Wymień metody interdyscyplinarnego prognozowania w zarządzaniu kryzysowym.
5. Podaj zasady budowy procedur antycypacji w zarządzaniu kryzysowym.

¹⁹ L. Kryżanowski, *Podstawy nauki o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994, s. 245–246.

CZĘŚĆ II.

ORGANIZACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA
KRYZYSOWEGO W POLSCE

ROZDZIAŁ 6.

UWARUNKOWANIA PRAWNE ORGANIZACJI SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

Polska jak inne rozwinięte, demokratyczne państwa posiada system regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania państwa w sytuacjach kryzysu (patrz rys. nr 23–26). Aktualny system prawny wyodrębnia trzy tryby funkcjonowania naszego państwa dotyczące nw. stanów zagrożenia¹:

Tryb normalny – administracja państwa funkcjonuje, jak co dzień, a wszystkie sytuacje krytyczne rozwiązuje za pomocą zwykłych działań określonych w poszczególnych ustawach.

Tryb stanów nadzwyczajnych – określonych w art. 228 Konstytucji RP (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej), kiedy to zwykłe środki konstytucyjne nie są wystarczające i istnieje konieczność zastosowania nadzwyczajnych środków i uprawnień przez organy administracji państwowej.

Tryb sytuacji kryzysowych – sytuacje będące następstwem zagrożeń prowadzących w swoich konsekwencjach do poważnego zerwania więzów społecznych i zakłócenia działania instytucji państwa, jednak nie w takim stopniu, by wprowadzić któryś ze stanów nadzwyczajnych.

A. **Tryb normalny** – jego podstawy działania tworzy ogół przepisów prawnych, których uchwalenie i wykonywanie musi być zgodne z **Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej** – najważniejszy akt prawny Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa zasadnicza), który został uchwalony 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe, zatwierdzony w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 roku. Ogłoszony w Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, wszedł w życie 17 października 1997 roku. Konstytucja złożona jest z preambuły i **13** rozdziałów, w tym **243** artykułów.

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia.

¹ B. Stęplewski, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce – uwagi krytyczne*, [w:] *Materiały z V konferencji „Inżynieria Wojskowa – Problemy i Perspektywy”*, Wrocław 2008, s. 163–164.

Główne gałęzie polskiego prawa to: prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo karne, prawo konstytucyjne, prawo administracyjne, prawo handlowe.

Zasady publikacji polskich aktów prawnych: urzędowym źródłem poznania prawa Rzeczypospolitej Polskiej są, na podstawie Ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000 r. Nr 62, poz. 718). Do najważniejszych w tej grupie należą:

- Dziennik Ustaw,
- Monitor Polski.

Istnieje jednak wiele instytucji zajmujących się publikowaniem aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, między innymi:

- Internetowy System Aktów Prawnych prowadzony przez Kancelarię Sejmu,
- wydawnictwa prawnicze.

B. Tryb stanów nadzwyczajnych:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zasadniczo unormowała ochronę państwa przed zewnętrznymi i wewnętrznymi zagrożeniami, przeznaczając rozdział **XI** – zatytułowany „**stany nadzwyczajne**” – obejmujące sytuacje szczególne, w których zwykłe konstytucyjne środki dla zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego są niewystarczające. Wyróżnione konstytucyjnie stany **nadzwyczajne** podzielono na: **stan wojenny**², **wyjątkowy**³ i **kłęski żywiołowej**⁴ oraz ustaliła zasady ich wprowadzania⁵.

Regulacje **ustawowe stanów nadzwyczajnych** jednolicie przyjmują podstawową zasadę odnoszącą się do kompetencji organów administracji publicznej, według których władze publiczne w takich stanach funkcjonują w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji⁶.

Zgodnie z tą zasadą w czasie **stanu wojennego**, gdy wystąpi konieczność obrony państwa – obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Minister Obrony Narodowej wykonują wyznaczone im ustawą zadania, a Minister Obrony Narodowej wyposażony został w kompetencje do koordynowania zadań administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie obronności⁷.

² Ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 156, poz. 1301.

³ Ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. Nr 113, poz. 985.

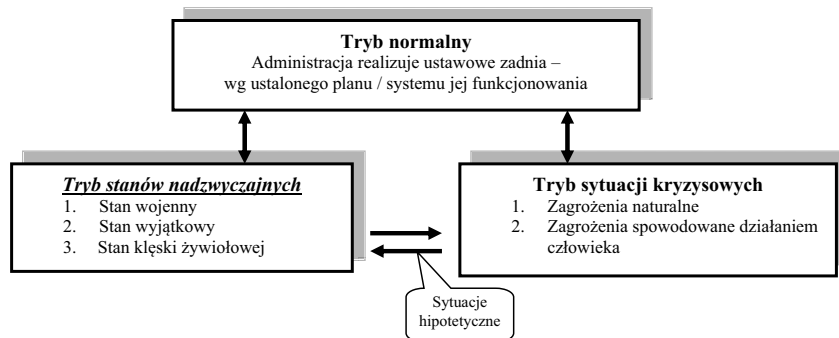
⁴ Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiołowej, Dz.U. Nr 62, poz. 558.

⁵ T. Stobiecki, *Prawne regulacje stanów nadzwyczajnych a ustroj administracji publicznej*, [w:] *Materiały z II konferencji naukowej „Zarządzanie kryzysowe” 16.06.2004 r.*, Szczecin 2004.

⁶ Art. 9 Ustawy o stanie wojennym, art. 8 Ustawy o stanie wyjątkowym i art. 7 Ustawy o stanie kłęski żywiołowej.

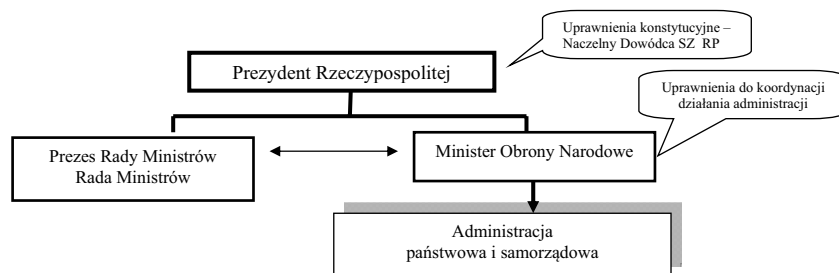
⁷ Art. 12 pkt. 2 Ustawy o stanie wojennym.

Rys. 23. Tryby funkcjonowania państwa w stanach zagrożeń



Źródło: opracowanie własne.

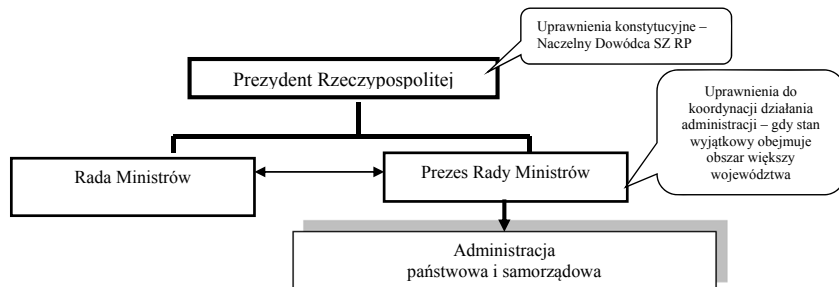
Rys. 24. W sytuacji stanu wojennego



Źródło: opracowanie własne.

Natomiast w **stanie wyjątkowym** koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonuje Prezes Rady Ministrów, gdy stanem tym objęty jest obszar większy od województwa i wojewoda, gdy stan ten obejmuje województwo lub jego część⁸.

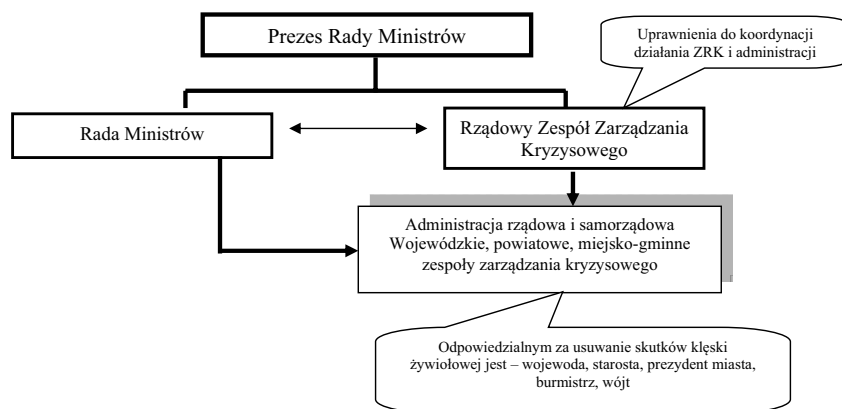
Rys. 25. W sytuacji stanu wyjątkowego



Źródło: opracowanie własne.

⁸ Art. 9 Ustawy o stanie wyjątkowym.

Rys. 26. W sytuacji stanu klęski żywiołowej



Źródło: opracowanie własne.

W stanie klęski żywiołowej, dla zapobieżenia jej skutkom, kierują działaniami właściwych jednostek organizacyjnych administracji publicznej odpowiednio wójt, starosta, wojewoda i minister właściwy do spraw wewnętrznych⁹. Drugą z generalnych zasad przyjętą w ustawach o stanach nadzwyczajnych jest możliwość stosowania szczególnego środka nadzoru, a mianowicie organ nadzorujący może zawiesić w czynnościach organ nadzorowany na czas trwania stanu nadzwyczajnego i ustanowić zarząd komisaryczny¹⁰.

C. Tryb sytuacji kryzysowych

Tryb zarządzania kryzysowego jest wprowadzany w sytuacji, gdy brak jest przesłanek do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (wojennego, wyjątkowego, klęski żywiołowej). Patrząc na przydzielony zakres zadań do realizacji w trybie sytuacji kryzysowych widzimy, że problematyka zarządzania kryzysowego wymaga wprowadzania interdyscyplinarnych powiązań wykonawczych dla wielu zróżnicowanych podmiotów organizacyjnych, które wykonują zadania związane z planowaniem, organizowaniem i bezpośrednim reagowaniem w sytuacjach kryzysowych.

W naszym kraju taką próbą uregulowania zasad działania wg powyższych wytycznych jest Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26.04.2007 roku.¹¹ Ustawa wprowadza szereg pojęć związanych z zarządzaniem kryzysowym, które wcześniej były różnie interpretowane i definiowane przez teoretyków i praktyków zajmujących się tą problematyką¹².

⁹ Art. 8 Ustawy o stanie klęski żywiołowej.

¹⁰ Art. 14 Ustawy o stanie wojennym, art. 12 Ustawy o stanie wyjątkowym i art. 9 ust. 5 oraz art. 10 ust. 5 i art. 11 ust. 4 Ustawy o stanie klęski żywiołowej.

¹¹ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, z 26.04.2007 r., Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

¹² B. Stęplewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 169.

Dla uzupełnienia trzeba dodać, że ustawodawca we wcześniejszych już latach przed uchwaleniem ww. ustawy unormował w szeregu ustaw zasady reagowania państwa i jego instytucji na określone sytuacje kryzysowe. Na mocy tych ustaw powstały procedury reagowania dla określonych struktur organizacyjnych w powiązaniu z poszczególnymi kategoriami i sytuacjami kryzysowymi, są to:

1. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej¹³, która w swoim brzmieniu ustanawia zadania dla systemu związane z:
 - ochroną życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi,
 - ratownictwem technicznym, chemicznym, ekologicznym, medycznym,
 - współpracę z państwowym ratownictwem medycznym;
2. Ustawa prawo ochrony środowiska¹⁴ – ustanawia system ochrony środowiska naturalnego z zadaniami:
 - organizacji państwowego monitoringu środowiska i ochrony jego zasobów,
 - przeciwdziałania zanieczyszczeniom i ochrony przed poważnymi awariami,
 - oraz określa zadania dla organów administracji w zakresie poważnych awarii przemysłowych;
3. Ustawa prawo wodne¹⁵ – ustanawia system gospodarki wodnej z zadaniami:
 - ochrony przed powodzią i suszami,
 - planowania w gospodarowaniu zasobami wodnymi,
 - zarządzania zasobami wodnymi kraju;
4. Ustawa o państwowym ratownictwie medycznym¹⁶ – ustanawia strukturę organizacyjną ratownictwa, reguluje zadania dla administracji w zakresie działania oraz finansowania systemu ratownictwa;
5. Ustawa prawo atomowe¹⁷ – ustanawia system gospodarki materiałami promieniotwórczymi, w którym ustala się:
 - zasady organizacji monitorowania skażeń promieniotwórczych na terenie kraju i państw ościennych,
 - zasady działań podejmowanych podczas zdarzeń radiacyjnych (aktualne awarie, długotrwałe zdarzenia oraz z dawnej przeszłości).

Do realizacji wymienionych powyżej zadań poszczególne służby i instytucje administracji państwowej mają na mocy odpowiednich aktów prawnych (tj. ustaw i rozporządzeń) przydzielone zadania do swojej statutowej działalności związane z wykonywaniem działań w stanach nadzwyczajnych, sytuacjach kryzy-

¹³ Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, z 24.08.1991 r., tekst jedn. 22.07.2002 r., Dz.U. Nr 147, poz.1229.

¹⁴ Ustawa prawo ochrony środowiska, z 27.04.2001 r., tekst jedn. 23.01.2001 r., Dz.U. Nr 25, poz. 150.

¹⁵ Ustawa prawo wodne, z 18.07.2001 r., tekst jedn. 18.11.2005 r., Dz.U. Nr 239, poz. 2019.

¹⁶ Ustawa o państwowym ratownictwie medycznym, z 8.09.2006 r., Dz.U. Nr 191, poz. 1410.

¹⁷ Ustawa prawo atomowe, z 29.11.2000 r., tekst jedn. 14.02.2007 r., Dz.U. Nr 42, poz. 276.

sowych i zdarzeń ratowniczych. Poniżej zaprezentowano przykładowe rozwiązania prawne regulujące działanie podstawowych struktur administracji w zakresie bezpieczeństwa publicznego:

1. **Stale** funkcjonującymi strukturami organizacyjnymi, o bardzo dużym wyspecjalizowaniu w zakresie spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego są: Policja państwowa¹⁸, agencja bezpieczeństwa wewnętrznego i wywiadu¹⁹, Straż Graniczna²⁰, Straż Pożarna²¹, straże miejskie (gminne)²², i wiele inspekcji oraz służb. Ich działalność uregulowana została ustawami, a szczegółowo rozporządzeniami unormowano ich współpracę.
2. **Straż pożarna** – organizacja i umocowania prawne podkreślają jej znaczenie w zapobieganiu skutkom niektórych stanów nadzwyczajnych oraz w sytuacjach kryzysowych, jako wyspecjalizowanej jednostce administracji publicznej. Poza ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej²³ i ustawą o Państwowej Straży Pożarnej, wydano 12 rozporządzeń określających m.in. funkcjonowanie straży w określonych sytuacjach oraz szczegółowy zakres zadań ratowniczych.
3. **Siły Zbrojne RP** – zapisy z Ustawy o zarządzaniu kryzysowym i Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 roku wyznaczyły również zasady użycia i udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania²⁴.

Oddziały Sił Zbrojnych realizują działania ratownicze na podstawie opracowanych planów reagowania kryzysowego na obszarach występowania zagrożeń i podlegają koordynacji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wojewody, starosty i wójta.

Prezentowany powyżej przegląd służb i zadań aktywowanych w stanach nadzwyczajnych i kryzysowych dotyczy tylko administracji państwowej.

Na poziomach administracji samorządowej (lokalnej) działają struktury o charakterze cywilnym, wykonujące oprócz codziennych zadań, np. o charakterze komunalnym – zadania reagowania kryzysowego. Do takich struktur należą służba zdrowia, służby komunalne, itp. Ich szczegółowe zadania zostaną omówione w dalszej części opracowania.

¹⁸ Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji, Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58.

¹⁹ Ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Dz.U. Nr 27, poz. 676.

²⁰ Ustawa z 12.10.1990 o Straży Granicznej, Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 z późn. zm.

²¹ Ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 z późn. zm.

²² Ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych, Dz.U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.

²³ Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.02.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania, Dz.U. Nr 41, poz. 347.

6.1. ZAŁOŻENIA USTAWY O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Historia uchwalenia ustawy ciągnęła się kilka lat, bowiem prace nad tym aktem prawnym trwały od 2004 roku – w tym okresie złożono dwa inne projekty ustawy (30.09.2004 – druk sejmowy 2953 i 26.04.2005 – druk sejmowy 3973), które jednak nie zostały uchwalone z różnych przyczyn. Istniejący stan prawny w zakresie problematyki kryzysowej wymagał uchwalenia jednolitej ustawy m.in. z takiej przyczyny, że dotychczasowy stan prawny w zakresie zarządzania kryzysowego był nieprecyzyjny i rozproszony w kilkunastu aktach prawnych – od Konstytucji po rozporządzenia ministerialne²⁵.

Powodowało to pewną dowolność interpretacji problematyki, różną organizację struktur zarządzania kryzysowego oraz nie precyzowało w pełni odpowiedzialności administracji samorządowej i rządowej za problemy bezpieczeństwa lokalnego i regionalnego.

Wszystkim tym dowolnościami i ograniczeniom związanym z lukami prawnymi miała zaradzić ustawa, która w swej treści określiła organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania tychże zadań.

6.1.1. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA USTAWY

Ustawa wprowadzała szereg pojęć związanych z zarządzaniem kryzysowym, które wcześniej były różnie interpretowane i definiowane przez teoretyków i praktyków.

Pierwszym podstawowym zdefiniowanym już wstępnie pojęciem w poprzedniej części opracowania jest definicja „zarządzania kryzysowego” (art. 2), w art. 3 ustawy zdefiniowano pojęcie „sytuacji kryzysowej” (s. 65).

Inną bardzo ważną definicją (aczkolwiek bardzo nieprecyzyjną) jest określenie „infrastruktury krytycznej” (art. 3, pkt 2, s. 66), która wprowadza kategorie gospodarki i bezpieczeństwa publicznego, podlegające szczególnej ochronie. Ich ochrona oraz odbudowa w sytuacjach kryzysowych winna zapewnić ciągłość i zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych obywateli, funkcjonowania administracji, przemysłu i państwa.

Kolejnym ważnym zagadnieniem normowanym przez ustawę jest problematyka **planowania cywilnego**. Planowanie to w brzmieniu ustawowym (art. 3, pkt 4) „jest rozumiane jako całościowy przedsięwzięcie organizacyjnych, polegających na opracowywaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego, i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania

²⁵ Niniejszą ustawą zmienia się dekret z 23.04.1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Ustawę z 26.01.1984 r. prawo prasowe, Ustawę z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Ustawę z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Ustawę z 8.09.2006 r. o państwowym ratownictwie medycznym.

nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru”.

Uregulowania w zakresie wspierania Sił Zbrojnych RP w tej części ustawy są bardzo enigmatyczne i mówią o możliwości ich wykorzystania w sytuacji kryzysowej.

Bardzo szczegółowo potraktowana jest (art. 5) problematyka opracowania planów reagowania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej (art. 6) na poziomie kraju, województwa, powiatu i gminy. Wprowadzono ujednoczenie pojęć związanych z treścią poszczególnych elementów i układu treści planu reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Plan reagowania kryzysowego wg tych wymagań składa się z:

1. planu głównego – zawierającego w swej treści głównie część opisową planu.
2. procedur reagowania kryzysowego – zawierających szczegółowe zadania wykonawcze na poszczególne sytuacje kryzysowe (w tym wojny).
3. załączników funkcjonalnych – zawierających szczegółowe treści planowania będące uzupełnieniem procedur reagowania oraz szeroko rozumianego zabezpieczenia logistycznego.

W części ustawy, tj. w art. 8–22 zawarto uregulowania dotyczące zasad organizacji struktur zarządzania kryzysowego na poszczególnych poziomach administracji, zakresu ich zadań oraz funkcjonowania w czasie sytuacji „poza kryzysowej” i „kryzysowej”.

Na szczeblu **rządowym** (art. 8) – przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniotwórczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. W skład Zespołu wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów – przewodniczący,
- Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego,
- Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeżeli został powołany).
- na prawach członka, wyznaczeni przez przewodniczącego ministrowie i przedstawiciele administracji rządowej,
- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może skierować do prac Zespołu, na prawach członka – Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela.

W myśl art. 9.1. ustawy – „zespół” najogólniej mówiąc realizuje zadania związane z przygotowaniem zaplecza do kierowania sytuacjami kryzysowymi na szczeblu kraju w ramach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK).

Zespół realizuje swoje zadania do czasu wprowadzenia stanu wojennego i uruchomienia systemu kierowania obroną państwa oraz zadań wynikających z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, będącego dokumentem wykonawczym do Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 4a ust. 1 pkt 2 Ustawy z 21.11.1967 r. o po-

wszecznym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).

Do obsługi pracy Zespołu (art. 10) tworzy się Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, zwane dalej „centrum”, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Centrum kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Ustawa nakłada obowiązek utrzymania ciągłości funkcjonowania „centrum”.

Do podstawowych zadań „centrum” należy: wykonywanie zadań planowania cywilnego oraz NSPK, monitorowanie potencjalnych zagrożeń, uruchamianie procedur reagowania kryzysowego na szczeblu kraju, współpraca z komórkami i jednostkami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, planowanie i prowadzenie szkoleń oraz ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego jak również udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych²⁶. Rada Ministrów lub Prezes Rady Ministrów mogą zlecić „centrum” dodatkowe zadania związane z zarządzaniem kryzysowym.

Ministrowie (wg art. 12) kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego.

W art. 14–20 ustawy uregulowane są podstawowe zadania dla organów administracji rządowej, czyli wojewody i jego urzędu oraz samorządowej na szczeblu powiatu (miejski i ziemski), gminy (miejska i wiejska). Podmioty te są właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na podległym im terenie. Do ich podstawowych zadań w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków sytuacji kryzysowych,
- realizacja zadań planowania cywilnego (wg zadań szczebla administracyjnego),
- zarządzanie i organizowanie ćwiczeń dla struktur reagowania kryzysowego,
- realizacja zadań wynikających z konieczności ochrony infrastruktury krytycznej.

Na każdym ww. szczeblu administracyjnym powołuje i tworzy się „Zespoły Zarządzania Kryzysowego”, i tak odpowiednio:

- 1) w województwie działa – Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (WZZK),
- 2) w powiecie działa – Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (PZZK),
- 3) w gminie działa – Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (GZZK)²⁷.

Zespoły te wykonują zadania związane z: oceną występujących zagrożeń na podległym administracyjnie terenie, przygotowują propozycję działań do planów

²⁶ Podstawą funkcjonowania natowskiego systemu reagowania kryzysowego (NATO – Crisis Responce System –NCRS) są wytyczne Sekretarza Generalnego sojuszu z 10.08.2001 r. (CM/2001/63).

²⁷ Przypomnijmy, że Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w punktach dotyczących gminy formułuje nie obligatoryjny zapis w art. 20, pkt 2, że: „...wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego”.

reagowania kryzysowego, alarmują nadrzędne i podległe struktury reagowania kryzysowego.

W skład zespołów na poszczególnych szczeblach administracji terenowej są powoływani z mocy ustawy jako przewodniczący: wojewoda, starosta (prezydent miasta), wójt (burmistrz). Ich zastępcami są kierownicy komórek organizacyjnych właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego. Skład zespołów jest uzupełniany przez specjalistów z administracji, służb ratowniczych, administracji zespolonej i przedstawicieli samorządów.

Dla potrzeb zabezpieczenia pracy zespołów tworzy się „centra zarządzania kryzysowego”, których obsługę zapewniają komórki i osoby właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego. Do zadań „centrum” należy:

- pełnienie całodobowych dyżurów dla zapewnienia przepływu informacji w zakresie – zbierania informacji i ich przetwarzania oraz ostrzegania ludności i alarmowania podmiotów reagowania kryzysowego,
- realizacja zadań związanych z potrzebami podwyższenia gotowości obronnej państwa,
- współdziałanie z instytucjami realizującymi monitoring środowiska,
- dokumentowanie działań „centrum”.

Organizacja, wyposażenie i umiejscowienie „centrum” jest uzależnione od technicznych i finansowych możliwości administracji wojewódzkiej, powiatowej i gminnej.

Ustawa w art. 23–24 przewiduje uprawnienia dla Prezesa Rady Ministrów w zakresie wprowadzenia stanów alarmowych na terenie całego kraju lub jego części – w zależności od poziomu zagrożenia bezpieczeństwa państwa:

- 1) **pierwszy stopień alarmowy** – w sytuacji uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, którego rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia,
- 2) **drugi stopień alarmowy** – w sytuacji uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodującego zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) **trzeci stopień alarmowy** – w sytuacji uzyskania informacji o osobach lub organizacjach przygotowujących działania terrorystyczne godzące w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub wystąpienia aktów terroru godzących w bezpieczeństwo innych państw albo w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia innego zdarzenia godzącego w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw,
- 4) **czwarty stopień alarmowy** – w sytuacji wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodującego bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw.

Wyższy stopień alarmowy (art. 24) może być wprowadzony z pominięciem niższych stopni. Zadania realizowane w poszczególnych stopniach alarmowych ujmuje się w Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy i realizuje się zgodnie z procedurami ujętymi w tym

Planie. Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, odwołuje albo zmienia stopień alarmowy.

Jeżeli w sytuacji kryzysowej (art. 25) – użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem reagowania kryzysowego. Do zadań tych może należeć:

- współudział w monitorowaniu zagrożeń,
- wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń,
- wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych,
- ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia,
- przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach,
- współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń,
- izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej,
- wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach,
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych,
- usuwanie skażeń promieniotwórczych,
- wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych,
- udzielanie pomocy medycznej, wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych oraz przeciwepidemicznych,
- wykonywanie zadań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego.

Plan (zakres zadań), o którym mowa powyżej podlega uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej. Oddziały Sił Zbrojnych mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym albo jako doraźne zgrupowania zadaniowe.

Użycie oddziałów Sił Zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Finansowanie zadań zarządzania kryzysowego odbywa się z budżetów poszczególnych szczebli administracji samorządowej, tj. gminy, powiatu, województwa. Zadania na szczeblu kraju są finansowane z budżetu państwa.

6.1.2. PRÓBA OCENY FUNKCJONALNOŚCI USTAWY

Podczas charakteryzowania sytuacji kryzysowych w funkcjonowaniu państwa wspomniano powyżej o działających równolegle innych ustawach z zakresu ratownictwa medycznego, ochrony przeciwpożarowej, prawa wodnego, prawa atomowego, które poprzez swoje postanowienia i istnienie autonomicznych służb realizujących je powodują naruszenie integralności omawianej ustawy.

W założeniach Ustawa o zarządzaniu kryzysowym powinna być swoistym spoiwem, które reguluje ww. problematykę lub poddaje nowe rozwiązania prawne i organizacyjne. Jednak tak nie jest – w swojej treści ustawa odwołuje się bardzo enigmatycznie do ustaw o ochronie przeciwpożarowej, o państwowym ratownictwie medycznym i o stanie klęski żywiołowej.

Powoduje to, że w dalszym ciągu utrzymuje się ww. atomizacja służb odpowiedzialnych za sprawy zarządzania kryzysowego i mamy do czynienia z palącą koniecznością opracowania koordynacji całego systemu.

Ustawa w ogóle nie wspomina o strukturach Obrony Cywilnej²⁸, a jej Szef nie jest powołany w przepisach do stałego składu Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Pominięcie struktur OC i zadań, jakie mogą one wykonywać w procedurach zarządzania kryzysowego jest poważną wadą ustawy.

W treści omawianego aktu prawnego pominięto również Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, które w zakresie zadań planistycznych dotyczących zarządzania kryzysowego może spełnić ważną rolę.

Innym pominiętym komponentem organizacji i struktur użytecznych w systemie zarządzania kryzysowego są organizacje pozarządowe o charakterze: ratowniczym, logistycznym, poszukiwawczym, humanitarnym, a także firmy ochrony²⁹.

Doświadczenia wielu krajów wskazują jednoznacznie, że jest to ogromny potencjał, oferujący swoje zasoby osobowe i materiałowe na zasadach wolontariatu – szczególnie potrzebny i użyteczny w fazach wychodzenia z kryzysu oraz łagodzenia jego skutków dla ofiar.

Podane ustawowe definicje „sytuacji kryzysowych i infrastruktury krytycznej”³⁰ są bardzo ogólnikowe, pozostawiające w dyspozycji władz administracyjnych ich

²⁸ Struktury OC z mocy Ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity z 2004 r., Dz.U. Nr 241, poz. 2416) i ww. ustaw wykonują szereg ważnych zadań związanych z ochroną ludności podczas zagrożeń wojennych i klęsk żywiołowych.

²⁹ PCK, OSP, LOK, Polska Krajowa Sieć Ratunkowa, Caritas, Polska Akcja Humanitarna, organizacje harcerskie, i wiele innych. Taką możliwość przewiduje Ustawa z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. Nr 114, poz. 740 (tekst jednolity z 2006 r., Dz.U. Nr 104, poz. 708).

³⁰ Artykuł 3 pkt 1 i 2 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym były przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z art. 31, ust. 3 Konstytucji – zapis ten w dniu 21.04.2009 r. orzeczeniem TK został uznany za niekonstytucyjny.

interpretację, co za tym idzie zakres podejmowanych działań. Ustawa o ochronie osób i mienia daleko precyzyjniej określa kategorie obiektów podlegających obowiązkowej ochronie – wyspecyfikowane kategorie obiektów wymienionych w omawianej ustawie w swej treści pokrywają się z pojęciem infrastruktury krytycznej. Nikt z ustawodawców nie skorzystał z empirycznych doświadczeń wobec ww. ustawy, które stanowią sprawdzony wzór.

Jest to fragment ustawy, który należy poddać szczególnej krytyce, ponieważ jego nieścistość może prowadzić do jej nadinterpretacji lub podejmowania działań antykryzysowych nieadekwatnych do sytuacji. Istnieje też groźba nadużycia władzy przez organy administracji.

Zarządzanie kryzysowe jest wysoce interaktywnym systemem, w którym funkcjonuje i współdziała /n/ podsystemów (elementów). Chcąc uzyskać wysoką efektywność (swoistą wartość dodaną) systemu należy w sposób wysoce logiczny uwzględnić i skoordynować działanie wszystkich składowych, tak by np. unikać groźby chaosu decyzyjnego.

Inną przesłanką postulującą konieczność ponownego dopracowania legislacyjnego ustawy są przesłanki ekonomiczne – istniejący system jest źródłem marnotrawienia nakładów, pomnażania kosztów, „rozwodnienia” i nakładania się odpowiedzialności i kompetencji wielu specjalistycznych służb.

Przeoczenie wielu struktur i zasobów, jak OC czy wolontariatu jest swoistym dowodem niekompetencji autorów ustawy – i to w problematyce, która może dotyczyć żywotnych interesów państwa. Ponadto w sytuacji nasilania się zagrożeń o podłożu terrorystycznym oraz klęsk żywiołowych, związanych np. ze zmianami klimatycznymi, ten stan rzeczy budzi niepokój.

Patrzanie partykularne poszczególnych służb i instytucji jest groźne w wielu aspektach bezpieczeństwa. Nadzieje związane z zapowiedzią ustawy, a następnie jej uchwalenie nie spełniły wszystkich oczekiwań profesjonalistów w zakresie zarządzania kryzysowego.

Na chwilę obecną ustawa, jako podstawowy dokument normujący działanie systemów zarządzania kryzysowego, wymaga jeszcze wielu nowelizacji, które powinny dać w swoim końcowym efekcie scalanie struktur reagowania kryzysowego, uporządkowanie ich kompetencji i odpowiedzialności.

Podczas prac nad treścią ustawy nie do końca przeanalizowano wnioski ze zdarzeń związanych z datami takimi jak: 11 września 2001 roku czy 11 marca 2004 roku.

Warto więc w dalszych pracach legislacyjnych nad ustawą sięgnąć do doświadczeń i rozwiązań innych krajów, np. Szwecji czy Kanady, gdzie wykorzystane jest scalenie struktur cywilnych i militarnych do potrzeb ich współdziałania w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych, co pozwala m.in. zwiększyć operatywność sił reagowania kryzysowego.

6.2. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁAŃ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

W celach dydaktycznych dla uporządkowania przeglądu problematyki prawnej związanej z działaniem administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach sta-

nów nadzwyczajnych i kryzysowych dokonano próby zestawienia innych aktów prawnych regulujących działania w tej tematyce.

W ustawodawstwie polskim, na dzień dzisiejszy treści dotyczące zarządzania podczas stanów nadzwyczajnych i zarządzania kryzysowego zawarte są w treści kilkudziesięciu aktów prawnych. Zakres prezentowanego poniżej ustawodawstwa obejmuje następujące zagadnienia bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa państwa w obszarach:

1. powszechnego obowiązku obrony,
2. stanu klęski żywiołowej,
3. stanu wyjątkowego,
4. stanu wojennego,
5. stanu kryzysowego.

I. Akty prawne o mocy ustawy:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (tekst jednolity z 2004, Dz.U. Nr 241, poz. 2416).
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 98 poz. 590).
4. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej – zmieniona Ustawą o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 590).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym.
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
11. Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.
12. Ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
13. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie Ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw.
14. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o państwowym ratownictwie medycznym (Dz.U. Nr 191 poz. 1410/2006).

II. Akty prawne o mocy rozporządzeń:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie planu działań operatora w sytuacjach szczególnych zagrożeń.
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony.
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie wykonywania przez operatorów zadań na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego.
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.
8. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie planu działań operatora w sytuacjach szczególnych zagrożeń.
10. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

Oprócz wymienionych, podstawowych dokumentów – dla potrzeb bieżącej poprawy, doskonalenia obronności państwa regionów – organy władzy państwowej i jej przedstawiciele na kolejnych szczeblach administracji państwowej oraz samorządowej są uprawnione do wydawania zarządzeń organizacyjnych i dyrektyw związanych z nadanymi im ustawowo uprawnieniami w zakresie bezpieczeństwa publicznego i obronności.

Trzeba tu jeszcze wspomnieć o obszarze bezpieczeństwa państwa, a dotyczących obowiązków Prezydenta RP. W ramach swoich zadań związanych z bezpieczeństwem państwa w dniu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ogłosił nowe „Wydanie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej” (ogłoszonej w **MP z dn. 6 sierpnia poz. 697**). Treść szczegółowa dyrektywy jest niejawną i stanowi załącznik do jej jawnej części³¹.

Na podstawie przytoczonego powyżej zbioru ustaw i rozporządzeń widzimy, że Polska, tak jak inne państwa, posiada uregulowania prawne sfery obronności, ochrony ludności, obrony cywilnej oraz struktury dotyczącej zarządzania kryzysowego.

³¹ Załącznik stanowi wydawnictwo dystrybuowane przez Ministra Obrony Narodowej według odrębnego rozdzielnika z zachowaniem przepisów Ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

Patrząc na daty uchwalenia tych ustaw i rozporządzeń widzimy, że szczególnie po roku 2000 ustawodawstwo zostało przystosowane do potrzeb działania struktur państwa w warunkach kryzysu – szeroko rozumianego zagrożenia dla bezpieczeństwa ludności, utrzymania ciągłości funkcjonowania systemu społecznego.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Przedstaw tryby funkcjonowania państwa w zależności od stanów zagrożenia.
2. Opisz pojęcie stanów nadzwyczajnych i przedstaw ich charakterystykę.
3. Omów na czym polega tryb sytuacji kryzysowych.
4. Podaj założenia Ustawy o zarządzaniu kryzysowym.
5. Wymień inne ustawy uzupełniające problematykę zarządzania kryzysowego.
6. Omów stany alarmowe w zakresie zagrożeń na terenie kraju.

ROZDZIAŁ 7.

STRUKTURA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

7.1. ORGANIZACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

Jak już wspomniano w poprzednim rozdziale Narodowy System Pogotowia Kryzysowego, zwany dalej (**NSPK**) jest tworzony na wszystkich szczeblach administracji państwa, tj. od szczebla gminy (miasta, miasta i gminy), powiatu, województwa, kraju, a jego struktura i zadania muszą być zorganizowane i tworzone zgodnie z zapisami Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, z 26.04.2007 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 590, art. 6–7 i 8–20).

Tworzone struktury systemu to m.in. Zespoły Zarządzania Kryzysowego (**ZZK**) ze swoim zapleczem w strukturach administracji terenowej i rządowej. Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego i w strukturach administracji terenowej działają na podstawie **planów pracy**. Dodatkowo ustawa w art. 12.1. nakłada również na ministrów obowiązek powołania w swoich urządach i strukturach zespołów zarządzania kryzysowego.

Pracami zespołów na wszystkich szczeblach administracji kierują ich szefowie. Posiedzenia zespołów zwołują – por. art. 13 ust. 3 Ustawy o stanie wojennym i art. 13 Ustawy o stanie klęski żywiołowej ich szefowie na polecenie przełożonych, nie rzadziej niż raz na kwartał oraz w zależności od potrzeb wynikających z groźby rozwoju zagrożeń kryzysowych lub innych ważnych powodów.

Obsługę kancelaryjną ww. struktur zarządzania kryzysowego zapewniają odpowiednio: urząd gminy, starostwo, urząd wojewódzki, ministerstwo ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Stałe grupy robocze zespołów pracują zgodnie z rozkładem czasu pracy urzędów i planów dyżurów dla służb dyżurnych (alarmowania i powiadamiania).

Wójt, starosta, wojewoda i właściwy minister do spraw wewnętrznych mają obowiązek, co najmniej raz w roku zarządzać ćwiczenia pełnych składów zespołów, a minister właściwy do spraw wewnętrznych przynajmniej raz na cztery lata zarządza ogólnokrajowe ćwiczenia zespołów.

Rozporządzenie¹ określa też warunki techniczne i standardy wyposażenia zespołów i wskazuje na ich finansowanie – przyjmując, że **gminy i powiaty** finansują je w ramach swych budżetów, **zespół wojewódzki i rządowy** z budżetu państwa.

Zadania inwestycyjne niezbędne do utworzenia i funkcjonowania gminnych i powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego finansowane są ze środków budżetu państwa. Szczególnie skomplikowany jest sposób tworzenia i funkcjonowania wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego, ze względu na rozdwojenie wojewódzkiej administracji publicznej na **rządową i samorządową**.

Tworzenie zespołów zarządzania kryzysowego w urzędach administracji publicznej, w podstawowym ich składzie osobowym spośród pracowników tych urzędów powoduje, że mamy do czynienia z sytuacją dwóch zjawisk w organizacji pracy urzędów, a mianowicie powierzania im nowych zadań i wewnętrznego, organizacyjnego wyodrębnienia wyspecjalizowanych komórek. Takie rozwiązanie ma jednak pozytywne oddziaływanie, gdyż powoduje ono, że nie zostaje naruszona podstawowa zasada funkcjonowania administracji publicznej w stanach zagrożenia, tj. działania w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i wg przysługującym ich organom kompetencji.

Największe obawy w urzeczywistnieniu ustawowych zadań wynikających z przepisów o stanach klęski żywiołowej można żywić ze względu na ograniczone możliwości zarówno budżetu państwa jak i budżetów samorządowych. Liczba zespołów i potrzeby związane z zabezpieczeniem w środki finansowe są niewątpliwie znaczne.

Długie rozkładanie w czasie zaspokajania tych potrzeb nie jest pożądane z uwagi na przejawy nasilania się zjawiska zagrożenia, w tym szczególnie niebezpiecznym, jakim jest potęgowanie się zjawiska terroryzmu, którego dotychczas w zasadzie nie doświadczyliśmy w takim natężeniu jak inne społeczeństwa, a którego jako zagrożenia nie można wykluczać w odniesieniu do Polski.

Kolejnym przyczynkiem do przyspieszenia rozwoju i odpowiedniego wyposażenia w potrzebne zasoby terenowych struktur zarządzania kryzysowego mogą być wielkie awarie techniczne, katastrofy naturalne, jak i klęski żywiołowe.

Z punktu widzenia potrzeb ochrony państwa przed skutkami zdarzeń wywołujących stany nadzwyczajne, należy stwierdzić, że w 1998 roku wprowadzono anachroniczny podział terytorialny kraju z nadmierną ilością niesamodzielnych ekonomicznie i administracyjnie powiatów i rozdwojeniem administracji publicznej na stopniu wojewódzkim.

Poniżej przedstawiono całościową strukturę zarządzania kryzysowego na poszczególnych poziomach administracji publicznej. Prezentowanie rozpoczęto od najniższego poziomu, jakim jest gmina:

A. **Poziom 4 – gminy:**

- Wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego,
- Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego.

¹ Rozporządzenie RM w sprawie sposobu tworzenia zespołów zarządzania kryzysowego i ich funkcjonowania, Dz.U. Nr 215, poz. 1818, z 3.12.2002 r.

B. Poziom 3 – powiatu:

- Starosta Powiatowy,
- Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego,
- Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

C. Poziom 2 – województwa:

- Wojewoda,
- Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego,
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.

D. Poziom 1 – kraju:

- Prezes Rady Ministrów,
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego,
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa,
- Zespoły Zarządzania Kryzysowego Ministerstw i Centralnych Organów Administracji Rządowej,
- Centra Zarządzania Kryzysowego Ministerstw i Centralnych Organów Administracji Rządowej.

Zadania struktur i zależność zadaniowa struktur poziomu 1 (kraju) została omówiona w poprzednim rozdziale VI niniejszego opracowania.

Na prezentowanych powyżej poziomach struktur zarządzania kryzysowego przepisami Ustawy o zarządzaniu kryzysowym wymagana jest realizacja wielu zadań organizacyjnych i planistycznych, których wykonanie powinno zabezpieczyć działania administracji i infrastruktury krytycznej oraz ochronę ludności w sytuacjach zagrożeń (kryzysu)².

1. Gmina – w myśl zapisów art. 19.1 ustawy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Do ich zadań w sprawach zarządzania kryzysowego należą:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem zagrożeń, planowaniem zapobiegania im oraz reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy,
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,
 - opracowanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego,
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia, które są możliwe do wystąpienia na obszarze gminy lub gmin ościennych,
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta,
- przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej gminy.

² R. Kacała, *Organizacja systemu reagowania kryzysowego na szczeblu gminy*, [w:] *Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”*, Szczecin 2004, <http://www.wsm.szczecin.pl>.

Zadania, o których powyżej mowa, wójt burmistrz, prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Ustawowym organem pomocniczym dla ww. organów władzy w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest **gminny zespół zarządzania kryzysowego (GZZK)** powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy, zwany dalej „zespołem gminnym”.

Zespół gminny wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. W skład zespołu gminnego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzi osoby powołane spośród:

- osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych,
- pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
- przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Dla zapewnienia ciągłości pracy i monitorowania stanu bezpieczeństwa publicznego gminy tworzy się **Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego (GCZK)**, którego struktura organizacyjna jest następująca:

1. Szef Zespołu.
2. Zastępca.
3. Grupy o charakterze stałym:
 - grupa planowania cywilnego,
 - grupa monitorowania, prognoz i analiz.
4. Grupy o charakterze czasowym:
 - grupa operacji i organizacji działań,
 - grupa zabezpieczenia logistycznego,
 - grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Szczegółowy skład osobowy zespołu i jego zadania zgodnie z cytowaną ustawą określa wójt (burmistrz, prezydent miasta) zarządzeniem. Poniżej na praktycznym przykładzie (rys. nr 27) zaprezentowano organizację GZZK m. Główna.

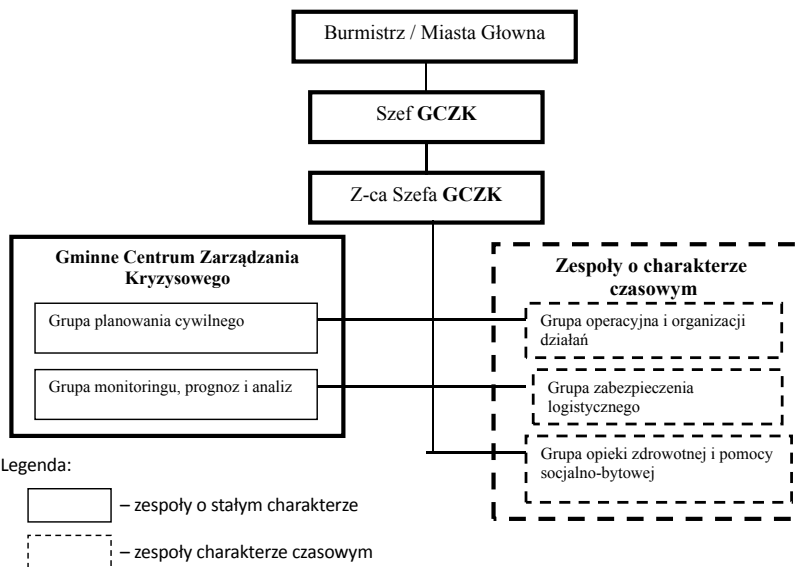
Na każdym szczeblu organizacyjnym NSPK wymagane jest opracowanie dokumentacji dotyczącej planowania zarządzania (reagowania) antykryzysowego. Treść i zakres tego planowania jest uzależniony od zadań, jakie będzie rozwiązywał dany szczebel organizacyjny.

Realizacja zadań NSPK – na szczeblu gminy obejmuje:

1. Powołanie Gminnego (Miejskiego, Miejsko-Gminnego) Zespołu Zarządzania Kryzysowego (**GZZK**).
2. Organizację Gminnego (Miejskiego, Miejsko-Gminnego) Centrum Zarządzania Kryzysowego (**GCZK**).

3. Opracowanie Planu Reagowania Kryzysowego, które jest opracowywane jako:
- przygotowanie sił i środków do działań antykryzysowych,
 - opracowanie bazy danych.

Rys. 27. Schemat organizacyjny Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego m. Główna³



Siedziba zespołu i centrum winna być odpowiednio oznakowana, a jego lokalizacja podana do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający poinformowanie wszystkich mieszkańców, a w zakresie zadań centrum winno spełniać następujące funkcje:

- ośrodka informowania, ostrzegania i alarmowania ludności,
- ośrodka monitorowania i gromadzenia informacji dotyczących sytuacji kryzysowych,
- ośrodka koordynacji działań antykryzysowych,
- ośrodka przekazywania informacji dla mediów.

Centrum powinno być wyposażone według standardów określonych w cytowanym rozporządzeniu Rady Ministrów oraz by zapewniać efektywną pracę grup zespołu, i tak powinno posiadać:

- pomieszczenie dla służby dyżurnej,
- pomieszczenie dla wójta (burmistrza),
- pomieszczenie dla grupy planowania cywilnego,
- pomieszczenie dla grupy monitorowania, prognoz i analiz,
- pomieszczenie dla posiedzeń, ćwiczeń i szkoleń zespołu,
- pomieszczenia zaplecza sanitarno-bytowego i technicznego.

³ Opracowano na podstawie strony internetowej miasta Główna, <http://www.glowno.eobip.pl>.

W centrum **winy** się także znajdują:

- Plan Reagowania Kryzysowego lub procedury postępowania w określonych sytuacjach kryzysowych,
- baza danych dla potrzeb zarządzania kryzysowego,
- mapa administrowanego terenu z naniesionymi danymi dla potrzeb zarządzania kryzysowego oraz oceną możliwych zagrożeń.

Organizacja centrum wymaga znacznych nakładów finansowych, co przy skromnych budżetach niektórych gmin może być znacznym dla nich obciążeniem. Z uwagi na to, celowym wydaje się organizowanie centrum na szczeblu gminy w odpowiednim porozumieniu, np. w oparciu o struktury organizacyjne Straży Pożarnej.

Wykorzystując taką możliwość organizacja zaplecza centrum może być następująca:

- pomieszczenie dla służby dyżurnej – to jednocześnie pomieszczenie służby operacyjnej np. KP PSP/OSP.
- Służba operacyjna KP PSP pełni także rolę służby dyżurnej centrum,
 - pomieszczenie dla Burmistrza to pomieszczenie Komendanta PSP/OSP,
 - pomieszczenia dla grupy planowania cywilnego i grupy monitorowania prognoz i analiz to pomieszczenia wydziału operacyjno-szkoleniowego PSP/OSP,
 - pomieszczenie dla posiedzeń, ćwiczeń i szkoleń to przystosowana świetlica,
 - pomieszczenia zaplecza socjalnego, sanitarnego i technicznego PSP/OSP są również do dyspozycji centrum.

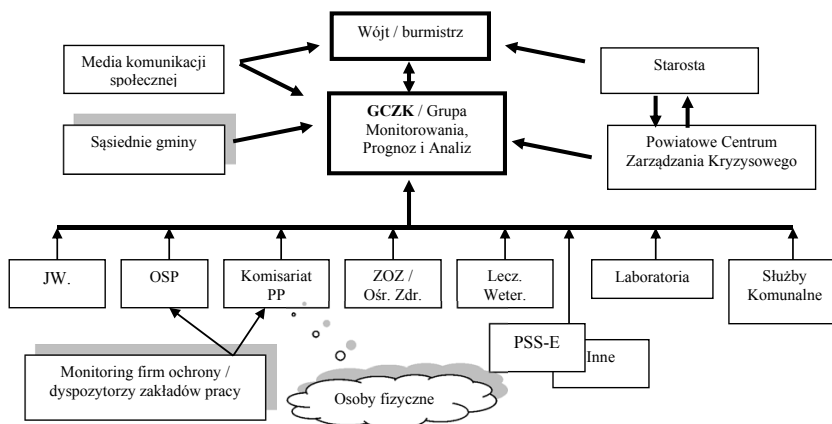
Przedstawione propozycje są alternatywą rozwiązań, które gmina może zaakceptować lub rozwiązać we własnym zakresie.

Kolejnym problemem organizacyjnym, jaki musi być rozwiązany na poziomie gminy jest stworzenie struktury generowania informacji oraz reagowania kryzysowego. Poniżej prezentowany jest przykładowy schemat organizacyjny struktury generowania informacji (rys. 28).

Poszczególne struktury generują i przekazują następujące rodzaje informacji do GCZK:

- informacje o zagrożeniach obejmujących swoim zasięgiem obszar **ponad gminny** – starosta powiatu, PCZK, media komunikacji społecznej, sąsiednie gminy,
- informacje o zagrożeniach **środowiskowych** – PCZK, PSP, media komunikacji publicznej, służby komunalne, monitoring firm ochrony/dyspozytorzy zakładów pracy, osoby fizyczne,
- informacje o zagrożeniach **medycznych** – PCZK, szpitale/ZOZ, Lecznice Weterynaryjne, PSS-E, laboratoria, osoby fizyczne,
- informacje o zagrożeniach **technicznych** – PCZK, służby komunalne, monitoring firm ochrony/dyspozytorzy zakładów pracy, osoby fizyczne,
- informacje o zagrożeniach **społecznych** – PCZK, Policja Państwowa, media komunikacji społecznej, inne (np. GOPSpot.).

Rys. 28. Źródła generowania informacji o zagrożeniach na terenie gminy

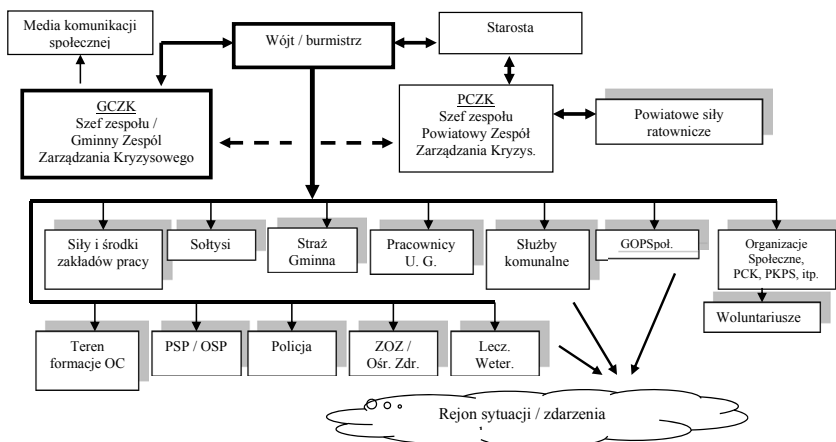


Źródło: opracowanie własne.

Efektywny system zbierania i przetwarzania informacji w GCZK powinien spełniać wymogi związane z przewidywaniem typowych zjawisk i zagrożeń na obszarze gminy oraz pozyskiwania informacji zewnętrznych ze szczebla powiatu oraz z mediów.

Zarząd gminy (zadania wykonawcze GCZK) – poprzez wykorzystanie na swoim obszarze możliwości współpracy z strukturami administracyjnymi i podmiotami gospodarczymi ma możliwości stworzenia systemu reagowania kryzysowego, którego zasady funkcjonowania obrazuje rysunek 29.

Rys. 29. Schemat reagowania kryzysowego na poziomie gminy



Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne struktury mogą wykonywać następujące zadania w zakresie reagowania kryzysowego w gminie:

- **ostrzeżenie i alarmowanie** – GCZK (we współpracy z PCZK), PSP/OSP, Policja, media komunikacji publicznej,
- **reagowanie kryzysowe** (prowadzenie działań ratowniczych) – PSP/OSP, służby komunalne, formacje OC, zakłady pracy, wolontariusze, (powiatowe siły ratownicze – w sytuacji potrzeby wsparcia),
- pomoc **poszkodowanym** – ZOZ, GOPSpoł., organizacje społeczne – PCK, PKPS, itp., Lecznice Weterynaryjne, pracownicy UG,
- utrzymanie **porządku i ochrony** mienia – Policja Państwowa, Straż Gminna, formacje OC, organizacje społeczne, np. ZHP.

2. Powiatowy zespół zarządzania kryzysowego – tworzony jest na takich samych zasadach i procedurach, co gminy zespół zarządzania kryzysowego. Wg postanowień art. 17.1. ustawy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu.

Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu,
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu reagowania kryzysowego,
 - realizacja zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
 - wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,
 - zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego,
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia na obszarze powiatu i powiatów ościennych,
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu,
- przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Zadania, o których powyżej mowa starosta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej starostwa powiatowego właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, czyli przy pomocy „powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego” (PZZK) powołanego przez starostę zarządzeniem wewnętrznym, które szczegółowo określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół powiatowy wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Organizacja zespołu jest następująca:

1. Szef Zespołu,
2. Zastępca,

3. Grupy o charakterze stałym:
 - grupa planowania cywilnego,
 - grupa monitorowania, prognoz i analiz.
4. Grupy o charakterze czasowym:
 - grupa operacji i organizacji działań,
 - grupa zabezpieczenia logistycznego,
 - grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

W skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzi osoby powołane spośród: 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.

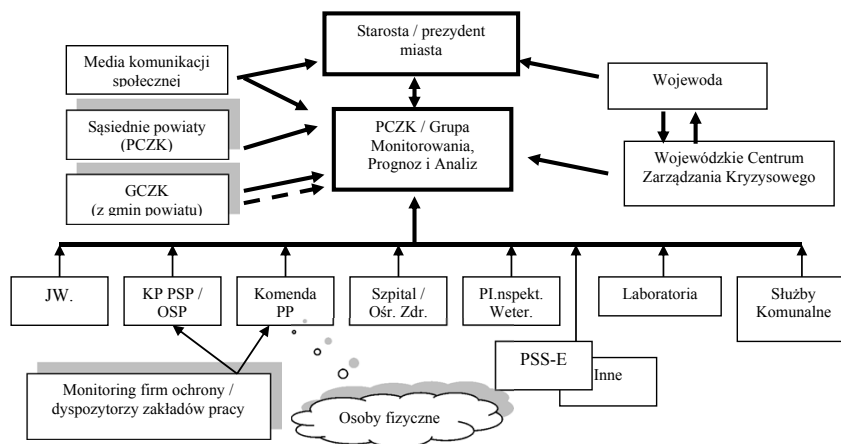
Dla zabezpieczenia pracy zespołu i sprawnego zwalczania sytuacji zagrożeń kryzysowych organizuje się podobnie jak w gminie „powiatowe centrum zarządzania kryzysowego” (PCZK), którego obsługę logistyczną zapewniają komórki organizacyjne ze składu struktur administracyjnych zarządu powiatu.

Powiatowe centra zarządzania kryzysowego wykonują zadania dowiązane do obszaru powiatu, o których mowa w art. 16 ust. 2. ustawy, tj.:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego sąsiednich powiatów i szczebla nadrzędnego jakim jest województwo oraz administracji państwowej (agendy ministerstw),
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności na terenie powiatu,
- współpraca z innymi podmiotami realizującymi monitoring środowiska,
- organizowanie współdziałania z podmiotami organizacyjnymi powołanymi do prowadzenia akcji ratowniczych, poszukiwawczych i humanitarnych,
- dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum,
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa,
- pełnienie całodobowego dyżuru lekarza powiatowego – koordynatora ratownictwa medycznego, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 i art. 29 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. Nr 191, poz. 1410).

Podobnie jak na poziomie gminy problemem organizacyjnym, jaki musi być rozwiązany na poziomie powiatu jest stworzenie struktur generowania informacji oraz reagowania kryzysowego. Dla lepszego zobrazowania powyższej problematyki poniżej zamieszczono dwa schematy: Schemat systemu generowania informacji o zagrożeniach na poziomie powiatu (rys. nr 30), Schemat systemu reagowania kryzysowego na poziomie powiatu (rys. 31).

Rys. 30. Źródła generowania informacji o zagrożeniach na terenie powiatu



Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne struktury generują i przekazują następujące rodzaje informacji do PCZK:

- informacje o zagrożeniach obejmujących swoim zasięgiem obszar **ponad powiat** – wojewoda, WCZK, media komunikacji społecznej, sąsiednie powiaty,
- informacje o zagrożeniach **środowiskowych** – WCZK, PSP, media komunikacji publicznej, służby komunalne powiatu/gmin, monitoring firm ochrony/dyspozytorzy zakładów pracy, osoby fizyczne,
- informacje o zagrożeniach **medycznych** – WCZK, szpitale/ZOZ, Lecznice Weterynaryjne, PSS-E, laboratoria, osoby fizyczne,
- informacje o zagrożeniach **technicznych** – WCZK, służby komunalne, monitoring firm ochrony/dyspozytorzy zakładów pracy, osoby fizyczne,
- informacje o zagrożeniach **społecznych** – WCZK, Policja Państwowa, media komunikacji społecznej, inne (np. Ośrodki Pomocy Społecznej).

Powiat w swojej bezpośredniej dyspozycji lub poprzez nawiązanie współpracy z podmiotami administracyjnymi i gospodarczymi działającymi na terenie powiatu ma szerokie możliwości stworzenia systemu reagowania kryzysowego na zaistniałe zagrożenia na swoim obszarze. Poglądowy wykaz tych możliwości zawiera rysunek 31, na którym zobrazowano możliwe do wykorzystania siły i środki będące w dyspozycji władz gminy.

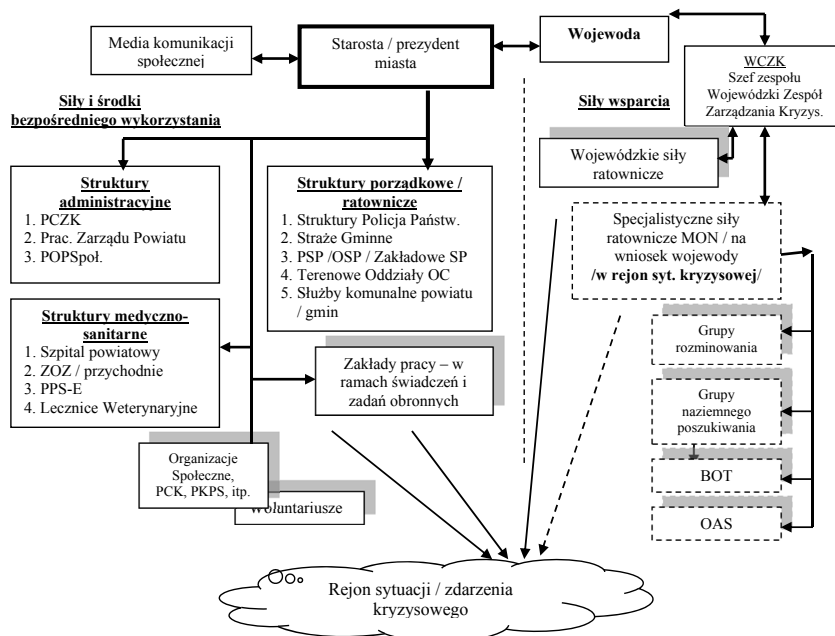
Poszczególne struktury mogą wykonywać następujące zadania w zakresie reagowania kryzysowego w obszarze odpowiedzialności powiatu:

- **ostrzeżenie i alarmowanie** – PCZK (we współpracy z WCZK), PSP/OSP/Zakładowymi SP, Policja, media komunikacji publicznej,
- **reagowanie kryzysowe** (prowadzenie działań ratowniczych) – PSP/OSP/Zakładowe SP, służby komunalne powiatu i gmin, terenowe formacje OC,

zakłady pracy, wolontariusze, (wojewódzkie siły ratownicze – w sytuacji potrzeby wsparcia, siły MON z dyspozycji wojewody),

- pomoc **poszkodowanym** – ZOZ, OPSpół., organizacje społeczne – PCK, PKPS, itp., Lecznice Weterynaryjne, pracownicy UP,
- utrzymanie **porządku i ochrony** mienia – Policja Państwowa, Straż Gminna, formacje OC, organizacje społeczne, np. ZHP.

Rys. 31. Schemat reagowania kryzysowego na poziomie powiatu



Źródło: opracowanie własne.

3. Organem właściwym wg postanowień art. 14 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym w sprawach zarządzania kryzysowego na **terenie województwa** jest **wojewoda**. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
 - zatwierdzanie powiatowych planów reagowania kryzysowego,
 - przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego,
 - realizacja wytycznych do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego;

- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia w obszarze województwa;
- wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3 ustawy;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym przygotowywanie i przedkładanie centrum rządowemu – wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej;
- wykonywanie zadań z wykazu przedsięwzięć NSPK przewidzianych dla województwa.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest „wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego” (WZZK), powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

Do zadań zespołu wojewódzkiego należy w szczególności:

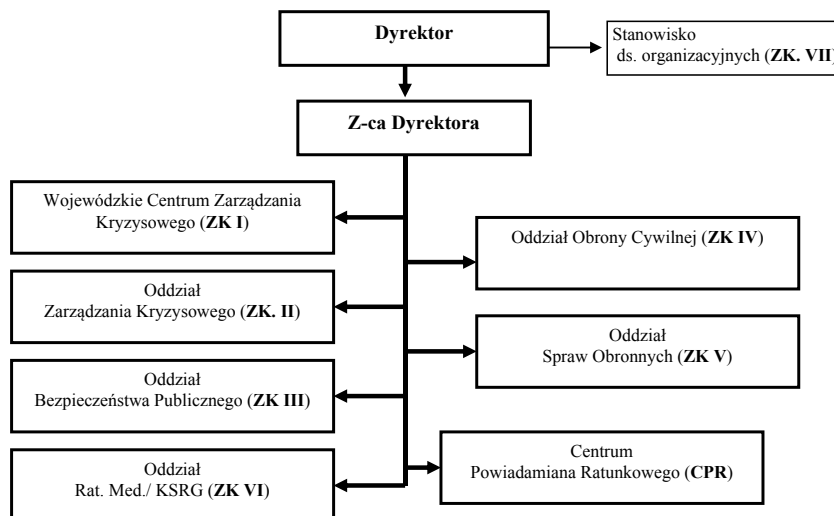
- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego,
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
- opiniowanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego,
- opiniowanie wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej.

Poniżej na rysunku 32 przedstawiono praktyczną strukturę organizacyjną wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.

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

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

Rys. 32. Przykładowa struktura organizacyjna WZZK (np. województwa podlaskiego)



Źródło: www.bialystok.uw.gov.pl.

W celu zapewnienia ciągłości pracy WZZK i bieżącego monitorowania sytuacji zagrożeń na poziomie województwa w myśl cytowanej ustawy tworzy się „wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego” (WCZK), których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich.

Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należy:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej (rządowego, ministerstw, powiatów),
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska (rządu, wojska, agendy ministerstw, powiaty),
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne (jak wyżej),
- bieżące dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum,
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa⁴,

⁴ Rozporządzenia Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz.U. Nr 219, poz. 2218 § 4 ust. 1 i § 5 ust. 1.

- pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 i art. 29 Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. Nr 191, poz. 1410).

Wojewoda we współdziałaniu z władzami struktur samorządowych w obszarze swojej odpowiedzialności musi rozwiązać problemem organizacyjny polegający na stworzenie i doskonaleniu struktur generowania informacji oraz reagowania kryzysowego.

Podobnie jak na szczeblach powiatu i gminy do budowy wojewódzkiego systemu ostrzegania i przetwarzania informacji wykorzystuje się WCZK. Niezbędne informacje centrum do potrzeb monitorowania oraz przetwarzania informacji o potencjalnych zagrożeniach lub zaistniałych zdarzeniach o charakterze kryzysowym pozyskuje z następujących źródeł:

- 1) struktury rządowe (RCB – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, KCKRiOL – Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności),
- 2) powiatowe i gminne centra zarządzania kryzysowego,
- 3) struktury terenowej administracji rządowej i samorządowej na obszarze województwa,
- 4) terenowe agendy ministerstw, np. RZGW, służby meteorologiczne, itp.,
- 5) struktury porządkowe (policja, straże gminne, firmy ochrony),
- 6) struktury ratownicze i ostrzegania (Państwowej Straży Pożarnej, wojskowe struktury rozpoznawania skażeń i zakażeń – są to m.in. zagrożenia radiacyjne, biologiczne, chemiczne),
- 7) struktury medyczno-sanitarne (wojewódzkie medyczne i sanitarne służby dyżurne, szpitale, ZOZ-y, pogotowia ratunkowe, WSS-E/PSS-E, służby weterynaryjne, laboratoria),
- 8) służby komunalne (pogotowia wodne, gazowe, elektryczne, oczyszczania),
- 9) transportu (PKP, lotniczego, komunikacji samochodowej, transportu materiałów niebezpiecznych, jak paliwa, gaz, środki chemiczne),
- 10) zakłady pracy o niebezpiecznej produkcji (zgromadzone materiały do produkcji o właściwościach niebezpiecznych/lub o takim charakterze produkcji),
- 11) organizacje społeczne i osoby fizyczne.

Nagromadzenie struktur organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej oraz specjalistycznych podmiotów gospodarczych i gospodarki komunalnej w województwie pozwala na efektywne zorganizowanie sił reagowania kryzysowego. Działanie „etatowych wojewódzkich” struktur służb mundurowych (policja, straż pożarna) i podmiotów cywilnych (służby komunalne, zakłady pracy, instytucje medyczne, itp.), jak już opisano w poprzednim rozdziale może być wzmocnione siłami wojska, których zasady wykorzystania przypomnijmy szczegółowo reguluje art. 25 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

O planowy przydział takich sił występuje wojewoda do Ministra Obrony Narodowej już w fazie opracowania „wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego”.

7.2. PLANOWANIE CYWILNE W POLSCE

Problematyka planowania cywilnego w wymiarze strategicznym w Polsce jest realizowana na poziomie Rządowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (art. 11 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym), które to centrum w swoich zadaniach w tym zakresie realizuje:

- przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków,
- opracowywanie i aktualizowanie krajowego planu reagowania kryzysowego (KPRK),
- analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju na obszarze kraju i państw ościennych,
- gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów,
- wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom,
- planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3 ustawy,
- planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Dalsze rozważania, co do zakresu strategicznych zadań, dotyczących planowania działań kryzysowych na szczeblu kraju – należy rozpocząć zdefiniowania pojęcia – **współpraca cywilno-wojskowa (Civil Military Cooperation – CIMIC)**.

Celem współpracy w ramach CIMIC jest minimalizacja negatywnego oddziaływania, jakie środowisko cywilne może wywierać na prowadzone operacje kryzysowe (sytuacja wojny i pokoju) oraz ustanowienie i utrzymanie pełnego współdziałania sił wojskowych z lokalną ludnością i instytucjami pozamilitarnymi.

Obejmuje więc całokształt uzgodnień dotyczących współdziałania z organizacjami międzynarodowymi i krajowymi, rządowymi i pozarządowymi, działającymi na określonych powyżej obszarach⁵.

Do dalszych rozważań musimy przyjąć zasadę, że funkcja działań ratowniczych jest częścią składową procesu, który obejmuje pojęcie CIMIC. Nadrzędnymi składowymi systemu CIMIC będzie podział na sfery: **cywilną** i **wojskową**, które to sfery zawierają elementy składowe charakterystyczne tylko dla każdej z nich, spinające je określonym ogniwem organizacyjnym i zadaniowym na odpowiednim szczeblu.

Pod pojęciem sfery **cywilnej** rozumiemy:

- 1) administrację państwa (wszystkich szczebli),
- 2) administrację samorządową,
- 3) narodowe organizacje rządowe,
- 4) narodowe organizacje pozarządowe,

⁵ K. Rokiciński, *Wymagania w zakresie współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) w czasie planowania i przygotowania działań ratowniczych*, [w:] II Konferencja Zarządzanie Kryzysowe, Szczecin 2004, s. 228–232.

- 5) narodowe stowarzyszenia,
- 6) filie ponadnarodowych organizacji uniwersalnych, międzyrządowych, oraz stowarzyszeń,
- 7) grupy etniczne, wyznaniowe i inne wyróżniające się charakterystycznymi cechami na tle społeczeństwa (społeczności lokalnej),
- 8) w określonym stopniu zagraniczne elementy wymienione w punktach 1–6.

Na strukturę sfery **militarnej** składają się:

- 1) dowództwa i sztaby wszystkich szczebli,
- 2) jednostki (obiekty) instytucje wojskowe,
- 3) w określonym stopniu zagraniczne elementy wymienione w punktach 1–2.

Prezentowany podział jest bardzo ogólny i każdy z przedstawionych powyżej elementów ma wiele części składowych, które można jednoznacznie zdefiniować i przypisać im zadania stanowiące składowe dla ogólnych przedsięwzięć CIMIC.

Istotnym dla rozważań jest także czas, w którym prowadzone są przedsięwzięcia organizacyjne i operacyjne z zakresu CIMIC:

- w okresie pokoju,
- w sytuacjach kryzysu (w tym działań militarnych poniżej progu wojny),
- w okresie wojny.

Podział ten jest o tyle istotny, gdyż problem szeroko rozumianego zaplecza, a więc bazy prowadzenia działań, jest dla sił zbrojnych zawsze zagadnieniem pierwszorzędym, decydującym w obecnej dobie o wyniku działań. Obejmuje, więc to takie kapitalne zagadnienia dla sfery militarnej, jak:

- bezpieczeństwo (militarne, polityczne, gospodarcze, itp.),
- infrastruktura (sieci telekomunikacyjne i informatyczne, transport naziemny, wodny i powietrzny, zaplecze medyczne, itp.),
- zasoby miejscowe (intelektualne i materialne).

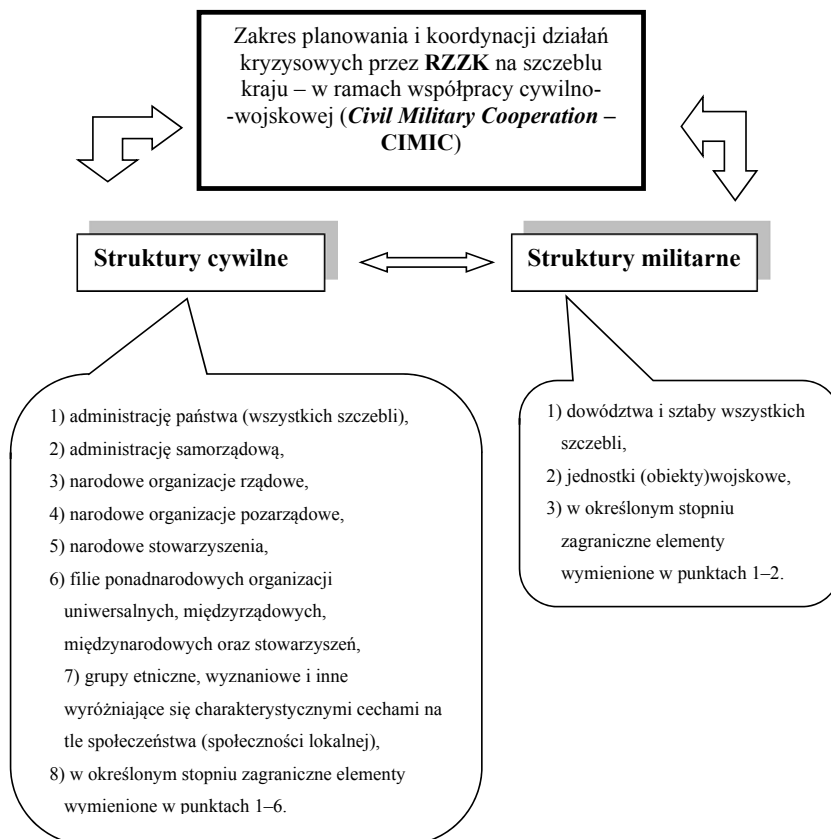
Zakres omawianego współdziałania planistycznego i organizacyjnego w zakresie systemu CIMIC obrazuje rysunek 33.

Powyższe zasady współdziałania muszą być (i jest) zgodne z system planowania NATO w sytuacjach nadzwyczajnych. Jednym z nadrzędnych celów planowania wg powyższych zasad jest opracowanie wspólnych planów efektywnego użycia sojuszniczych zasobów cywilnych. Przygotowanie zasobów cywilnych na wypadek stanów nadzwyczajnych spoczywa głównie na państwach członkowskich. Koordynacją tych prac w NATO zajmuje się Wysoki Komitet do Spraw Planowania Obrony Cywilnej w Sytuacjach Nadzwyczajnych Zagrożeń (*Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC*).

Jego zasadnicza działalność obejmuje przede wszystkim procesy Planowania Cywilnego na Wypadek Zagrożeń (**Civil Emergency Planning – CEP**) oraz wypracowanie wytycznych dla krajów członkowskich NATO⁶.

⁶ *Civil Emergency Planning in the NATO & EAPC countries 1998–1999*, red. L. Nordin, Stockholm 1999.

Rys. 33. Struktura współpracy cywilno-wojskowej (Civil Military Cooperation – CIMIC)



Źródło: opracowanie własne.

Dla osiągnięcia wyżej wymienionych celów realizuje się rozbudowane zadania koordynacji, którym podlegają urzędy i komitety planowania zajmujące się mobilizacją i wykorzystaniem:

- transportu morskiego,
- lotnictwa cywilnego,
- europejskiego transportu lądowego,
- zasobów paliw (wszystkich rodzajów),
- przemysłu,
- żywności i rolnictwa,
- łączności cywilnej,
- opieki zdrowotnej i obrony cywilnej.

Ogólnie cele postępowania w ramach planowania **CEP** dla potrzeb NATO obejmuje:

- wsparcie przez sferę cywilną operacji wojskowych sił NATO (zgodnie z artykułem 5 traktatu – obszar NATO i poza),
- wsparcie operacji pokojowych realizowanych przez siły NATO,
- wsparcie poszczególnych krajów,
- ocena zagrożenia sektora cywilnego (w tym w zakresie ochrony przed bronią masowego rażenia),
- stała współpraca i wymiana doświadczeń pomiędzy krajami członkowskimi.

Od 1998 roku w ramach zawartych porozumień i na podstawie surowych doświadczeń powodzi z 1997 roku – Polska jest zobowiązana do przesyłania informacji do Szwedzkiej Agencji Planowania Cywilnego, są one zamieszczane w Międzynarodowym Podręczniku Planowania Cywilnego (International CEP Handbook). Po raz pierwszy Polska wypełniała taki kwestionariusz, jeszcze przed wstąpieniem do NATO, w marcu i kwietniu 1998 roku⁷.

Znajdują się tam analizy poświęcone systemom zarządzania kryzysowego w poszczególnych krajach członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Partnerstwa dla Pokoju. Polska, jako członek NATO ma obowiązek składać, co cztery lata do Kwatery Głównej w Brukseli Kwestionariusz Planowania Cywilnego na Wypadek Zagrożeń (Civil Emergency Planning Questionnaire – **CEPQ**), który to dokument jest zasadniczą częścią **CEP**. Kwestionariusz CEPQ jest samooceną narodowej gotowości obronnej sfery cywilnej i wojskowej, czyli zrealizowanych i planowanych wysiłków struktur państwa ukierunkowanych na osiągnięcie celów i zadań określonych w bieżących wytycznych dotyczących gotowości antykryzysowej.

Ocena ta zawiera informację na temat zarządzania kryzysowego obszarach:

- umów międzynarodowych i zakresu ustawodawstwa prawnego,
- współpracy i stosunków dobrosąsiedzkich,
- systemów ostrzegania i ochrony,
- zaplecza i planowania medycznego,
- wykorzystania komunikacji (zasobów rodzajowych transportu),
- informacji z zakresu CIMIC,
- zrealizowanych lub planowanych szkoleń i ćwiczeń.

Kwestionariusz zawiera również ocenę stanu zasobów istotnych dla: życia, transportu, łączności, ochrony ludności, opieki medycznej, ratownictwa, finansów, paliwa, itp. Postęp we wprowadzaniu wytycznych w zakresie planowania CEP jest oceniany na poziomie narodowym w porównaniu z przyjętymi założeniami w poprzednim CEPQ. W Polsce koordynacją w zakresie zbierania wszystkich niezbędnych danych do CEPQ zajmuje się Departament Bezpieczeństwa Powszecznego MSW.

⁷ NATO Handbook, NATO, Office of Information and Press, Belgium 2001.

Zasięg planowania kryzysowego realizowanego w **RZZK** obejmuje więc zagrożenia występujące na terenie kraju i państw ościennych, z którymi nawiązywane są porozumienia o współdziałaniu na wypadek wielkich katastrof.

Dla uzupełnienia problematyki dotyczącej planowania cywilnego w ramach CIMIC należy jeszcze wspomnieć o istotnej zasadzie współpracy wynikającej ze zobowiązań sojuszniczych, a mianowicie o obowiązku sprawowaniu „państwa – gospodarza” (*Host Nation Support – HNS*)⁸.

Jest to pomoc świadczona w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i podczas konfliktów, przez państwo, na terytorium którego rozmieszczone są i działają siły oraz struktury NATO⁹.

Zakres realizowanych przedsięwzięć w ramach HNS regulują zobowiązania wynikające z porozumień w ramach Sojuszu lub z dwustronnych, bądź wielostronnych umów zawartych między „państwem – gospodarzem” oraz NATO i państwami kierującymi wojska na jego obszar. W ramach przedsięwzięć z zakresu HNS obejmują one nie tylko zaopatrzenie, usługi i infrastrukturę (logistykę), czyli bezpośrednie świadczenia materialne, ale także dostarczenie sojusznikom „świadczeń niematerialnych”, jakimi są informacje (dostęp do nich), swoboda operacyjnego działania, bezpieczeństwo i poparcie społeczne.

W celu podsumowania opisu struktury systemu zarządzania kryzysowego musimy zwrócić uwagę, że w swoich komponentach organizacyjnych składa się on z:

- 1) struktur w administracji rządowej (RZZK, WZZK, ZK ministerstw i ich agend terenowych),
- 2) struktur w administracji samorządowej (powiat, gmina),
- 3) systemu planowania cywilnego – scalającego współdziałanie struktur cywilnych z wojskowymi dla potrzeb reagowania kryzysowego,
- 4) systemu współdziałania międzynarodowego w ramach struktur CEP.

Z oceny aktualnie istniejących struktur zarządzania kryzysowego i doświadczeń związanych z zapobieganiem i bezpośrednim reagowaniem kryzysowym można stwierdzić, że istniejący system jest dość sprawny organizacyjnie. Wymaga on jednak doinwestowania, szkolenia personelu oraz ogółu obywateli, co powinno być przyczynkiem zmiany nastawienia społecznego do problematyki szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

⁸ Zapisy dotyczące HNS zostały też wprowadzone do treści znowelizowanej Ustawy o zarządzaniu kryzysowym przez Sejm RP w grudniu 2010 r., Dz.U. 2010 Nr 240 poz. 1600 (data wejścia w życie nowelizacji: 5.01.2011 r.).

⁹ R. Jakubczak, R. Polak, *Działania operacyjne obrony terytorialnej w sferze transportu i ruchu wojsk, HNS, CIMIC i działań humanitarnych*, „Myśl Wojskowa” 2004, nr 2. Ustawa z 23.09.1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium, Dz.U. Nr 93 poz. 1063.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Omów elementy struktury zarządzania kryzysowego na poziomie gmina – powiat.
2. Przedstaw organizację zarządzania kryzysowego województwo – kraj.
3. Podaj źródła generowania informacji o zagrożeniach gmina – powiat.
4. Wymień siły i środki reagowania kryzysowego na poziomie województwa.
5. Zreferuj pojęcie „planowanie cywilno-wojskowe” w Polsce (**CIMIC**).
6. Podaj na czym polegają obowiązki „państwa – gospodarza” (znaczenie terminu i zadania).

ROZDZIAŁ 8.

SYSTEMY WYKRYWANIA I ALARMOWANIA

B.1. ORGANIZACJA SYSTEMÓW WYKRYWANIA I ALARMOWANIA

Dążenie do zapewnienia ogólnego bezpieczeństwa ludności wymaga stworzenia systemu wyspecjalizowanych służb do wykrywania i alarmowania o stwierdzonych zagrożeniach. Wśród wielu służb wykonujących te zadania możemy wyróżnić służby do:

- wykrywania zagrożeń,
- ostrzegania i alarmowania ludności,
- jednostki ratownicze,
- jednostki (służby) oceniające sytuacje (oceniające rodzaje zagrożeń, prognozujące ich zasięg, doradzające w zakresie podejmowanych działań ratowniczych i profilaktyki),

Mnogość istniejących w naszym kraju struktur do wykrywania skażeń i alarmowania wymagała utworzenia jednolitego systemu, który został stworzony w 2006 roku jako Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania (**KSWSiA**)¹. W skład tego ogólnego, krajowego systemu weszły:

1. Systemy wykrywania i alarmowania o zagrożeniach i są to struktury:

- A. W **Siłach Zbrojnych RP** (MON) – „system wykrywania skażeń” SZ RP. W ramach tego systemu w strukturach MON istnieją jednostki do wykrywania zagrożeń (skażeń), monitoringu oraz laboratoria i mobilne ogniwa analityczne „ośrodki analizy skażeń” (OAS).
- B. W strukturach **MSW** – funkcjonuje Państwowa Straż Pożarna (PSP), która posiada wyspecjalizowane jednostki ratownictwa chemicznego. Są one zorganizowane na poziomie powiatu oraz w rejonach, gdzie istnieją duże zagrożenia o profilu chemicznym.
- C. **Straż Graniczna** – dysponuje na swoich przejściach granicznych wyspecjalizowanym sprzętem do kontroli radiologicznej.

¹ Rozporządzenie RM z 16.10.2006 r. w sprawie systemów wykrywania i właściwości organów w tych sprawach, Dz.U. Nr 191, poz. 1415.

- D. W strukturach **MZiOS** – funkcjonuje system nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych. Wiodącą rolę w tym systemie pełni Państwowa Inspekcja Sanitarna mająca swoje placówki sanitarne już na poziomie powiatu, gminy miejskiej.
- E. W strukturach **Ministerstwa Ochrony Środowiska** – funkcjonuje:
- Państwowa Agencja Atomistyki – zapewnia bezpieczeństwo radiologiczne. Wykonuje to poprzez monitorowanie i bezpośrednie likwidacje stwierdzonych zagrożeń radiologicznych,
 - Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – monitoruje zagrożenia przyrodnicze i na podstawie jego danych opracowane są prognozy rozwoju sytuacji skażeń oraz zagrożeń spowodowanych siłami natury.
- F. W strukturach **Ministerstwa Infrastruktury** – funkcjonuje Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, która oprócz zadań ratowniczych na morzu ma możliwości wykrywania skażeń na morzu².
- G. Na **poziomie województwa** (w zakresie odpowiedzialności **wojewody**) – funkcjonują:
- Wojewódzkie Systemy Wykrywania i Alarmowania,
 - Wojewódzkie Systemy Wczesnego Ostrzegania o Zagrożeniach³.
- Umiejscowienie ww. struktur wykrywania i alarmowania o zagrożeniach w różnych resortach było przyczyną braku skoordynowania ich działań, co powodowało bardzo duże problemy w zakresie wymiany informacji, podległości służbowej, itp. Wykonywanie przez poszczególne służby zadań ustawowych, w tym zobowiązań międzynarodowych było obciążone ryzykiem partykularnych interesów ministerstw⁴.

2. Jednostki organizacyjne prowadzące analizy i oceny sytuacji zagrożeń

- A. Jednostki z **dyspozycji MSW** – prowadzące działania interwencyjne w sytuacji wystąpienia skażeń.
- B. **Formacje OC** – przeznaczone do monitorowania, wykrywania, rozpoznania i alarmowania o skażeniach. Jednostki te są tworzone i nadzorowane przez podmioty wymienione w art. 138, ust 3 i 4 Ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP wraz z późniejszymi zmianami⁵.
- C. Inne instytucje i jednostki **organizacyjne** – wykonujące zadania pomiarów i powiadamiania o skażeniach w terenie, które są włączone w ramach porozumień do systemów wymienionych w pkt 1.

² Rozporządzenie RM z 3.12.2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, Dz.U. Nr 239, poz. 2026.

³ Rozporządzenie RM z 25.06.2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz.U. Nr 96, poz. 850.

⁴ J. Łabędzki, *Krajowy system wykrywania skażeń i alarmowania*, s. 1–6, www.sgsp.edu.pl.

⁵ Struktury OC z mocy Ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity z 2004 r., Dz.U. Nr 241, poz. 2416.

Wymienione powyżej struktury systemowe funkcjonują w systemie ciągłego dyżuru lub są uruchamiane lub rozwijane w ramach krajowego jednolitego systemu wykrywania skażeń i alarmowania⁶.

Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania zabezpiecza „systemy zarządzania kryzysowego” w **informacje** związane z prognozami zagrożeń, ich wykryciem oraz alarmowaniem. Bezpośrednim odbiorcą tych informacji jest „rządowe centrum bezpieczeństwa” (RCB), które przekazuje je na niższe szczeble administracji rządowej (województwa) lub w sytuacjach wyjątkowych może to być szczebel powiatu.

B.2. STRUKTURA ORGANIZACYJNA SYSTEMÓW WYKRYWANIA ZAGROŻEŃ I ALARMOWANIA

Funkcjonujący w naszym kraju system reagowania kryzysowego na podstawie przepisów prawa określa procedury i strukturę obiegu zebranych informacji o zagrożeniach i podejmowanych działaniach. Jak już wiemy system jest powiązany z dopływem informacji z **KSWSiA**. Obieg informacji ma charakter sprzężenia zwrotnego, tj. obowiązuje dwukierunkowa wymiana informacji. Poniżej na rysunku zobrazowano obieg tej informacji oraz struktury, które generują tą informację oraz odpowiednio ją przekazują na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego.

Z analizy zaprezentowanego poniżej schematu obiegu informacji dotyczącej wykrywania i alarmowania wynika, że zasadniczą rolę spełnia Centrum Dyspozycyjne KSWSiA, które zbiera, analizuje, powiadamia i alarmuje inne podmioty decyzyjne i wykonujące zadania związane z działaniami antykryzysowymi.

Duży wpływ na ocenę sytuacji i podejmowane decyzje mają informacje z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, które to informacje o charakterze prognoz lub będące aktualnym opisem stanu pogody i sytuacji powodziowej, w dużej części determinują podejmowane decyzje wszystkich struktur rozpoznania, centrów zarządzania kryzysowego oraz organizacyjnych struktur specjalistycznych podejmujących bezpośrednie już działania ratownicze, tj. reagowania kryzysowego.

Ważną rolę w systemie powiadamiania spełnia Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL), które bezpośrednio podejmuje decyzje związane z uruchamianiem działań reagowania kryzysowego (ratownictwo) oraz szerokiego alarmowania ludności, tj. na obszarze kraju, województw, miast, itp.

Działanie KCKRiOL opiera się na przepływie i zbieraniu informacji. I tak wg. obowiązujących aktualnie zasad przepływu informacji o zagrożeniach wygląda następująco⁷ (co poglądowo przedstawia rys. 34):

a) **zagrożenia radiacyjne** — otrzymuje raz na dobę raport od dyżurnego Centralnego Ośrodka Analizy Skażeń Sił Zbrojnych oraz pozyskuje telefoniczne

⁶ J. Łabędzki, *op. cit.*, s. 7.

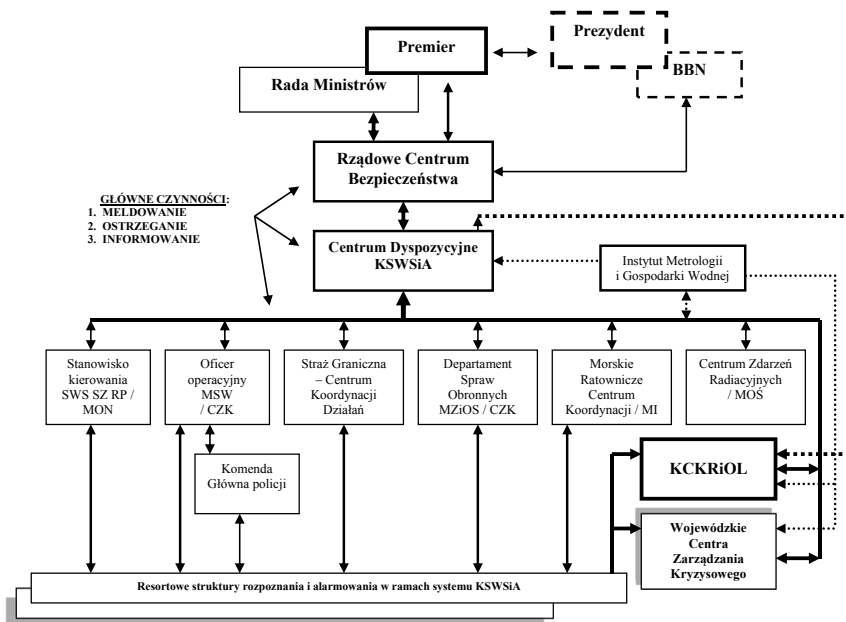
⁷ B. Szlachcic, *Pozyskiwanie informacji i controlling w systemie zarządzania kryzysowego w państwie*, Departament Kadr MON, www.coniw.wp.mil.pl.

informacje z Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych Państwowej Agencji Atomistyki oraz Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej;

- b) **niebezpieczne zjawiska zachodzące w atmosferze i hydrosferze** (np. zagrożenie powodziowe) — KCKRiOL otrzymuje na bieżąco komunikaty i ostrzeżenia z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej i przekazuje je do centrów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich oraz stanowisk kierowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
- c) **zagrożenia na morzu** — o prowadzonych na tym obszarze działaniach KCKRiOL otrzymuje raporty operacyjne z Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (SAR),
- d) **zagrożenia chemiczne** — KCKRiOL otrzymuje informacje z wojewódzkich stanowisk koordynacji ratownictwa Państwowej Straży Pożarnej oraz Departamentu Przeciwdziałania Poważnym Awariom Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska,
- e) **zagrożenie pożarowe** — KCKRiOL otrzymuje w tym przypadku informacje z wojewódzkich stanowisk koordynacji ratownictwa Państwowej Straży Pożarnej i Instytutu Badawczego Leśnictwa w zakresie zagrożenia pożarowego w lasach,
- f) **zagrożenie biologiczne** — KCKRiOL otrzymuje informacje od Głównego Inspektora Sanitarnego/lub z wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich, a w przypadku podejrzanej przesyłki z proszkiem od wojewódzkich stanowisk koordynacji ratownictwa PSP⁸,
- g) **informacje i meldunki sytuacyjne** — dotyczące zdarzeń, w których uczestniczą podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz raporty dobowe ze statystyką zdarzeń i interwencji KCKRiOL otrzymuje z wojewódzkich stanowisk koordynacji ratownictwa PSP,
- h) **meldunki sytuacyjne** — dotyczące bezpieczeństwa i ochrony ludności w poszczególnych województwach, w tym informacje o sytuacjach związanych z niepokojami społecznymi KCKRiOL otrzymuje w tej materii meldunki dobowe z wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich,
- i) **informacje o przejezdności dróg** — aktualne informacje KCKRiOL otrzymuje przez komunikaty Dyżurnego Centrum Reagowania Kryzysowego Ministerstwa Infrastruktury oraz Dyżurnego Przewozów PKP,
- j) **informacje o statystyce wypadkowej** — KCKRiOL otrzymuje informacje od oficera Dyżurnego Komendy Głównej Policji, ponadto Komendant Główny PSP z opóźnieniem (po sporządzeniu informacji dobowej) otrzymuje Informację Dzienną Komendy Głównej Policji;
- k) **informacje dotyczące bezpieczeństwa** — przejść granicznych kraju KCKRiOL otrzymuje od oficera dyżurnego Komendy Głównej Straży Granicznej (bez meldunku dobowego).

⁸ W tym przypadku obieg informacji odbywa się wg ustaleń procedury przyjętej w 2001 roku, „Schemat postępowania i współpracy w przypadku zagrożeń niebezpieczną chorobą oraz bioterroryzmem”, która została opracowana i zatwierdzona przez Ministra Zdrowia.

Rys. 34. Schemat obiegu informacji z KWSiA na potrzeby zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Ilość dostarczanych informacji oraz podmiotów monitorujących specjalistyczne rodzaje zagrożeń jest więc bardzo duża. Wymaga to skoordynowania metod przesyłania informacji, ujednolicenia oprogramowań oraz stosowania ujednoliconej metodyki oceny zagrożeń.

Polska oprócz konieczności zabezpieczenia swojego terytorium ma zobowiązania o przekazywaniu informacji o stwierdzonych zagrożeniach we współpracy międzynarodowej. W tym przypadku KCKRiOL realizuje zadania z zakresu współpracy z instytucjami międzynarodowymi i organami centralnymi służb ratowniczych państw, z którymi Polska ma podpisane umowy⁹ wzajemnej pomocy.

KCKRiOL w ramach współpracy międzynarodowej wymienia informacje i raporty sytuacyjne z niżej wymienionymi organizacjami przez ich punkty kontaktowe:

⁹ W tychże umowach w wytycznych organizacji międzynarodowych, z którymi Państwowa Straż Pożarna współpracuje, wskazywana jest potrzeba funkcjonowania 24-godzinnego punktu kontaktowego umożliwiającego wymianę informacji w zakresie: dwustronnego informowania o przewidywanych zagrożeniach mogących skutkować potrzebą niesienia pomocy, informowania o zaistniałych zdarzeniach, składania przez Polskę formalnej prośby o pomoc ratowniczą bądź humanitarną, dysponowania siłami i środkami w odpowiedzi na oficjalne zapytania o możliwości udzielenia pomocy, współpracy przy koordynacji działań polskiej grupy ratowniczej na terenie dotkniętej katastrofą.

- a) **ONZ (INSARAG)** — przez Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ (UN OCHA) w zakresie niesienia pomocy ratowniczej i humanitarnej po katastrofalnych trzęsieniach ziemi¹⁰,
- b) **Unia Europejska** — przez punkt kontaktowy systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach biologicznych, epidemiologicznych oraz bioterrorystycznych (program BICHAT)¹¹, są to zadania realizowane na prośbę Ministerstwa Zdrowia,
- c) **NATO**¹² — przez Euroatlantyckie Centrum Reagowania w Sytuacjach Katastrof (EADRCC) w zakresie udzielania pomocy ratowniczej w przypadku katastrofy występującej na terytorium krajów członkowskich i partnerskich NATO,
- d) **EADRCC** – funkcjonuje w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli. Międzynarodowe siły i środki mogą być użyte w przypadku wystąpienia katastrofy oraz wyraźnej prośby kraju dotkniętego katastrofą, tylko na terenie krajów członkowskich paktu¹³,

¹⁰ W rezolucji ONZ 57/150 z 16 grudnia 2002 r. określono rolę Biura ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ (UN OCHA) i Międzynarodowej Grupy Doradczej ds. Ratownictwa (INSARAG) jako organizacji właściwych do niesienia pomocy po trzęsieniach ziemi. Wskazano również Wytyczne INSARGA jako wiążące przy organizacji sieci punktów kontaktowych, treningu zespołów oraz przygotowaniu i przeprowadzeniu działań międzynarodowych po katastrofalnych trzęsieniach ziemi.

¹¹ W Unii Europejskiej, w ramach programu BICHAT, funkcjonuje system ostrzegania o zagrożeniach biologicznych, epidemiologicznych oraz bioterrorystycznych. Punktami kontaktowymi krajów członkowskich systemu są organy państwa właściwe ds. ochrony zdrowia. KCKRiOL pełni rolę polskiego punktu kontaktowego tego systemu do czasu utworzenia takiego punktu w Ministerstwie Zdrowia.

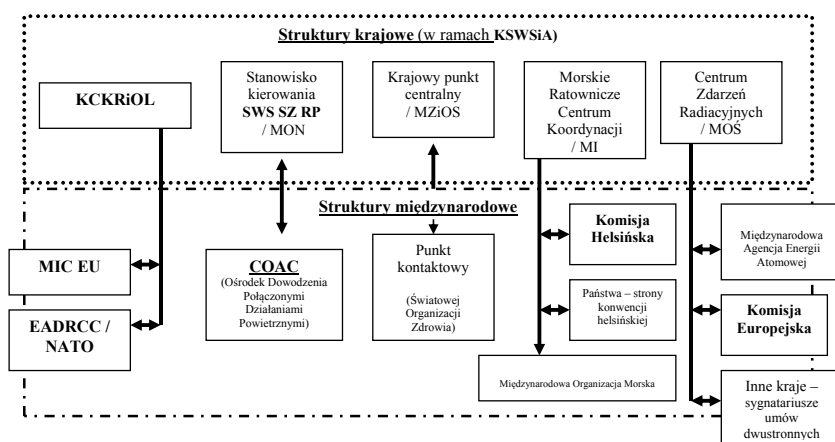
¹² Zmieniający się charakter współczesnych zagrożeń spowodował ewolucje ww. systemu w kierunku stworzenia kompleksowego narzędzia zarządzania kryzysowego używanego zarówno przez planistów, administratorów cywilnych i wojskowych. Opracowany na forum sojuszu nowy system – NCRS, zgodnie ze swoimi założeniami ma sprostać tzw. nowym wyzwaniom i zagrożeniom, zdefiniowanym w *Nowej Koncepcji Strategicznej Sojuszu*. Zagrożeniami tymi są, m.in. zagrożenia asymetryczne, czyli terroryzm, przestępczość zorganizowana, zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dlatego też system wykracza poza sferę militarną i odnosi się do zadań różnorodnych podmiotów cywilnej administracji rządowej, które powinny aktywnie współdziałać w procesie zarządzania kryzysowego. Obecnie trwają końcowe prace nad opracowaniem polskiej części NCRS, który jest nowym sojuszniczym, kompleksowym narzędziem zarządzania kryzysowego. Opracowanie szczegółowych procedur postępowania (zgodnie z NCRS) przez poszczególne podmioty administracji publicznej i służb, inspekcji i straży wymusi przygotowanie rozwiązań prawnych, które pozwolą na poprawę stanu bezpieczeństwa obywateli i infrastruktury krytycznej państwa.

¹³ Jednak w wyjątkowych okolicznościach możliwe jest działanie również poza terytorium krajów członkowskich. W trakcie działań na terenie dotkniętym katastrofą siły użyte do reagowania podlegają władzom kraju delegującego, ale wykonują zadania przydzielone przez władze lokalne współpracujące ze sztabem koordynującym działania sił międzynarodowych OSOCC.

e) **Unia Europejska** — przez Centrum Monitoringu i Informacji Unii Europejskiej (MIC EU) w zakresie mechanizmu wspólnotowego¹⁴ reagowania w przypadku wystąpienia katastrof¹⁵.

Poniżej na rysunku nr 35 przedstawiono schemat wymiany informacji uprawnionych struktur ministerialnych współdziałających w ramach KSWSiA z podmiotami zagranicznymi wg omówionych powyżej zobowiązań międzynarodowych Polski.

Rys. 35. Obieg informacji w ramach zobowiązań międzynarodowych Polski



L e g e n d a :
 CAOC – Combinet Air Operations Center. EADRCC (NATO) – Euro-Atlantis Disaster Response Coordination Center (Euroatlantycki Ośrodek Reagowania w Sytuacjach Katastrof). MIC EU – Monitoring Information Centra EU (Centrum Informacji o Zagrożeniach EU)

Źródło: opracowanie własne.

Mechanizm wspólnotowy funkcjonuje w oparciu o Europejskie Centrum Monitoringu i Informacji (*European Monitoring and Information Centre*) działające przy Komisji. Centrum dysponuje bazą danych, niezbędnych do prowadzenia operacji ratowniczych oraz zapewnia państwom członkowskim uaktualnione informacje w trakcie rozwoju kryzysu.

Dodatkowo między strukturami krajowymi ochrony ludności i Komisją Europejską rozwijany jest tzw. Wspólny System Komunikacji i Informacji w Sytu-

¹⁴ Z dniem 1 stycznia 2002 r. powstał mechanizm umożliwiający mobilizowanie zasobów ochrony ludności krajów członkowskich Unii Europejskiej w przypadku powstawania szerokiego spektrum katastrof: naturalnej, technologicznej, zanieczyszczenia środowiska, radiologicznej, zanieczyszczenia mórz. Na potrzeby umożliwienia mobilizacji sił i środków ochrony ludności powołano Centrum Powiadamiania i Monitoringu UE (MIC).

¹⁵ B. Szlachcic, *Pozyskiwanie informacji...*, www.coniw.wp.mil.pl.

acjach Zagrożeń (*Common Emergency Communication and Information System, CECIS*)¹⁶.

Konwencja w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych podpisana w Helsinkach 18 marca 1992 r., zobowiązuje strony m.in. do powołania punktów kontaktowych ds. udzielenia wzajemnej pomocy, a także zapewnienie ich ciągłego funkcjonowania¹⁷.

W wielu profesjonalnych publikacjach z dziedziny zarządzania w sytuacjach kryzysowych¹⁸, wskazuje się od dawna na konieczność integracji w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych dotyczących różnych jego etapów, planów i działań¹⁹. Podkreśla się również w tych publikacjach konieczność utrzymania ich jedności i ciągłości jako niezbędnego warunku skuteczności w osiągnięciu celów.

8.3. SYSTEM BEZPOŚREDNIEGO OSTRZEGANIA I ALARMOWANIA LUDNOŚCI

Prawidłowo zorganizowany system wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania powinien zapewnić dostarczenie ludności informacji o:

- rodzaju zagrożenia,

¹⁶ System nałożył na państwa członkowskie obowiązek dzielenia się informacjami o przewidywanych i występujących zagrożeniach. CECIS funkcjonować będzie zgodnie z opisanymi niżej systemami wymiany informacji o zagrożeniach: radiologicznych (European Community Urgent Radiological Information Exchange, ECURIE), epidemiologicznych (Early Warning and Response System, EWRS), biologicznych i chemicznych (Rapid Alert System for Biological and Chemical Attacks and Threats, RAS-BICHAT) i medycznych (Medical Intelligence System, MedISys). Obecnie na forum PROCIV trwa dyskusja nad procedurą uaktualniania programu CBRN w kontekście zagrożeń terrorystycznych (m.in. wywołana propozycją strony duńskiej, tzw. *Danish non-paper*, dotyczącą propozycji wzmocnienia i koordynacji instrumentów ochrony ludności w kontekście zwalczania terroryzmu). Równocześnie strona niemiecka, w dokumencie *Non-paper on Civil Protection. Germany. Development of Scenarios for the response to Terrorist attacks* (14.06.2004) odnotowała potrzebę uzupełnienia procesu planowania ćwiczeń z zakresu ochrony ludności o zjawisko terroryzmu, a także opracowywania katalogu środków zapobiegania zagrożeniom, z włączeniem aktów terroru.

¹⁷ Funkcję krajowego punktu kontaktowego ds. powiadamiania powierzono Zespołowi Przeciwdziałania Nadzwyczajnym Zagrożeniom Środowiska Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w Gdańsku. Natomiast funkcję krajowego punktu kontaktowego ds. udzielenia wzajemnej pomocy powierzono Krajowemu Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności przy Komendzie Głównej Straży Pożarnej w Warszawie.

¹⁸ W dotychczasowych rozważaniach niniejszego opracowania przyjęto, że zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest pojęciem najszerszym i obejmuje inne rodzaje zarządzania znajdujące się w jego obszarze.

¹⁹ I.I. Mitroff, G. Anagnos, *Managing Crises Before They Happen. What every executive manager needs to know about crisis management*, New York–Atlanta–Boston–Chicago–Kansas City–San Francisco–Washington–Brussels–Mexico City–Tokyo–Toronto 2001, s. 6; M. Regester, J. Larkin, *Zarządzanie kryzysem*, Warszawa 2005, s. 192.

- zasięgu tego zagrożenia (miejsce, obszar, granice rejonu zagrożonego),
- wskazówek co do sposobu zachowania się społeczeństwa na nadchodzące zagrożenie.

Czynności związane z wykrywaniem zagrożeń, przekazywaniem informacji o ich zaistnieniu, ostrzeganiem i alarmowaniem jak już wiemy wykonują specjalistyczne organizacyjne struktury ministerstw i formacje i inne jednostki organizacyjne obrony cywilnej oraz zakłady pracy mogące stanowić źródło zagrożenia dla ludności.

W celu usprawnienia systemu ostrzegania i alarmowania o zagrożenia dla obszaru kraju ustalono jednolitą treść komunikatów ostrzegawczych i sygnałów alarmowych/tabela nr 8 /, które powinni znać wszyscy obywatele²⁰.

Ustalone na poziomie kraju komunikaty ostrzegania i alarmowania mogą być przekazywane w systemie **ogólnokrajowym** za pomocą:

- syren alarmowych,
- rozgłośni radiowych i telewizyjnych oraz radiofonii przewodowej (elektroniczne media ogólnodostępne),
- central telefonicznych,
- akcji plakatowania i ulotek.

W systemie powiadamiania **lokalnego** dodatkowo:

- telefonii przewodowej i GSM,
- firmowych systemów radiowych i radiowęzłów,
- urządzeń głośnomówiących na pojazdach,
- akcji plakatowania i ulotek.

Alarmy o **kłęskach żywiołowych i zagrożeniach środowiska** ogłasza się w celu uprzedzenia o nadchodzącym zagrożeniu i ustaleniu sposobu zachowania się ludności.

Alarmy **powietrzne** ogłasza się w celu powszechnego ostrzeżenia o grożącym niebezpieczeństwie z powietrza.

Alarmy o **skażeniach** ogłasza się w celu powszechnego ostrzeżenia o wykrytych skażeniach występujących w określonym miejscu.

Upředzenia/ostreżenie o zagrożeniu skażeniami i zakażeniami ogłasza się w celu ostrzeżenia ludności o mogących wystąpić skażeniach i zakażeniach biologicznych w określonym czasie, miejscach czy rejonach.

Ogłaszając komunikaty o zagrożeniach i alarmach powinno się w każdym przypadku określić sposób postępowania ludności²¹.

²⁰ *Ostrzeżenie i alarmowanie ludności*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1995, nr 1 (372), s. 3.

²¹ K. Przeworski, *Sygnały powszechnego alarmowania przy zagrożeniach*, „Gazeta Lokalna”, październik 1997, R. IV, nr 58, s. 6.

Tab. 9. Sygnały powszechnego alarmowania i ostrzegania

RODZAJ ALARMU	SPOSOBY OGŁASZANIA ALARMU			ZASADY POSTĘPOWANIA PO USŁYSZENIU ALARMU
	PRZY POMOCY SYREN	PRZY POMOCY ROZGŁOŚNI RADIOWYCH, TELEWIZJI, RADIOFONII PRZEWODOWEJ	PRZY POMOCY DZWONÓW, GONGÓW	
ALARM O ZAGROŻENIACH CZASU POKOJU /ogłaszany w czasie pokoju – P/	Dźwięk ciągły trwający 3 min / nie poprzedzony ogłoszeniem innego alarmu	Podaje się komunikat o zagrożeniu i sposobie postępowania przez mieszkańców. Komunikaty w m. Kraków przekazywane będą np. przez: 1) Radio Kraków częst. 68,75 lub 101,6 MHZ. 2) TV Kraków, TVP-1. 3) inne środki przekazu – telewizje kablowe, pojazdy z urządzeniami nagłaśniającymi.	Szybkie uderzenia trwające 3 min.	Po usłyszeniu sygnału: 1) włączyć odbiorniki radiowe lub TV na rozgłośnie Krakowa, 2) zastosować się do podanych komunikatów, 3) powiadomić rodzinę i sąsiadów. Zawsze należy zastosować się do treści poleceń z komunikatów.
ALARM POWIETRZNY /ogłaszany w czasie wojny – W/	Dźwięk modulowany trwający 3 min.	Powtarzana 3-krotnie zapowiedź słowna: UWAGA! UWAGA! OGŁASZAM ALARM POWIETRZNY DLA Komunikaty w m. Kraków przekazywane będą np. przez: 1) Radio Kraków częst. 68,75 lub 101,6 MHZ. 2) TV Kraków, TVP-1. 3) inne środki przekazu – telewizje kablowe, pojazdy z urządzeniami nagłaśniającymi.	Szybkie uderzenia trwające 3 min.	1. W domu: • powiadomić rodzinę i sąsiadów, • zamknąć dopływ gazu i prądu, • zabrać dokumenty osobiste, odzież, żywność, środki ochrony dróg oddechowych, • udać się do najbliższego schronu lub ukrycia zabezpieczającego. 2. W zakładzie pracy: • przerwać pracę, wyłączyć wszystkie urządzenia, • zabrać indywidualne środki ochrony, • udać się do przydzielonego schronu lub ukrycia zabezpieczającego.
ALARM O SKAŻENIACH /ogłaszany w czasie pokoju – P, ogłaszany w czasie wojny – W/	Dźwięk trwający 10 sek. Powtarzany przez 3 min – z przerwami co 15–25 sek.	Powtarzana 3-krotnie zapowiedź słowna: UWAGA! UWAGA! OGŁASZAM ALARM O SKAŻENIACH (podać rodzaj skażenia) DLA (podać nazwę miasta, terenu)	Szybkie uderzenia trwające 10 sek. z przerwami ok. 20 sek w ciągu 3 min.	Postępować zgodnie z zasadami ustalonymi przez zakłady posiadające TSP. a/ w strefie skażonej: • nałożyć maskę przeciwgazową lub zastępcze środki ochrony przed skażeniami, • nie spożywać produktów żywnościowych,

RODZAJ ALARMU	SPOSOBY OGŁASZANIA ALARMU			ZASADY POSTĘPOWANIA PO USŁYSZENIU ALARMU
	PRZY POMOCY SYREN	PRZY POMOCY ROZGŁOŚNI RADIOWYCH, TELEWIZJI, RADIOFONII PRZEWODOWEJ	PRZY POMOCY DZWONÓW, GONGÓW	
		<p>Komunikaty w m. Kraków przekazywane będą np. przez:</p> <p>1) Radio Kraków częst. 68,75 lub 101,6 MHZ.</p> <p>2) TV Kraków, TVP-1.</p> <p>3) inne środki przekazu – telewizje kablowe, pojazdy z urządzeniami nagłaśniającymi.</p>		<ul style="list-style-type: none"> wyjść ze strefy skażeń prostopadłe do kierunku wiatru, po opuszczeniu strefy skażeń przeprowadzić częściowe zabiegi sanitarne – w razie konieczności udać się do Punktu Zabiegów Sanitarnych /PZSan/.
<p>UPRZEDZENIE O ZAGROŻENIU SKAŻENIEM /ogłaszane w czasie pokoju – P, ogłaszane w czasie wojny – W/</p>		<p>Powtarzana 3-krotnie zapowiedź słowna: UWAGA ! UWAGA ! OSOBY ZNAJDUJĄCE SIĘ NA TERENIE /podać nazwę terenu/</p> <p>OKOŁO GODZINY MOŻE NASTĄPIĆ SKAŻENIE (podać nazwę skażenia)</p> <p>Z KIERUNKU (podać kierunek)</p> <p>Komunikaty w m. Kraków przekazywane będą np. przez:</p> <p>1) Radio Kraków częst. 68,75 lub 101,6 MHZ.</p> <p>2) TV Kraków, TVP-1.</p> <p>3) inne środki przekazu – telewizje kablowe, pojazdy z urządzeniami nagłaśniającymi.</p>		<p>Należy wykonać:</p> <ul style="list-style-type: none"> stosować się ściśle do zaleceń podanych w komunikatach, nosić przy sobie środki ochrony osobistej, sprawdzić zabezpieczenie posiadanych zapasów żywności, sprawdzić szczelność przygotowanych pomieszczeń do ukrycia, jeżeli nie ma innych zaleceń udać się wraz z rodziną do pomieszczeń ochronnych.
<p>ODWOŁANIE ALARMU (ogłaszane w czasie pokoju – P, ogłaszane w czasie wojny – W)</p>	<p>Dźwięk ciągły trwający 3 min.</p>	<p>Powtarzana 3-krotnie zapowiedź słowna: UWAGA ! UWAGA ! ODWOŁUJE ALARM (podać rodzaj alarmu lub uprzedzenia)</p> <p>DLA (podać nazwę miasta, terenu)</p>	<p>Powolne uderzenia w czasie 3 min.</p>	<p>Na poleceni służby OC:</p> <ul style="list-style-type: none"> opuszczyć schron lub inne ukrycie zabezpieczające, w przypadku skażeń z użyciem broni masowego rażenia poddać się kontroli i zabiegom sanitarnym w wyznaczonych Punktach Zabiegów Sanitarnych (PZSan)

Tab. 10. Sygnały alarmowania wewnętrznego

RODZAJE SYGNAŁÓW	ŚRODKI I SPOSOBY OGŁASZANIA	ZASADY POSTĘPOWANIA
Mogą dotyczyć alarmów ewakuacyjnych, pożarowych i innych wg specyfikacji zagrożenia. (Ustala się je tylko dla terenu zakładu pracy)	Sygnały alarmowe można ogłaszać za pomocą: <ul style="list-style-type: none"> wewnętrznych sieci TV i radio-węzłowych, syren alarmowych, dzwonek, gongów, sygnalizacji świetlnej, głosu. 	Wg wewnątrz zakładowych ustaleń. Należy unikać stosowania wewnętrznych sygnałów zbieżnych z sygnałami powszechnego alarmowania i ostrzegania.

Dobra znajomość sygnałów ostrzegania i alarmowania oraz zasad stosowania się do treści tych sygnałów przez szeroki ogół społeczeństwa czyni zarządzanie kryzysowe bardziej efektywne min w takim zakresie, jak:

- obniża straty osobowe (liczbę poszkodowanych) wśród uczestników zdarzeń oraz straty materialne (możliwość zabezpieczenia urządzeń, infrastruktury) podczas sytuacji kryzysowych zarówno czasu pokoju i wojny,
- ogranicza zakres i możliwości powstania niepokojów społecznych i paniki w miejscu zagrożenia/katastrofy,
- pozwala zachować swobodny dostęp służb ratowniczych do miejsc zagrożenia/katastrofy – np. zapewniona jest przejezdność dróg / brak gapiów.

Sposób zachowania się w sytuacjach zagrożenia winien być adekwatny do rodzaju zagrożenia i sytuacji, w jakiej się osobiście znajdujemy lub w sytuacji, kiedy występujemy jako decydent/kierownik i z racji zajmowanego stanowiska zobowiązani jesteśmy do podejmowania decyzji związanych z organizowaniem i prowadzeniem akcji ratowniczych.

B.4. TECHNICZNE MOŻLIWOŚCI ŁĄCZNOŚCI I OSTRZEGANIA W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

W naszym kraju systematycznie następuje techniczna rozbudowa i unowocześnianie systemu ostrzegania i alarmowania. Generalną potrzebą krajowego systemu ostrzegania jest konieczność jego unifikacji i unowocześnienia²². By spełnić ten postulat potrzebne są ogromne nakłady oraz wieloletni cykl inwestycyjny, który to w permanentnej mizerii budżetowej będzie trwał wiele lat.

Dla lepszego zobrazowania tematyki przykładu posłużymy się oficjalnymi danymi z m. Krakowa gdzie zorganizowano i rozbudowano m.in. system za pomocą, którego jest realizowany „monitoring, ostrzeganie i łączność dla zagrożeń powodziowych”, jako najbardziej groźny dla miasta i okolicy.

Dorzecze Górnej Wisły jest jedynym z nielicznych w Polsce, które ma zautomatyzowany telemetryczny system osłony przeciwpowodziowej. System „VISTEL” wybudowany został w latach 1992–1994 dzięki pomocy Banku Świa-

²² Wyciąg z planu obrony cywilnej, m. Poznań, www.city.poznan.pl.

towego i Europejskiego Funduszu PHARE. Prezentowane rozwiązania stanowią bazowe zaplecze osłony hydrometeorologicznej dla miasta Krakowa.

Zainstalowane stacje pomiarowe pracują całkowicie automatycznie z krokiem **10** minut, oznacza to, że co **10** minut w pamięci zostaje zapisany stan wody w profilu pomiarowym oraz pośrednio suma opadu za ubiegłe **10** minut. Większość stacji opadowych wyposażona jest w **2** czujniki mierzące opad. W rzeczywistości zapisywany jest stan programowego licznika impulsów z korytka wywrotnego czujnika opadu. Suma jest wyliczana na poziomie stacji zbiorczej.

Co godzinę, bezpośrednio lub za pomocą sieci przemienników, stacje pomiarowe są kolejno wywoływane drogą radiową przez komputerowe stanowisko akwizycji w **IMGW** w Krakowie. W odpowiedzi przesyłają informacje o stanach wody i opadach w ubiegłej zakończonej godzinie – za całą godzinę lub zależnie od skonfigurowania danej stacji – **6** komunikatów **10**-minutowych. Oprócz automatycznego przekazu istnieje możliwość ręcznego (indywidualnego) wywołania przekazu na dowolnej stacji pomiarowej w dowolnym czasie.

Centralne stanowisko akwizycji systemu **VISTEL** pozwala śledzić w postaci graficznej wszystkie elementy charakteryzujące jego aktualny stan, a także w postaci graficznej i tabelarycznej dane ze wszystkich czujników zainstalowanych na sieci do **35** dni wstecz.

W odniesieniu do ilości stacji hydrometrycznych (**ATSH** – Automatyczne Stacje Hydrometryczne) liczbę i lokalizację stacji określają wymagania modeli hydrologicznych przewidzianych do aplikacji w systemie i wykorzystywanych obecnie w osłonie hydrometeorologicznej Krakowa.

Dzięki zastosowaniu modelu hydrologicznego na podstawie pomierzonego opadu oraz przyjętego scenariusza jego zmian w godzinach następnym (docełowo prognoza ilościowa opadu) można będzie określić przebieg zmian stanów wody (przepływów) w najbliższej przyszłości (tzw. horyzont prognozy).

Innym systemem związanym z ostrzeganiem Krakowa i okolicy jest „system dźwiękowego alarmowania” za pomocą syren alarmowych. System ten działa w sieci ogólnokrajowego systemu ostrzegania i alarmowania, a prezentowana powyżej tabela sygnałowa służy do powszechnego alarmowania i informowania ludności.

Z uwagi na duże koszty eksploatacji i utrzymania zmodernizowano system alarmowania Krakowa i jego bezpośredniej okolicy, który do chwili obecnej zbudowany jest w oparciu o **70** syren alarmowych uruchamianych drogą radiową za pomocą systemu **DSP-50**. Zarządzeniem nr 33/97 z 19.03.1997 r. Prezydent miasta Krakowa zobowiązał **70** instytucji i przedsiębiorstw do utrzymywania syren zakładowych.

System **DSP-50** pozostaje na wyposażeniu Małopolskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Podczas ostatnich powodzi sprawdzano stan gotowości urządzeń technicznych do działania. System alarmowania nie został jednak uruchomiony, ponieważ nie zachodziła taka potrzeba.

Kolejnym rozwiniętym systemem technicznym wspomagającym zarządzanie kryzysowe jest system łączności przewodowej i radiowej. Obecny system łącz-

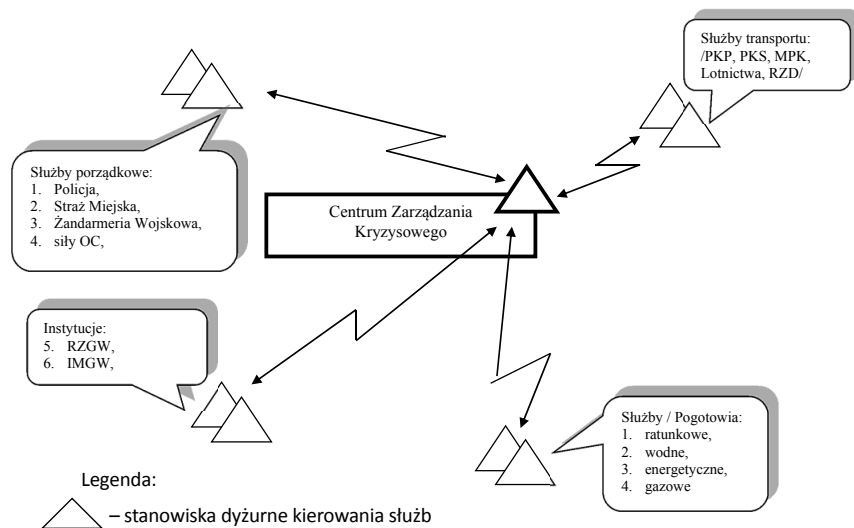
ności mający na celu powiadamianie osób funkcyjnych wchodzących w skład Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oparty jest na łączności przewodowej TP S.A.

W rozdziale „planu reagowania dla miasta Krakowa” dotyczącym spraw łączności podano wyposażenie Zespołu Zarządzania Kryzysowego w: środki łączności, opisano system łączności Policji Miejskiej, Straży Miejskiej i Straży Pożarnej, a także służb komunalnych, jak Pogotowia, Zakładu Energetycznego czy MPWiK.

Analizując przekazane przez Zespół Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności informacje należy stwierdzić, że pomimo stale prowadzonej akcji informacyjnej, społeczność lokalna nie w pełni zna przeznaczenie sygnałów alarmowych. Wskazaniem byłoby znaczne ograniczenie ilości sygnałów. Można spotkać się wręcz z opiniami, że powinien to być jeden sygnał, na który należy zareagować poprzez włączenie odbiorników na programy nadawane przez media lokalne.

Służby porządkowe i komunalne wykonujące zadania na rzecz reagowania kryzysowego w Krakowie posiadają na swym wyposażeniu własne „firmowe” sieci łączności radiowej pracujące w oparciu o różne urządzenia radiowe i różne częstotliwości; przykład rozwiązań na rysunku nr 36.

Rys. 36. Schemat łączności radiowej do zarządzania kryzysowego w m. Kraków



Źródło: opracowanie własne.

Połączenie tych sieci w jeden wspólny kanał ratowniczy jest rozwiązaniem trudnym zarówno pod względem technicznym jak i formalno-prawnym.

W związku z powyższym jako rozwiązanie zastępcze proponuje się wyposażenie stanowisk dyspozytorów ruchu (służb dyżurnych) poszczególnych instytucji w radiotelefony stacjonarne zapewniające bezpośrednią łączność z Centrum Zarządzania Kryzysowego m. Krakowa, dla potrzeb kierowania akcją oraz zbierania informacji o zagrożeniu za pośrednictwem dyspozytorów tych służb.

W opisie tego rozwiązania szczególną uwagę należy zwrócić na kanał wymiany informacji powodziowej pomiędzy Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej (RZGW) a Zespołem Reagowania Kryzysowego M. Krakowa. W ramach służb RZGW za współpracę odpowiedzialny jest Ośrodek Koordynacyjno-Informacyjny (OKI).

I tak dla przykładu informacje, doradztwo OKI, a także decyzje dotyczące sterowania falą powodziową w zlewni Wisły powyżej Krakowa powinny być przekazywane bezpośrednio na stanowisko ds. oceny prognozy, stopnia ryzyka i diagnozowania rozwoju sytuacji przy CZK m. Krakowa niezależnie od przekazywania w/w danych innym służbom.

Patrząc perspektywicznie w skali kraju, jako działanie długoterminowe należy już w chwili obecnej rozpocząć działalność finansowo-planistyczną w kierunku włączenia systemów łączności Centrów Zarządzania Kryzysowego w struktury nowoczesnej sieci trunkingowej systemu TETRA budowanego na bazie systemu łączności Policji Państwowej.

Z uwagi na ogromne możliwości techniczne systemu TETRA, którego wprowadzenie na terytorium kraju jest ciągle praktycznie w fazie planowania i pierwszych prób i wdrożeń jej budowania (w chwili pisania tego tekstu).

Techniczne możliwości opisywanego systemu są tak ogromne, że np. problemy związane z całodobowym monitoringiem sytuacji kryzysowych w całym kraju zostaną uproszczone, bowiem system ten może spełniać najbardziej wyrafinowane potrzeby związane z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych.

W przyszłości bardzo prawdopodobnym jest, że Centra Zarządzania Kryzysowego zostaną wchłonięte w struktury systemu łączności dla potrzeb zarządzania kryzysowego kraju w oparciu o technologię systemu TETRA.

Najnowsze osiągnięcia w zakresie doskonalenia technicznego systemu TETRA przynoszą poza możliwością komunikacji głosowej (także łączności szyfrowanej), integrację usług z lokalizacją za pomocą systemu GPS, dostęp do baz danych (Internet, instytucjonalne intranety z prędkością do 28,8 kb/s), przesyłanie komunikatów statutowych (odpowiednik SMS), czy ostatnio także implementację WAP. Podsumowując możliwości techniczne opisywanego rozwiązania standard TETRA zapewnia:

- komunikację czterema niezależnymi kanałami,
- zestawienie połączenia w czasie poniżej 0,5 sekundy,
- automatyczne zwalnianie zajętych kanałów dla połączeń priorytetowych,
- transmisję danych z prędkością do 28,8 kb/s,
- dostęp do sieci transmisji danych i publicznej sieci telefonicznej,
- możliwość wysyłania wiadomości tekstowych (odpowiednik SMS),
- obsługę poczty elektronicznej (e-mail),
- możliwość rozszerzenia zasięgu systemu przez użycie przewoźnego przemiennika,
- łączność bezpośrednią (radio do radia) poza zasięgiem systemu,
- dostęp do baz danych bezpośrednio z radiotelefonu użytkownika,
- kodowanie przekazywanych informacji, użycie innych dodatkowych zabezpieczeń,
- w pełni duplexowe połączenia głosowe (jak w telefonii komórkowej).

Rozbudowane sieci TETRA działają już w wielu krajach na całym świecie. System TETRA wprowadzono między innymi dla: policji w Wielkiej Brytanii, metra w Londynie, wyspy Jersey (system bezpieczeństwa publicznego), systemu miejskiego w Madrycie, systemu miejskiego w Kapsztadzie, sieci kolei w Hongkongu, policji w Hongkongu, policji w Korei Południowej, linii lotniczych Iberian, systemu pilotowego w Niemczech, systemu kolei w Malezji, systemu służb bezpieczeństwa publicznego w Holandii, Państwa Watykan i w wielu innych krajach oraz dla wielu różnych służb.

8.5. ROLA I ZADANIA MEDIÓW W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Rola mediów komunikacji społecznej w zarządzaniu kryzysowym jest bardzo ważna. Poprzez techniczne możliwości powszechnego dostępu oraz powszechność środków komunikowania się, jak radio, TV, gazety, Internet – dotarcie do niemal każdego pojedynczego człowieka jest nieograniczone. Każdy komunikujący się (korzystający z ww. środków masowego przekazu) otrzymuje natychmiastową informację, która jest jednobrzmiąca dla wszystkich, o każdej porze doby, bez względu na warunki meteo lub inne ograniczenia.

Komunikacja masowa odbywa się publicznie, przebiega pośrednio, jednostronnie i zwykle do rozproszonej publiczności/widzów, słuchaczy²³. Należy wiedzieć, że środki masowego przekazu to nie tylko prasa, radio i telewizja, Internet, ale również rynek wydawniczy, reklamy, public relations²⁴, fonograficzny, audiowizualny, oraz telematyka – połączenie technologii obliczeniowej z technologią komunikacyjną.

W sytuacji postępującego rozwoju i coraz większej popularności korzystania z różnorodnych form kontaktu z mediami informacyjnymi, ich rola w zakresie ostrzegania i alarmowania rośnie. W codziennym życiu korzystamy z różnorodnych prognoz, tj. pogody (intensywność opadów deszczu i śniegu, siły wiatru), stanów przejezdności dróg, stopni zagrożeń powodziowych, lawinowych, sztormowych, które to prognozy każda gazeta zamieszcza na swoich łamach, a stacje radiowe i telewizyjne kilkakrotnie razy dziennie prezentują w formie werbalnej i poglądowej na mapach sytuacyjnych. Jeszcze bardziej szczegółowe informacje tego typu powiązane z regionami i porami dnia można uzyskać w Internecie.

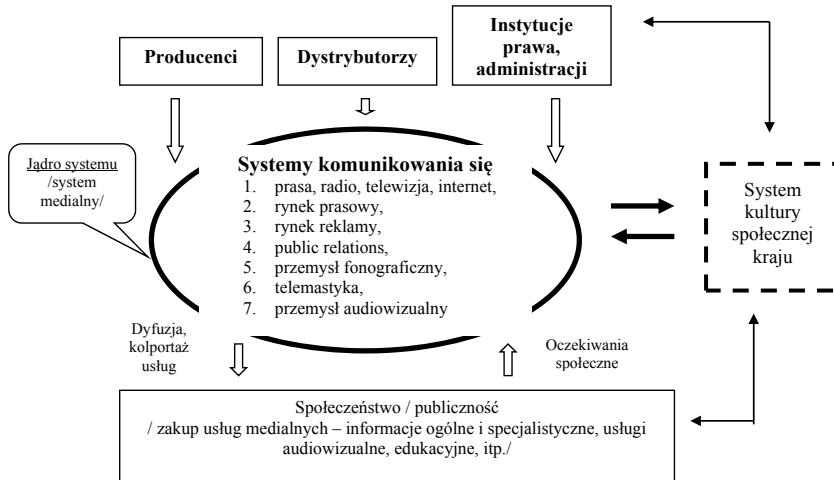
Wykorzystanie takich informacji staje się też coraz bardziej powszechne w życiu codziennym oraz dla potrzeb zarządzania kryzysowego.

Poniżej na rysunku nr 37 zamieszczono podstawowe rodzaje wykorzystywanych środków masowej komunikacji społecznej oraz uwarunkowania, jakie tworzą środowisko, w których one działają.

²³ *Współczesne systemy komunikowania się*, red. B. Dobek-Ostrowski, Wrocław 1988, s. 15–20.

²⁴ W. Będziński, *Public relations. Zarządzanie reputacją firmy*, Warszawa 1999, s. 11–12; **public relations** to planowa, ciągła i prowadzona w określonym celu działalność polegająca na przekazywaniu specjalnie przygotowanych informacji w celu osiągnięcia zamierzonych celów.

Rys. 37. System społecznego komunikowania się



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Przygotowanie obronne społeczeństwa...*, s. 195–198.

Centra zarządzania kryzysowego (rządowe, regionalne lub lokalne) w stanach zagrożeń związanych z prognozowanymi skutkami gwałtownych zjawisk przyrodniczych prowadzą ostrzeżenie ludności również za pomocą ww. środków komunikacji medialnej. Komunikaty te, jeżeli są odpowiednio wcześniej ogłoszone docierają do prawie do wszystkich zainteresowanych i dają w zdecydowanej większości wypadków możliwości skutecznej ochrony, zapobiegania nadciągającym zagrożeniom.

Analizując przedstawiony schemat zależności można bez trudu zauważyć zależność istnienia i funkcjonowania rynku masmediów, tj. uzależnienia ich od oczekiwań społecznych, charakteru kultury narodowej, uwarunkowań prawnych i administracyjnych regulujących problematykę mediów.

Racjonalne wykorzystanie swoistego „uzależnienia” się społeczeństwa od codziennego „komunikowania się” z wybranymi środkami systemu medialnego pozwala systemowi zarządzania kryzysowego zwiększyć efektywność bieżącego docierania do niemal każdego obywatela z informacją kryzysową, ostrzeżeniem, a nawet zdalnym kierowaniem na odległość ogromnymi populacjami w sytuacjach kryzysowych.

Postęp technik komunikowania się (pozyskiwania informacji) z systemów administracyjnych oraz za pomocą mediów masowych dają ogromne możliwości centrum zarządzania kryzysowego (na poziomie lokalnym i krajowym) w zakresie:

- bieżącego zbierania informacji o zagrożeniach (od służb ratunkowych, prognozowania i ostrzegania),
- uproszczonego/bezpośredniego komunikowania się z adresatami ostrzeżeń i informacji związanych z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych,
- prowadzenia edukacji ochrony ludności oraz obrony cywilnej.

Wykorzystanie mediów w sposób umiejętny i kompleksowy pozwala na operatywne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych oraz do popularyzowania problematyki ochrony ludności i obrony cywilnej w sposób tani i ogólnie dostępny.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Opisz systemy wykrywania i alarmowania o zagrożeniach w Polsce.
2. Jak wygląda struktura zadaniowa systemów wykrywania i alarmowania.
3. Opisz organizację powiadamiania instytucji zagranicznych przez krajowe systemy alarmowania.
4. Omów zasady organizacji łączności dla potrzeb zarządzania kryzysowego w kraju.
5. Podaj możliwości wykorzystywania systemów społecznego komunikowania się dla potrzeb ZK.

ROZDZIAŁ 9.

PLANOWANIE KRYZYSOWE

9.1. PRZEPISY PRAWNE W PLANOWANIU KRYZYSOWYM

Przepisy Ustawy o zarządzaniu kryzysowym w art. 4–6 nakładają na organa administracji rządowej, samorządowej i właścicieli obiektów zaliczanych do infrastruktury krytycznej, obowiązki związane z opracowaniem i aktualizacją planów zarządzania kryzysowego. Na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym tworzy się „plany reagowania kryzysowego”. Podobne wymagania w zakresie planowania są określone w ustawach o stanie wojennym, wyjątkowym i klęski żywiołowej.

W skład planów zarządzania kryzysowego, o których powyżej mowa wchodzi następujące elementy:

1. Plan główny – składający się z:

- a) część **graficzna** (mapy, plany, szkice),
 - mapy na szczeblu wojewódzkim – skala 1:100 000, lub 1:50 000,
 - mapy na szczeblu powiatu, gminy – skala 1:25 000 lub 1:10 000,
- b) część **opisowo-tekstowa** – wg wymagań ustawowych omawiany dokument winien zawierać w swojej treści:
 - charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego,
 - charakterystykę sił i środków, w tym stan rezerw państwowych, oraz ocenę możliwości ich wykorzystania,
 - analizę funkcjonowania administracji publicznej, jej skuteczności i możliwości wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
 - przewidywane warianty działań w sytuacjach kryzysowych,

Do nanoszenia sytuacji taktycznej i rozmieszczenia składowych systemu ochrony ludności/obrony cywilnej, infrastruktury krytycznej na mapach, planach, szkicach wykorzystuje się zbiór znaków taktycznych OC (patrz Aneks. zał. nr 1).

2. Procedury reagowania kryzysowego – określają zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, a w tym:

- zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
- bilans i tryb uruchamiania sił i środków niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń,

- uruchamianie działań przewidzianych w planie reagowania kryzysowego oraz zasady współdziałania, a także sposoby ograniczania rozmiarów strat i usuwania skutków zagrożeń.

3. Załączniki funkcjonalne planu głównego (część organizacyjna)

- standardowe procedury operacyjne, opisujące sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego,
- organizację łączności między podmiotami, o których powyżej mowa,
- organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
- zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,
- organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- organizację opieki społecznej i medycznej, z uwzględnieniem planów zabezpieczenia ratownictwa medycznego,
- organizację ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi,
- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie reagowania kryzysowego,
- zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.

Załączniki funkcjonalne planu głównego określające organizację ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi zawierają tylko plany reagowania kryzysowego, które są tworzone na poziomie krajowym i wojewódzkim. Wymogiem prawnym jest by plany reagowania kryzysowego były aktualizowane nie rzadziej, niż co dwa lata.

Kolejnym zadaniem do wykonania w systemie planowania kryzysowego jest opracowanie zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, które to zadania obejmują:

- gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej w podległym obszarze odpowiedzialności (gmina, powiat, województwo),
- przygotowywanie i okresową aktualizację planów ochrony infrastruktury krytycznej,
- opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej,
- zapewnienie technicznych możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej lub korzystania z zastępczych instalacji,
- współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie ich ochrony.

Na podstawie powyższych danych opracowuje się kolejny dokument planowania kryzysowego – są to „plany ochrony infrastruktury krytycznej”, które tworzy się na poziomie krajowym i wojewódzkim.

4. Plany ochrony infrastruktury krytycznej – w skład treści planów ochrony infrastruktury krytycznej wchodzi następujące elementy (dokumenty):

- wykaz obiektów i systemów infrastruktury krytycznej zlokalizowanych w obszarze działania planu,
- charakterystyka zagrożeń dla infrastruktury krytycznej oraz ocena ryzyka ich wystąpienia,
- charakterystyka dostępnych (możliwych) zasobów do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej,
- warianty działania w sytuacji zagrożeń lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej,
- warianty odtwarzania infrastruktury krytycznej,
- zasady współpracy administracji publicznej z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony, w tym zasady przekazywania informacji,
- wskazanie terminów i trybu aktualizacji planu.

Plany ochrony infrastruktury krytycznej, o których powyżej mowa są aktualizowane nie rzadziej, niż co dwa lata. Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, obowiązani do jej ochrony, zgodnie z odrębnymi przepisami, mają obowiązek przygotowywać i wdrażać stosownie do zaistniałego zagrożenia, własne plany ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywać własne systemy rezerwowe zapewniające bezpieczeństwo i podtrzymujące funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia, a także wyznaczyć osoby odpowiedzialne za utrzymywanie kontaktów z administracją publiczną w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

Ponadto plany ochrony infrastruktury krytycznej są udostępniane na pisemny wniosek organu administracji publicznej, do którego zadań należy ochrona infrastruktury krytycznej, w terminie nie dłuższym niż 14 dni.

Rada Ministrów jest zobowiązana przepisami Ustawy o zarządzania kryzysowym do wydania rozporządzenia, w którym powinna określić, sposób tworzenia i aktualizacji oraz strukturę planów ochrony infrastruktury, uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej.

9.2. FAZY SYTUACJI KRYZYSOWEJ

Przypomnijmy, że w rozdziale III podczas definiowania pojęcia **zarządzania kryzysowego** wyodrębniono zbiór głównych przesłanek planistyczno-wykonawczych, które są niezbędne do zachowania logicznego cyklu organizacyjno-przygotowawczego działań ratowniczych podczas kryzysów, są to czynności¹:

¹ S. Augustyn, *Praca menedżera programów kryzysowych na lokalnych...*, s.31–45.

- 1) opracowanie i wdrożenie strategii dla zarządzania w sytuacjach kryzysu wywołanego przez siły natury lub działalność ludzką (w tym sytuację wojny),
- 2) objęcie planowaniem kryzysowym wszystkich szczebli zarządzania państwem dotyczącym – władz publicznych, sektora publicznego i prywatnego, a także obywateli – istnieje konieczność zachowania ścisłej kooperacji,
- 3) wyodrębnienie w planowaniu i działaniu struktur zarządzania kryzysowego faz dotyczących: **zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy.**

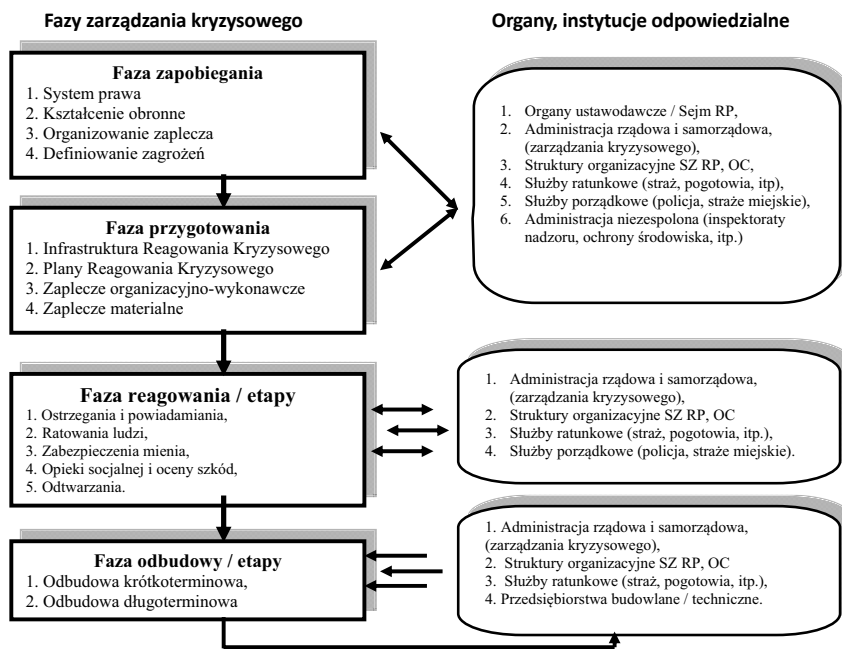
Powyższe wymagania wynikają z zakresu zadań, jakie wykonują poszczególne szczeble administracji państwowej i samorządowej w zakresie organizacji ochrony ludności, i tak w województwie (wojewoda i jego agendy w zakresie zarządzania kryzysowego (ZK), służby ratownictwa i agendy wojewódzkiej administracji zespolonej), w powiecie (starosta i jego agendy ZK, służby ratownictwa i niektóre agendy administracji zespolonej), w mieście o statusie powiatu (prezydent miasta i jego agendy ZK, służby ratownictwa), w gminie (wójt i jego agendy ZK, służby ratownicze) w zakładzie pracy (kierownik zakładu i jego służby ratownictwa).

Istotą planowania w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej musi być realność, tj. powiązanie go z sytuacjami zagrożeń, jakie występują na obszarze odpowiedzialności, które obejmuje plan. Podstawą opracowania planu zarządzania kryzysowego i wynikających z niego planów reagowania kryzysowego są:

- obowiązujące przepisy prawne – dotyczące realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego obrony cywilnej,
- decyzje nadrzędnych organów zarządzania kryzysowego (w stosunku do szczebla opracowującego plan) oraz postanowienia Rady Bezpieczeństwa Narodowego,
- zarządzenia i wytyczne organów resortowych – dotyczących realizacji zadań zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej,
- porozumienia z organizacjami społecznymi, które działają na rzecz kształcenia obronnego i obronności,
- uzgodnienia z organami administracji specjalnych w zakresie wspólnej realizacji zadań kryzysowych i obrony cywilnej,
- plan mobilizacji gospodarki.

Ponieważ wyodrębnione fazy sytuacji kryzysowych dotyczą różnego zakresu czynności zarządzania kryzysowego celowym wydaje się by przeprowadzić rozszerzoną analizę działania służb administracji i ratownictwa w każdej z tych faz. Schemat zależności i odpowiedzialności za realizację poszczególnych faz zarządzania kryzysowego prezentuje poniższy rysunek nr 38.

Rys. 38. Fazy zarządzania kryzysowego – instytucje współpracujące



Źródło: opracowanie własne.

I. Faza zapobiegania – są to skoordynowane działania ustawodawcze i organizacyjne administracji rządowej, samorządowej i kierownictw zakładów, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy. Działania te obejmują obszary:

1. Systemu prawa:

- w formie ustaw – Sejm/Senat działalność legislacyjna regulująca problematykę zarządzania kryzysowego i obronności kraju,
- w formie zarządzeń, rozporządzeń – właściwi ministrowie, którzy są odpowiedzialni za szczególne zadania w zakresie obrony cywilnej swoich resortów (głównie to ministrowie – MON, MSWiA, MEN, MZIOS, MG, MI),
- w formie zarządzeń – wojewoda, starosta, prezydent miasta, wójt/burmistrz w zakresie odpowiedzialności kryzysowej i organizacji struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej na podległym obszarze swoich jurysdykcji,
- w formie zarządzeń wewnętrznych – kierownicy zakładów powołujących zakładowe struktury obrony cywilnej i zakładowych służb ratowniczych.

2. Kształcenia obronnego w formie:

- edukacja społeczna w zakresie obronności – programy edukacji obronnej (przygotowania kryzysowego) dla całej młodzieży, w szkołach różnych szczebli – od szczebla gimnazjum,

- działalność stowarzyszeń i organizacji na rzecz rozwoju edukacji obronnej społeczeństwa i rozwoju obronności kraju,
- działalność mediów publicznych w zakresie upowszechniania społecznej świadomości obronnej oraz piętnowania zaniedbań w zakresie bezpieczeństwa publicznego,

3. Organizowania zaplecza osobowego i materialnego dla potrzeb ZK – do prowadzenia efektywnych działań ratowniczych przez wyspecjalizowane służby ratownicze, do których zalicza się:

- służba operacyjna wojewody,
- zawodowe i ochotnicze straże pożarne,
- oddziały ratownictwa chemicznego PSP,
- pogotowia (ratunkowe, energetyczne, gazowe, wodnokanalizacyjne, ciepłownicze, dźwigowe, wodne, górskie, itp.),
- jednostki policji,
- straż miejska,
- służby dyżurne jednostek wojskowych,
- formacje obrony cywilnej (OC) dużych zakładów przemysłowych,
- inne siły, które mogą być wezwane do prowadzenia akcji ratunkowych (np. podmioty świadczące usługi ochrony osób i mienia).

Skatalogowanie na terenie województwa, powiatu, gminy, miasta tych struktur administracyjnych i podmiotów gospodarczych oraz skoordynowanie ich działania w kolejnej fazie, jaką jest **przygotowanie**, jest też podstawą do opracowania strategii działania dla struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych, obrony cywilnej na ww. obszarach administracyjnych.

4. Właściwe terenowo i rodzajowo definiowanie zagrożeń – jest to najważniejsza czynność fazy **zapobiegania**.

Definiowanie i specyfikacja rodzajów zagrożeń na danym terenie winna być oparta o wiele baz danych, tj.: analizy zapisków historycznych i archiwalnych, oceny i opisów topograficznych badanego terenu, ewidencji podmiotów gospodarczych – w zakresie prowadzonej działalności, oceny substancji komunalnej, drogowej i kolejowej, miejsc i stanu nagromadzenia materiałów niebezpiecznych, analiz etnicznych i ruchu turystycznego, itp.

W fazie tej powinna więc powstać infrastruktura „zarządzania kryzysowego” w oparciu o instytucje administracji rządowej i samorządowej oraz struktur obrony cywilnej na poziomie²:

- 1) gminy, miasta – gminny zespół zarządzania kryzysowego (**GZZK**),
- 2) powiatu – powiatowy zespół zarządzania kryzysowego (**PZZK**),
- 3) województwa – wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego (**WZZK**),
- 4) centrum rządu – rządowy zespół zarządzania kryzysowego (**RZZK**).

Najogólniej w **fazie zapobiegania** – podejmowane zadania analityczne i w zakresie organizacji winny się koncentrować na:

² Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, z 26.04.2007 r., Dz.U. Nr 89, poz. 590, art. 8–20.

zapobieganiu powstawaniu zagrożeń – poprzez wykorzystanie regulacji prawnych dotyczących: planowania i zagospodarowania przestrzennego, budownictwa, ruchu drogowego, zabezpieczenia przeciwpożarowego, używania i przewozu materiałów niebezpiecznych, ochrony sanitarnej i zdrowia,

- **ograniczeniu rozmiarów** wytworzonego zagrożenia – narzędzia jak powyżej,
- **zapobieganiu/oddalaniu zagrożenia** od tego co ma być chronione – narzędzia jw.,
- **modyfikowaniu właściwości** zagrożenia – narzędzia jw.,
- **prowadzeniu badań** nad sposobami zapobiegania zagrożeniom na poziomie lokalnym i krajowym,
- **upowszechnianiu informacji** o potencjalnych zagrożeniach właściwych do danego terenu/okolicy – poprzez wykorzystanie mediów, informacji pisemnej do właściwych agend administracji terenowej i podmiotów gospodarczych, itp.

II. Faza przygotowania – to wielostopniowe czynności planowania sposobu reagowania w przypadku katastrofy, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do prowadzenia akcji ratunkowych podczas fazy reagowania.

Kluczowym elementem fazy, jest opracowanie planów reagowania kryzysowego dla wszystkich ww. szczebli zarządzania kryzysowego (gmina, powiat, województwo, centrum/rząd) – w zakresie, **kto, co i kiedy będzie robił** w poszczególnych, wyodrębnionych sytuacjach kryzysowych **za pomocą** jakich zasobów, sił i środków i na **jakiej podstawie prawnej**. Przygotowanie to także zapewnienie zasobów osobowych i materiałowych oraz miejsc pracy, stacjonowania dla specjalistycznych sił reagowania kryzysowego, tj.:

- stanowisko kierowania,
- system łączności kryzysowej,
- system alarmowania,
- personel reagowania kryzysowego,
- ostateczna ewidencja zasobów przydatnych do wykorzystania w sytuacji reagowania kryzysowego.

Opracowany Plan Reagowania Kryzysowego winien się składać z części, które omówiono powyżej, tj. *planu głównego, procedur reagowania kryzysowego, załączników funkcjonalnych informacji uzupełniających*.

Faza przygotowania jest też etapem dokumentującym opracowanie planów i procedur w celu osiągnięcia wysokiej efektywności podczas działań kryzysowych.

III. Faza reagowania – to bezpośrednie działania po wystąpieniu katastrofy lub klęski żywiołowej, w celu niesienia pomocy poszkodowanym i ograniczenia wtórnych zniszczeń i strat w rejonie wystąpienia kryzysu wg zasad i procedur przewidzianych w Planie Reagowania Kryzysowego. Działania te są podejmowane w koordynacji z działaniem poszczególnych służb ratunkowych.

Zasadniczym celem działań podejmowanych w tej fazie zarządzania kryzysowego jest dostarczenie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat.

Wyróżniamy pięć etapów fazy reagowania kryzysowego:

- ostrzegania i powiadamiania,
 - ratowania ludzi,
 - zabezpieczenia mienia,
 - opieki socjalnej i oceny szkód,
 - odtwarzania.
- a) etap **ostrzegania i powiadamiania** – obejmuje informowanie o grożącym ludności niebezpieczeństwie oraz instytucji, agencji i osób, które mają obowiązek zareagowania na niebezpieczne zdarzenia,
 - b) etap **ratowania ludzi** – realizuje się nie tylko przez poszukiwanie, ratownictwo i udzielanie pomocy medycznej, ale również przez ewakuowanie ludzi i cennego mienia z rejonu zagrożenia katastrofą jak i już podczas jej trwania,
 - c) etap **zabezpieczenia mienia** – polega na zabezpieczeniu mienia przed wtórnym zniszczeniem przez żywioł, a także przed grabieżą,
 - d) etap **opieki socjalnej i oceny szkód** – obejmuje zadania związane z pomocą poszkodowanym w zakresie opieki medycznej, zapewnienie tymczasowego schronienia, wyżywienia, odzieży i innych usług socjalnych. Jednocześnie prowadzi się szacowanie skutków katastrofy, wielkości strat oraz jednocześnie sporządza się wnioski o ewentualną pomoc do wyższych szczebli,
 - e) etap **odtworzania** – to wstępne usuwanie skutków katastrofy polega m.in. na odgruzowaniu, odkażaniu terenu i obiektów, odtwarzaniu usług publicznych w stopniu pozwalającym na w miarę sprawne funkcjonowanie lokalnych struktur społecznych. Odtwarzanie to bardzo wczesny/a nawet może to być przygotowawczy fragment fazy odbudowy.

Podczas prowadzenia działań ratowniczych w fazie reagowania należy uwzględnić zachowanie się ludzi w aspektach psychologicznych, którym zagraża niebezpieczeństwo – należy przewidzieć i realizować czynności:

- **usunięcia** ludzi z zagrożonych rejonów nie tylko ze względów na bezpośrednie zagrożenie ich bezpieczeństwa, ale również z powodów konieczności przerwania oddziaływania na poszkodowanych psychicznego zagrożenia (lęków, stresów),
- **dokonania segregacji** ewakuowanych – na „wymagających” opieki medycznej i psychologicznej i na „niewymagających” tej opieki – co uniemożliwi wzajemne negatywne oddziaływanie na siebie,
- **zastosowania wszelkich możliwych**, dostępnych na dany moment form psychoterapii mającej na celu uspokojenie poszkodowanych, odwrócenie ich uwagi i myśli od tragicznych zdarzeń,
- **zastosowania w niezbędnym** zakresie dla szczególnie agresywnych lub załamanych psychicznie osób, środków farmakologicznych, psychotropowych dla przywrócenia im stanów równowagi psychicznej,

- **zastosowania adekwatnych form** podawania informacji do sytuacji, które będą miały charakter uspokajający, zapobiegający wzmaganiu się napięć psychicznych, niepokoju, agresji, paniki.

IV. Faza odbudowy – to działania mające na celu przywrócenie zniszczonych systemów, infrastruktury materialnej do pierwotnego stanu lub wręcz lepszego niż przed katastrofą i która to infrastruktura będzie mniej wrażliwa na kolejną sytuację katastroficzną. Odbudowę można podzielić na **krótko-** i **długoterminową**:

- **odbudowa krótkoterminowa** polega na przywróceniu niezbędnych warunków do życia oraz odtworzenia zdolności do reagowania systemów operacyjnych, antykryzysowych,
- **odbudowa długoterminowa** polega na kompleksowym odtworzeniu całego obszaru dotkniętego katastrofą – etap ten może być realizowany nawet przez kilka/kilkanaście lat.

Zwykle podczas odbudowy realizuje się przedsięwzięcia potęgujące odporność obiektów, obszarów na kolejne zagrożenia lub katastrofy. Dąży się wykorzystując tragiczne doświadczenia do poprawy stanu bezpieczeństwa społecznego.

Następuje wypłacenie odszkodowań, realizuje się inwestycje infrastrukturalne oraz zabiegi przywrócenia równowagi i bezpieczeństwa środowiska naturalnego, poprzez przywrócenie np. gatunków zwierząt i roślin.

Prowadzi się kampanie w sferze psychologii społecznej, nad stworzeniem poczucia bezpieczeństwa dla mieszkańców terenów objętych klęską lub katastrofami.

Przebieg planowania i prowadzenie działań w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego musi mieć umocowanie organizacyjne w zasadach podejścia logistycznego, tj. tworzone struktury są zabezpieczone materiałowo i osobowo, a tworzony system ma charakter „łańcucha logistycznego”, którego zasady zostaną omówione w następnym części pracy.

9.3. PSYCHOLOGICZNE SKUTKI SYTUACJI KRYZYSOWYCH

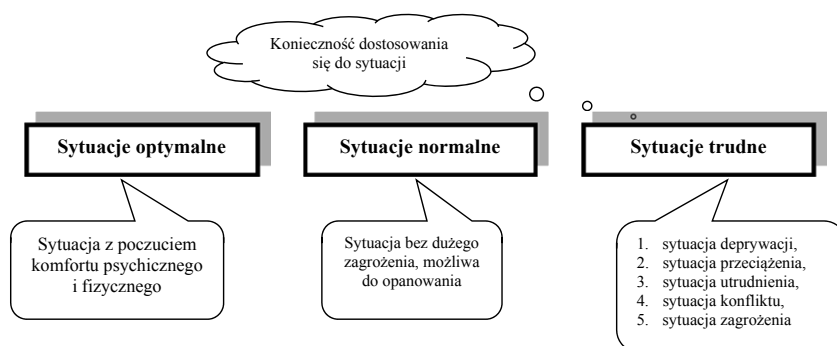
Podczas nowoczesnego planowania kryzysowego koniecznym jest uwzględnienie elementów psychologii społecznej, której bardzo skrótowe składowe zostaną omówione poniżej. Uwzględnienie skutków psychologicznych zachowań grup ludzkich pozwoli nam uniknąć eskalacji i powstawania kolejnych niebezpiecznych wypadków, niekontrolowanych zdarzeń, np. paniki, mogących być następstwem sytuacji kryzysowych³.

Człowiek zawsze działa w konkretnym środowisku, zaś układ: człowiek – relacje – środowisko, tworzy określone sytuację. Wszystkie sytuacje, w których człowiek funkcjonuje oraz wykonuje różnorodne czynności i zadania można podzielić na trzy kategorie (poglądowo obrazuje to rysunek nr 39):

³ L. Mysłowski, *Psychologiczne aspekty bezpiecznego zachowania pracowników służb ratowniczych w sytuacjach zagrożeń*, [w:] Konferencja „Zarządzanie Kryzysowe”, Szczecin 2004.

- **sytuacje optymalne** – cele i zadania stawiane wykonawcy osiągane są i realizowane za pomocą wystarczających środków technicznych oraz możliwości osobistych, wiedzy i umiejętności tegoż wykonawcy,
- **sytuacje normalne** – środki będące w dyspozycji wykonawcy nie w pełni wystarczają do wykonania działania, co powoduje zwiększenie u niego aktywności i mobilizacji do wysiłku sprzyjającemu rozwijaniu inicjatywy i twórczych pomysłów,
- **sytuacje trudne** – wymagania przewyższają możliwości wykonania, wprowadzając utrudnienia, łącznie z zagrożeniem zdrowia lub życia, działanie zaś w takich warunkach prowadzić może do zakłócenia podstawowych funkcji biologicznych i psychicznych u jednostki, w których przekroczenie tolerancji na takie zmiany warunkuje wywoływanie negatywnych doznań psychicznych i fizycznych⁴.

Rys. 39. Klasyfikacja sytuacji funkcjonowania człowieka



Źródło: opracowanie własne.

- W literaturze tematu wyróżnia się zasadniczo **pięć** typów sytuacji trudnych:
- sytuacja **deprywacji** – pozbawienie człowieka możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb biologicznych i psychospołecznych, których brak może wywoływać negatywne stany organizmu i utrudniać prawidłowe funkcjonowanie,
 - sytuacja **przeciążenia** – pojawiające się w warunkach, gdy wykonanie zadania u człowieka przekracza jego możliwości fizyczne, wydolność układu nerwowego oraz zdolności intelektualne, powodując przemęczenie pracą, ogólne wyczerpanie i osłabienie mechanizmów obronnych organizmu,
 - sytuacja **utrudnienia** – następuje u człowieka ograniczenie możliwości wykonania zadań w następstwie braku środków materialnych i informacji niezbędnych do realizacji założonych zadań,
 - sytuacja **konfliktu** – dotyczy głównie sytuacji występowania przeciwstawnych sił i interesów w polu działania człowieka,

⁴ E. Aronson, T. Wilson, R. Akert, *Psychologia społeczna*, Poznań 1998, s. 612–629.

- sytuacja **zagrożenia** – jest to występowanie znacznego prawdopodobieństwa utraty cennych wartości (zdrowia, życia, pozycji itp.), a także powodujące określone stany emocjonalne⁵.

Każda z sytuacji wywołujących zagrożenie osobiste jednostki wpływa na wzrost napięcia psychicznego i może być przyczyną powstawania negatywnych emocji. Zmiany w emocjach mają określony cel, tj. przystosowania człowieka do nowej sytuacji. Powstają one również w następstwie mobilizacji organizmu nawet wówczas, gdy nie istnieje jeszcze bezpośrednie zagrożenie, powodując różne zmiany fizjologiczne.

W życiu i działalności współczesnego człowieka większość sytuacji trudnych ma charakter antycypowany, tj. związane są z przewidywaniem ich wystąpienia, przypisywaniem wartości (zasiegu) zagrożenia sytuacjom, w których ono jeszcze nie pojawiło się realnie. Jednak organizm zaczyna funkcjonować tak, jakby sytuacje takie nastąpiły.

Uruchomione zasoby obronne organizmu nie zostają jednak rozładowane w konkretnym działaniu, dla którego zostały wywołane, przeznaczone, stąd coraz powszechniej stanowią one źródło zaburzeń zachowania i emocji oraz występowania stanów chorobowych⁶.

Charakterystyczny **stan psychiczny** współczesnego człowieka, to podwyższona gotowość wobec możliwych zagrożeń, a także świadomość o własnej sytuacji, która stanowić może dodatkowe źródło utrudnień.

Wykazane sytuacje trudne w praktyce funkcjonowania człowieka w różnego rodzaju warunkach kryzysu i katastrof mogą występować łącznie, kumulując obciążenia niosące za sobą różnorodne konsekwencje.

Nadmienić należy, że unikanie obciążeń psychofizjologicznych nie zawsze jest korzystne dla organizmu, gdyż mechanizmy adaptacyjne funkcjonujące na niskim poziomie stają się czasem niezdolne do przygotowania człowieka do dużych i nagłych wysiłków, które są często wskazane w sytuacjach, w jakich może znaleźć się człowiek, tj. *kłęsk naturalnych, katastrof, wypadków i zagrożeń*. Szczególnie narażonymi na kumulowanie się tego typu zjawisk są decydenci zarządzania kryzysowego i pracownicy służb ratunkowych. Poniżej zaprezentowano bardzo uproszczony model zachowania się w sytuacjach zagrożenia.

Z prezentowanego rysunku 40 wynika, że człowiek w sytuacji stresu (zagrożenia) może reagować:

- nawykowo (wykonywać wyuczone czynności odruchowo),
- irracjonalnie (zachowania niekontrolowane, bezsensowne),
- racjonalnie (na zimno z oceną ryzyka, decyzje adekwatne do sytuacji).

Dlatego też ważne jest by w warunkach kłęsk i katastrof, tj. powstania określonych zagrożeń – zakres prawidłowo podanej informacji publicznej decydować będzie o wiedzy obywateli na temat stopnia zagrożenia, z którym styka się kon-

⁵ A. Reber, *Słownik psychologii*, Warszawa 2000.

⁶ ICD-10, *Klasyfikacja zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania*, Warszawa 1997.

kretny człowiek i jaką wobec tych to zagrożeń należy przyjąć postawę obronną (sposób reakcji) oraz pozwoli racjonalnie ocenić powstałe ryzyko.

Rys. 40. Uproszczony model zachowania człowieka w warunkach zagrożenia



Legenda:

- oznaczenie 1/2 – ścieżki podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych.

Źródło: opracowanie własne.

Struktura wyodrębnionych i zbadanych czynników **ryzyka** przejawia charakter uniwersalny, co wynika z prowadzonych badań w różnych ośrodkach naukowych. Jest ona niezależna od rodzaju ocenianych zagrożeń i od jakościowych wskaźników ryzyka, a także od tego, jakie grupy zawodowe i w jakich narodowościach oceniają dane zagrożenie⁷.

Ogólny obraz zagrożeń w odczuciu ogólnospołecznym jest czymś znacznie więcej niż sumą informacji o poszczególnych aspektach ryzyka rozwijającego się zagrożenia, stanowiąc uporządkowaną strukturę, a której pozytywny sens nadają aktualne i bieżące informacje o randze prawdopodobnych skutków powstałej sytuacji.

W psychologii społecznej znane jest „prawo spostrzegania” mówiące o *prymacie całości – nad częściami*, czyli o tym, że te same elementy włączone do innej całości nabierają w niej zupełnie nowego znaczenia lub tracą przypisaną wcześniej określoną rolę⁸.

Zdarza się, że ta sama informacja podana w sposób nie do końca przemyślany nabiera diametralnie różnego znaczenia w zależności od jej kontekstu sytuacyjnego. Wynika z tego, że jeżeli spostrzeganie społeczne ma skutecznie sterować wyborem bezpiecznych w danej sytuacji zachowań, to szczególną wartość zyskują zdolności trafnego odróżniania przez każdego człowieka informacji o stopniach ich ważności.

Ocena ważności danych (otrzymywanych przez środki komunikacji społecznej informacji), które tworzą obraz zagrożenia zależy od czynników wynikających z poziomu znajomości przez uczestnika zdarzeń różnych hipotetycznych sytuacji,

⁷ *Psychologia i bezpieczeństwo pracy*, red. T. Tyszka, Warszawa 1992, s. 14–37.

⁸ P. Zimbardo, *Psychologia i życie*, Warszawa 1999, s. 270–308.

jego doświadczenia życiowego i zawodowego, nastawienia percepcyjnego, stopnia akceptacji wiedzy o zagrożeniu, itp.

Zarówno w spostrzeganiu zagrożeń, jak i w skłonności do podejmowania ryzyka ważną rolę odgrywają stany psychiczne osób uczestniczących w sytuacjach kryzysowych, przede wszystkim elementy emocjonalne i fizjologiczne⁹. Istotną funkcję w rozpoznawaniu i ocenie sytuacji niebezpiecznych, a w konsekwencji także w zachowaniu się wobec zagrożeń stanowią cechy osobowościowe i ich zróżnicowanie między uczestnikami zdarzeń, które nie tylko warunkują określoną efektywność zachowań i działań, lecz także określają skłonność do podejmowania decyzji i zachowań ryzykownych, optymalnych bądź asekuracyjnych.

Prezentowane teoretyczne ujęcie problemów zachowań uczestników sytuacji kryzysowych i pracowników służb ratunkowych w sytuacjach trudnych i ekstremalnych może prowadzić do praktycznych wniosków, istotnych dla kształtowania bezpiecznego funkcjonowania w różnych warunkach występowania zagrożeń.

W kontekście prezentowanego modelu zachowania się człowieka w warunkach ekstremalnych zagrożeń można wyróżnić konieczność:

- przekazywania uczestnikom zdarzeń pełnej i rzetelnej informacji o występujących w danych sytuacjach zagrożeniach i związanych z nimi konsekwencjami,
- tworzenia adekwatnych ocen sytuacji zagrażających, tzn. dokonywania prawidłowych określeń wielkości niepożądanych skutków i możliwości ich występowania,
- zabezpieczenia warunków działania dla uczestników zdarzeń kryzysowych, którzy skłaniają się do wyborów zachowań bezpiecznych,
- wykorzystywania technik behawioralnych do kształtowania u społeczności lokalnych nawyków bezpiecznego zachowania (regionalizacja zagrożeń).

Wiemy już, że emocje związane z dostępem do informacji wpływają na aktywność człowieka, mobilizują do działania, czasami utrudniając je lub dezorganizując. Uważa się, że dzięki świadomości człowieka emocje jego mają charakter społeczny, czyli wykorzystując to dla potrzeb zarządzania kryzysowego – już w fazie planowania należy wykorzystać ten czynnik do planowania zasad np. ewakuacji.

Ogólnie rzecz ujmując, bardzo silne emocje – zarówno pozytywne jak i negatywne dezorganizują działanie. Stany emocjonalne wszystkich uczestników zdarzeń kryzysowych zależą w znacznej mierze od rodzaju (ekstremum) sytuacji zagrażającej, w jakiej przychodzi im działać. Sytuacje te można rozróżniać na podstawie kryterium wymaganych interwencji, a mianowicie:

- sytuacje zagrożeń, którym można zapobiegać, tzn. zdarzeń możliwych do przewidzenia w określonym stopniu prawdopodobieństwa, np. wybuchy podziemne gazu, uszkodzenia środków transportu i urządzeń specyficznych,
- sytuacje zagrożeń, które można atakować, zwalczać, likwidować, usuwać, kontrolować itp., np. pożary, zalania, wycieki substancji, choroby infekcyjne, promieniowanie, skażenia biologiczne itp.,

⁹ L. Mysłowski, *Dyspozycje psychiczne dowódcy*, [w:] *Materiały z konferencji międzynarodowej*, Koszalin 2001, s. 126–127.

- sytuacje zagrożeń, przed którymi można się tylko chronić, jak ulewy, powodzie, niskie/wysokie temperatury, inne warunki atmosferyczne i technologia,
- sytuacje zagrożenia, w których należy ratować się poprzez ewakuację, np. awarie elektrowni jądrowych, zakładów i urzędzeń chemicznych, uszkodzeń tam wodnych, wybuchów, itd.

Istnieją grupy zagrożeń, które z potencjalnych stają się aktywnymi, wywołując sekwencje zdarzeń niebezpiecznych, tworząc wszystkie wymienione powyżej sytuacje. Szczególnie groźne są takie, w których nieznana i trudna do przewidzenia jest sekwencja kolejnych zdarzeń zagrażających.

Zaburzenia czynności związanych z przywróceniem bezpieczeństwa własnego lub innych polegają m.in. na tym, że bardziej skomplikowane działania nie są realizowane, zaś ich miejsce zajmują elementy nawykowe, które mogą następnie ustępować sferze zachowań prowadzących do automatyzmu, charakterystycznego dla funkcji biologicznych, a w konsekwencji nawet do utraty kontroli świadomości o istnieniu symptomów zagrożeń.

Odmienne, słabe emocje mogą powodować, że pracownik komórki zarządzania kryzysowego lub ratownik nie rozpozna sygnałów zagrożenia lub też będzie je lekceważył błędnie szacując prawdopodobieństwo ich wystąpienia i skutki. Zagadnienia związane z lękiem ze względu na jego pozytywną i negatywną rolę w zachowaniach ww. pracowników, znajdują się w kręgu zainteresowań psychologów pracy.

Emocje wniesione do sytuacji zagrożenia mają najczęściej postać ogólnego napięcia emocjonalnego, zwanego **stresem**. Rozróżnia się stres **fizjologiczny** i stres **psychologiczny**¹⁰. W analizie wpływu stresu na zachowanie człowieka należy uwzględniać dane fizjologiczne i psychologiczne, gdyż stres odzwierciedla jednocześnie poziom funkcjonowania wielu układów wewnętrznych człowieka.

Pojęcie stresu jest **użyteczne** w uwidacznianiu przystosowawczego charakteru reakcji emocjonalnych człowieka, nie zaś treści związanych z przeżyciami. Omawiając stres uwzględnia się głównie parametry jego siły wystąpienia czy też systemu emocjonalnego. Z kolei określając lęk bierze się pod uwagę przede wszystkim treść związaną ze stanem emocji.

Wniesione emocje mające postać stresu w sytuacjach zagrażających mogą wpływać na zachowanie się człowieka powodując nw. reakcje:

- **zawęźać** pole świadomości – mogą deformować percepcję sytuacji zagrożenia, odwracać uwagę uczestników zdarzeń od istotnych elementów tej sytuacji lub koncentrować ją na sprawach odległych czasowo bądź przestrzennie,
- **demobilizować** motywację do działania uczestników kryzysu i do walki z istniejącym zagrożeniem poprzez minimalizację znaczenia tego, co dzieje się w danej sytuacji kryzysowej w porównaniu z tym, co występuje poza nią,
- **dezorganizować** normalny proces działań ratowniczych, stwarzając zwiększenie niebezpieczeństwa oraz zasięg kryzysu,

¹⁰ P. Zimbardo, *op. cit.*, s. 264–307.

- **prowadzić** do nadmiernie wyczerpującej mobilizacji i zużycia energii, której brak utrudnia wykonawstwo zadaniowe w sytuacji trudnej lub pozbawia organizm tej energii w momencie niezbędnym do działania.

Reasumując można stwierdzić, że większość zachowań, w tym również przestrzeganie zasad bezpieczeństwa w działaniach kryzysowych, jest regulowane przez społeczne wzorce postępowania w określonych środowiskach społecznych. Wzorce te mogą nakazywać unikanie ryzyka, bezpieczne postępowanie i przestrzeganie przepisów bezpieczeństwa.

Paradoksem jest społeczna akceptacja ryzyka, co jest często obserwowalnym kulturowym czynnikiem sprzyjającym niebezpiecznym działaniom. W związku z tym kształtowanie bezpiecznych zachowań w sytuacjach kryzysowych ogółu społeczeństwa, pracowników zakładów i personelu ratowniczego może stanowić istotny problem.

Harmonijne wiązanie inżynierii systemowej, działań formalno-prawnych oraz rozwiązań technicznych związanych z zarządzaniem kryzysowym, połączone z wykorzystaniem elementów psychologii społecznej, w tym dostarczaniem niezbędnej informacji poszkodowanym i decydentom oraz systemowe kształtowanie umiejętności szerokiego ogółu społeczeństwa, może pozwolić nie tylko na zwiększenie efektywności działań służb ratowniczych, lecz także na szacowanie i redukcję ryzyka w sytuacjach trudnych.

Metodologia dostarczania informacji o potencjalnych i realnych zagrożeniach, o sposobach ich rozpoznawania oraz unikania ujemnych skutków psychicznych w sytuacjach zagrożeń (trudnych) wskazuje na potrzebę kompleksowego wykorzystania dorobku nauki psychologii społecznej w problematyce zarządzania kryzysowego.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Omów strukturę planowania kryzysowego (dokumenty).
2. Wymień instytucje systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.
3. Podaj fazy reagowania kryzysowego (zadania).
4. Klasyfikacja sytuacji funkcjonowania człowieka.
5. Podaj psychologiczne formy zachowań się człowieka w sytuacjach zagrożeń.

ROZDZIAŁ 10.

PODSTAWY ZARZĄDZANIA LOGISTYCZNEGO W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

10.1. WSPÓŁCZESNE POJĘCIE LOGISTYKI

„Logistyka” – jako dziedzina wiedzy rozwinęła się sferze militarnej, gdzie stanowi teorię i praktykę działalności wojskowej związanej z zapewnieniem dla sił zbrojnych zaopatrzenia, dowozu i komunikacji, administracji, konserwacji i remontów, ewakuacji rannych i chorych, wykorzystywania zasobów miejscowych, realizacji przedsięwzięć budowlanych oraz inwestycji wojskowych¹.

Z terminem pojęcia „logistyka”, wiąże się wiele znaczeń pojęciowych, bowiem jego historia sięga dalekiej przeszłości, a w swoim źródłostwie wywodzi się od greckich słów *logos* (używanego do określenia praktycznego liczenia w odróżnieniu od arytmetyki, traktowanej jako naukę czysto teoretyczną) lub *logicos* (prawidłowe działanie, gospodarność)².

Termin logistyka w znaczeniu wojskowym został użyty w X wieku przez cesarza bizantyjskiego Leontosa VI, który napisał dzieło pod nazwą „Sumaryczne wyłożenie sztuki wojennej”. W dziele tym sformułowano twierdzenia, że **logistyka** – jako nauka wojenna ma się zajmować problemami związanymi z przemarszami wojsk³.

Większość naukowców, próbujących odnaleźć źródło tego pojęcia, dochodzi również do wieku XIX, kiedy to szwajcarski generał Antoin-Henri de Jomini po raz pierwszy użył terminu „logistyka” w swojej książce *Zarys sztuki wojennej* (1837)⁴. W rozdziale szóstym cytowanej pracy pod nazwą *O logistyce, czyli sztuce wprawiania w ruch oddziałów* opisał on zadania logistyczne realizowane w wojsku, a dotyczące planowania ruchu wojsk, zaopatrzenia ich w żywność, broń, odzież czy lekarstwa, zasady lokalizacji magazynów, urządzaniu dróg dowozu, zakwaterowania, itp. Są to, więc problemy, którymi zajmuje się współczesna logistyka wojskowa.

¹ *Encyklopedia powszechna*, Warszawa 1974.

² B.H. Kortschak, *Co to jest logistyka*, Wiedeń 1992, s. 12–13.

³ F.J. Beier, K. Rutkowski, *Logistyka*, Warszawa 2000, s. 15.

⁴ *Ibidem*, s. 14.

Jeszcze na początku naszego stulecia, do lat 20. XX wieku logistyka była kojarzona wyłącznie z działaniami wojskowymi. Jednak już podczas II wojny światowej wiele przeprowadzonych operacji wojennych zależało od sprzężenia ich z możliwościami produkcyjnymi gospodarek walczących państw i dostaw sojuszników. Ponadto planowanie i realizacja tych operacji często miało zasięg międzykontynentalny i wymagało osiągnięcia wyjątkowej precyzji w zakresie synchronizacji terminów dostaw towarów (uzbrojenie, żywność), sprzętu i ludzi, jak też dystrybucji (środki i drogi transportu) oraz składowania.

Takim spektakularnym przykładem militarnej operacji logistycznej, najbliższej naszym czasom, była przeprowadzona w latach 1990–1991 (sierpień 1990 – styczeń 1991) operacja „Pustynna Burza”, podczas konfliktu między Irakiem a USA. Dostarczono wówczas w rejon Zatoki Perskiej łącznie w ciągu 5 miesięcy 10 mln. ton sprzętu i zaopatrzenia, ale warto zaznaczyć, że już w ciągu pierwszych trzech tygodni wojny przybyło tam 150 tys. żołnierzy wraz ze sprzętem, a tuż przed rozpoczęciem działań wojennych każdego dnia na lotniskach w Arabii Saudyjskiej lądowało 127 samolotów, co oznacza jeden samolot co 11 minut. W operacji tej wykorzystano komputerowy system JOPES (Joint Operation Planning of Execution System), który pozwolił precyzyjnie zaplanować dostawy, a następnie efektywnie nimi sterować. Szef operacji logistycznej, generał J. Pagonis stwierdził, że: „Logistyka i transport sprzętu w rzeczywistości okazały się kośćcem całej operacji wojskowej”⁵.

W USA po zakończeniu II wojny światowej osiągnięcia logistyki wojskowej wkrótce zaczęto przenosić na grunt gospodarki cywilnej, gdzie coraz bardziej złożone przedsięwzięcia wytwórcze, a także dystrybucyjne, wymagały rozwiązywania ich według podejścia systemowego jak również zastosowania rachunków optymalizacyjnych ułatwiających podejmowanie decyzji gospodarczych. Jako datę graniczną „przeniknięcia” tych wojskowych doświadczeń uznaje się rok 1956, w którym to upowszechniły się elektroniczne maszyny liczące umożliwiające rozpoczęcie tanich badań operacyjnych⁶.

Amerykańskie Towarzystwo Logistyczne (National Council of Physical Distribution Management) stworzyło szeroką definicję logistyki która brzmi:

„Logistyka jest to integracja dwóch lub więcej rodzajów działalności w celu planowania, realizacji i kontroli efektywności przepływu surowców i materiałów, w procesie tworzenia zapasów materiałów i wyrobów gotowych oraz w trakcie ich przepływu z miejsc pozyskiwania do miejsc konsumpcji. Działanie to może obejmować:

- obsługę klientów,
- przewidywanie popytu,
- problemy komunikowania się w sferze zaopatrzenia i dystrybucji,
- kontrolowanie poziomu zapasów materiałowych i towarowych,

⁵ F. Hałas, *Operacja „Pustynna Burza” – wielkim sukcesem logistycznym*, „Magazynowanie i Transport Towarów” 1991, nr 1–4, s. 72–77.

⁶ R. Fuare, J.P. Boss, A. Le Graff, *Badania operacyjne*, Biblioteka Problemów, t. 277, Warszawa 1982, s. 16–17.

- czynności manipulacyjne,
- tworzenie przesyłek,
- obowiązek podtrzymywania poziomu obsługi odbiorców,
- lokalizację magazynów,
- pośrednictwo,
- gospodarkę opakowaniami,
- transport,
- zagospodarowanie odpadów produkcyjnych,
- zagospodarowanie infrastrukturą magazynową⁷.

Inne instytucje i autorzy zajmujący się problematyką logistyki definiują to pojęcie następująco, i tak według definicji Hans. Pfohl'a „logistyka jest to suma wszystkich działań, dzięki którym dokonuje się kształtowanie, sterowanie i kontrola procesów ruchowych i procesów magazynowania w określonej sieci. Poprzez harmonizację tych działań powinien zostać uruchomiony strumień przepływu przedmiotów przez sieć w taki sposób, aby przestrzeń i czas mogły zostać efektywnie wykorzystane”⁸.

Inną interesującą definicję logistyki opracowali w 1990 roku S. Kummer i J. Weber, według których logistyka jest „koncepcją zarządzania procesami i potencjałem dla skoordynowanej realizacji przepływów towarowych w skali przedsiębiorstwa i powiązań między jego partnerami rynkowymi. Koordynacja polega przede wszystkim na koordynacji podsystemów planowania, sterowania, realizacji i kontroli (od sfery strategicznej do operatywnej), jak również koordynacji dostawców, przedsiębiorstw i nabywców”⁹.

Najprostszą definicję logistyki opracowano w Brukseli, w Komitecie EWG oraz w Anglii, w Instytucie Logistyki i Zarządzania Dystrybucją w 1991 r. Brzmi ona: „logistyka jest procesem zarządzania całym łańcuchem dostaw”¹⁰.

W Polsce pojęcie logistyki przez naszych autorów jest definiowane podobnie i tak dla przykładu polscy autorzy – Frederick J. Beier i Krzysztof. Rutkowski odnoszą definicję logistyki, przede wszystkim, do działalności praktycznej. Według nich: „przez logistykę rozumie się z reguły i pojęcia oznaczające zarządzanie działaniami dotyczącymi przemieszczania i składowania, które mają ułatwić przepływ produktów z miejsc pochodzenia do miejsc finalnej produkcji, jak również przepływ związanej z nimi informacji w celu zaoferowania klientowi odpowiedniego poziomu obsługi po rozsądnych kosztach”¹¹.

⁷ T. Wojciechowski, *Marketing i logistyka na rynku produkcji*, Warszawa 1995, s. 198–202.

⁸ H. Pfohl, *Marketing – Logistik*, Mainz 1972, za: S. Abt, *Systemy logistyczne w gospodarowaniu*, Poznań 1997, s. 20.

⁹ P. Blaik, *Logistyka*, Warszawa 1996, s. 16–17.

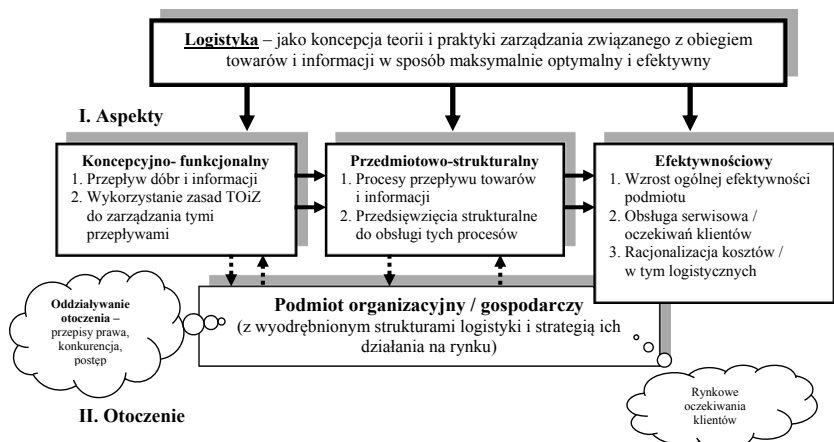
¹⁰ D. Bak, *Rozwój i rola logistyki w Wielkiej Brytanii*, „Problemy Magazynowania i Transportu” 1992, Zeszyt Specjalny, s. 35–37.

¹¹ F.J. Beier, K. Rutkowski, *op. cit.*, s. 16.

Inny polski badacz Piotr. Blaik opracował definicję logistyki, która brzmi: „logistyka obejmuje zintegrowane systemy planowania, organizowania, kierowania i kontrolowania procesów fizycznych obiegu towarów i ich informacyjnych uwarunkowań, w aspekcie optymalizacji realizowanych działań i celów” i odnosi się do ujęcia logistyki w aspektach (co ilustruje rysunek nr 41):

- **konceptyjno-funkcjonalnym**; przez co należy rozumieć jako pewną koncepcję zarządzania przepływami dóbr i informacji, w znaczeniu zbioru metod i funkcji planowania, sterowania, organizowania i kontroli,
- **przedmiotowo-strukturalnym**; gdzie logistyka jest traktowana jako zintegrowany proces przepływów towarowych i informacyjnych oraz określony kompleks przedsięwzięć i rozwiązań strukturalnych związany z integracją i realizacją tych przepływów,
- **efektywnościowym**; co oznacza, że można ją uważać za pewną orientację i determinantę wzrostu efektywności podmiotu organizacyjnego, zorientowaną na oferowanie klientom pożądanego serwisu, przy równoczesnej racjonalizacji struktury kosztów logistycznych i wzroście ogólnej efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwie¹².

Rys. 41. Aspekty organizacji i działania logistyki w podmiocie organizacyjnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Blaik, *op. cit.*

W tym miejscu można pokusić się o próbę pewnej syntezy pojęcia logistyki, w której można wyróżnić kilka podstawowych cech charakteryzujących logistykę, tj. problemów przez nią rozwiązywanych w procesach zarządzania podmiotami organizacyjnymi:

- 1) **ujęcie przestrzenno-czasowe** oznacza przepływ produktów logistycznych, a więc towarów, usług i informacji,

¹² P. Blaik, *op. cit.*, s. 16–17.

- 2) **synchronizacja działań** w zakresie planowania, sterowania, organizacji i kontroli procesów logistycznych,
- 2) **zintegrowanie kryteriów** efektywności i użyteczności rynkowych oraz optymalizacji kosztów logistycznych,
- 4) **postulat** określenia zakresu działalności logistycznej i wyodrębnienia jej w strukturze organizacji (przedsiębiorstwa).

Współczesne pojęcie logistyki jest też coraz częściej rozumiane i definiowane w ujęciu: **funkcjonalnym** i jako **nauka**¹³.

W ujęciu **funkcjonalnym** logistyka jest definiowana jako procesy strategicznego zarządzania przepływem (ruchem) i magazynowaniem materiałów, półfabrykatów, części i gotowych produktów poczynając od dostawców, poprzez firmę produkcyjną (usługową), aż do klientów (konsumentów).

W ujęciu **naukowym** teoria logistyki rozpoznaje powiązania między elementami systemu przepływu materiałowego i zachęca do myślenia systemowego (inaczej nazywanego w logistyce zintegrowanym) oraz do rezygnacji z badań nad procesami produkcji w ujęciu wycinkowym (wąsko funkcjonalnych).

Ten fragment rozważań o pojęciu terminu „logistyki” należy zamknąć stwierdzeniem, że mnogość przytaczanych definicji oraz coraz to nowsze metody i narzędzia zarządzania logistycznego dowodzi, że jest ona nauką interdyscyplinarną, nadążającą za zmieniającymi się problemami w sferze współczesnego zarządzania.

10.2. PODEJŚCIE LOGISTYCZNE W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Sytuacje kryzysowe poprzez swoją dynamikę zdarzeń wymagają zastosowania wysoko efektywnych metod zarządzania z obszaru logistyki. Ogromna różnorodność zjawisk i negatywnych skutków towarzyszących katastrofom naturalnym i wywołanym przez działalność człowieka stwarza naturalne zapotrzebowanie na racjonalność gospodarowania ograniczonymi zasobami, jakie zwykle mają do dyspozycji struktury ratownicze i zarządzania kryzysowego. Wynika to z konieczności zabezpieczenia działań logistycznych realizujących zadania związane z:

- 1) **zabezpieczeniem potrzeb** materiałowych, technicznych, a także osobowych służb ratowniczych działających w obszarze zagrożenia,
- 2) zapewnieniem minimalnych **warunków przetrwania** (zastępczego bytowania) dużych grup osób poszkodowanych,

¹³ S. Abt, H. Woźniak, *Podstawy logistyki*, Gdańsk 1993, s. 18–20. Za swoisty paradoks można uznać fakt, że dopiero w ostatnich latach z należytą uwagą zainteresował się logistyką zarówno biznes, jak i świat akademicki. Powodem tego zaniedbania był fakt, że poszczególne funkcje obejmujące zadania logistyczne były postrzegane najczęściej odrębnie, samo zaś pojęcie logistyki jako integrującej działalności w obrębie biznesu zostało rozwinięte, praktycznie rzecz biorąc w przeciągu ostatnich dwudziestu kilku lat.

- 3) **udzieleniem pomocy** (bytowej, medycznej) często w ekstremalnych warunkach zagrożeń i ewakuacji dużej liczby poszkodowanych.

Dodatkowym utrudnieniem jest sytuacja, w której każdy rodzaj zagrożeń będzie powodował różne „zapotrzebowanie” na zakres udzielanej pomocy i zasięg podjętego reagowania kryzysowego przez odpowiednie służby ratownicze. Zadania logistyczne będą realizowane w ekstremalnych warunkach katastrof naturalnych i wywołanych przez człowieka (awarie), w warunkach zagrożenia terrorystycznego i niepokojów społecznych, w sytuacjach drastycznego braku czasu i blokady (izolacji) zagrożonych rejonów.

Dlatego ocenia się, że aby sprostać tym trudnym wyzwaniom należy korzystać z wypracowanych metod logistyki wojskowej, która działając w skrajnie niebezpiecznych warunkach pola walki potrafi stworzyć efektywny „łańcuch logistyczny”¹⁴ dla swoich potrzeb. Organizowany łańcuch logistyczny w zarządzaniu kryzysowym musi zabezpieczyć planowe i celowe przemieszczanie się środków zaopatrzenia i szeroko rozumianych usług dla służb ratowniczych, oraz poszkodowanej ludności. Integracja oparta o zasady łańcucha logistycznego tworzy warunki do dotarcia dostaw zaopatrzenia i usług do odbiorcy wg poniższych zasad (tzw. 4 W):

- we właściwym czasie,
- we właściwych (niezbędnych) ilościach,
- o właściwej jakości,
- we właściwym miejscu¹⁵.

Specyfika zadań logistycznych w warunkach zdarzeń kryzysowych – w zależności od rodzaju i skali zagrożenia dla życia i zdrowia ludności oraz potrzebom ochrony infrastruktury w pierwszej kolejności określanej jako krytycznej – wymaga podejmowania decyzji o kolejności przedsięwzięć logistycznych mających na celu udzielenie pomocy i podjęcia innych działań ratowniczych. Przykładowo ocenia się, że mogą to być realizowane zadania logistyczne wg kolejności:

1. Podczas **katastrof naturalnych i awarii technicznych** realizowane będą w kolejności: pomoc medyczna rannym i chorym, dostawy niezbędnych środków zaopatrzenia, ewakuacja ludności z rejonów bezpośredniego zagrożenia, usługi transportowe na rzecz podmiotów organizacyjnych wykonujących zadania (działania) ochrony mienia, infrastruktury krytycznej i środowiska naturalnego.
2. Podczas **zdarzeń terrorystycznych** realizowane będą w kolejności: pomoc medyczna rannym i chorym, ewakuacja ludności z rejonów bezpośredniego zagrożenia, usługi transportowe na rzecz podmiotów organizacyjny wyko-

¹⁴ W zakresie sytuacji kryzysowej łańcuch logistyczny będzie miał swój główny przebieg: *magazyn – rzut transportowy – punkty dystrybucji i pomocy – ewakuacja poszkodowanych – wymiana informacji.*

¹⁵ Spełnienie tych wymogów jest w logistyce traktowane jako działanie skuteczne zapewniające ciągłość wysoce efektywnego działania.

nujących zadania (działania) ochrony mienia, infrastruktury krytycznej i środowiska naturalnego.

3. Podczas **niepokojów społecznych** realizowane będą w kolejności: pomoc medyczna rannym i chorym, dostawy dla ludności niezbędnych środków zaopatrzenia, usługi transportowe na rzecz podmiotów organizacyjny wykonujących zadania (działania) ochrony mienia, infrastruktury krytycznej i środowiska naturalnego¹⁶.

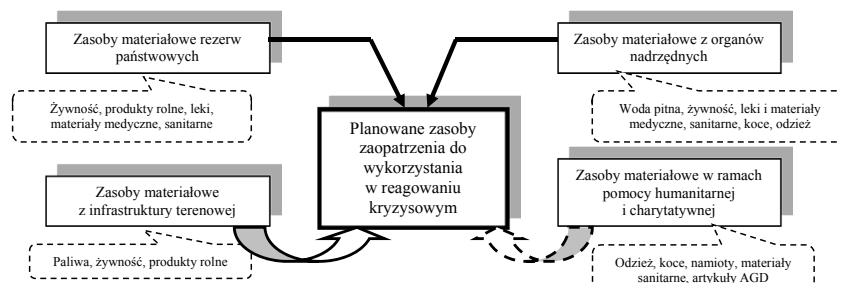
Zakres szczegółowych zadań rodzajowych w omawianych powyżej przedsięwzięciach logistycznych obejmuje:

- A. **Pomoc medyczna rannym i chorym** – obejmuje pomoc przedlekarską (w ramach ratownictwa medycznego) oraz pomoc lekarską (pierwsza pomoc, pomoc kwalifikowana i specjalistyczna). Innym zakresem pomocy medycznej jest samopomoc medyczna, wyszukiwanie chorych i rannych, segregacja i ewakuacja rannych i chorych, organizacja przedsięwzięć sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych w rejonach porażeń i zakażeń oraz organizacja kwarantanny, akcji szczepień ochronnych, itp.
- B. **Dostawy środków zaopatrzenia** – obejmują dostawy wody pitnej, żywności, leków, odzieży i środków żywności. Dostawy są realizowane wg zasad reglamentacji i limitowania z zachowaniem norm minimum dostarczanego zaopatrzenia.
- C. **Ewakuacja ludności z rejonów zagrożeń** – realizowana w sytuacji, kiedy likwidacja skutków sytuacji kryzysowych będzie trwała przez dłuższy czas, a przebywanie osób w rejonach zagrożenia będzie niebezpieczne dla ich życia i zdrowia. Podczas ewakuacji obowiązują priorytety, i tak w pierwszej kolejności są ewakuowani przewlekle chorzy, matki z małymi dziećmi, osoby w podeszłym wieku oraz osoby nie biorące udziału w akcji ratowniczej. Transport może być wykorzystywany dwójako, tj. do ewakuacji ludności oraz do dostarczania zaopatrzenia dla służb ratowniczych podczas kursu powrotnego.
- D. **Usługi transportowe** – są realizowane do potrzeb związanych z ochroną mienia, infrastruktury krytycznej i środowiska. Do tych potrzeb można wykorzystywać transport kołowy, kolejowy, powietrzny (śmigłowce), wodny (statki żeglugi śródlądowej i morskiej).

Dla uzyskania wysokiej efektywności realizacji powyższych zadań logistycznych niezbędnym jest, by już w fazach zapobiegania i przygotowania – podczas prac planistycznych, przewidzieć źródła zasobów materiałowych dla potrzeb przewidywanych rodzajowo sytuacji kryzysowych w obszarze podległości planowania kryzysowego (gmina, miasto, powiat, województwo, region, obszar kraju). Poniżej na rysunku nr 42 zobrazowano możliwości pozyskiwania zasobów do zabezpieczenia logistycznego i likwidacji skutków sytuacji kryzysowych.

¹⁶ E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne...*, s. 12–13.

Rys. 42. Zasoby do potrzeb zaopatrzenia kryzysowego na przykładzie gminy, powiatu



Źródło: opracowanie własne.

Zasady wykorzystywania poszczególnych rodzajów zasobów jest następująca:

1. **Zasoby materiałowe rezerw państwowych** – są to zasoby gromadzone na wypadek potrzeb mobilizacyjnych i sytuacji kryzysowych. Są one przechowywane w magazynach państwowych. Za ich gromadzenie i uzupełnianie odpowiada Agencja Rezerw Materiałowych i Agencja Rynku Rolnego¹⁷.
2. **Zasoby materiałowe z organów nadrzędnych** – są organizowane przez nadrzędne organy administracji i mają charakter wsparcia, uzupełnienia zasobów miejscowych. Gmina jest wspierana przez agendy powiatu, powiat przez agendy wojewódzkie.
3. **Zasoby materiałowe z infrastruktury terenowej** – stanowią zasadnicze zasoby dla zabezpieczenia potrzeb logistycznych w obszarze odpowiedzialności (gmina, powiat, województwo). Zasoby te są zgromadzone w: bazach i stacjach paliw, hurtowniach żywności i magazynach regionalnych, lokalnych wytwórniach żywności (piekarnie, rzeźnie, zakłady mleczarskie, supermarkety, przetwórnice warzyw i owoców).
4. **Zasoby materiałowe w ramach pomocy humanitarnej i charytatywnej** – są to zasoby z darów i zbiórek organizowanych przez organizacje społeczne o charakterze humanitarnym i charytatywnym (PCK, PKPS, Caritas Polska, fundacje).

Dla potrzeb planowania logistycznego należy przyjąć niezbędne normy zaopatrzenia w żywność i wodę, środki ochrony zdrowotnej oraz powierzchni użytkowej przewidzianej na jednego poszkodowanego w zastępczych miejscach zakwaterowania. Wysoce użytecznymi pomocami w zakresie teoretycznego opracowa-

¹⁷ Ustawa z 29.10.2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz.U. Nr 229, poz. 1496. Rezerwy strategiczne państwowe – to wyodrębniony majątek Skarbu Państwa. Rezerwy dzielą się na: mobilizacyjne i gospodarcze. Rezerwy gospodarcze są uruchamiane w stanach podwyższonej gotowości obronnej państwa i w sytuacjach kryzysowych oraz klęsk żywiołowych. Rezerwy te służą do zaspokojenia podstawowych potrzeb surowcowych, materiałowych dla utrzymania ciągłości funkcjonowania gospodarki oraz dla utrzymania ciągłości zaopatrzenia ludności.

nia tych potrzeb są instrukcje i podręczniki wykorzystywane w Siłach Zbrojny RP, gdzie unormowano niezbędne wielkości zaopatrzenia logistycznego i tak np.:

1. **Woda** – człowiek potrzebuje 40 gram wody na 1 kg masy ciała¹⁸.
2. **Żywność** – pracujący człowiek potrzebuje ok. 3000 kcal, minimalne norma do przeżycia w krótkim okresie bez uszczerbku dla zdrowia to 500–900 kcal¹⁹. Przewożona żywność powinna być zapakowana w pojemniki o wadze do 25 kg.
3. **Energia** – w pierwszej kolejności odtwarzane jest zasilanie z sieci krajowej, a jeżeli to jest niemożliwe organizuje się dostawy energii elektrycznej z zastępczych agregatów dla potrzeb służb medycznych, łączności oraz wytwarzania żywności (piekarnie, masarnie, itp.). Dla ludności dostarcza się dodatkowy węgiel, koks, gaz i paliwa płynne oraz dostarcza się zastępcze środki oświetlenia (lampy naftowe i gazowe, świece).
4. **Odzież** – potrzeby poszkodowanych i ewakuowanych zwykle dotyczą obuwia, odzieży i bielizny osobistej, koców, śpiworów, okularów przeciwsłonecznych, nakryć głowy. Dostarczona odzież i pozostałe wyposażenie musi być dostosowane do pory roku (lato/zima).
5. **Zastępcze miejsca zakwaterowania** – organizuje się na bazie szkół, internatów, świetlic, hoteli, sal i ośrodków sportowych, obiektów administracji publicznej, remiz strażackich, itp. Podczas organizacji tych miejsc trzeba przewidzieć odpowiednie zaplecze sanitarno-higieniczne tj. swobodny dostęp do sanitariatów (1 oczko na 10–15 osób), łazienek (1 umywalka na 5–6 osób), pryszniców (1 prysznic na 20–24 osoby) itp.²⁰ Zakwaterowane osoby winny mieć zapewnione odpowiednio zorganizowane miejsca do odpoczynku nocnego oraz zaplecze żywieniowe, które zwykle organizuje się jako żywienie zbiorowe, np. wykorzystują do tego celu kuchnie przyszkolne, stołówki pracownicze, restauracje, kuchnie polowe.
6. **Przedsięwzięcia sanitarno-higieniczne** – obejmuje nadzór sanitarny nad poszkodowanymi, miejsc ich bytowania, kontrole dostaw wody i żywności oraz system badań laboratoryjnych i szkolenia w zakresie przestrzegania higieny w warunkach zastępczych.
7. **Przedsięwzięcia przeciwepidemiczne** – obejmują stałą obserwację sytuacji epidemiologicznej ludności i obszarów objętych skutkami katastrof i klęsk żywiołowych oraz kompleksowe przeprowadzanie zbiegów przeciwepidemicznych w sytuacji wykrycia ognisk chorób zakaźnych, izolacji i leczenia chorych, wykonywania profilaktycznych szczepień, dezynfekcji źródeł wody, pomieszczeń oraz szkolenia ludności w zakresie niezbędnej profilaktyki zdrowotnej.
8. **Przedsięwzięcia leczniczo-ewakuacyjne** – jest to system udzielania bezpośredniej pomocy medycznej poszkodowanym. Do systemu wykorzystuje się istniejące zaplecze medyczne rejonu oraz w razie potrzeby planuje się za-

¹⁸ Cz. Kierebiński, *Żywność w warunkach naturalnego bytowania*, Warszawa 1973, s. 9.

¹⁹ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2005, s. 11.

²⁰ *Instrukcja o ochronie sanitarno-higienicznej i przeciwepidemicznej wojsk w czasie pokoju i wojny*, Sztab Generalny WP, sygn. Zdr. 231/93, Warszawa 1994, s. 11–12.

kres potrzebnego wsparcia. Planowany zakres zabezpieczenia medycznego obejmuje:

- Pomoc przedlekarska – w ramach posiadanych sił ratownictwo medycznego (pomoc udzielona w czasie do 1 godziny, tzw. **złota godzina**)²¹.
 - Pomoc lekarska kwalifikowana – posiadane zaplecze szpitalne, możliwości transportu medycznego i operacyjnego/leczniczego w ościennych placówkach medycznych (udzielona w czasie do 2–3 godzin).
 - Pomoc lekarska specjalistyczna – zabiegi ratujące życie w ramach wysoce specjalistycznych zabiegów medycznych (udzielana w specjalistycznych szpitalach w czasie do 6 godzin – **reguła sześciu godzin**).
9. **Transport** – sytuacje kryzysowe wymagają zgromadzenia specjalistycznego transportu do przewozu ludzi, materiałów i sprzętu. Kalkulacje planistyczne związane z kryzysowymi działaniami logistycznymi w obszarze transportu do potrzeb ewakuacji i dostarczania zaopatrzenia należy ująć jako:
- potrzeby ewakuacyjne – pojazdy do masowego przewozu ludzi (autobusy, przystosowane samochody ciężarowe),
 - potrzeby transportu zaopatrzenia – samochody zakryte, kilkotonowe, zaopatrzone w podnośniki hydrauliczne, z napędem na przednią oś,
 - potrzeby przewozu specjalistycznego sprzętu – ciągniki z przyczepami niskopodwoziowymi, przyczepy z rampami najazdowymi, itp.,
 - potrzeby transportu do ładunków masowych – wielotonowe pojazdy zaopatrzone w dźwigi, ciężarówki samowywrotne, itp. do przewozu kruszywa, stali, drewna, materiałów budowlanych.

Problematyka wykorzystania zasobów osobowych i sił reagowania kryzysowego została omówiona w rozdziale VII.

Plany logistycznego zabezpieczenia działań kryzysowych są załącznikiem do planu reagowania kryzysowego (planu głównego) i muszą uwzględnić wszystkie zasoby możliwe do wykorzystania w obszarze odpowiedzialności, na który zostały sporządzone.

10.3. ORGANIZACJA ZARZĄDZANIA LOGISTYCZNEGO W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych jest integralną częścią szeroko rozumianego zarządzania kryzysowego. Strukturami wykonawczymi logistyki kryzysowej są grupy: zabezpieczenia logistycznego, opieki medycznej i pomocy socjalno-bytowej. Grupy te są tworzone na wszystkich szczeblach administracji publicznej.

Organizacja i działania grup wykonujących zadania logistyczne musi być oparta na:

- sformułowanej strategii działania,

²¹ Ustawa z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. Nr 191, poz. 1410.

- wykonaniu zabiegów rozwiniętego planowania, inicjowania i kontroli procesów realizacji zadań logistycznych,
- stworzeniu systemu wymiany informacji o przebiegu procesu dostaw:
 - od punktu informacji o nadaniu zaopatrzenia (od dostawców),
 - do punktu docelowego dotarcia potrzebnych zasobów (do odbiorców),
- stworzeniu systemu udzielania poszkodowanym pomocy ewakuacyjnej, medycznej oraz zaplecza przetrwania (bytowania) poszkodowanych.

Pod pojęciem **strategii logistycznej** należy rozumieć zdefiniowaną **misję**, której myślą przewodnią jest dążenie do dotarcia z zaopatrzeniem i usługami logistycznymi do wszystkich potrzebujących w możliwie jak najkrótszym czasie. Głównym **celem** strategii jest zapewnienie wszystkim poszkodowanym niezbędnych warunków przetrwania.

Zabiegi planistyczne w obszarze logistyki kryzysowej obejmują:

- **planowanie** – minimalizacja czasu dotarcia do zaopatrzenia i usług logistycznych do jak największej liczby poszkodowanych, zapewnienie minimum dostaw i usług, optymalizacja wykorzystania potencjału logistycznego, organizacja współdziałania pomiędzy strukturami logistyki i ratownictwa, ograniczenie kosztów realizacji zadań logistycznych,
- **inicjowanie i sterowanie** – obejmuje procedury wykonania przygotowań zaplecza logistycznego oraz podjęcia dostaw zaopatrzenia i usług logistycznych wszystkim poszkodowanym, a także podtrzymania tego procesu w niezbędnym zakresie i natężeniu,
- **kontrola** – dotyczy zabiegów porównywania efektywności podjętych działań logistycznych przez struktury kierownicze i wykonawcze – w celu oceny ich skuteczności oraz podejmowania w razie potrzeby zabiegów korygujących procesy dostawy, usług logistycznych do aktualnych potrzeb.

System informacji – dotyczy nadzoru nad sprawnością funkcjonowania „łańcucha logistycznego”, w którym są realizowane dostawy zaopatrzenia i usługi dla poszkodowanych (transport, pomoc medyczna, zabezpieczenie sanitarno-higieniczne i przeciwepidemiczne).

System udzielania pomocy – są to struktury logistyki, które są zorganizowane i wyposażone w niezbędny sprzęt do realizacji zaplanowanych dostaw oraz bezpośredniego świadczenia szeroko rozumianych usług logistycznych w sytuacjach kryzysowych.

Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych związane z zapewnieniem dostaw i świadczeniem usług o charakterze logistycznym jest we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, tj. **zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy**.

Podjęmowane działania logistyczne mają charakter **funkcji operacyjnych** – co wynika z konieczności koordynowania procedur gromadzenia zasobów, przygotowania specjalistów do pracy w grupach logistyki, racjonalnego wykorzystania zaplecza medycznego, transportowego i sprzętu specjalistycznego oraz szkolenia ludności z zagrożonych rejonów w zasadach zachowania się i samopomocy w sytuacjach zagrożenia.

I tak w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego wykonuje się następujące czynności o charakterze logistycznym:

Ad. 1. W fazie **zapobiegania** – przeprowadza się prognozowanie potrzeb zabezpieczenia logistycznego we wszystkich jego działach, specyfikuje się możliwe do pozyskania zasoby i źródła zaopatrzenia oraz wielkość posiadanego potencjału usługowego. Na podstawie ww. informacji przeprowadza się bilansowanie potrzeb i ich porównanie do posiadanych możliwości miejscowych, oceny konieczności pozyskania wsparcia z szczebla nadrzędnego i ewentualnych rezerw państwowych,

Ad 2. W fazie **przygotowania** – realizuje się zabiegi planowania logistycznego związanego z realizowaniem dostaw i usług logistycznych oraz zgromadzenia niezbędnych zasobów do podejmowania działań logistycznych w sytuacjach kryzysowych. Planowanie logistyczne ma formę załączników do „planu głównego reagowania kryzysowego”.

Ad 3. W fazie **reagowania** – działania logistyczne polegają na bezpośrednio podejmowanych dostawach zaopatrzenia i realizacji usług logistycznych, tj. działań ewakuacyjnych, dostarczania wody pitnej, żywności, lekarstw, odzieży i pościeli, środków sanitarno-higienicznych i organizowania miejsc zastępczego zakwaterowania,

Ad 4. W fazie **odbudowy** – działania logistyczne są ukierunkowane na zabezpieczenie potrzeb odbudowy infrastruktury i polegają na udziale sił logistycznych w szacowaniu strat, dostarczaniu materiałów i urządzeń do odtwarzania niezbędnych dostaw mediów energetycznych i uruchamianiu innej infrastruktury krytycznej oraz odtworzeniu i uzupełnieniu zasobów logistycznych.

Za bezpośrednie wykonanie zadań zarządzania logistycznego na poszczególnych szczeblach administracji państwa odpowiadają:

- a) na poziomie gminy, powiatu, województwa – kierownicy grup zabezpieczenia logistycznego, medycznego i pomocy socjalno-bytowej,
- b) na poziomie krajowym (państwa) – kierownicy: grupy planowania i analizy zasobów oraz grupy koordynacji pomocy humanitarnej²².

Skuteczność działania struktur logistycznego zarządzania kryzysowego jest uzależniona jak już wspomniano od wielu czynników, wśród których zasadnicze znaczenie ma: zdolność do zespołowego współdziałania organizowanych struktur logistyki i zarządzania kryzysowego, systematyczne szkolenia i ćwiczenia zgrzywające dla etatowych i nietatowych grup, umiejętne wykorzystanie dostępnych zasobów.

Dla poprawy efektywności działania struktur logistyki w zarządzaniu kryzysowym muszą one mieć uregulowane relacje:

- **wewnętrzne** – tj. relacje służbowe i współdziałanie,
 - **zewnętrzne** – tj. relacje służbowe, funkcjonalne i współdziałanie.
- a) relacje służbowe – to uregulowany stan prawny struktur logistyki, których zakres uprawnień i zadań określonych za pomocą wytycznych oraz rozporzą-

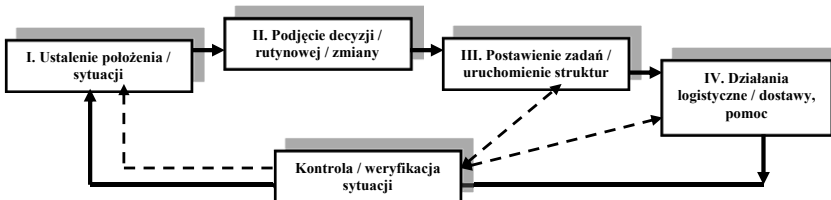
²² E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne...*, s. 38.

dzeń szefów ZZK (gminy, powiatu, województwa). Uporządkowany i zorganizowany jest system przekazywania informacji oraz meldowania o potrzebach, etapach wykonania zadań, itp.,

- b) relacje o charakterze współdziałania – występują pomiędzy wszystkimi ogniwami w ramach ZZK oraz z podmiotami otoczenia, z którymi struktury logistyczne wykonują zadania logistyczne oraz korzystają z zasobów,
- c) relacje funkcjonalne – mają miejsce podczas wykonywania zadań z strukturami o charakterze czysto wykonawczym w zakresie reagowania kryzysowego (służbami komunalnymi, inspekcjami, strażami), które to podmioty organizacyjne wykonują specjalistyczne działania ratownicze, oraz udzielają pomocy poszkodowanym.

Działania logistyczne w sytuacjach kryzysowych winny się odbywać w oparciu o procedury, które muszą być spójne z procedurami działu Zespołu Zarządzania Kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji. Procedury działania logistycznego mają w dużej części charakter powtarzalny i ich przebieg obrazuje poniższy rysunek nr 43.

Rys. 43. Typowa procedura logistycznego działania



Źródło: opracowanie własne.

Procedura powinna mieć uwarunkowania sprzężenia zwrotnego polegające na:

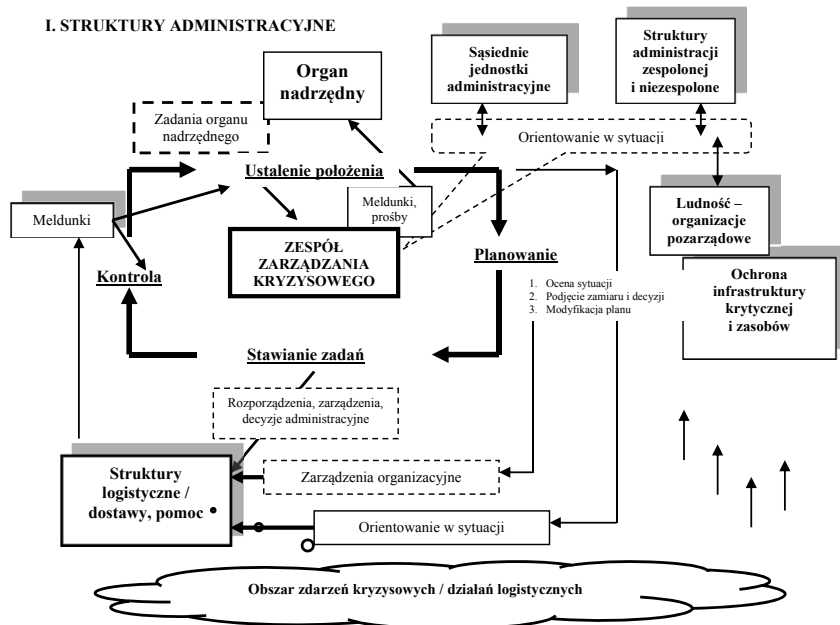
- ustawicznym zbieraniu informacji (ustalenie położenia),
- procesie podejmowania decyzji (rutynowej lub skorygowanej),
- stawianiu zadań (uruchomienie struktur reagowania logistycznego),
- wykonaniu działań logistycznych (dostawy, pomoc poszkodowanym),
- prowadzeniu kontroli i systemowe składanie meldunków sytuacyjnych.

Wszystkie te działania muszą być skorelowane i wykonane w fazach zarządzania kryzysowego. Zasady tego skorelowania oraz czynności wykonawcze faz zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych obrazuje rysunek 44.

Zarządzanie logistyczne, tak jak każda inna forma zarządzania wymaga zachowania podstawowych reguł procesu decydowania, tj.:

- pozyskiwania informacji,
- gromadzenia (archiwizowania) informacji,
- przetwarzania i dystrybucji informacji.

Rys. 44. Uwarunkowania zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych



Źródło: opracowanie na podstawie E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne...*, s. 77.

Prawidłowo zorganizowane organy zarządzania logistycznego powinny się składać z n.w. elementów (struktur), a jeżeli nie jest to zachowane należy przeprowadzić ich modyfikacje, tak by składały się z:

- **elementu decyzyjnego** – jest to podmiot strukturalny kreujący decyzje na podstawie udzielonych mu prerogatyw władzy nad pozostałymi strukturami organizacyjnymi logistyki,
- **elementu informacyjnego** – wykonujący zadania z zakresu opiniodawczo-doradczego, zapewniający komunikację pomiędzy strukturami zarządzania logistyką, zaspokajający potrzeby informacyjne wewnętrzne i z otoczeniem,
- **sztabu** – struktura wykonująca zadania analityczne, przygotowująca warianty decyzji, opracowująca plany i inne dokumenty związane z funkcjonowaniem logistyki.

Struktury zarządzania kryzysowego wchodzące w skład aparatu zarządzania państwem podlegają szczególnemu nadzorowi prawnemu, w związku z czym oczekuje się od nich wysokiej efektywności oraz wykonania przydzielonych im zadań związanych m.in. z tworzeniem poczucia bezpieczeństwa publicznego.

Wszystkie struktury określane jako organy zarządzające od szczebla gminy – do szczebla centralnego (rządu) tworzą aparat zarządzający państwem. W aparacie tym można wyróżnić specjalizacje zadań i przydzielonych kompetencji na podstawie przepisów prawa.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Zdefiniuj ogólne pojęcie logistyki.
2. Podaj na czym polega podejście logistyczne w ZK?
3. Wymień zadania logistyki w poszczególnych fazach ZK.
4. Podaj źródła pozyskiwania zaopatrzenia dla potrzeb logistyki w sytuacjach ZK.
5. Opisz strukturę procedury logistycznej w systemie ZK.
6. Wymień zasady planowania logistycznego w ZK.

CZĘŚĆ III

STRUKTURY RATOWNICZE I OCHRONA LUDNOŚCI W RAMACH SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

ROZDZIAŁ 11.

STRUKTURY RATOWNICZE W RAMACH POWSZECHNEGO SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI

11.1. OBOWIĄZKI I UPRAWNIENIA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Zasadniczym dokumentem dotyczącym bezpieczeństwa państwa i jego obywateli jest **Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej**, której najnowsza wersja została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 5 listopada 2014 r. Zastąpiła ona strategię z 2003 i 2007 roku, której opracowanie i ogłoszenie było spowodowane m.in. zamachem na gmachy World Trade Center w Nowym Jorku (11.09.2001). Dokument stanowi podstawę i punkt wyjścia do opracowania poszczególnych strategii sektorowych w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa¹.

Mocną stroną strategii jest jej nowe podejście, jak podkreślili twórcy, do sprawy bezpieczeństwa narodowego. Określono interesy narodowe oraz sformułowano cele strategiczne pozostające w zgodzie z Konstytucją RP. Ważne jest również skorelowanie treści dokumentu ze strategiami sojuszniczymi, czyli Koncepcją Strategiczną NATO oraz Europejską Strategią Bezpieczeństwa². Jak słusznie zauważa gen. Stanisław Koziej, dokument jest zdecydowanie dobrym krokiem w stronę zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego³.

Dla potrzeb dalszych rozważań, poniżej zaprezentowano odniesienia związane z pojęciem bezpieczeństwa obywatelskiego, które to bezpieczeństwo jest uwarunkowane przez nowe podejście związane z komponentami cywilnymi obronności kraju:

- **bezpieczeństwo obywatelskie** – stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty, nie odczuwają zagrożenia

¹ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z dnia 5 listopada 2014 http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn_rp_2014.pdf.

² *Ibidem*, pkt. 4–5.

³ S. Koziej, *Strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 i 2007 roku*, s. 29, 1.03.2009, <http://www.koziej.pl>.

swego istnienia, ani podstawowych interesów życiowych, ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka,

- **system bezpieczeństwa obywatelskiego** – zespół norm i gwarancji prawnych oraz sposób zorganizowania organów władzy i administracji publicznej i innych osób prawnych, stwarzający formalne i praktyczne warunki ochrony obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi straty materialne oraz minimalizowania ich skutków i kształtowania otoczenia sprzyjającego harmonijnemu i zrównoważonemu rozwojowi społeczeństwa,
- **ochrona cywilna (ochrona ludności)** – podejmowanie niezbędnych przedsięwzięć ukierunkowanych na ochronę ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych, a w przypadkach bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny, zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania,
- **planowanie cywilne** – zespół przedsięwzięć organizacyjnych, zapewniających optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów w celu osiągnięcia poprawnego funkcjonowania struktur państwa oraz wypełnienia zadań ochrony cywilnej (ochrony ludności) w sytuacjach kryzysowych oraz w stanach: wyjątkowym i klęski żywiołowej, a także wspierania działań sił zbrojnych w razie ich użycia⁴.

Zadania organów administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa obywatelskiego.

Ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych⁵, w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego realizują zadania z zakresu **ochrony cywilnej, planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego** – stosownie do zakresu swoich kompetencji, natomiast ogólną koordynację realizacji tych zadań w skali państwa sprawuje **minister właściwy do spraw wewnętrznych**.

Do zadań ministra ds. wewnętrznych w tym zakresie należy⁶:

- kształtowanie kierunków polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego – w tym przygotowywanie projektów aktów prawnych,
- opiniowanie projektu budżetu państwa w zakresie finansowania zadań bezpieczeństwa obywatelskiego,

⁴ R. Kuriata, T. Szmidtko, *Instytucje rządowe – organizacja działań ratowniczych*, [w:] *Materiały z II Konferencji Zarządzanie Kryzysowe*, Szczecin 2004, s. 209–210.

⁵ Minister kierujący określonym działem wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa Państwa, bezpieczeństwa obywatelskiego oraz zapobiegania skutkom katastrof naturalnych, awarii technicznych i innych zdarzeń, stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia i środowiska, a w szczególności zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych i ich usuwania, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych.

⁶ R. Kuriata, T. Szmidtko, *op. cit.*, s. 210–214.

- koordynowanie prac ministrów oraz centralnych organów administracji rządowej w zakresie podwyższania gotowości cywilnej i zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych,
- organizowanie i koordynowanie współpracy międzynarodowej w ramach umów międzynarodowych oraz zobowiązań sojuszniczych i utrzymywanie narodowego punktu kontaktowego,
- przygotowanie i wdrażanie koncepcji nowoczesnej infrastruktury teleinformatycznej dla potrzeb zarządzania kryzysowego;
- opracowanie i wdrażanie rządowych programów aktywizacji społecznych organizacji ratowniczych i humanitarnych oraz programów ochrony cywilnej.

Powyższe zadania minister właściwy do spraw wewnętrznych wykonuje przy pomocy swojego urzędu, podległych mu organów i jednostek organizacyjnych, a także Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Uzupełniającymi elementy strukturami terenowymi jak już wiemy są Zespoły Zarządzania Kryzysowego – od poziomu województwa do gminy. Zakres zadań i organizacja tych zespołów została omówiona w **rozdziale VII** niniejszego opracowania.

W ramach zadań **planowania cywilnego** poszczególni ministrowie odpowiadają za:

1. Minister właściwy do spraw wewnętrznych:
 - koordynację planowania cywilnego w kraju,
 - prowadzenie analiz dotyczących realizacji zadań planowania cywilnego w państwie i sporządzanie raportów dla Rady Ministrów,
 - koordynację współpracy centralnych organów administracji rządowej z zagranicznymi organizacjami rządowymi i pozarządowymi oraz organizacjami międzynarodowymi w ramach planowania cywilnego,
 - przygotowywanie i prowadzenie ćwiczeń sprawdzających krajowych i międzynarodowych.
2. Minister właściwy do spraw gospodarki, w zakresie:
 - planowania produkcji przemysłowej, zapewniającej ciągłość i efektywność zaopatrzenia,
 - utrzymania i odtwarzania rezerw energetycznych,
 - utrzymania zdolności przemysłu do funkcjonowania w warunkach zagrożeń,
 - planowania rezerw produktów leczniczych i wyrobów medycznych.
3. Minister właściwy do spraw transportu, w zakresie:
 - planowania dostępności oraz zdolności transportowych i bazowych,
 - za utrzymanie niezbędnej infrastruktury drogowej i kolejowej, lotnictwa cywilnego oraz żeglugi śródlądowej.
4. Minister właściwy do spraw łączności, w zakresie zapewnienia sprawności funkcjonowania systemów telekomunikacyjnych i poczty;

5. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w zakresie:
 - koordynacji gospodarki przestrzennej pod względem wymogów bezpieczeństwa obywatelskiego,
 - opracowywania warunków technicznych i użytkowych budowli ochronnych,
 - planowania procesów modernizacyjnych i koordynowania programów odbudowy infrastruktury,
 - określania zasad zapewnienia funkcjonowania urzędzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych.
6. Minister właściwy do spraw zdrowia, w zakresie zapewnienia niezbędnej opieki zdrowotnej w sytuacjach kryzysowych i w stanach nadzwyczajnych.
7. Minister właściwy do spraw rolnictwa, w zakresie planowania przedsięwzięć w celu zapewnienia ciągłości produkcji roślinnej i zwierzęcej w sytuacjach kryzysowych i w stanach nadzwyczajnych oraz odtwarzania tej produkcji.
8. Minister właściwy do spraw środowiska, w zakresie utrzymywania i udostępniania systemów monitoringu zagrożeń środowiska, w tym rozpoznania radiologicznego.
9. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w zakresie przygotowania i wdrożenia szkolnych programów edukacji dla bezpieczeństwa oraz realizacji programu powszechnej edukacji społeczeństwa.

Obrona a ochrona cywilna

W poprzednich rozdziałach zagadnienia ochrony i obrony cywilnej były traktowane fragmentarycznie (informacyjnie). Jak już wiemy – wójt, starosta, wojewoda oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych opracowują **plan ochrony cywilnej**, tj. odpowiednio są opracowane plany ochrony cywilnej gminy, powiatu, województwa i kraju, w którego skład wchodzi następujące elementy:

- plan główny ochrony cywilnej,
- plan reagowania kryzysowego i inne załączniki planu głównego,
- informacje dodatkowe do planu głównego,
- specjalne plany operacyjne,
- inne plany, wymagane przez przepisy szczególne.

Ad 1. **Plan główny ochrony cywilnej** zawiera w szczególności:

- określenie rodzajów i charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia,
- charakterystykę zasobów oraz ocenę możliwości ich wykorzystania,
- analizę struktur organizacyjnych, skuteczności i możliwości wykorzystania sił i środków,
- przewidywane warianty działań w sytuacjach zagrożeń,
- zadania podmiotów wykonawczych (osób odpowiedzialnych) stosownie do przewidywalnych wariantów działań,
- wskazanie terminów i trybu aktualizacji planu oraz poszczególnych załączników.

Termin **ochrona cywilna (ochrona ludności)** – oznacza podejmowanie niezbędnych przedsięwzięć ukierunkowanych na ochronę ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych, a w przypadkach bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny, zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Podstawowe zadania ochrony cywilnej:

- zapewnienie niezbędnych warunków życia i funkcjonowania społeczności lokalnych w sytuacjach kryzysowych i w stanach nadzwyczajnych,
- prowadzenie działań ratowniczych i ewakuacja w sytuacjach zagrożenia,
- zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia niezbędnej infrastruktury i służb użyteczności publicznej,
- zapewnienie opieki medycznej i psychologicznej oraz pomocy społecznej,
- zapewnienie porządku publicznego i przestrzegania prawa,
- upowszechnianie informacji niezbędnych w realizacji zadań OC,
- pomoc humanitarna.

Do wykonywania zadań ochrony cywilnej są obowiązane następujące podmioty, zwane podmiotami ochrony cywilnej:

- organy administracji publicznej,
- podmioty krajowego systemu ratowniczego,
- podmioty ochrony zdrowia,
- służby komunalne,
- przedsiębiorcy,
- społeczne organizacje ratownicze i humanitarne,
- ośrodki pomocy społecznej,
- organizacje harcerskie, skautingowe i inne,
- związki wyznaniowe,
- lokalne środki masowego przekazu,
- inne podmioty przewidziane w planach ochrony cywilnej.

Jak widzimy przed administracją rządową i samorządową stoi wiele zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego – poprzez organizację systemu obrony cywilnej, struktur zarządzania kryzysowego i przygotowania obronnego społeczeństwa.

Termin „**obrona cywilna**” – oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przeciwdziałanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Do głównych z nich należy zaliczyć:

- służbę ostrzegawczą,
- ewakuację,
- przygotowanie i organizowanie schronów,
- obsługę środków zaciemnienia,

- ratownictwo,
- służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną,
- walkę z pożarami,
- wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych,
- odkażanie i inne podobne działania ochronne,
- dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia,
- doraźną pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami,
- doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej,
- doraźne grzebanie zmarłych,
- pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania,
- dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne⁷.

1 1.2. KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO-GAŚNICZY (KSR-G)

Od 1995 roku zaczął funkcjonować w Polsce, organizowany przez Państwową Straż Pożarną, „**Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy**”, którego podstawowym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne i od 1997 roku również w obszarze ratownictwa ekologicznego i medycznego.

Podstawowym założeniem w budowie systemu ratowniczo-gaśniczego było stworzenie jednolitego i spójnego układu, skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze, tak by można było podjąć skutecznie każde potrzebne działanie ratownicze⁸.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy stanowi integralną część bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującego: ratowanie życia, zdrowia, mienia, infrastruktury lub środowiska naturalnego, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Konstrukcja systemu zakłada, że zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezmiennie i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25.06.2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz.U. Nr 96 poz. 850 z 2002 r.

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29.12.1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 31.12.1999 r.). Na podstawie art. 14 ust. 2 Ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81, poz. 351, z 1994 r. Nr 27, poz. 96 i Nr 89, poz. 414, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 111, poz. 725 i Nr 121, poz. 770 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1126) i art. 2 ust. 2 Ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz. 400, z 1992 r. Nr 21, poz. 86 i Nr 54, poz. 254, z 1994 r. Nr 53, poz. 214, z 1995 r. Nr 4, poz. 17 i Nr 34, poz. 163, z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i Nr 152, poz. 723, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 88, poz. 554 i Nr 106, poz. 680, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 oraz z 1999 r. Nr 45, poz. 436).

zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, a organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji priorytetów oraz dokonania uproszczeń w procedurach działania.

Struktura organizacyjna

Zgodnie z właściwością władzy terytorialnej struktury KSRG tworzą oraz koordynują jego funkcjonowanie, następujące organy władzy publicznej:

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

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komentant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Strukturę PSP przedstawia rys. nr 45, na stronie 206).

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy zorganizowany jest w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie na poszczególnych poziomach, tj.:

- **powiatowym** – który jest podstawowym poziomem wykonawczym działań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu,
- **wojewódzkim** – który jest poziomem wspomagania i koordynacji działań ratowniczych na obszarze województwa,
- **centralnym** – który jest poziomem wspomagania i koordynacji działań ratowniczych na obszarze kraju.

System funkcjonuje w **dwóch** stanach:

- **w stanie stałego czuwaniu i doraźnego reagowania**, polegającego na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki powiatu i gmin,
- **w stanie wykonywania działań ratowniczych** wymagających użycia sił i środków spoza powiatu. Uruchamiany jest poziom wspomagania i koordynacji ze szczebla wojewódzkiego, a przy dużych lub złożonych działaniach ratowniczych ze szczebla centralnego (kraju).

Poziom powiatu – szczególnie ważnym poziomem budowania systemu KSRG jest powiat, gdyż tam 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 krajowego.

Struktura KSRG w poszczególnych powiatach zależy od rodzaju zagrożeń, jakie dominują na jego terenie i istniejącej sieci jednostek ratowniczych. Struktura sieci będzie też uzależniona od możliwości włączenia do systemu, poza jednostkami ochrony przeciwpożarowej, innych służb i podmiotów funkcjonujących na obszarze powiatu, zarówno na podstawie decyzji starosty, jak i umów cywilno-prawnych podpisanych ze starostą.

Dysponowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez powiatowe stanowisko kierowania **PSP**, współdziałające ze stanowiskami dyżurnymi administracji samorządowej wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów oraz zintegrowane z punktami alarmowymi komponentów systemu (m.in. poprzez selektywne uruchamianie do akcji ratowniczych ochotniczych kolejnych jednostek straży pożarnych, alarmowanie jednostek pogotowia ratunkowego, jednostek organizacyjnych Policji oraz organizacji pozarządowych).

System ratowniczy jest podstawowym narzędziem starosty służącym do realizacji zadań ratowniczych na obszarze powiatu w czasie pożaru, klęski żywiołowej lub likwidacji innych miejscowych zagrożeń. Zapewnienie skutecznych warunków realizacji bieżących zadań ratowniczych przez podmioty KSRG na obszarze powiatu leży w gestii starosty, który:

- uzgadnia wspólne działanie podmiotów systemu,
- zatwierdza plany ratownicze oraz programy działania powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu w zakresie ich udziału w KSRG,
- określa zadania KSRG na obszarze powiatu oraz kontroluje ich realizację,
- uwzględnia w projekcie budżetu powiatu niezbędne środki finansowe na skuteczne działania ratownicze powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu oraz dysponuje rezerwą budżetową powiatu,
- powołuje i przewodniczy powiatowemu zespołowi zarządzania kryzysowego.

W sytuacjach **nadzwyczajnych** zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska oraz w stanach kryzysu starosta kieruje elementami powiatowymi KSRG w zakresie:

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

Dla odpowiedniego przygotowania powiatu do zwalczania powstałych zagrożeń i usuwania ich skutków oraz koordynacji działań ratowniczych starostowie posiadają kilka narzędzi:

- a) **powiatowy plan ratowniczy** – dla straży pożarnej powiatu zawierający podstawowe zadania i procedury postępowania na wypadek zagrożeń.

Plan ratowniczy dla obszaru powiatu opracowuje komendant powiatowy PSP, a zatwierdza starosta. W planie ratowniczym określone są zadania dla podmiotów wchodzących w skład systemu ratowniczo-gaśniczego i dla podmiotów współdziałających oraz zasady i sposób ich alarmowania.

Komendant powiatowy uzgadnia plan ratowniczy z jednostkami systemu ratowniczego oraz z podmiotami współdziałającymi z systemem oraz w części dotyczącej ich zadań, jakie realizuje i koordynuje:

- b) **powiatowy zespół zarządzania kryzysowego**, który jest organem doradczym starosty,
- c) **powiatowe centrum zarządzania kryzysowego**, które jest strukturą wykonawczą urzędu starosty.

W przypadku, gdy siły i środki systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu okażą się niewystarczające (drastyczny wzrost skali zdarzenia, równoczesność zdarzeń, brak jednostek specjalistycznych) lub zdarzenie swym zasięgiem wykracza poza obszar powiatu, uruchamiany jest wyższy poziom KSRG – poziom wojewódzki.

Wtedy dowodzenie działaniami ratowniczymi, których rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych poziomu powiatu przejął komendant wojewódzki PSP lub upoważniony przez niego oficer.

Poziom województwa – poziom wojewódzki spełnia rolę wspomagającą i koordynacyjną w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza powiatu, w którym ma miejsce zdarzenie.

Podstawowe siły i środki KSRG na poziomie województwa, to wojewódzki oddział operacyjny z grupami specjalistycznymi (wydzielone siły i środki z poziomów powiatowych) oraz krajowa baza sprzętu specjalistycznego.

Dysponowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa PSP, współdziałające z centrami zarządzania kryzysowego wojewodów oraz administracją zespoloną (np. Komendantem Wojewódzkim Policji, Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska, Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym) i administracją niezespoloną (np. Oddziałem Straży Granicznej, Zarządzeniem Gospodarki Wodnej, Urzędem Żeglugi Śródlądowej, WKU i innymi).

Istotną rolę w zakresie koordynacji działań jednostek KSRG z podmiotami współdziałającymi z systemem na obszarze województwa pełni wojewoda, poprzez wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego.

Procedury działania i uruchamiania systemu ratowniczo-gaśniczego na poziomie województwa, w odniesieniu do poszczególnych typów zagrożeń, są określone w wojewódzkim planie ratowniczym, do opracowania, którego zobowiązany jest komendant wojewódzki PSP.

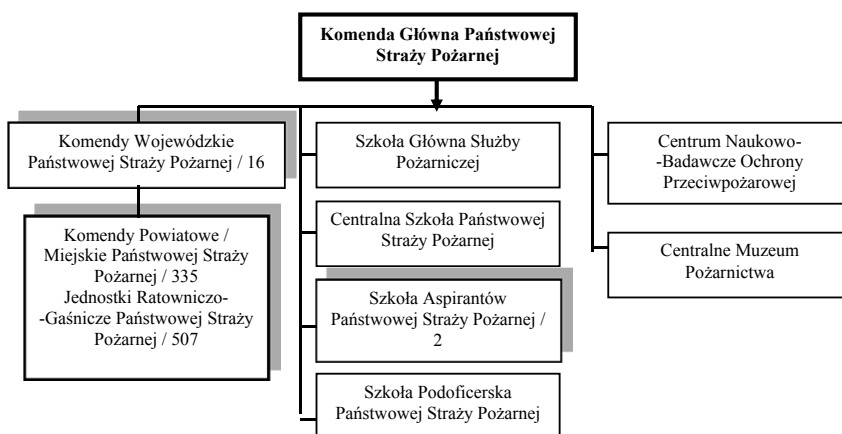
W treści planu zawarte są wybrane elementy planów ratowniczych, tych powiatów, w których siły i środki są niewystarczające do usuwania istniejących tam zagrożeń. Ponadto zawarte są tam organizacyjno-techniczne sposoby likwidacji zagrożeń, wymagających zaangażowania w działaniach ratowniczych znacznych

sił i środków (np. kłęski żywiolowe) oraz zagrożeń, które mogą powstać na granicy powiatów lub województwa.

Komendant wojewódzki uzgadnia plan ratowniczy z podmiotami KSRG oraz z podmiotami współdziałającymi z systemem, w części dotyczącej ich zadań. Plan ratowniczy zatwierdza wojewoda. W przypadku zdarzenia, gdy siły i środki KSRG na poziomie województwa okażą się niewystarczające lub zdarzenie (zagrożenie) przekracza obszar województwa, uruchamiany jest najwyższy poziom systemu ratowniczego – poziom centralny (kraju).

Kierowanie (dowodzenie) działaniami ratowniczymi, których rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych poziomu wojewódzkiego przejmują Komendant Główny PSP lub upoważniony przez niego oficer.

Rys. 45. Struktura organizacyjna Państwowej Straży Pożarnej



Opracowano wg <http://www.straz.gov.pl>.

Poziom centralny (kraju) – spełnia rolę wspomagającą i koordynacyjną w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza województwa, w którym ma miejsce zdarzenie. Podstawowe siły i środki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na poziomie centralnym, to centralny oddział operacyjny z grupami specjalistycznymi (wydzielone siły i środki z poziomów wojewódzkich), krajowe bazy sprzętu specjalistycznego oraz siły i środki szkół PSP.

Dysponowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez *Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności*, którego zadania omówiono w części dotyczącej systemu ostrzegania ludności. Uruchamianie poziomów wspomaganie (wojewódzkiego i centralnego) następuje na żądanie kierującego działaniami ratowniczymi poprzez powiatowe stanowisko kierowania – przy uruchamianiu poziomu wojewódzkiego i przez wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa – przy uruchamianiu poziomu centralnego.

Zmieniający się charakter zagrożeń wymagających interwencji służb ratowniczych zmusza organizatorów systemu ratowniczego do poszukiwania nowych rozwiązań organizacyjnych, w celu optymalnego i efektywnego wykorzystania wszystkich podmiotów zajmujących się ratownictwem.

Mimo, że dynamicznie rozwijająca się w ostatnich latach Państwowa Straż Pożarna poszerza zakres swej aktywności o działania specjalistyczne, to nadal istnieją podmioty ratownicze, które w sposób istotny mogą uzupełnić możliwości KSRG.

Przyjęta i realizowana w praktyce filozofia krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego zakłada ścisłą współpracę ze wszystkimi podmiotami posiadającymi sprzęt, kadre lub bazy danych przydatne w prowadzeniu działań ratowniczych. Każdy podmiot mogący realizować lub wspomagać działania ratownicze może współpracować z KSRG albo w jego strukturze organizacyjnej lub jako podmiot wspomagający działania systemu.

Na szczeblu centralnym podpisywane są przez Komendanta Głównego PSP porozumienia o włączeniu do systemu lub współdziałaniu z systemem podmiotów, których działalność może być przydatna w akcjach ratowniczych. Są to zarówno organizacje pozarządowe jak i profesjonalne służby ratownicze.

Porozumienia zawierane na szczeblu centralnym określają ogólne ramy współpracy w zakresie ratownictwa i są podstawą do zawierania szczegółowych porozumień na poziomie wojewódzkim i powiatowym.

W Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym funkcjonuje:

- **508** – jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej,
- **3433** – jednostek ochotniczych straży pożarnych,
- **4** – zakładowe straże pożarne,
- **2** – zakładowe służby ratownicze,
- **11** – szpitali, w tym 10 szpitali MSW w: Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Łodzi, Olsztynie, Katowicach, Białymstoku, Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu oraz Centrum Leczenia Oparzeń w Siemianowicach Śląskich,
- **300** – specjalistów krajowych z różnych dziedzin ratownictwa.

System wspomagają na zasadzie zawartych porozumień służby, inspekcje i straże m.in. Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), Stacje Ratownictwa Górniczego, Policja, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Agencja Atomistyki, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz organizacje pozarządowe, jak: GOPR, WOPR, TOPR, Aeroklub Polski, ZHP, Polska Misja Medyczna, PCK i inne.

Siły i środki KSRG mogą być w dowolnym momencie i w pełnym zakresie skierowane do działań ratowniczych – poprzez stanowiska kierowania Państwowej Straży Pożarnej. Wyznaczona część zasobów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest zorganizowana w postaci odwołów operacyjnych. W przypadku wyczerpania sił poszczególnych powiatów lub gdy zagrożenie obejmie większy obszar, w pierwszej kolejności na poziomie wojewódzkim użyte zostaną zasoby

wojewódzkich brygad odwodowych KSRG, na które składa się **99** kompanii z **4** tysiącami ratowników oraz **950** pojazdami ratowniczymi.

W razie potrzeby w ramach Centralnego Odvodu Operacyjnego KSRG (wsparcie ze szczebla centralnego) można dodatkowo skierować do działań w dowolny rejon kraju bataliony z **16** wojewódzkich brygad odwodowych.

Łączne siły Centralnego Odvodu Operacyjnego KSRG możliwe do użycia, to dodatkowo ponad cztery tysiące zawodowych ratowników oraz siedemset pojazdów specjalnych i gaśniczych, całość wsparta logistyką. W skład odwodów operacyjnych wchodzi:

- **134** – kompanie gaśnicze,
- **47** – grup ratownictwa chemicznego,
- **55** – specjalistycznych grup ratownictwa wodno-nurkowego,
- **22** – specjalistyczne grupy ratownictwa wysokościowego, które mogą prowadzić działania we współpracy ze śmigłowcami,
- **5** – grup poszukiwawczo-ratowniczych.

Rozwiązania strukturalno-organizacyjne KSRG pozwalają na efektywne wykorzystanie potencjałów organizacyjnych, technicznych i intelektualnych różnych podmiotów ratowniczych i współdziałających, co prowadzi do tego, że system ten nie stanowi wyizolowanego składnika bezpieczeństwa publicznego, lecz jest jego ważnym czynnikiem, żywo reagujący na wszelkie zagrożenia i w wysokim stopniu współdziałający z otoczeniem. Stąd też granice, w których działa system są bardzo elastyczne, co przejawia się gotowością do wypełniania zadań w każdych warunkach⁹.

1 1.3. RESORTOWE SYSTEMY RATOWNICZE

W resortach o specjalistycznych zadaniach organizowane są systemy ratownicze związane ze specyfiką działania resortów, koniecznością użycia wysoce specjalistycznego sprzętu i odpowiednio wyszkolonych sił ratowniczych oraz koniecznością reagowania w skróconym czasie i w odległości od miejsca akcji ratowniczej. Dla potrzeb tych specyficznych akcji ratowniczych utrzymywane są specjalne jednostki ratownictwa w strukturach MON, w portach, na lotniskach, w bazach i składnicach oraz zakładach o wysokim ryzyku powstania katastrofy, wypadku. Do **resortowych systemów ratowniczych** zaliczamy:

- ratownictwo **inżynieryjno-wojskowe** – poszukiwanie i rozminowania, likwidacja niewypałów, amunicji i materiałów niebezpiecznych,
- ratownictwo **morskie** – akcje ratownicze na morzu i wybrzeżu w zakresie poszukiwania i pomocy rozbitkom, wydobywania wraków i mienia,
- ratownictwo **lotnicze** – poszukiwanie i ratowanie ofiar wypadków lotniczych, akcje gaśnicze, likwidacja skutków tych wypadków

⁹ Opracowano na podstawie: W. Kubacki, *Struktura organizacyjna Straży pożarnej*, www.straz.gov.pl.

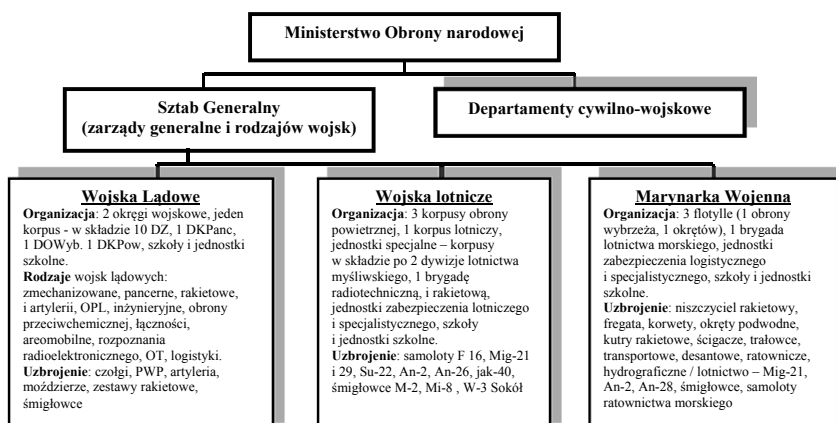
- ratownictwo **górskie** – poszukiwanie i udzielanie pierwszej pomocy medycznej i transportowej ofiarom wypadków wysokogórskich,
- ratownictwo **zakładowe**:
 - zakłady petrochemiczne – likwidacja skutków wypadków, katastrof o wysokim stopniu zagrożenia dla infrastruktury, środowiska naturalnego lub skażeń,
 - zakłady produkcji materiałów niebezpiecznych np. chemicznych – rozpoznanie i likwidacja skutków awarii z TŚP, wypadków i pożarów w strefach skażonych oraz niebezpiecznych.

Zakres zadań resortowych służb ratowniczych jest bardzo rozległy i powiązany ze specyfiką działalności służby, zakładu. Treść realizacyjna i wykonawcza tych systemów jest omówiona w dalszej treści niniejszego rozdziału.

11.4. WOJSKOWE SYSTEMY RATOWNICZE

Zgodnie z zapisami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, jednym z podstawowych zadań Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju jest udzielenie władzom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej, w wypadku zagrożeń niemilitarnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań ratowniczych¹⁰. Ramowy schemat organizacyjny przedstawia rys. nr 46.

Rys. 46. Podstawowa struktura organizacyjna Sił Zbrojnych RP



Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.wp.mil.pl.

Do realizacji zadań mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia i środowiska Siły Zbrojne RP utrzymują w gotowości do użycia specjalistyczne siły i środki do udziału w:

- zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych,

¹⁰ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r., pkt 4.3.

- b) akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych,
- c) likwidacji skutków awarii technicznych z Toksycznymi Środkami Przemysłowymi (TŚP) i wypadkami radiacyjnymi,
- d) działaniach przeciwepidemicznych,
- e) akcjach poszukiwawczo-ratowniczych.

Ad. a) Udział wojska w akcji **przeciwpowodziowej** ma na celu bezpośrednią ochronę obiektów, ludzi i mienia zagrożonych skutkami przepływu wysokich wód i spływu lodów, a w szczególności:

- rozpoznanie i ustalanie stopnia zagrożenia rejonów powodziowych,
- ustalenie zakresu prac zapobiegawczych,
- ochronę mostów i budowli hydrotechnicznych poprzez kruszenie lodu, rozbijanie zatorów,
- lodowych, obciążanie mostów itp.,
- ochronę wałów przeciwpowodziowych poprzez ich doraźne umacnianie,
- usuwanie przeszkód powodujących piętrzenie wód,
- doraźną naprawę dróg i mostów,
- ewakuację ludności i jej mienia z terenów szczególnie zagrożonych i zalanych,
- dowóz żywności, środków medycznych, wody pitnej i paszy do rejonów objętych powodzią.

Do udziału w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych wydzielono siły i środki z jednostek wojskowych wojsk inżynieryjnych. W Wojskach Lądowych do działania przygotowane są siły i środki batalionów ratownictwa inżynieryjnego, wyposażone m. in. w sprzęt przeprawowy taki jak: gaśnicowe transporterzy pływające i łodzie desantowe, służące do ewakuacji ludności i jej mienia, a także do transportu żywności, leków i innych artykułów pierwszej potrzeby na terenach dotkniętych klęską powodzi.

Ponadto utrzymuje się grupy minerskie na śmigłowcach wyposażone w materiał wybuchowy w celu kruszenia zatorów lodowych dla zapobieżenia powodzi i ochrony infrastruktury wodnej takiej jak mosty, śluzy, jazy itp.

Po przejściu fali powodziowej, do usuwania jej skutków przygotowane są do użycia grupy do odbudowy zniszczonej infrastruktury wyposażone w sprzęt inżynieryjny taki jak spycharki, koparki, dźwigi itp. Ponadto zaplanowano możliwość wprowadzenia do działania sił i środków pododdziałów ogólnowojskowych do prac porządkowych i ochronnych.

Łącznie do udziału w walce z zagrożeniami powodziowymi przewidziano ok. **16 tys.** żołnierzy, **1,5 tys.** pojazdów samochodowych, ponad **120** transporterów pływających, **40** śmigłowców, **108** łodzi z silnikami zaburtowymi, **1** samolot transportowy oraz ok. **50** ton MW. Wydzielone pododdziały są zorganizowane w: *grupy stałe, grupy interwencyjne, grupy ewakuacyjno-ratunkowe, grupy minerskie działające na śmigłowcach, pododdziały do usuwania zniszczonej infrastruktury.*

Ad. b) Do udziału w akcjach ratowniczych w wypadku **pożarów powierzchniowych** wyznacza się jednostki wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych, wojsk i służb

zdolnych do wykonywania zadań w tym zakresie na zasadzie wsparcia jednostek ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej. Ogółem utrzymuje się w jednostkach wojskowych ponad 6.500 żołnierzy wyposażonych, m.in. w specjalistyczny sprzęt inżynierski taki jak koparki, spycharki, spycharko-ładowarki, instalacje rozlewcze.

Zasadniczymi zadaniami, które realizują Siły Zbrojne RP podczas akcji ratowniczo-gaśniczych w wypadku pożarów powierzchniowych są:

- patrolowanie zagrożonych rejonów, w tym prowadzonych z powietrza,
- podejmowanie stosownych działań ograniczenia negatywnych skutków zagrożeń pożarowych,
- izolowanie terenów objętych pożarami przestrzennymi i organizowanie objazdów rejonów zagrożonych,
- ewakuacja (lądowa i powietrzna) osób z rejonów objętych pożarami przestrzennymi lub z zagrożonych rejonów,
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu mechanicznego będącego na wyposażeniu Sił Zbrojnych RP,
- zapewnienie dostaw niezbędnych środków i materiałów (środki medyczne, żywność, woda i inne) do rejonów odciętych i zagrożonych pożarami.

Akcją gaszenia pożarów kierują funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej, którzy stawiają zadania dowódcom oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP wydzielonych do akcji ratowniczo-gaśniczych i usuwania skutków pożarów przestrzennych. Oddziały i pododdziały SZ RP podczas prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczej i usuwania skutków pożarów przestrzennych wykonują zadania stawiane im dowódcem przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, pozostając pod bezpośrednim dowództwem właściwego dowódcy jednostki wojskowej.

Dowódcy oddziałów i pododdziałów wojska zaangażowanych w akcję przeciwpożarową nie mają prawa dystrybucji artykułów, które dowożą do odciętych rejonów w ramach wykonywania powierzonych im zadań.

Za koordynację działań do czasu uruchomienia systemu reagowania kryzysowego odpowiedzialne są dyżurne służby operacyjne Okręgów Wojskowych (OW), Korpusów Zmechanizowanych (KZ), związków taktycznych (ZT) i służby dyżurne jednostki wojskowej wydzielającej siły i środki. Na szczeblu wojewódzkim użycie sił i środków SZ RP koordynuje szef właściwego terytorialnie Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego lub osoba przez niego upoważniona.

Ad. c) W celu likwidacji skutków **awarii technicznych** z TŚP i wypadkami radiacyjnymi w zakładach przemysłowych oraz na szlakach komunikacyjnych na terytorium kraju w SZ RP utrzymuje się Podsystem Wczesnego Ostrzegania oraz Chemiczno-Radiacyjne Zespoły Awaryjne (**ChRZA**). Zadaniem Podsystemu Wczesnego Ostrzegania jest rozpoznanie i monitorowanie sytuacji skażeń. W jego skład wchodzi¹¹:

¹¹ Na podstawie: Planu udziału SZ RP w likwidacji skutków awarii technicznych z Toksycznymi Środkami Przemysłowymi i wypadków radiacyjnych.

- Centralny Ośrodek Analizy Skażeń (COAS) – na jego bazie zorganizowany jest Punkt Kierowania Systemem Wykrywania Skażeń stanowiący zasadnicze ogniwo zbierania, przetwarzania i przesyłania informacji o skażeniach;
- 3 Ośrodki Analizy Skażeń (WLąd., WLOP i MW);
- 4 Ośrodki Analizy Skażeń (POW, ŚOW oraz 1 i 2 KZ);
- sieć stacjonarnych punktów monitoringu działająca w oparciu o służby dyżurne jednostek i instytucji wojskowych dysponująca:
 - 19 – posterunkami obserwacji wzrokowej, technicznej i łączności,
 - 12 – drużynami rozpoznania skażeń,
 - 48 – posterunkami obserwacji skażeń;
- sieć stacji do automatycznej rejestracji mocy dawki promieniowania gamma (**13** – automatycznych stacji pomiarowych **SAPOS-90MS**).

Natomiast ChrZA przeznaczone są do rozpoznawania i usuwania skutków awarii chemicznych oraz wypadków radiacyjnych. Struktury ChrZA są tworzone doraźnie z uprzednio wyznaczonych i odpowiednio przygotowanych, komórek kierowania i pododdziałów wojsk chemicznych, wojsk inżynieryjnych, wojskowej służby zdrowia, pododdziałów dowodzenia i zabezpieczenia oraz lotnictwa transportowego wojsk lądowych. Do zasadniczych zadań ChrZA należą:

- prognozowanie skażeń powstałych w wyniku awarii,
- rozpoznanie skażeń i określenie rzeczywistych stref skażeń,
- określanie możliwości i warunków prowadzenia akcji ratowniczej oraz usuwania przyczyn i skutków awarii,
- ograniczenie rozprzestrzeniania się skażeń,
- neutralizacja ciekłych toksycznych środków przemysłowych,
- dekontaminacja sprzętu, budynków, urządzeń oraz terenu w rejonie awarii,
- zbieranie i zabezpieczanie (składowanie) skażonych substancji (skażonej gleby, elementów, konstrukcji itp.),
- prowadzenie prac ziemnych (obwałowań, wykopów oraz rowów),
- prowadzenie zabiegów sanitarnych,
- ewakuacja porażonych ludzi, udzielanie pierwszej pomocy medycznej i lekarskiej oraz kierowanie do leczenia szpitalnego,
- zbieranie i transportowanie materiałów skażonych,
- dostarczanie wody oraz sporządzanie i dystrybucja roztworów neutralizujących.

W skład strukturalny ChrZA wchodzi:

- dowództwo ChrZA;
- grupa operacyjna;
- patrol powietrznego rozpoznania skażeń;
- grupa zbioru danych;
- oddział ratownictwa, który tworzą:
 - grupa wojsk chemicznych,
 - grupa wojsk inżynieryjnych,
 - grupa wojskowej służby zdrowia.

Zasadniczym elementem grupy wojsk chemicznych jest Wojskowa Grupa Specjalistów Ratownictwa Chemicznego (WGSRChem), przeznaczona do wykonywania najtrudniejszych zadań w rejonie awarii chemicznej (wypadku radiacyjnego).

W skład grupy wchodzi specjalnie przeszkoleni ratownicy, specjaliści w zakresie obsługi sprzętu ratowniczego oraz pomocniczego sprzętu rozpoznania i likwidacji skażeń, wyposażeni w specjalistyczny sprzęt ochronny oraz sprzęt pomocniczy zapewniający realizację najważniejszych zadań ratowniczych.

W celu skutecznego reagowania na zagrożenia ze strony niebezpiecznych substancji, terytorium kraju podzielono na następujące strefy odpowiedzialności, obejmujące województwa:

- ChrZA POW – warmińsko-mazurskie, podlaskie, mazowieckie, zachodnio-pomorskie, pomorskie, wielkopolskie i kujawsko-pomorskie,
- ChrZA ŚOW – lubuskie, dolnośląskie, opolskie, śląskie, łódzkie, małopolskie, świętokrzyskie, podkarpackie i lubelskie,
- ChrZA MW RP – rejon wybrzeża Morza Bałtyckiego.

Ad. d) W Siłach Zbrojnych RP organem powołanym do prowadzenia **monitoringu sytuacji epidemiologicznej** i zabezpieczenia przeciwepidemicznego oraz przeciwepizootycznego jest Wojskowa Inspekcja Sanitarna.

Podmiotami realizującymi zadania Wojskowej Inspekcji Sanitarnej są Wojskowe Ośrodki Medycyny Prewencyjnej (WOMP) w Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Modlinie i Wrocławiu. WOMP wykonują swoje zadania w stosunku do wszystkich jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej oraz przez niego nadzorowanych, znajdujących się w rejonach odpowiedzialności ośrodków, które są określone w oparciu o podział administracyjny kraju na województwa i są to:

- WOMP w Bydgoszczy – kujawsko-pomorskie, łódzkie i wielkopolskie oraz powiat drawski,
- WOMP w Gdyni – pomorskie i zachodniopomorskie, z wyłączeniem powiatu drawskiego oraz okręty Marynarki Wojennej,
- WOMP w Krakowie – lubelskie, małopolskie, podkarpackie i świętokrzyskie,
- WOMP w Modlinie – mazowieckie, podlaskie i warmińsko-mazurskie,
- WOMP we Wrocławiu – dolnośląskie, lubuskie, opolskie i śląskie.

W skład każdego WOMP wchodzi mobilny (posiada własny pojazd specjalny) Zespół Rozpoznania Biologicznego (ZRB), który składa się z¹²: epidemiologa; lekarza weterynarii/epizootycjologa; mikrobiologa; toksykologa, technika – kierowcy.

Zadaniem ZRB jest pobieranie próbek materiału zakaźnego bądź podejrzanego, jego zabezpieczenie i dostarczenie do odpowiedniego laboratorium (WOMP, większe laboratoria szpitalne, wojewódzkie stacje sanepid). ZRB posiada możliwości wstępnej identyfikacji obecności czynników biologicznych wywołujących:

¹² Plan działań przeciwepidemicznych – wprowadzony rozkazem Szefa Sztabu Generalnego nr 508 z 21.12.2002 r.

wąglika, cholere, gorączkę Q, tularemię, brucelozę, salmonellozę i zespół choroby wywołany przez bakterie E. Coli 157H7.

Zespoły Zdrowia Środowiskowego (ZZŚ) to kolejne mobilne (również wyposażone w pojazd specjalny) nowo formowane etatowe moduły WOMP. Ich podstawowym zadaniem jest określanie prawdopodobieństwa wystąpienia oraz ocena podatności wojsk własnych i środowiska cywilnego na naturalne czynniki zagrożeń epidemicznych i atak biologiczny poprzez zbieranie i przetwarzanie informacji m.in. o:

- sytuacji epidemiologicznej i stanie bezpieczeństwa epidemiologicznego w rejonie odpowiedzialności,
- stanie szczepień ochronnych w siłach zbrojnych i populacji cywilnej,
- dostępności indywidualnych i zbiorowych środków ochrony,
- stanie sanitarno-higienicznym wojsk i populacji cywilnej,
- możliwości detekcji i identyfikacji użytego czynnika,
- przemieszczaniu się wojsk własnych i migracji populacji cywilnej.

Kolejnymi nowo formowanymi elementami strukturalnymi WOMP są Medyczne Zespoły Toksykologiczne (MZT). Będą one stanowiły fachowe zabezpieczenie na wypadek masowych zatruc – stosownie do rejonów odpowiedzialności. Członkowie Zespołu będą zapewniać konsultacje w zakresie wykonywania pełnego zestawu badań diagnostycznych oraz pełne zabezpieczenie terapeutyczne, posługując się komputerową bazą wspomagającą diagnostykę i leczenie ostrych zatruc. W skład MZT wchodzi: *lekarz toksykolog, lekarz anesteziolog, lekarz internista/nefrolog, analityk kliniczny (ze specjalnością analizy toksykologicznej), pielęgniarka, technik analityk.*

Przewiduje się, że będą to również zespoły mobilne, wyposażone w pojazd specjalny służby zdrowia.

Ponadto niektóre Szpitale Wojskowe posiadają oddziały obserwacyjno-zakaźne. W chwili obecnej tylko w pięciu szpitalach wojskowych funkcjonują oddziały obserwacyjno-zakaźne. Przewiduje się w razie takich potrzeb zorganizowanie w szpitalach wojskowych oddziałów obserwacyjno-zakaźnych z sektorami do obserwacji, rozpoznawania i leczenia chorób zakaźnych szczególnie niebezpiecznych.

Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii (WIHiE) w chwili obecnej funkcjonuje, jako samodzielna jednostka badawczo-rozwojowa, która jest nadzorowana przez Ministra Obrony Narodowej. Do jego podstawowych zadań należy:

- uczestnictwo w dochodzeniach epidemiologicznych oraz w likwidacji zachorowań masowych lub przebiegu nietypowym, stanowiącym zagrożenie dla środowiska,
- doskonalenie systemów i metod wykrywania szkodliwych dla człowieka skażeń i zakażeń oraz innych zanieczyszczeń środowiskowych czynnikami biotycznymi i abiotycznymi ze szczególnym;
- uwzględnieniem pola walki i ataku terrorystycznego,
- udziału w zwalczaniu nadzwyczajnych zagrożeń środowiskowych, w tym również w ramach międzynarodowych systemów bezpieczeństwa,

- pełnienie zadań ośrodka referencyjnego i jednostki wiodącej w skali SZ RP w ochronie przed bronią biologiczną oraz określonych działach ochrony radiologicznej i toksykologii, a także w stosunku do laboratoriów i pracowni Wojskowych Ośrodków Medycyny Prewencyjnej.

Zespół Epidemiologiczny ds. Chorób Infekcyjnych w SZ RP – jest elementem funkcjonalnym WIHiE, który realizuje zadania Wojskowej Inspekcji Sanitarnej. Zespół ten, prowadzi stały monitoring i analizę sytuacji epidemiologicznej w skali całych SZ RP.

Ośrodek Diagnostyki i Zwalczania Zagrożeń Biologicznych w Puławach jest integralną częścią WIHiE i współuczestniczy w funkcjonującym w SZ RP systemie wykrywania skażeń, w tym zwłaszcza biologicznych oraz prowadzi badania wpływu szkodliwości środowiskowych w aspekcie zagrożeń dla SZ RP, a także współpracuje w doskonaleniu systemów i metod wykrywania, a także przeciwdziałania skutkom zakażeń i skażeń biologicznych. Posiada specjalistyczne laboratorium 3 klasy bezpieczeństwa biologicznego (BSL-3), które jest zdolne do prowadzenia pełnej detekcji i identyfikacji czynników zagrożeń biologicznych, zgodnie z wymogami i procedurami NATO.

Oprócz BSL-3 posiada 5 laboratoriów i stanowisk 2 klasy bezpieczeństwa biologicznego (BSL-2). Takie same stanowiska znajdują się też w Zakładzie Mikrobiologii i Epidemiologii WIHiE w Warszawie. Laboratoria o tej klasie bezpieczeństwa biologicznego (BSL-2) docelowo zorganizowane będą również w WOMP.

Ad. e) W Siłach Zbrojnych RP funkcjonuje **System Poszukiwania i Ratownictwa** definiowany jako użycie statków powietrznych, okrętów, jednostek transportu naziemnego oraz grup naziemnego poszukiwania w celu poszukiwania i ratowania rannych i rozbitków w sytuacjach zagrożenia ich życia oraz zdrowia na lądzie i na morzu (obrazuje to rys. 47). Do głównych zadań systemu należy:

- przyjmowanie i analiza informacji o zagrożeniu bezpieczeństwa załóg i pasażerów statków powietrznych oraz określanie stopnia zagrożenia,
- powiadamianie zainteresowanych instytucji o zaistniałym zagrożeniu,
- alarmowanie i kierowanie działaniem sił i środków "systemu", a także organizowanie współdziałania tych sił podczas akcji ratowniczej,
- dążenie do szybkiego odnalezienia miejsca rozbitków lotniczych lub ofiar katastrof morskich,
- udzielanie pomocy rozbitkom oraz osobom, które zostały uszkodzone w wyniku wypadku lotniczego lub morskiego,
- ewakuacja rozbitków z miejsca wypadku,
- ratowanie mienia zagrożonego na skutek awarii lotniczej lub morskiej.

Struktura organizacyjna System Poszukiwania i Ratownictwa:

- Ośrodek Koordynacji Poszukiwań i Ratownictwa Lotniczego (Warszawa),
- Podośrodki Koordynacji Poszukiwań i Ratownictwa Lotniczego (Bydgoszcz, Wrocław, Gdynia),
- Podośrodek Koordynacji Poszukiwań i Ratownictwa Morskiego (Gdynia),
- dyżurne służby operacyjne resortu ON,

- wojskowe organy służby ruchu lotniczego,
 - dyżurne statki powietrzne i okręty ratownicze,
 - jednostki ochrony przeciwpożarowej i jednostki transportu naziemnego.
- Poniżej na rysunku zaprezentowano rozmieszczenie sił reagowania kryzysowego wydzielanych ze składu Wojska Polskiego

Rys. 47. Wyspecjalizowane siły i środki utrzymywane w SZ RP w ramach reagowania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów szkoleniowych.

W akcjach ratowniczych na terenie Polski mogą brać udział specjalistyczne siły i środki sił zbrojnych państw NATO. W 1995 roku w system udzielenia pomocy włączono kraje Partnerstwa dla Pokoju, które mogą bezpośrednio prosić o pomoc w przypadku wystąpienia katastrof i klęsk na terenie ich kraju. W 1998 ministrowie krajów Euro-Atlantyckiej Rady Partnerstwa (EAPC) uzgodnili utworzenie Euro-Atlantyckiego Ośrodka Koordynacji Reagowania w Przypadku Katastrof (EADRCC) w kwaterze głównej NATO oraz utworzenie wielonarodowej jednostki (EADRU) aktywowanej w przypadku wystąpienia katastrof lub klęsk, struktury te pracują w trybie ciągłym¹³.

1 1.5. SYSTEMY UTRZYMANIA ŁADU I PORZĄDKU

Organizacja działań Policji w sytuacjach kryzysowych obejmuje obszary przedsięwzięć realizowanych w ramach wykonywania zadań ustawowych, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa społeczeństwu w sytuacjach przewidywanych zagrożeń oraz wystąpienia ich skutków, a także zadań realizowanych w ramach prowadzenia działań na potrzeby konkretnej sytuacji kryzysowej.

¹³ L. Falecki, *Udział specjalistycznych sił i środków Wojska Polskiego w działaniach ratowniczych*, [w:] II Konferencja „Zarządzanie Kryzysowe”, Szczecin 2004, s.421–48.

Z punktu widzenia przeznaczenia Policji sytuacją kryzysową mogą być: *poważne zakłócenia porządku publicznego spowodowane np. protestami społecznymi, agresywnym zachowaniem się kibiców drużyn piłkarskich lub też zagrożenia wynikające z długotrwałych pościgów za uzbrojonymi sprawcami przestępstw, konsekwencjami naruszenia prawa towarzyszącym katastrofom naturalnym i awariom technicznym. Inną grupą przyczyn mogących wywołać sytuację kryzysową są zagrożenia bezpieczeństwa obywateli (np. terroryzm, epidemie) lub zagrożenia porządku konstytucyjnego.*

Policyjny system zarządzania kryzysowego stanowi część składową systemu zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych i jest zbudowany według następujących zasad:

- na zdarzenie reaguje zawsze najniższy kompetentny poziom,
- scentralizowany jest kierunek działania i koordynacja, natomiast zdecentralizowane jest reagowanie na zagrożenia,
- obowiązuje jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność, realizowane przy pomocy ogniw doradczych (sztabów),
- podstawą działania są przygotowane plany reagowania (procedury postępowania),
- uwzględniające możliwe zagrożenia i sposoby działania.

Dotychczas funkcjonujący model zarządzania w policyjnych sytuacjach kryzysowych został zbudowany w latach 1998–1999, stosownie do ówczesnie występujących i zidentyfikowanych zagrożeń bezpieczeństwa. System ten opiera się na następujących elementach:

- prawnych (przepisy i procedury postępowania),
- organizacyjnych (przyjęte poziomy prowadzenia działań),
- sztabach (ogniwa wspomagające dowodzenie),
- informacyjnych (służby dyżurne i analiza zagrożeń),
- szkoleniowych (szkolenia doskonalące i ćwiczenia sztabowe).

Konstruując model zarządzania Policji w sytuacjach kryzysowych kierowano się podstawowymi regułami organizacji tej formacji, do których zaliczyć można zasady: jednolitości, hierarchicznego podporządkowania, oparcia podstawowej struktury organizacyjnej na administracyjnym podziale terytorialnym państwa, sprawnego działania i fachowości.

Podstawowymi dokumentami normującymi kwestie organizacji działań Policji w warunkach zagrożeń są dwa akty prawne Komendanta Głównego Policji:

- zarządzenie nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 listopada 2000 r. „w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego”;
- zarządzenie nr Pf 21/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2000 roku „w sprawie gotowości do działań i alarmowania w jednostkach Policji”.

Dopełnieniem tych przepisów jest katalog modelowych procedur postępowania wobec zdarzeń, które potencjalnie noszą duże ryzyko wystąpienia kryzysu: „impres masowych, zgromadzeń publicznych, pościgów, katastrof naturalnych i awarii technicznych oraz innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska”¹⁴.

Skuteczność działań podczas najbardziej ekstremalnych sytuacji kryzysowych zapewnia elastycznie oraz wielowariantowo przygotowany system kierowania jednostkami Policji. Przyjęty w Policji model reakcji na zagrożenie obejmuje w zależności od potrzeb:

- działania policyjne na poziomie – **interwencji**,
- działania policyjne na poziomie – akcji policyjnej,
- działania policyjne na poziomie – operacji policyjnej.

Wobec większości zdarzeń działanie zaczyna się i kończy na poziomie „**interwencji**”, realizowanej siłami znajdującymi się aktualnie w dyspozycji dyżurnego komisariatu lub komendy powiatowej (miejskiej) Policji.

W przypadku wystąpienia nagłego zdarzenia, w odniesieniu, do którego nie jest możliwe podjęcie skutecznych działań na poziomie „interwencji” przy użyciu dostępnych niezwłocznie sił i środków, w trybie alarmowym (maksymalnie w czasie do 3 godzin) uruchamiane są odwodowe siły komendy powiatowej (miejskiej), które to działania przyjmują formę „akcji policyjnej”, Akcją policyjną dowodzi komendant lub wyznaczony przez niego policjant. Komendant wojewódzki Policji monitoruje sytuację.

W razie przedłużającej się interwencji lub akcji z jednoczesną koniecznością użycia dodatkowych sił lub środków, względnie zorganizowania specjalnego zaplecza logistycznego, komendant wojewódzki (stołeczny) Policji lub odpowiednio, Komendant Główny Policji organizuje „operację policyjną”. Operacją policyjną dowodzi komendant lub wyznaczony przez niego policjant, ponoszący bezpośrednią odpowiedzialność za skutki podjętych decyzji.

Wyodrębnione trzy poziomy organizacji działań odpowiadają hierarchicznej organizacji Policji i szczeblom administracji publicznej. Zaletą wprowadzonych regulacji jest uporządkowanie problematyki kierowania i dowodzenia, zarówno w czasie działań planowych, prowadzonych w sytuacji stabilnej, jak i w warunkach sytuacji kryzysowych.

W warunkach sytuacji kryzysowej na szczeblu Komendy Głównej Policji ogniwem pozyskiwania i przetwarzania informacji jest **Centrum Operacyjne Komendanta Głównego Policji**, które dysponuje niezbędnymi narzędziami informatycznymi oraz strukturami dostarczania i przetwarzania informacji policyjnej.

Zabezpieczenie logistyczne działań Policji w sytuacjach kryzysowych nie odbiega w żaden sposób od reguł, jakie wykorzystuje się w warunkach innych niż sytuacja kryzysowa. Bez wątplenia inne będą priorytety tego zabezpieczenia, szczególnie w zakresie dotyczącym zaopatrywania i serwisu technicznego.

¹⁴ T. Wojtuszek, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Organizacja działań Policji sytuacjach kryzysowych*, [w:] *II Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”*, Szczecin 2004, s. 53–58.

Nie pozostawia wątpliwości fakt, że sytuacja kryzysowa wymusza konieczność zabezpieczenia logistycznego w pierwszej kolejności tych sił policyjnych, które realizują priorytetowe zadania, w następnej kolejności przewidywane do użycia od wody i kolejno pozostałe jednostki organizacyjne Policji. Rozszerzający się katalog współczesnych zagrożeń mogących spowodować sytuacje kryzysowe wymusza wprowadzanie nowych oraz doskonalenie istniejących rozwiązań organizacyjnych w działaniu struktur porządkowych.

Powinny one odnosić się zwłaszcza do prowadzenia stałych analiz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, większego niż dotychczas wykorzystania narzędzi informatycznych do opracowywania i transmisji danych na potrzeby operacji oraz prowadzenia treningów, ćwiczeń i szkoleń – w zakresie współdziałania z pozostałymi komponentami obrony cywilnej/zarządzania kryzysowego.

1 1.6. SYSTEMY ZABEZPIECZENIA GRANIC

Straż Graniczna (SG) została powołana Ustawą z 12 października 1990 r. jako jednolita umundurowana i uzbrojona formacja do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz do kontroli ruchu granicznego¹⁵.

Ustawodawca określił sześciomiesięczny termin jej zorganizowania. Ze względu na konieczność zachowania ciągłości realizacji zadań w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego do czasu zorganizowania Straży Granicznej i rozformowania Wojsk Ochrony Pogranicza, funkcjonowały równolegle dwie instytucje.

Jako samodzielna formacja odpowiedzialna za bezpieczeństwo granicy RP Straż Graniczna funkcjonuje od dnia 16 maja 1991 roku. Rozmieszczenie i strukturę organizacyjną jednostek organizacyjnych Straży Granicznej na obszarze kraju obrazuje poniższy rysunek. Po wstąpieniu Polski do UE i wejścia do układu Schengen SG od 21.12.2007 roku. (granice lądowe od 30.03.2008 r. lotniska) pełni zadania ochrony granicy unijnej. Jednostki SG z granicy zachodniej kraju pełnią zadania ochrony terytorium we współdziałaniu z Urzędem Celnym, Policją i inspekcją drogową w formie ruchomych patroli na wybranych trasach. Schemat SG oddaje rys. nr 48.




W ramach włączenia Straży Granicznej do ogólnopolskiego systemu ratownictwa w zakresie wsparcia organów administracji państwowej i samorządowej w zapobieganiu, przygotowaniu i likwidacji sytuacji kryzysowej (art.17 Ustawy o stanie klęski żywiołowej) w Straży Granicznej zaistniała potrzeba opracowania „planu działania w sytuacjach kryzysowych”, który uwzględniałby możliwie szeroki wachlarz zagrożeń oraz zadania dla struktur straży w sytuacjach zagrożeń klasyfikowanych jako kryzysowe¹⁶.

¹⁵ Ustawa o Straży Granicznej z 12.10.1990 r., Dz.U. Nr 78, poz. 462 z dn. 19.11.1990 r. z późn. zm.

¹⁶ M. Dombrowski, *Udział Straży Granicznej w ratownictwie podczas sytuacji kryzysowych*, [w:] *Materiały z II Konferencji Zarządzanie kryzysowe*, Szczecin 2004, s. 49–53.

Rys. 48. Struktura organizacyjna Straży Granicznej¹⁷

Legenda:

-  – Komenda Główna SG
-  – Komenda Oddziału SG
-  – Centralny Ośrodek Szkolenia SG
- CSSG – Centrum Szkolenia SG
- OTPS – Ośrodek Tresury Psów Służbowych SG

W myśl potrzeb współdziałania w ramach systemu ratownictwa katalog zagrożeń jest rozszerzony o możliwość zaistnienia zdarzeń związanych z przestępstwami granicznymi tj.: przekroczeniami granicy państwowej wbrew przepisom przez osoby indywidualne i zorganizowane grupy, nielegalnym przewozem samochodów, przemytem narkotyków i towarów objętych podatkiem akcyzowym oraz z blokadami przejść granicznych.

Po przeanalizowaniu zagrożeń w celu sprawnego i właściwego koordynowania działań reagowania kryzysowego na obszarze odpowiedzialności służbowej w poszczególnych oddziałach SG przyjęto następujące założenia do realizacji.

1. W wypadku powstałej sytuacji kryzysowej nawiązuje się i utrzymuje pełną współpracę (współdziałanie) pomiędzy wszystkimi uczestnikami reagowania kryzysowego tj. służbami ratowniczymi, organami administracji rządowej i samorządowej, organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym i ludnością z obszarów dotkniętych katastrofą.
2. W zależności od zasięgu i przebiegu kryzysu siły i środki Oddziały Straży Granicznej mogą brać udział w następujących przedsięwzięciach:
 - ostrzeganie, powiadamianie i alarmowanie,
 - ratowanie ludności,
 - zapewnienie bezpieczeństwa ludności i porządku prawnego,
 - informowanie ludności,
 - zabezpieczenie mienia,
 - pomoc humanitarna.

¹⁷ <http://www.strazgraniczna.pl>.

Oddziały Straży Granicznej mogą wydzielać siły i środki dla potrzeb ratowniczych, a także w celu minimalizacji skutków kryzysu, stosując jako podstawową zasadę priorytetu dla realizacji zadań ustawowych, jakimi są ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego. Zakres reagowania kryzysowego, w jakim funkcjonują struktury Straży Granicznej można zakwalifikować w zależności od obszaru działania na szczebel centralny i szczebel wojewódzki (lokalny).

W przypadku wystąpienia zagrożenia kryzysowego na terenie kraju obejmującego swym zasięgiem rejon odpowiedzialności więcej niż jednego oddziału Straży Granicznej (np. powódź) na podstawie decyzji szefa Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Komendant Główny Straży Granicznej uczestniczący w pracach rządowego zespołu i poprzez powołany sztab kryzysowy w Komendzie Głównej SG koordynuje działania w podległych oddziałach. Celem koordynacji działań jest:

- zapewnienie właściwego poziomu realizacji zadań ustawowych w zakresie ochrony, granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego,
- przeciwdziałanie skutkom zagrożeń,
- minimalizacja lub likwidacja skutków sytuacji kryzysowej,
- wspieranie działań oddziału SG uczestniczącego w pracach w zwalczaniu skutków kryzysu siłami innych oddziałów straży,
- udzielenie pomocy innym organom w prowadzeniu działań ratowniczych.

Uruchomienie procedur reagowania kryzysowego w Oddziałach SG determinowane jest uzyskaniem informacji o potrzebie podjęcia działań dotyczących reagowania kryzysowego na szczeblu oddziału. Instytucjami, które informują służbę dyżurną Oddziałów SG o możliwościach powstania zagrożenia lub zaistnieniu zdarzenia są:

- Komenda Główna Straży Granicznej,
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego,
- służby dyżurne Straży Pożarnej, Policji, dyspozytorzy z Centrów Powiadomienia Ratunkowego, służby dyżurne innych instytucji,
- w niektórych przypadkach media.

Decyzję o uruchomieniu procedur podejmuje Komendant Oddziału SG na polecenie Komendanta Głównego Straży Granicznej w przypadkach:

- Wystąpienia sytuacji kryzysowej, której likwidacją i koordynacją zajmować się będzie Sztab Kryzysowy Straży Granicznej w Komendzie Głównej SG,
- W razie konieczności udzielenia pomocy, na zapotrzebowanie Wojewody, powiatowi (powiatom) dotkniętemu katastrofą (klęską żywiołową).

W zależności od sytuacji, procedury uruchamiane są w pełnym zakresie lub tylko w części niezbędnej do skutecznego reagowania na określone zdarzenie (sytuację). Zadania Oddziału Straży Granicznej wykonywane w sytuacjach kryzysowych można podzielić na poszczególne fazy realizacji:

- faza przygotowania,
- faza planistyczno-organizacyjna,
- faza wykonawcza,
- faza końcowa.

W celu jak najszybszego reagowania i ograniczenia skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej zawczasu przygotowane są procedury postępowania i podpisane porozumienia z różnymi instytucjami uczestniczącymi w reagowaniu kryzysowym (np. „Porozumienie pomiędzy Komendantem Wojewódzkim Policji i Komendantem Oddziału SG”).

W Oddziałach SG opracowano procedury postępowania w wypadku zaistnienia różnych sytuacji kryzysowych i uzgodniono zakres współdziałania z odpowiednimi komórkami w Urzędach Wojewódzkich i Komendą Główną SG. Do najbardziej istotnych ze względu na wypełnianie zadania są:

- zagrożenia masową migracją,
- zagrożenia blokadami dróg (przejść granicznych) przez duże, agresywne zgromadzenia ludzi,
- zagrożenia spowodowane katastrofą naturalną, wywołaną przez siły przyrody lub awarią techniczną,
- zagrożenia atakiem terrorystycznym,
- zagrożenia z użyciem środków chemicznych lub radiologicznych,
- zagrożenia biologiczne oraz bioterroryzm.

Z powyższego można wywnioskować, że Straż Graniczna, przygotowana jest do udziału w ratownictwie podczas sytuacji kryzysowych w takim stopniu, na jaki pozwala posiadany sprzęt i wyposażenie. Funkcjonariusze odpowiedzialni za realizację zadań w trakcie udziału Straży Granicznej w ratownictwie podczas sytuacji kryzysowych uczestniczą w szkoleniach, treningach i ćwiczeniach wewnątrz resortowych, a także we wspólnych przedsięwzięciach z formacjami cywilnymi.

Przedstawiony powyżej opis zakresu działania poszczególnych służb państwa wskazuje, że mamy wiele instytucji odpowiedzialnych sektorowo za stan bezpieczeństwa obywatelskiego i organizację specjalistycznych działań ratowniczych w ramach systemu zarządzania kryzysowego kraju.

Powoduje to jednak pewne rozproszenie kompetencji i trudności w pełnej koordynacji działań tych służb, co jest wielkim mankamentem w organizowaniu nowoczesnego systemowego zarządzania kryzysowego na poziomie państwa.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Wymień zadania administracji państwowej i samorządowej w zakresie bezpieczeństwa cywilnego.
2. Podaj zadania ministerstw w zakresie planowania cywilnego.
3. KSR-G – zadania i organizacja.
4. Omów resortowe struktury ratownicze.
5. Podaj zadania wydzielonych sił z WP do zadań ratowniczych.
6. Omów zadania policji w sytuacjach zdarzeń kryzysowych.

ROZDZIAŁ 12.

PODSTAWY ZACHOWANIA SIĘ W SYTUACJACH ZAGROŻENIA

12.1. HISTORIA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

Ogólnie początki obrony cywilnej sięgają **I wojny światowej**. Pierwsze bomby zrzucone z samolotów wojskowych zostały 25 maja 1917 roku, (celem było portowe miasto brytyjskie Folkestone pod Londynem) a następnie Paryż, Piotrogród i Freiburg, uzmysłowiły ówczesnym strategom, że należy się liczyć z możliwością przenikania przeciwnika na głębokie zaplecza wojujących stron i niszczenia obiektów wojskowych oraz zadawania masowych strat ludności cywilnej.

Dlatego też w poszczególnych państwach już w czasie I wojny zaczęto tworzyć system obronny, chroniący wnętrze danego kraju. Francja, Wielka Brytania i Niemcy jako pierwsze zaczęły konkretyzować te zamiary, tworząc system zwany obroną przeciwlotniczą.

W okresie **międzywojennym** w większości państw europejskich dostrzegano konieczność szerokiego udziału społeczeństw w działaniach na rzecz obronności swoich krajów. Udział ten przybierał rozmaite formy (oprócz powszechnej, obowiązkowej służby wojskowej) najczęściej były to w formie przysposobienia wojskowego młodzieży oraz przygotowania społeczeństwa do obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej¹.

W Polsce międzywojennej umiejscowionej pomiędzy dwoma wrogimi państwami (Niemcy i ZSRR) dostrzegano konieczność tego typu przygotowań obronnych i w tym okresie zrobiono bardzo wiele by wychować społeczeństwo w duch patriotyzmu oraz przygotować je do funkcjonowania w systemie wojennym.

Najstarszą powszechną organizacją o charakterze przysposobienia obronnego była Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej (**LOPiP**) – działająca od **1923** roku, w której sam personel kierowniczy liczył **70** tys. ludzi. Organizacja ta za cel swojego działania stawiała organizację szkoleń w zakresie biernej obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, organizację struktur ostrzegania, organizowania zaplecza i schronów.

W **1926** roku z inspiracji Józefa Piłsudskiego utworzono wyspecjalizowaną instytucję do realizacji zadań masowego przysposobienia wojskowego i wychowa-

¹ K. Pindel, *Obrona Terytorialna w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1995, s. 83–97.

nia fizycznego – tak, że w styczniu **1927** roku powstał Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przeposobienia Wojskowego (**PUWFIPW**). Organizacja działała w ścisłej współpracy z: ministrem spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, wyznań religijnych i oświecenia publicznego.

Wydana instrukcja regulowała przeposobienie wojskowe w zakresie: wychowania obywatelskiego, wychowania wojskowego, wychowania fizycznego i wyszkolenia wojskowego. Prowadzone szkolenia i ich zakres były dostosowane do grup wiekowych: młodzieży szkolnej, młodzieży akademickiej, młodzieży pozaszkolnej, przedpoborowych, rezerwistów, kobiet i innych kategorii.

Ponadto przeposobieniem obronnym zajmowały się inne organizacje o charakterze społecznym, patriotycznym, środowiskowym i młodzieżowym, jak:

- Federacja Polskich Związków Obrońców Ojczyzny,
- Związek Strzelecki,
- Związek Harcerstwa Polskiego,
- Przeposobienie Wojskowe Kolejowe,
- Przeposobienie Wojskowe Pocztowe,
- Przeposobienie Wojskowe Leśne,
- Przeposobienie Wojskowe Konne.

W **1936** roku powstały Junackie Hufce Pracy – gdzie oprócz pracy realizowano zadania sportowo-obronne przeposabiające młodzież do służby wojskowej. Utworzono łącznie **18** batalionów w sile ok. **10** tys. junaków.

Inną rolę odgrywały związki kombatanckie, które swoją działalność koncentrowały na wychowaniu patriotycznym, kultywowaniu tradycji wojskowych i obchodów rocznic patriotycznych, podtrzymywania więzi koleżeńskich, były to:

- Związek Powstańców Wielkopolskich,
- Związek Powstańców Śląskich,
- Związek Oficerów Rezerwy,
- Ogólny Związek Podoficerów Rezerwy,
- Związek Rezerwistów.

Przy Związku Powstańców Śląskich (**30157** członków) działała Młodzież Powstańcza, której koła zrzeszały ok. **10** tys. młodzieży. Ponadto w szkołach – szczególnie na obszarze Śląska działały hufce szkolne Przeposobienia Wojskowego.

Innym osiągnięciem wychowania obronnego było utworzenie prężnej organizacji dla młodzieży akademickiej pn. Legia Akademicka (**1938** rok), gdzie obowiązywały regulaminy wojskowe, kadra pochodziła zaś ze służby czynnej.

W **1938** roku Ustawa o powszechnym obowiązku wojskowym nadawała kobietom prawa do uczestnictwa w służbach pomocniczych, tj. w służbie przeciwlotniczo-gazowej, wartowniczej, łączności, technicznej, przeciwpożarowej, zdrowia, transportowej, biurowej. Na początku było zarejestrowanych **35** tys. członkiń i uczestniczek przeposobienia wojskowego.

W **1939** roku ustanowiono dla kobiet masową organizację pod nazwą Pogotowie Społeczne Przeposobienia Wojskowego Kobiet, które stawiało sobie za cel masowe przygotowanie kobiet do zadań obronnych kraju.

Innym rozwiązaniem mającym na celu poprawę obronności było utworzenie oddziałów Obrony Narodowej, o charakterze oddziałów obrony terytorialnej, które za cel stawiały sobie wychowanie patriotyczno-wojskowe oraz rozładowanie bezrobocia wśród młodzieży – łącznie do wiosny 1939 roku utworzono oddziały w liczbie 38 batalionów².

O skali skuteczności przygotowania patriotycznego i gotowości do poświęceń społeczeństwa w obronie kraju świadczą zacięte walki struktur militarnych we wrześniu 1939 roku i skala rozbudowanej następnie największej konspiracji w Europie – państwa podziemnego w czasie wojny i po okresie wojennym.

W latach 1939–1990 problematyka w zakresie wychowania obronnego była realizowana w różnych formach. W okresie wojny jako samoobrony ludności, a po wojnie przez specjalne instytucje oświatowe i wiele organizacji społecznie użytecznych o profilu obrony cywilnej. Najogólniej okres ten można podzielić na lata:

1. **1939–1945 Samoobrona ludności w czasie wojny i okupacji.** Był to okres, kiedy społeczeństwo korzystając z systemu ostrzegania okupanta samorzutnie organizowało sobie w grupach sąsiedzkich system ukryć przed nalotami ze strony aliantów.. Elementy systemu obrony cywilnej (opieka medyczna, gaszenie pożarów, odgruzowanie zasypanych) rozbudowane były w Warszawie podczas Powstania Warszawskiego – 1944 roku.
2. W latach 1945–1964 zadania związane z obroną cywilną realizuje Sztab Obrony Cywilnej Kraju w ramach struktur MON, który organizuje i nadzoruje ogniwa – Terenowej Obrony Przeciwlotniczej (TOPL) oraz ośrodki szkoleniowe – Centralny Ośrodek Wyszkożenia TOPL i ośrodki szkolenia na poziomie województw (zlikwidowane w 2000 roku). Organizacja ta działała w okresie, kiedy obrona cywilna miała głównie charakter obrony przeciwlotniczej i obrony przeciwchemicznej (ochrona przed bronią masowego rażenia – ABC).

Państwo Polskie będące w orbicie wpływów ZSRR musiało realizować system obrony cywilnej wg wymagań głównie „zimnej wojny” i zagrożeń, jakie niesły z sobą dla naszego kraju konflikty zbrojne – koreański (lata 1950–1953), sueski (1956), kubański (18–28.10.1962).

Oprócz struktur TOPL tematyka obrony cywilnej realizowana była przez inne organizacje użyteczności społecznej:

- Liga Obrony Kraju,
- Związek Harcerstwa Polskiego,
- Polski Czerwony Krzyż,
- PTTK,
- Związek Ochotniczych Straży Pożarnych,
- Aeroklub Polski,
- Towarzystwo Wiedzy Obronnej³,

² Centralne Archiwum Wojskowe, Akta Oddziału I Sztabu Głównego Wydz. Org. Mob, Zarządzenie w sprawie wykonania alarmu bojowego przez jednostki Obrony Narodowej, L. dz. 25/mob. I z 25.08.1939 r.

³ *Przygotowanie obronne społeczeństwa...*, s. 140–147.

3. W latach **1964–1973** – powstała i działała Powszechna Samoobrona (**PS**) realizująca zadania o poszerzonym charakterze związanym z zapewnieniem szeroko rozumianego bezpieczeństwa ludności. Obrona cywilna nabiera charakteru paramilitarnego i jest realizowana przez struktury zakładowe i administracyjne. Do zadań realizowanych przez obronę cywilną dochodzą zadania związane ze zwalczaniem klęsk żywiołowych, katastrof przemysłowych i transportowych.

Oprócz Powszechnej Samoobrony tematyka obrony cywilnej realizowana była przez inne instytucje i organizacje.

4. Od **1973 roku** – powstaje i działa Obrona Cywilna (**OC**) we współczesnym już charakterze szeroko rozumianego bezpieczeństwa ludności, ochrony jego dóbr materialnych i niematerialnych. Potęgujące się zagrożenia naturalne (siły przyrody) i wywołwane przez człowieka (katastrofy przemysłowe, drogowe i terroryzm) powodują komplikowanie się akcji ratowniczych, wymagających użycia wielu służb i skoordynowania ich działania na obszarze gminy, województwa, kraju.

Powstało zapotrzebowanie na model dowodzenia akcjami ratowniczymi – często bardzo rozległymi o znamionach kryzysu, które mogły przynieść wielkie straty osobowe i materialne.

Oprócz działań Obrony Cywilnej tematyka w zakresie wychowania obronnego (obrony cywilnej) realizowana była głównie przez instytucje i organizacje wymienione powyżej.

W szkolnictwie do **1986** roku realizowano program Przynależności Obronnej, którego zakres był bardzo różny w zależności od szczebla nauczania:

- w szkołach podstawowych było to **38–76** godzin,
- w zasadniczych szkołach zawodowych **38–76** godzin,
- w szkołach średnich **144–172** godzin lekcyjnych⁴.

W 1992 roku program nauczania obronnego ograniczono do szkół ponadpodstawowych z programem obejmującym **76** godzin – po 1 tygodniowo w I i II klasie. Program jest nadzorowany i realizowany przez cywilnych pracowników MEN.

5. W **1996** roku Sztab Obrony Cywilnej Kraju przekształcił się w Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju i został przekazany organizacyjnie z Ministerstwa Obrony Narodowej do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

W **1999** roku Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju stał się Urzędem Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności⁵. Uchwalane ustawy prawne w zakresie zarządzania kryzysowego wprowadzają elementy współdziałania pomiędzy specjalistycznymi służbami ratowniczymi podczas działań kryzysowych (ratowniczych). Bazą szkoleniową dla specjalistów zarządzania kryzysowego są Szkoły Aspirantów Pożarnictwa i Szkoła Główna Straży Pożarnej – gdzie realizuje się szkolenie kadr obrony cywilnej.

⁴ *Ibidem*, s. 146–149.

⁵ Były to rozwiązania doraźne spowodowane m.in. wydarzeniami powodziowymi z 1997 roku – tworzone struktury miały umocowanie prawne w szeregu aktów prawnych.

W latach **2000–2001** obowiązki Szefa Obrony Cywilnej przejął Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Obecnie obowiązki te pełni członek kierownictwa MSWiA w randze Podsekretarza Stanu.

Od kwietnia 2007 roku na szczeblu kraju powołane zostało Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, którego główne zadania sprowadzały się do zapewnienia warunków efektywnego kierowania kryzysowego dla Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁶.

Ponadto w kraju istnieje szereg organizacji i stowarzyszeń społecznych, które w swoich zakresach działań statutowych realizują wychowanie obronne, są to:

1. **Organizacje młodzieżowe:** ZHP (**400** tys. członków), ZHR (**30** tys. członków), Związek Strzelecki „Strzelec” (**8** tys. członków), Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” (**2** tys. członków), Związki; Spadochroniarzy, Radioorientacji, Krótkofalowców, oraz stowarzyszenia i kluby „Survivalowe (ok. **2** tys. członków).
2. **Stowarzyszenia kombatanckie:** Związek Kombatantów RP i Byłych Więźniów Politycznych, Światowy Związek Żołnierzy AK, Związek Inwalidów Wojennych, Związek Ociemniałych Żołnierzy oraz ponad **100** lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich stowarzyszeń związanych z tradycjami historycznymi.
3. **Stowarzyszenia środowiskowe, regionalne i twórcze:** są w mniejszym stopniu związane z problematyką wychowania obronnego, niemniej jednak w swoich statutowych działaniach wychowują młodzież w tężyznie fizycznej, w duchu poszanowania tradycji lokalnych i patriotyzmu – mogą więc spełniać bardzo ważną rolę w promocji wychowania obronnego, które pozwoli uniknąć wielkich strat osobowych i materialnych⁷.

12.2. ZACHOWANIE SIĘ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Sposób naszego zachowania się w sytuacjach zagrożenia winien być spójny z rodzajem tegoż zagrożenia i sytuacją w jakiej się osobiście znajdujemy. Podobnie w przypadku decydenta w podmiocie organizacyjnym zobowiązanego do podejmowania decyzji związanych z organizowaniem ochrony jego załogi, mienia i sposobu prowadzeniem akcji ratowniczych.

Podstawowe zasady zachowania się dla wszystkich są następujące, po sygnale alarmu o zagrożeniach okresu „W”, klęskach żywiołowych i zagrożeniu środowiska:

- zachowywać się spokojnie, przeciwdziałać panice i powszechnemu lękowi, ściśle wykonywać zarządzenia służb porządkowych, stosować się do zaleceń i informacji przekazywanych w komunikatach,
- nie zbliżać się do rejonu objętego klęską żywiołową i zagrożeniem środowiska,
- przebywając na terenie otwartym, opuścić zagrożony rejon, stosując się do poleceń zawartych w komunikatach przekazywanych za pomocą środków masowego przekazu (RTV) oraz przez ruchome środki nagłaśniające.

⁶ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26.04.2007 r., Dz.U. Nr 98 poz. 590/2007.

⁷ *Przygotowanie obronne społeczeństwa...*, s. 146–149.

Przebywając **w pomieszczeniach** – włączyć odbiornik radiowy lub telewizyjny na jedno z pasm lokalnych, zastosować się do przekazywanych w komunikatach poleceń.

Zagrożenia wojenne („W”)

A. ALARM POWIETRZNY – po sygnale alarmu powietrznego należy działać szybko, rozważnie i bez symptomów paniki.

Osoby znajdujące się **w domu** powinny:

- ubrać się, zabrać dokumenty osobiste, zapas żywności, indywidualne środki ochrony przed skażeniami, środki opatrunkowe oraz w miarę potrzeb i możliwości latarkę elektryczną, koc, odbiornik radiowy z zakresem fal UKF itp.,
- wyłączyć wszystkie urządzenia elektryczne i gazowe oraz wygasić ewentualny ogień w piecu,
- zamknąć okna i zabezpieczyć mieszkanie,
- zawiadomić o alarmie sąsiadów,
- niezwłocznie udać się do najbliższego schronu lub ukrycia.

Osoby znajdujące się **w miejscu publicznym** powinny:

- udać się do najbliższego schronu lub ukrycia,
- pomagać ukryć się słabszym, chorym i ułomnym,
- podporządkować się ściśle poleceniom organów i służb obrony cywilnej.

Prowadzący **pojazdy mechaniczne** – po usłyszeniu sygnału alarmu powietrznego winni zatrzymać je. Pojazdy należy ustawić tak, aby nie blokowały ciągów komunikacyjnych i wejść do ukryć. Obsługa pojazdów i pasażerowie udają się do najbliższego ukrycia. Osoby, które z jakichkolwiek przyczyn nie zdążyły udać się do budowli ochronnych, ukrywają się w zagłębieniach terenu lub za innymi trwałymi osłonami.

Alarm o zagrożeniu powietrznym może mieć charakter **nalotu lotniczego** lub **uderzeń raketowych**. Podczas zagrożenia powietrznego zastosowane mogą być środki rażenia konwencjonalne (bomby, ostrzeliwanie) lub środki masowego rażenia (masowej zagłady). Są to współczesne środki walki przeznaczone do rażenia organizmów żywych i częściowo sprzętu bojowego na ogromną skalę (masową – stąd nazwa) na wielkich obszarach.

Stosowany jest skrót: **broń ABC** (od pierwszych liter: atomowa, biologiczna, chemiczna) lub **broń NBC** (nuklearna, biologiczna, chemiczna).

Rodzaje broni ABC to:

- **broń jądrowa** – zwana też atomową lub nuklearną, rozróżniamy nw. generacje bomb atomowych,
 - **pierwsza generacja** – to bomby atomowe, zawierające uran lub pluton,
 - **druga generacja** – to urządzenia wybuchowe z busterem termojądrowym i dwustopniowe bomby wodorowe – z tych ostatnich bomba atomowa z inicjatorem eksplozji zawierającym tryt, implodując zapala drugi człon, w którym reakcja syntezy wyzwala największą część energii.
 - **trzecia generacja** – to przede wszystkim broń taktyczna o zwiększonej skuteczności, m.in. tzw. bomby czyste, neutronowe,

- **czwarta generacja** – wykorzystuje atomowe lub jądrowe procesy, które nie są objęte **Traktatem o Powszechnym Zakazie Prób z Bronią Jądrową**. Jej rozwój będzie oparty na ostatnich, fundamentalnych osiągnięciach nauki, a także na wyrafinowanych komputerowych technikach symulacyjnych. Broń ta, ze względu na znikomą promieniotwórczość, będzie mieć głównie zastosowanie taktyczne. Przyniesie także korzyści natury politycznej, ponieważ jej rozwój ograniczy się do krajów o wysokiej technologii⁸;
- broń biologiczna,
- broń chemiczna,
- broń radiologiczna,
- toksyczne środki przemysłowe.

B. ALARM O SKAŻENIACH – może być ogłaszany w związku z bezpośrednim zagrożeniem związanym z użyciem bojowych środków chemicznych lub toksycznych środków przemysłowych (TŚP) Po usłyszeniu sygnału alarmu o skażeniach należy:

- nie zbliżać się do oznakowanego lub podejrzanego rejonu skażenia lub awarii w zakładzie oraz do miejsca katastrofy, np. środki transportu materiałów chemicznych (wagony kolejowe, cysterny samochodowe),
- zachowywać się spokojnie, przeciwdziałać panice i lękowi, ściśle wykonywać zarządzenia służb porządkowych oraz stosować się do zaleceń i informacji przekazywanych w komunikatach.

Przebywając na **terenie otwartym**:

- zwrócić uwagę na kierunek wiatru (obserwować unoszące się dymy, parę),
 - opuścić zagrożony rejon (prostpadle do kierunku wiatru) stosując się do poleceń zawartych w komunikatach przekazywanych przez ruchome środki nagłaśniające
 - udać się do najbliższych budynków mieszkalnych lub publicznych
- Przebywając w **pomieszczeniach osoby**, które z jakichkolwiek przyczyn przed wystąpieniem skażeń nie zdążyły wyjść z rejonu zagrożenia powinny:
- włączyć odbiornik radiowy lub telewizyjny na jedno z pasm lokalnych, zastosować się do przekazywanych komunikatów i poleceń,
 - pozostać w pomieszczeniach, zamknąć i uszczelnić mokrym papierem lub szmatami drzwi, okna i otwory wentylacyjne, przebywać w miarę możliwości w pomieszczeniach środkowych,
 - osoby wyposażone w maski przeciwgazowe zakładają je,
 - do chwili odwołania alarmu lub zarządzenia ewakuacji nie opuszczają uszczelnionych pomieszczeń, nie przebywać w pobliżu okien i innych otworów wentylacyjnych,
 - powstrzymać się od spożywania posiłków, palenia tytoniu oraz prac wymagających wysiłku, a więc dużego zapotrzebowania na tlen,
 - wyłączyć wszystkie urządzenia elektryczne (oprócz radia i telewizora), wygasić wszystkie płomienie,

⁸ J. Kubowski, *Broń jądrowa Broń jądrowa – Fizyka, budowa, działanie, skutki, historia*, Warszawa 2008.

- do ochrony dróg oddechowych stosować zwilżoną w wodzie lub w wodnym roztworze sody oczyszczonej chusteczkę, tampon z gazy, ręcznik itp. Przebywając w obiektach **użyteczności publicznej** stosować się do poleceń ich kierownictwa.

Bojowe środki chemiczne dzielą się na:

- **środki duszące** – zwykle oparte na cyjankach, które na stałe wiążą żelazo hemu i blokują transport tlenu przez krew z płuc do tkanek, powodując tym szybkie obumieranie mózgu i innych kluczowych narządów człowieka na skutek niedotlenienia, co powoduje szybką śmierć; przykładem może być Cyklon B, czyli cyjanowodór – HCN (zastosowany przez wojska niemieckie podczas pierwszej wojny światowej).
- **środki parzące** – takie jak np. gaz musztardowy (iperyt), które powodują rozległe oparzenia skóry; środki te zwykle nie zabijają, powodują jednak całkowitą niezdolność do walki, masową panikę i konieczność udzielania pomocy masom poparzonych żołnierzy, co skutecznie dezorganizuje zaplecze wroga.
- **środki krztuszące** – takie jak chlor czy fosgen, które silnie podrażniają górne drogi oddechowe, powodując krztuszenie i wymioty; same w sobie nie są zbyt skuteczne i szybko zarzucono ich stosowanie, jednak są one stosowane w kompozycji z innymi środkami; ich efektywność wynika z faktu, że żołnierze narażeni na ich działanie nie są w stanie skorzystać z masek przeciwgazowych o ile nie założyli ich zanim środki te do nich dotarły; najczęściej są one stosowane w kombinacji ze środkami paralityczno-drgawkowymi.
- **środki paralityczno-drgawkowe** – takie jak np. tabun, sarin, cyklosarin, soman czy gazy VX, które działają na układ nerwowy człowieka jako silne neurotransmitery, lub odwrotnie, szybko blokujące działanie naturalnych neurotransmiterów; środki paralityczno-drgawkowe są najgroźniejszym i zarazem najskuteczniejszym bojowym środkiem trującym.
- **środki halucynogenne** i usypiające, zwane psychogazami – (takie jak LSD czy BZ), które również działają bezpośrednio na układ nerwowy człowieka, nie powodując jednak natychmiastowego zgonu lecz tylko czasową niedyspozycję uniemożliwiającą skuteczną walkę⁹.

Toksyczne środki przemysłowe (TŚP)

W przemyśle i gospodarce wykorzystuje się ponad **60** tysięcy różnych związków chemicznych, przy czym każdego roku przybywa średnio około 600 nowych. Wiele z nich wykazuje wysoką toksyczność lub silne działanie utleniające czy też wybuchowe i łatwopalne. Zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt ze strony tych substancji chemicznych jest duże, w wypadku awarii lub przypadkowego uwolnienia się ich w dużej ilości do atmosfery i do gleby.

Niektóre są bardzo trwałe i mogą dłużej czas utrzymywać wysokie stężenie, co może spowodować dostanie się ich do organizmu drogą pokarmową,

⁹ E. Croddy, C. Perez-Armentariz, J. Hart, *Broń chemiczna i biologiczna. Raport dla obywatela*, Warszawa 2003.

oddechową. Mogą być także wchłaniane przez skórę. Środki tego typu określa się mianem TSP – Toksycznych Środków Przemysłowych. Budowa chemiczna i toksyczne właściwości tych środków są tak różnorodne, że uniemożliwiają prostą klasyfikację.

Najczęściej klasyfikuje się je na podstawie objawów zatrucia. Większość z tych związków działa na błony śluzowe dróg oddechowych, spojówki i skórę. Wiele z nich oddziałuje na system nerwowy i niektóre organy wewnętrzne (akumulacja i degradacja).

W literaturze polskiej wymienia się przynajmniej **54** substancje, które ze względu na swoje specyficzne działanie mogą stworzyć szczególnie niebezpieczne zagrożenie dla ludności i środowiska w trakcie awarii. Do najgroźniejszych należą substancje takie, jak:

- **Trichlorek fosforu** – stosowany w syntezie barwników i nawozów fosforowych,
- **Dichlorek siarki** – stosowany w przemyśle cukrowniczym i syntezie barwników,
- **Izocyjanian metylu** – stosowany w syntezie insektycydów i poliuretanów,
- **Fosgen** – stosowany w syntezach leków i barwników,
- **Dinitrofenol** – stosowany do produkcji pestycydów i barwników,
- **Chloroetanol** – stosowany do produkcji tworzyw sztucznych,
- **Akrylonitryl** – stosowany do produkcji włókien sztucznych,
- **Siarkowodór** – stosowany do produkcji gumy oraz w papiernictwie i chłodnictwie.¹⁰

C. UPRZEDZENIE O ZAGROŻENIU SKAŻENIAMI I ZAKAŻENIAMI – jest ogłaszane w sytuacji potencjalnych zagrożeń skażeniami lub zakażeniami, które mogą się objawiać w postaci przemieszczających się obłoków lub rozwijać się, np. jako ogniska zakażeń biologicznych w bezpośredniej bliskości ostrzeganych rejonów, zamieszkałych przez ludność lub w których odbywa się hodowla dużej ilości np. trzody chlewnej, bydła, drobiu.

Po nadaniu przez środki masowego przekazu alarmu o zagrożeniu skażeniami lub zakażeniami należy:

- sprawdzić posiadane indywidualne środki ochrony,
- sprawdzić zabezpieczenie posiadanych zapasów żywności, wody, paszy,
- sprawdzić szczelność przygotowanych pomieszczeń dla ludzi i zwierząt,
- jeśli nie ma innych zaleceń, udać się do pomieszczeń ochronnych (ukryć),
- przestrzegać ogłaszanych zarządzeń porządkowych, ewakuacyjnych, sanitarnych oraz wykonywać polecenia organów i służb sanitarno-medycznych i OC.

D. ODWOŁANIE ALARMU – po usłyszeniu sygnału odwołania alarmu należy:

- opuścić schron (ukrycie) i swoje zachowania dostosować do zaleceń wydanych przez służby sanitarno-medyczne i OC,

¹⁰ <http://toksykologia.webpark.pl/bst.htm>.

- w przypadku wystąpienia **skażeń chemicznych** lub **biologicznych** poddać się osobiście odpowiednim (specjalistycznym) zabiegom sanitarnym,
- przeprowadzić dezaktywację (w przypadku **skażeń promieniotwórczych**) lub odkażanie (w przypadku skażeń chemicznych) żywności, sprzętu, zwierząt gospodarskich, paszy oraz pozostałego mienia,
- przewietrzyć dokładnie wszystkie pomieszczenia, szczególnie tam gdzie przebywają ludzie i zwierzęta hodowlane,
- przeprowadzić dezaktywację lub odkażanie odzieży, w której wykonywano wymienione uprzednio zabiegi, poddać się ponownie zabiegom sanitarnym,
- stosować się ściśle do poleceń organów obrony cywilnej,
- w przypadku zakażenia biologicznego stosować się ściśle do zasad profilaktyki przeciwepidemicznej, ustalonych przez jednostki służby zdrowia.

PRZYGOTOWANIE LOKALI, BUDYNKÓW MIESZKALNYCH GOSPODARCZYCH, ŻYWNOCI, PŁODÓW ROLNYCH I PASZ DO OCHRONY:

A. Przygotowanie mieszkania (pokoju, piwnicy) do ochrony przed skażeniami i zakażeniami – na wypadek alarmu o skażeniach lub uprzedzeniu o zagrożeniu skażeniami i zakażeniami każda rodzina powinna mieć tak przygotowaną piwnicę, pokój lub mieszkanie, aby stanowić one mogły ochronę przed oddziaływaniem na organizm ludzki opadu substancji promieniotwórczych, środków trujących (bojowych i przemysłowych) oraz niebezpiecznych dla zdrowia środków biologicznych¹¹.

Przystosowując na takie ukrycie mieszkanie (piwnicę, pokój) należy mieć na uwadze to, że jego podstawową cechą powinna być hermetyczność (szczelność) i możliwość zapewnienia w miarę potrzeby najprostszej wentylacji. W razie potrzeby należy wykonać następujące prace:

- uszczelnić okna odpowiednią taśmą lub watą a nawet okleić paskiem papieru (taśmą samoprzylepną); uszczelnić wszystkie drzwi i futryny.
- drzwi zewnętrzne obić kocem i w odległości 1–1,5 m zawiesić zastonę z koca (kołdry), aby stworzyć swego rodzaju „śluzę”,
- uszczelnić dokładnie wszystkie szpary, szczeliny, otwory kominowe, miejsca, w których przechodzą przewody wodociągowe, centralnego ogrzewania, kanalizacji itp.,
- zakleić szczelnie papierem kratki wentylacyjne – ale tak, by w razie potrzeby zapewnić wentylację pomieszczenia. Samoczynną właściwą wentylację mogą zapewnić otwory; nawiewny i wywiewny. Otwór wywiewny powinien być usytuowany 1,5–2 m nad otworem nawiewnym. W przewodzie nawiewnym można umieścić prosty filtr przeciwpyłowy – ramkę z rozpiętą wielowarstwową gazą, a poniżej specjalną kieszeń na zbieranie cząstek pyłu opadającego z filtra (gazy),

¹¹ Szczególnie cennymi doświadczeniami w zakresie indywidualnej ochrony rodzin są doświadczenia ludności Izraela z ostatnich konfliktów z Hezbollahem na pograniczu izraelsko-libańskim w 2006 r., na podstawie: Posted by Midvith on January 5, 2009, <http://www.izrael.badacz.org/historia/liban1.html>.

- podwyższać walory ochronne ukrycia, jeżeli jest ono na parterze lub w piwnicy – można wtedy wykonać obsypkę ziemią wokół zewnętrznych ścian budynku oraz zabudować lub osłonić workami z piaskiem otwory okienne, nieużywane otwory drzwiowe itp.

W mieszkaniu przygotowanym na ukrycie powinny także znaleźć się:

- odpowiedni zapas wody pitnej, żywności, przedmioty pierwszej potrzeby, worki plastikowe na odpadki,
- lekarstwa dla chorych, apteczka domowa, środki dezynfekcyjne, zapasowe oświetlenie, odbiornik radiowy na baterie itp.,
- sprzęt gaśniczy (np. gaśnica, koc, wiadro, piasek, łopata itp.),
- niezbędne przedmioty osobistego użytku.

Pamiętać należy o przygotowaniu oświetlenia zastępczego. Zalecane jest oświetlenie elektryczne (bateryjne, akumulatorowe). Lampy naftowe i świece, paląc się, zużywają dużo tlenu oraz zanieczyszczają powietrze dwutlenkiem węgla, dlatego ich używanie jest niewskazane.

Również nie wszystkie rodzaje gaśnic nadają się do użycia w ukryciach. Np. gaśnica halonowa wprowadza do atmosfery halon, który przy wdychaniu wykazuje szkodliwe działanie dla zdrowia, gaśnica śniegowa natomiast wprowadza do atmosfery bardzo dużo dwutlenku węgla. Z tego względu do gaszenia należy używać wody, koców gaśniczych, piasku, a jeżeli gaśnic – to pianowych lub wodnych.

B. Przygotowanie budynków gospodarczych do ochrony przed skażeniami i zakażeniami. Przedsięwzięcie to polega na zwiększeniu walorów wytrzymałościowych oraz właściwości ochronnych stodół, spichlerzy, komórek zawierających plony, obór i chlewni z bydłem i trzodą przede wszystkim przez ich uszczelnienie i uniemożliwienie przedostawania się środków skażenia i zakażenia do wnętrza. W okresie zagrożenia, na wezwanie obrony cywilnej, w budynkach gospodarczych, w miarę potrzeb, należy

- uszczelnić sufit warstwą z gliny, cementu lub wapna (2 wiadra wapna gaszonego, wiadro wody, 2 kg soli kuchennej) oraz zasypać piaskiem lub żwirem, część okien zamurować cegłami lub obić deskami z obu stron i wypełnić ziemią (torfem, trocinami), a pozostałe zaopatrzyć w izolacyjne okiennice lub zasłonić mocnym przezroczystym plastikiem,
- pozatykać gliną, pakułami szpary w konstrukcjach drewnianych,
- uszczelnić futryny i drzwi, od strony wewnętrznej zawiesić zasłonę z materiału, aby szczelnie przylegała do ram drzwi,
- zasłonić przewody (otwory) wentylacyjne workami z trocinami, sianem itp.,
- obsypać z zewnątrz ziemią ściany drewniane do wysokości okien albo w odległości 50–60 cm od ściany postawić ściankę z desek lub plecionkę z wikliny i przestrzeń między nimi zasypać ziemią. Nawet w pomieszczeniach nie hermetycznych można zapewnić kilkugodzinną ochronę przed przenikaniem do wnętrza niektórych środków trujących, jeżeli zamknięte okna i drzwi zasłoni-

my od wewnątrz brezentem, tkaniną workową lub inną tkaniną zamoczoną w wodnym roztworze sody.

Aby zapewnić zwierzętom bezpieczeństwo, należy także:

- przygotować wystarczający na **14** dni zapas wody i paszy zabezpieczonej przed skażeniem,
- wietrzyć uszczelnione obory (chlewnie): w lecie przy temperaturze do 20° C nie później niż co 34 godziny, w zimie przy temperaturze –20° C do –25° C od 34–90 godzin (dokładne informacje poda służba weterynaryjna),
- zapewnić budynkom gospodarczym ochronę przed pożarem (pas przeciwpożarowy, sprzęt ppoż. itp.).

C. **Sposoby zabezpieczenia żywności** – gwarancją izolacji żywności od środowiska zewnętrznego jest zastosowanie właściwych opakowań, ponadto opakowania ochronne mogą być następujące:

- **pyłoszczelne** z materiałów twardych. Mogą to być puszkki metalowe hermetyczne, które można dokładnie i szybko zmyć lub odkazić,
- **pyłoszczelne z tworzyw miękkich** – hermetyczne opakowania (worki, woreczki, torby itp.) z folii powlekanych, metalowych, tworzyw plastycznych i innych,
- **pyłoszczelne papierowe**, wielowarstwowe z wkładką parafinową lub z tworzyw sztucznych,
- **opakowania szklane** – słoje i butelki nie przepuszczające pary wodnej i gazu, umożliwiające przeprowadzenie ich sterylizacji.
- **opakowania drewniane** (sklejka, płyta pilśniowa) – skrzynki wyłożone pergaminem lub kilkoma warstwami papieru pakowego, a także beczki drewniane, hermetyczne beczki metalowe i z tworzyw sztucznych, zabezpieczające w należyty sposób żywność przed działaniem środków promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych,
- **w warunkach domowych** bardzo dobrym opakowaniem zbiorczym jest lodówka – hermetyczność lodówki można zwiększyć za pomocą dodatkowych osłon na lodówkę lub zasłon z folii/ceraty na każdej półce,
- można też do tego celu **przystosować szafkę, kredens** itp. lub szczelną piwnicę,
- wyjątkowo **trwałego i hermetycznego** opakowania wymagają takie produkty, jak: sól, cukier, kasza, mąka, przetwory owocowe i wszystkie produkty płynne, miękkie itp., gdyż w razie skażenia nie ma możliwości ich odkażenia.

D. **Sposoby zabezpieczenia wody** – sieć wodociągową zabezpieczać się będzie przez odcięcie poboru wody na okres niebezpiecznego skażenia w miejscu jej czerpania. Ponowny jej pobór nastąpi po ustąpieniu niebezpiecznego skażenia. W związku z powyższym należy:

- przygotować indywidualne zapasy wody pitnej (nieskażonej),
- zabezpieczyć indywidualne studnie kopane (szybowe) oraz ujęcia domowych studni wierconych (głębinowych, artezyjskich),

- wodę do celów konsumpcyjnych należy przechowywać w szczelnie zamkniętych szklanych, metalowych lub plastikowych pojemnikach.

Zabezpieczenie studni – studnie kopane (z kołowrotem) zabezpiecza się przez:

- wykonanie obudowy w postaci budki obitej papą lub blachą,
- uszczelnienie wierzchniej części cembrowiny,
- wykonanie w promieniu 1,5–2 m wokół studni utwardzonej powierzchni z cegieł, cementu lub asfaltu z niewielkim spadkiem na zewnątrz – zamiast cementu można ułożyć 50 cm warstwę gliny, a na niej 10–15 cm warstwę żwiru i piasku.

W studni kopanej (z ręczną pompą) należy dodatkowo uszczelnić wąż i przejście rury przez pokrywą studni sznurem smołowanym lub lepikiem, a pompę osłonić kapturem z materiału izolującego. Najprostszym sposobem zabezpieczenia studni abisyńskiej jest okrycie całej pompy workiem uszytym z materiału wodoszczelnego (ceraty, brezentu, plastiku). Kilkumetrowa warstwa ziemi powinna ochronić płytkie wody podziemne przed skażeniami.

E. **Sposoby zabezpieczenia płodów rolnych i pasz** – uprawy polowe w zasadzie będą pozostawione samoczynnemu odkażaniu. Skutki skażeń łagodzone będą odpowiednimi przedsięwzięciami agrotechnicznymi. W uprawach warzywnych należy wykorzystać do ochrony roślin tunele i przykrycia foliowe. Główny wysiłek należy skierować na ochronę przed skażeniami płodów rolnych i pasz już **zebranych**. Ziarno i pasze treściwe należy z zasady przechowywać w zamkniętych i uszczelnionych pomieszczeniach. Na okres opadania pyłu promieniotwórczego zamyka się także wentylację. Zboża i siano w stogach i stertach powinno być przykryte np. słomą nieprzeznaczoną na paszę, wikliną, brezentem, folią. Wokół stogów wykopuje się rowki odpływowe.

Rośliny okopowe oraz niektóre warzywa przechowuje się w kopcach przykrytych warstwą słomy i suchej ziemi (podobnie jak na okres zimowy). Najlepiej jednak przechowywać je w piwnicach. Kiszonka znajdująca się w silosach zamkniętych nie wymaga dodatkowego zabezpieczenia. Silosy odkryte należy uszczelnić. Funkcję ochronną pełnią także doły wyłożone folią i szczelnie przykryte.

POSTĘPOWANIE W REJONACH PORAŻENIA BRONIĄ MASOWEGO RAŻENIA, KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH I INNYCH ZAGROZEŃ

A. Największe zagrożenie życia ludzkiego występuje w tym rejonie bezpośrednio po **wybuchu jądrowym**. Jeżeli w momencie wybuchu ludzie znajdowali się w schronie, który nie został uszkodzony, powinni w nim pozostać do chwili otrzymania zezwolenia na wyjście. Po wyjściu ze schronu należy zwrócić uwagę na znaki ostrzegawcze, które do tego czasu mogą zostać roztawione przez specjalistyczne służby rozpoznania. Szczególną uwagę należy zwrócić na znaki informujące o skażeniu terenu. Przebywając w terenie skażonym, należy przestrzegać następujących zasad:

- skrócić do niezbędnego minimum czas przebywania,
- nie wzniecać kurzu, a zimą nie wnosić śniegu do pomieszczeń nieskażonych,
- nie brać do rąk żadnych przedmiotów,
- omijać kałuże wody,
- nie pić skażonej wody i nie spożywać skażonych produktów żywnościowych,
- nie opierać się o drzewa, ściany budynków itp.,
- zwracać uwagę na to, by nie zabrudzić, np. ziemią nieosłoniętych części ciała.

B. Po stwierdzeniu występowania **bojowych środków trujących** ludzie znajdujący się w pomieszczeniach lub budowlach ochronnych, które nie są hermetyczne, powinni założyć maski przeciwgazowe lub zastępcze środki ochrony dróg oddechowych. Osoby opuszczające te pomieszczenia lub osoby, które napad chemiczny zastał poza nimi, powinny założyć odzież ochronną lub zastępczą. W miarę możliwości należy jak najszybciej opuścić teren objęty skażeniami, w kierunku wskazanym przez odpowiednie służby obrony cywilnej i udać się do miejsca, gdzie przeprowadzone zostaną przez formacje OC zabiegi sanitarne i specjalne. Zwierzęta, które znalazły się na terenie skażonym środkami trującymi, muszą być również poddane odpowiednim zabiegom weterynaryjnym.

C. W przypadku, stwierdzenia **skażenia bakteriologicznego** określa się rejon skażenia, izoluje od otoczenia osoby przebywające w nim (kwarantanna), wprowadza stosowne ograniczenia i przystępuje do likwidacji ognisk broni biologicznej i skutków jej użycia. Do podstawowych obowiązków obywateli znajdujących się w rejonie objętym kwarantanną należy ścisłe przestrzeganie zarządzeń lokalnych władz, a zwłaszcza dotyczących:

- przebywania i poruszania się w tym rejonie,
- utrzymywanie higieny osobistej i miejsc przebywania,
- wykonywania podstawowych przedsięwzięć profilaktycznych i ochrony sanitarnej,
- uboju zwierząt zakażonych i spożywania mięsa,
- współdziałania zdrowej ludności z pododdziałami prowadzącymi likwidację zakażeń.

D. Na terenie prawie każdego miasta lub dużego osiedla występują **produkty chemiczne** charakteryzujące się **właściami toksycznymi**. Na skutek nieprzewidzianych awarii, katastrof lub klęsk żywiołowych może nastąpić zagrożenie naturalnego środowiska człowieka, zagrożenie zdrowia lub życia mieszkańców. Skażenie środowiska toksycznymi środkami przemysłowymi może nastąpić z obiektów stałych (zakłady przemysłowe) lub ruchomych (cysterny kolejowe i samochodowe). Należy wtedy zachowywać się spokojnie, przeciwdziałać panice i lękowi, ściśle wykonywać zarządzenia służb porządkowych. Stosować się do zaleceń i informacji przekazywanych w komunikatach, głównie środkami nagłaśniającymi umieszczonymi na samochodach. Przebywając na terenie otwartym należy:

- zwrócić uwagę na kierunek wiatru (obserwować unoszące się dymy, pary),

- opuścić zagrożony rejon (prostopadle do kierunku wiatru) stosując się do poleceń zawartych w komunikatach przekazywanych przez ruchome środki nagłaśniające,
- udać się do najbliższych budynków mieszkalnych lub publicznych.

E. W rejonie **porażenia bronią klasyczną** – nie ma potrzeby stosowania środków ochrony dróg oddechowych, oczu i skóry. W czasie prowadzenia prac ratowniczych i udzielania pomocy poszkodowanym w tym rejonie należy szczególną uwagę zwracać na zagrożenia spowodowane przez niewybuchy, miny, które stanowią olbrzymie zagrożenie dla życia i zdrowia pracujących tam ludzi. W razie ich wykrycia prace należy przerwać, powiadomić służby obrony cywilnej i postępować zgodnie z ich poleceniami.

F. W przypadku **awarii/braku wody** – sytuacja uszkodzenia lub wyłączenia dopływu wody – dostarczać ją będą do poszczególnych osiedli beczkowszy. Przy czerpaniu wody ze studni, wodociągu lub innego źródła należy mieć pewność, że nie zawiera ona substancji trujących lub nie jest skażona bakteriologicznie. Dla pewności należy np. wodę gotować lub odkażać. Wodę należy nabierać do zamkniętych naczyń lub wiader z pokrywą i kranem.

G. **Brak elektryczności** – w tym przypadku należy:

- nie otwierać bez potrzeby zamrażarki, w chłodnym pomieszczeniu utrzymać ona niską temperaturę przez około trzy dni,
- w pierwszej kolejności należy zużywać produkty, które najszybciej się psują,
- pamiętać o przygotowaniu oświetlenia zastępczego (baterijnego, akumulatorowego).

H. **Brak ogrzewania** – w razie uszkodzenia systemu grzewczego można być pozbawionym ogrzewania przez dłuższy czas. W takim przypadku należy:

- korzystać tylko z jednego pomieszczenia,
- zamknąć drzwi do zimnych pomieszczeń,
- uszczelnić i ocieplić okna,
- ubierać się wielowarstwowo,
- temperaturę pomieszczenia można zwiększyć używając piecyków gazowych, olejowych, a w ostateczności poprzez użycie świec stearynowych.

PRZYGOTOWANIE LOKALI, BUDYNKÓW MIESZKALNYCH ORAZ POSTĘPOWANIE NA WYPADEK WYSTĄPIENIA KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH

A. Zagrożenie powodziowe

1. **Przed powodzią** – podwyższyć fundamenty budynków znajdujących się na terenach zalewowych ponad przewidywany poziom wody w czasie powodzi. Główny wyłącznik prądu, tablice bezpieczników i licznik powinny być zamontowane powyżej poziomu osiąganego przez wody powodziowe. Sprawdzić zawory zainstalowane w kanalizacji ściekowej swego domu w celu zapobieżeniu cofania się wody z systemu kanalizacyjnego.

2. W czasie **zagrożenia powodziowego**:
 - włączyć radio/TV na lokalne częstotliwości w celu wysłuchania komunikatów o zagrożeniu i sposobach postępowania,
 - przenieść na górne kondygnacje miejsca sypialne oraz wartościowe rzeczy
 - przenieść na górne kondygnacje budynku,
 - w miarę możliwości odesłać dzieci i osoby starsze w bezpieczne miejsce,
 - ustalić sposoby kontaktowania się z rodziną w razie utraty łączności,
 - zgromadzić w domu niezbędną ilość nie psującej się żywności oraz czystej wody w pojemnikach,
 - zabezpieczyć się w odpowiednią ilość źródeł światła – latarki, świece, zapasowe baterie.
3. W **czasie powodzi** – jeśli jesteśmy wewnątrz domu:
 - włączyć radio lub telewizor aby uzyskać najnowsze informacje o sytuacji,
 - zgromadzić w jednym miejscu przygotowane zapasy ewakuacyjne,
 - jeśli zostanie nakazane opuszczenie domów, zrobić to natychmiast.

Jeśli jesteśmy **na zewnątrz**:

 - udać się na najwyższe miejsce w terenie i pozostać tam,
 - unikać przekraczania wszelkich nurtów wodnych, jeśli nurt jest bardzo szybki, z zawirowaniami, nawet 15 cm warstwa wody może ściąć człowieka z nóg.
4. **Po powodzi** – nie powinno się wracać do domu, dopóki władze nie ogłoszą, że jest to bezpieczne. W czasie wchodzenia do zabudowań należy zachować szczególną ostrożność. Sprawdzić fundamenty, ściany, podłogi, drzwi i okna, aby upewnić się, że budynek nie grozi zawaleniem. Zwrócić uwagę na pęknięte lub nieszczelne przewody gazowe, zalane instalacje elektryczne oraz zalane środki ochrony roślin i inne substancje, które mogą spowodować skażenie środowiska.

W razie dużych zniszczeń powinno się wezwać pomoc sąsiedzką lub gminną, a w sytuacji posiadania ubezpieczenia przedstawiciela firmy ubezpieczeniowej, który zajmie się oszacowaniem strat. Dopiero po wycenie zniszczeń można rozpocząć akcję ratunkową, usuwania zanieczyszczeń i dezynfekowania budynków, ujęć wody, składowisk śmieci, miejsc składowania substancji chemicznych.

B. Huraganowe wiatry:

1. W okresie **ostrzeżenia o silnych wiatrach**:
 - słuchać komunikatów podawanych przez radio lub telewizję o rozwoju sytuacji,
 - zamknąć i zabezpieczyć okna,
 - wnieść do domu przedmioty takie, jak narzędzia oraz umocować przedmioty, których nie można wnieść do środka,
 - usunąć lub wzmocnić zewnętrzne anteny,
 - zainstalować taśmy wiążące konstrukcję dachu ze ścianami i fundamentami budynku,

- w miarę możliwości ograniczyć wyjazdy prywatnymi samochodami,
 - usunąć martwe i słabe gałęzie na drzewach,
 - nastawić lodówkę i zamrażarkę na najniższy zakres,
 - ograniczyć wyjścia na zewnątrz dzieci i osób starszych,
 - zadbać o zwierzęta domowe.
2. **Podczas silnej wichury** – nie zatrzymywać się pod trzaskami elektrycznymi, plaszami reklamowymi, drzewami, itp.
- Jeśli przebywamy w domu należy:**
- słuchać komunikatów o rozwoju sytuacji, podawanych w radiu lub tv,
 - unikać korzystania z wind,
 - pozostać z dala od okien, oszklonych drzwi,
 - trzymać pod ręką latarki oraz dodatkowe baterie,
 - unikać używania otwartych źródeł ognia, takich jak świece lub lampy naftowe,
 - ograniczyć korzystanie z telefonu do minimum.
3. **Po odwołaniu alarmu** – można wracać do domu dopiero wtedy, gdy władze ogłoszą, że jest to bezpieczne. Unikać leżących lub zwisających przewodów energetycznych i natychmiast zgłaszać takie przypadki do zakładu energetycznego, straży pożarnej lub policji. Powinno się ostrożnie wchodzić do swego domu, w pierwszej kolejności otworzyć okna i drzwi w celu przewietrzenia i osuszenia wnętrza. Używać samochodu tylko w koniecznych sytuacjach, podobnie z telefonem; którego nie należy. Telefon może być wykorzystany tylko w związku z sytuacją zagrożenia. W trakcie udzielania pierwszej pomocy nikt nie powinien przenosić ciężko rannych osób do czasu przybycia ratowników medycznych, chyba, że ich stan tego wymaga lub ich położenie znajduje się w bezpośrednim zagrożeniu zdrowia lub życia.
4. **Sprawdzanie instalacji w zniszczonym domu** – należy sprawdzić, czy występuje ulatnianie się gazu. Jeżeli czuć zapach gazu albo słyszeć bulgoczący lub syczący odgłos, powinno się otworzyć okno i szybko opuścić budynek. Zamknąć dopływ gazu głównym zewnętrznym zaworem, poinformować zakład gazowniczy. Jeśli zamknięto dopływ gazu z jakiegokolwiek powodu, to jego ponowne włączenie może odbyć się tylko przez uprawnionego fachowca, po skontrolowaniu zniszczeń instalacji elektrycznej. Sprawdzone powinny zostać również uszkodzenia instalacji wodociągowej i ściekowej. Jeśli istnieje podejrzenie jej uszkodzenia to należy unikać korzystania z toalet i wezwać hydraulika.

INDYWIDUALNE ŚRODKI OCHRONY PRZED SKAŻENIAMI (ISOPS)

Wyposażenie ochronne określane jako ISOPS – zabezpiecza przed bojowymi środkami trującymi, biologicznymi oraz TSP z instalacji przemysłowych, pyłem promieniotwórczym oraz częściowo przed działaniem promieniowania cieplnego, dymem z pożarów. Należą do nich środki ochrony dróg oddechowych i środki ochrony skóry.

Środki ochrony dróg oddechowych – rozróżnia się dwa podstawowe rodzaje masek przeciwgazowych:

- filtracyjne, których działanie polega na oczyszczaniu powietrza wdychanego z substancji szkodliwych,
- izolacyjne, które umożliwiają oddychanie powietrzem lub tlenem zawartym bądź wytworzonym w urządzeniach wchodzących w skład tych masek.

Środki ochrony skóry – do ochrony skóry wykorzystuje się ogólnowojskową odzież ochronną, która składa się z płaszcza ochronnego, pończoch i rękawic ochronnych typu OP-1. Ponadto do ochrony skóry można wykorzystywać odzież ochronną lekką (do długotrwałych działań w terenie skażonym), przed pyłem promieniotwórczym. Odzież ochronna lekka (L-1, lub L-2) używana jest najczęściej przy prowadzeniu rozpoznania skażeń chemicznych i promieniotwórczych.

Przykład takich masek i środków ochrony skóry prezentowany jest na rys. nr 49.

Rys. 49. Żołnierze w maskach MP-4 i kombinezonach OP-1



Źródło: <http://www.maski.wojско.pl/mp-4.htm>.

Odzież ochronna typu wojskowego wykonana jest z tkaniny pokrytej gumą. W skład odzieży wchodzi: bluza z kapturem, spodnie z pończochami ochronnymi, rękawice ochronne i torba. Bluza ma pas gardłowy i pas krokowy, u dołu zaś ściągacz gumowy. Rękawy bluzy są również zakończone gumowym ściągaczem oraz posiadają pętle, które zakłada się na kciuki.

W przypadku braku etatowych środków ochrony można wykonać w prosty sposób **zastępcze środki ochrony** dróg oddechowych w postaci tamponów. Poniżej podano kilka przykładów wykonania zastępczych środków ochrony dróg oddechowych:

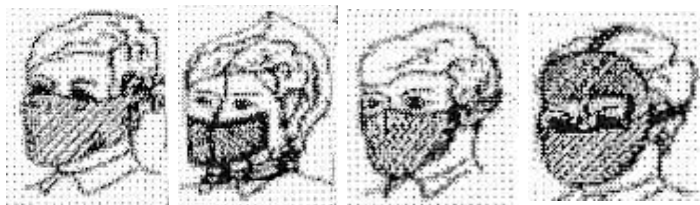
Szal wełniany lub ręcznik złożony w dwie warstwy, przykładany na nos i usta i zawiązany z tyłu głowy.

Do wykonania takiej maski potrzebne są:

- woreczek plastikowy o wymiarach: 35 cm x 50 cm x 60 cm,
- plaster przyklepny o wymiarach 2,5 cm x 5 m.

Na wysokości ust i nosa wycina się otwór, dolną część woreczka wkłada się w kołnierz i owija szalikiem. Całość mocowana jest plastrem. Sześć warstw celulozy (ligniny) wkłada się w damską pończochę, obwiązuje sznurkiem z dwóch stron i zakłada na twarz. Do sporządzenia takiej maski potrzebny jest:

- filcowy kapelusz,
 - przezroczysty, giętki plastik,
 - plaster przylepny
- Maskę wykonuje się zgodnie z pokazanym rysunkiem.



Do zabezpieczenia skóry tułowia można wykorzystać też **zastępcze środki** ochrony. W stosunku do bojowych środków chemicznych i biologicznych mają one jednak bardzo ograniczone zdolności ochronne. Zastępczymi środkami ochronnymi skóry mogą być:

- fartuchy ochronne gumowe, z tkanin podgumowanych i impregnowanych, skórzane lub z tworzyw sztucznych,
- wszelkiego rodzaju płaszcze i peleryny przeciwdeszczowe z gumy lub podgumowane z płótna impregnowanego, z tkanin z włókien sztucznych, folii itp.,
- kombinezony skórzane i ubiory z folii metalizowanej,
- buty gumowe, skórzane i z tworzyw sztucznych,
- okulary ochronne (przemysłowe, narciarskie, motocyklowe),
- nakrycia głowy gumowe, skórzane lub z tworzyw sztucznych.

Z wymienionych środków można skompletować odzież ochronną, która (uzupełniona o maskę lub półmaskę) umożliwia wykonanie krótkotrwałych czynności ratunkowych.

Zbiorowe środki ochrony ludności – przed zagrożeniami czasu pokoju (TSP) i wojny (BMR) obejmuje szereg przedsięwzięć, w tym przygotowanie i utrzymanie budowli ochronnych¹².

W pewnych przypadkach odpowiednio przygotowane budowle ochronne mogą stanowić skuteczną, wręcz jedyną ochronę dla zagrożonych ludzi. Takie sytuacje to np.: gwałtowne rozprzestrzenianie się środka toksycznego, odcięcie drogi wyjścia ze strefy skażonej lub brak środków ochrony indywidualnej.

Schrony bądź ukrycia muszą być jednak odpowiednio przygotowane, to znaczy sprawne technicznie i eksploatacyjnie oraz stale przygotowane do przyjmowania ludzi.

Sprawność zapewniają:

- właściwy stan techniczny budowli i urządzeń,
- hermetyczność budowli,

¹² Na podstawie opracowania, *Środki i sposoby indywidualnej i zbiorowej ochrony przed skażeniami*, <http://www.agh.edu.pl/files/common/obrona-cywilna>.

- możliwość filtrowentylacji lub regeneracji powietrza,
- właściwa izolacja.

Do zbiorowych środków ochrony ludności zalicza się budowle ochronne odpowiednio uszczelnione i zaopatrzone w urządzenia filtrowentylacyjne, chroniące ludzi przed środkami trującymi i biologicznymi. Do budowli ochronnych zaliczamy:

- schrony,
- zastępcze budowle ochronne (ukrycia zabezpieczające, szczeliny przeciwlotnicze i ukrycia przed opadem promieniotwórczym),
- budowle komunikacyjne.

Schrony są najlepszymi budowlami ochronnymi, które osłaniają ludzi w określonych parametrach przed działaniem wszystkich czynników broni masowego rażenia.

Schrony mogą być lokalizowane pod budynkami – w piwnicach lub podziemiach budynków oraz poza budynkami, jako wolnostojące. Każdy schron składa się z takich pomieszczeń, jak:

- komora schronowa (główne pomieszczenie) – powierzchnia jednej komory powinna przekraczać 36m², norma powierzchni użytkowej na jedną osobę wynosi 0,7036m²,
- komora filtrowentylacyjna – w pomieszczeniu tym zainstalowane jest urządzenie filtro-wentylacyjne, które dostarcza czyste powietrze, w celu podtrzymania w nim niezbędnej ilości tlenu, jak również optymalnej temperatury i wilgotności. Urządzenia filtrowentylacyjne oczyszczają powietrze z pyłu promieniotwórczego, środków trujących i innych szkodliwych substancji,
- przedsionki, które zabezpieczają przed wniknięciem przez wejście substancji promieniotwórczych, czy środków trujących,
- węzły sanitarne (ustępy z umywalkami),
- wejścia oraz wyjścia zapasowe – schron powinien mieć dwa wejścia lub jedno wejście i jedno wyjście awaryjne, położone w odległości H/2+3m. (odległości ½ lub 1/3 wysokości budynku, w którym znajduje się schron), zabezpieczone w ten sposób przed zagruzowaniem. W wyjściu zapasowym umieszczona jest czerpnia powietrza, stosuje się też specjalne zawory przeciwybuchowe.

Schrony przeznaczone do zbiorowej ochrony ludzi przygotowuje się w czasie pokoju – na czas wojny (lub innego zagrożenia związanego z np. TŚP). W okresie pokojowym niektóre z nich mogą być wykorzystywane dla różnych potrzeb (szkoleniowych, socjalnych, magazynowych i gospodarczych) przez właścicieli lub użytkowników, a na żądanie właściwych terenowo szefów obrony cywilnej doprowadzają je w określonym czasie do stanu zgodnego z ich przeznaczeniem.

Ukrycia zabezpieczające – są to specjalnie przystosowane pomieszczenia w piwnicach lub kondygnacjach podziemnych budynków, przeznaczone do ochrony ludzi przed czynnikami rażącymi, pochodzącymi z broni masowego rażenia i TSP.

W warunkach pokojowych konieczne jest wytypowanie pomieszczeń, które mają być adaptowane na ukrycia. Na podstawie opracowanej dokumentacji określa się liczbę ludzi, sprzętu, zakres czynności oraz czas potrzebny do wykonania prac adaptacyjnych.

Ukrycia zabezpieczające mogą być zlokalizowane w piwnicach lub podziemiach budynków mieszkalnych o ścianach i stropach wykonywanych z materiałów ogniotrwałych., w których pozwalają na to warunki techniczno-budowlane danego budynku.

Przy urządzaniu ukryć zabezpieczających przewiduje się następujące pomieszczenia: przedsionki, komory ochronne, urządzenia filtrowentylacyjne, wyjścia zapasowe oraz urządzenia sanitarne. Przystosowanie piwnicy do funkcji schronu obejmuje:

- wyznaczenie piwnic odpowiadających wymaganiom technicznym,
 - wyburzenie ścianek działowych piwnic lokatorskich,
 - zamurowanie wszystkich zbędnych otworów,
 - wzmocnienie stropów, pogrubienie ścian dla uzyskania potrzebnej wytrzymałości,
 - zabezpieczenie lub wzmocnienie zewnętrznych naziemnych części piwnicy,
 - zmniejszenie komór ochronnych przez wykonanie ścianek działowych,
 - wykonanie przedsionków i wyjść tunelowych, komory filtrowentylacyjnej, węzła sanitarnego, wstawienie drzwi ochronnych,
 - podłączenie urządzeń sanitarnych do kanalizacji i wodociągu.
- Ukrycia zabezpieczające wykonuje się w okresie zagrożenia.

Szczeliny przeciwlotnicze – jako środki ochrony zbiorowej stanowią uzupełnienie schronów i ukryć zabezpieczających.

Wspomniane ukrycia najczęściej przygotowuje się z pomocą całej ludności w okresie bezpośredniego zagrożenia. W odróżnieniu od schronów i ukryć zabezpieczających potrzeba na ich wykonanie znacznie mniej czasu i materiałów. Konstrukcja szczelin jest prostsza, są znacznie tańsze od schronów i mogą być wykonane bez specjalistów. Lokalizując szczeliny przeciwlotnicze należy przestrzegać, aby:

- dojście do nich dla ludzi nie przekraczało 150m,
- odległość wejścia od otaczających budynków nie pozwalała na zagruzowanie ukrycia przez walące się budynki,
- najwyższy poziom wody gruntowej znajdował się co najmniej 20cm poniżej dna ukrycia,
- odległość od przewodów gazowych, magistrali wodociągowych, kanalizacyjnych, centralnego ogrzewania i kabli wysokiego napięcia nie była mniejsza niż 5 m,
- odległość od składów paliw płynnych wynosiła co najmniej 100m, a od składów innych materiałów łatwopalnych 50m.

Zaleca się budowanie szczelin w ogrodach, parkach i na trawnikach, na dużych podwórzach i innych terenach o luźnej zabudowie. Szczeliny przeznaczone są do

krótkotrwałej ochrony ludności przed działaniem broni masowego rażenia, TŚP oraz ataków lotniczych, artyleryjskich.

Szczelina jest to wąski wykop o wymiarach 80 cm u podstawy i 1–1,20 m u góry oraz głębokości do 2m. Szczelinom nadaje się kształt łamany, w zależności od rzeźby i rozmieszczenia poszczególnych przedmiotów terenowych. Długość poszczególnych odcinków wynosi ok. 10 m (licząc ½mb. na osobę, umożliwia ukrycie 20 osób).

Przykrycie składa się z elementów nośnych, warstw przeciwwilgociowych i obsypki ziemnej o grubości 0,7 m. Zapasy żywności i wody przechowuje się w niszach wykopanych w ścianach szczeliny.

Budowle komunikacyjne – budowlami tymi są metra, podziemne przejścia komunikacyjne, tunele i garaże o pojemności ponad 30 samochodów, przystosowane jako schrony lub zastępcze budowle ochronne do zbiorowej ochrony ludności.

Jeżeli budowle komunikacyjne przystosowuje się jako schrony, należy przewidzieć zainstalowanie tam urządzeń filtrowentylacyjnych, zgodnie z podstawową zasadą, że budowla ochronna jest schronem wówczas, kiedy posiada na swoim wyposażeniu filtrowentylację. W ślad za filtrowentylacją budowle komunikacyjne adaptowane na schrony powinny być odpowiednio uszczelnione i przygotowane do długotrwałego przebywania w nich ludzi.

Ewakuacja ludności – polega na zorganizowanym przemieszczeniu ludności z rejonów, w których przebywanie może zagrażać życiu lub zdrowiu do rejonów bezpieczniejszych. Informacja o przeprowadzeniu ewakuacji ludności zostanie przekazana poprzez rozplakatowane obwieszczenia i w komunikatach podawanych przez lokalne mass media. Ewakuację planową przewiduje się dla ludności miasta obronnie i produkcyjnie niezaangażowanej. Do tej grupy ludności zalicza się:

- matki (opiekunów) z dziećmi do lat 8,
- osoby w wieku poprodukcyjnym,
- osoby chore i niepełnosprawne.

Ewakuację ludności opiera się o transport autobusowy, dopuszczalna jest również ewakuacja mieszkańców własnymi pojazdami (samoewakuacja kierowana). Ludność ewakuuje się poprzez jeden z – przygotowanych wcześniej – punktów ewidencyjno-załadowniczych (**PEZ**), który jest powiązany terytorialnie z miejscem zamieszkania. W PEZ rejestruje się i wydaje karty ewakuacji osobom, którym przed zarządzeniem ewakuacji kart tych nie wydano.

Karta ewakuacji ważna jest tylko z dowodem tożsamości. W razie jej utraty lub zniszczenia należy niezwłocznie powiadomić organ, który ją wydał. Kartę należy utrzymywać w ciągłej aktualności. Karta wraz z dokumentem tożsamości stanowi podstawę do wydania przysługujących świadczeń, zakwaterowania w rejonie rozmieszczenia, przebywania w tym rejonie i poruszania się po nim.

W PEZ informuje się również ludność o organizacji ewakuacji oraz kieruje do miejsc załadunku, z których następnie odjeżdża w zorganizowanych kolumnach

do miejsc przeznaczenia. W punktach tych udziela się też zezwolenia na opuszczenie miasta (rejonu ewakuacji) własnym środkiem transportu (jeśli wcześniej nie dokonano tej czynności).

Każda ewakuowana osoba może zabrać nie więcej niż **50 kg** bagażu, w tym powinna zabrać żywność na okres **3 dni**. Do transportu bagaży ewakuowanych osób zaplanowano dodatkowe samochody ciężarowe. Ludność opuszczająca swoje dotychczasowe miejsca zakwaterowania powinna wyłączyć urządzenia domowe, dopływ wody, gazu i energii elektrycznej, pozamykać okna i drzwi.

W nowych miejscach zakwaterowania zabezpieczenie socjalno-bytowe organizują lokalni szefowie OC i szef OC województwa. W razie wprowadzenia systemu reglamentowania zaopatrzenia, terenowa administracja samorządowa wydaje ewakuowanej ludności bony (talony) na podstawie odcinków „B” kart ewakuacji.

Z przytoczonego opisu zasad ochrony ludności wynika, że jest to złożony proces wymagający *ogromnego planowania oraz nakładów finansowych*. Jako ciekawostkę zamieścimy tutaj informację, że neutralna Szwajcaria posiada dla każdego swojego obywatela miejsce w schronie (ukryciu) z opisanym imiennie miejscem do spania oraz środkami ochrony indywidualnej.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Podaj podstawowe zasady zachowania się w sytuacjach zagrożenia.
2. Omów zasady zachowania się podczas klęsk żywiołowych.
3. Podaj klasyfikację bojowych środków chemicznych.
4. Wymień zasady zachowania się w sytuacjach zagrożeń powietrznych.
5. Scharakteryzuj środki ochrony indywidualnej i zbiorowej.
6. Omów zasady ewakuacji ludności.

ROZDZIAŁ 13.

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W INNYCH PAŃSTWACH

13.1. PORÓWNANIE ORGANIZACJI ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH NATO I WSPÓŁDZIAŁAJĄCYCH

Organizacja działań „zarządzania kryzysowego” jest odpowiedzią na szczególne wymagania sytuacji kryzysowych, które coraz częściej pojawiają się w naszym codziennym życiu, w czasie pokoju. Dobrze zorganizowane społeczeństwo jest przygotowane do funkcjonowania w różnych sytuacjach – nie tylko w dobie pokoju, ale i w czasie kryzysu.

Organizacja obrony cywilnej i związanego z tym „zarządzania kryzysowego” w innych krajach jest podyktowane bardzo różnymi czynnikami, tj.:

- zobowiązaniami sojuszniczymi – w ramach paktów wojskowych,
- uwarunkowaniami społecznymi – oczekiwaniami społecznymi i zamożnością społeczeństwa,
- położeniem geograficznym – związanymi z nimi zagrożeniami z powodu klęsk naturalnych,
- zagrożeniem zewnętrznym – aktami terroru, groźbami konfliktu zbrojnego.

W zdecydowanej większości przypadków reagowanie na zdarzenia związane z zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego, mienia, środowiska naturalnego – mieszczą się w schemacie działań mających charakter reagowania rutynowego. W akcjach ratunkowych biorą udział odpowiednie służby zawodowe (czasami ochotnicy) jednego lub kilku rodzajów służb (straż pożarna, policja, pogotowie ratunkowe, techniczne służby specjalistyczne, służby komunalne), dowodzone/kierowane przez profesjonalistów¹.

Jedynym problemem może stać się **koordynacja**, w razie konieczności współdziałania kilku wyspecjalizowanych służb, oraz sposób rozwijania sił dodatkowych celem wsparcia sił pierwszego rzutu. Jednakże czasami zdarzenia mogą wkroczyć w obszar krytyczny i spowodować powstanie sytuacji skrajnie kryzysowej.

¹ S. Augustyn, *Praca menadżera programów kryzysowych (w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy)*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1998, nr 1, 4, 7, 12.

Na wysoki **stopień złożoności** w funkcjonowaniu systemów zarządzania kryzysowego wpływają między innymi:

- duża różnorodność przyczyn (zdarzeń inicjujących), których skutki mogą prowadzić do zagrożenia wystąpieniem lub wystąpienia sytuacji kryzysowej: należą do nich przyczyny **naturalne** (trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, powodzie, pożary, huragany, tajfuny, tornada, cyklony, sztormy, długotrwałe susze, silne mrozy i ulewę, lawiny, epidemie i inne zjawiska, które współczesny człowiek umie już przewidzieć lecz nie potrafi im stawić czoła), **zagrożenia cywilizacyjne** (awarie produkcyjne, w tym: wybuchy, pożary, awarie urządzeń hydrotechnicznych, systemów energetycznych i komunikacyjnych, awarie z uwolnieniem niebezpiecznych substancji chemicznych i promieniotwórczych, ale także zagrożenia polityczne i społeczne, ekonomiczne) i zagrożenie **wojną** oraz **terroryzmem**,
- konieczność angażowania różnorodnych sił oraz koordynacji ich współdziałania,
- konieczność wykorzystywania różnorodnych zasobów i przemieszczania ich na duże nieraz odległości².

Chęć zapobiegania stratom lub ich minimalizowania oraz ograniczania obszaru objętego sytuacją kryzysową zmusza do szybkiego, skutecznego i kontrolowanego odpowiadania na sytuację kryzysową. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych musi być rozpatrywane z punktu widzenia potrzeb i zasobów. Przeważnie będzie brakowało dostępnych środków i dlatego ich niedostatek należy korygować innymi dostępnymi narzędziami, np. właściwą organizacją, kooperacją, optymalnym wykorzystaniem sił i środków. Ważne jest również, aby strategie zarządzania kryzysem nie koncentrowały się wyłącznie na fazie reagowania na kryzys.

W grę wchodzić powinny również bardziej dalekosiężne strategie, jak: **działania prewencyjne i zapobiegające kryzysom, planowanie bezpieczeństwa, łagodzenie skutków sytuacji kryzysowych**. Stąd niezmiernie ważne jest, aby organizacja zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach pozwalała na pozyskiwanie środków finansowych nie tylko na zasoby niezbędne do właściwego reagowania na kryzys, ale również na podejmowanie działań zmierzających do zapobiegania im, doskonalenie systemów ostrzegania i alarmowania, tworzenie sieci kooperacyjnych i współdziałania, utrzymywanie rozwiniętej organizacji umożliwiającej szkolenie i ćwiczenia. Często zadawane jest pytanie, czy można zarządzać skutecznie w sytuacji kryzysowej. Odpowiedź brzmi tak pod warunkiem, że zaakceptuje się trzy podstawowe przykazania:

- kryzysy są czymś nieuniknionym,
- należy zaplanować działania na wypadek ich zaistnienia,
- zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest integralną częścią odpowiedzialności każdego menadżera³.

² *Ibidem*.

³ Na podstawie: S. Koziej, *Reagowanie kryzysowe*, „Polska Zbrojna” 1998, nr 41.

Kryzys nie jest, więc **zdarzeniem** – jest **sytuacją będącą następstwem** określonego zdarzenia (lub ciągu zdarzeń), w której to sytuacji następuje nie tylko znaczne zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, ale również jest poważnie ograniczone funkcjonowanie struktur państwowych i (lub) samorządowych, więzi społecznych, zaburzenie w funkcjonowaniu instytucji i organizacji. Brak również uniwersalnej definicji kryzysu, w związku, z czym na własny użytek definiują ten stan bardzo różnie poszczególne państwa i organizacje. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryzys musi zawierać następujące elementy:

- musi wystąpić zdarzenie inicjujące (sytuacja rodząca zagrożenie) lub,
- cały ciąg zdarzeń powodujący lub mogący powodować duże zmiany.

Gdy zdarzenie inicjujące wystąpi w określonym podmiocie prawnym lub danym terytorium, może dojść do kryzysu, gdy:

- kierownictwo (organizacja, instytucji, administracji) czuje, że nie jest w stanie podjąć zmianom, które mają miejsce oraz
- zdarzenie inicjujące jest na tyle istotne, że jego skutki stwarzają zagrożenie bytu organizacji, rządu, a nawet państwa.

Te cele i zadania są przygotowywane i realizowane w sposób planowy i zorganizowany przez system omawiany już wcześniej jako *Civil Emergency Planning (CEP)*⁴, który to termin jest tłumaczony w wielu publikacjach i oficjalnych dokumentach jako:

- Cywilne Planowanie Kryzysowe,
- Planowanie Cywilne w Nagłych Wypadkach,
- Planowanie Cywilne dla potrzeb Sytuacji Nadzwyczajnych,
- Planowanie Cywilne na Wypadek Zagrożeń.

W poniższym rozdziale przedstawiono organizację, cele i zadania oraz podstawy prawne funkcjonowania Cywilnego Planowania Kryzysowego w wybranych państwach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz państwach współdziałających z NATO na różnych forach międzynarodowych (np. w ramach Partnerstwa dla Pokoju). Wyboru państw dokonano na podstawie:

- roli i reprezentatywności w NATO (**USA**) oraz wysokiego poziomu zaawansowania systemu zarządzania kryzysowego (**USA, Kanada**)
- zbliżonej do Polski wielkości powierzchni i liczby ludności (**Hiszpania**), co może stanowić przesłankę do przeniesienia doświadczeń w zakresie organizacji CEP na grunt Polski (w całości bądź w części),
- dużej aktywności na arenie międzynarodowej i doświadczeniu w organizowaniu, np. międzynarodowej pomocy humanitarnej (**Szwecja**)⁵.

⁴ *Civil Emergency Planning in the NATO and EPAC Countries 1998/1999*, International CEP Handbook, Szwedzka Agencja ds. Cywilnego Planowania Kryzysowego, OCB, Sztokholm 1999).

⁵ Z. Rzepka, *Materiały szkoleniowe*, Katowice 2008, www.obronacywilna.pl.

I. HISPANIA – ludność – **39,4** mln; powierzchnia – **504,75** tys. km², członkostwo w organizacjach międzynarodowych: NATO, ONZ, Unia Europejska, Unia Zachodnioeuropejska, Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej (OSCE). Hiszpania jest podzielona na **17** regionów autonomicznych, które z kolei dzielą się na prowincje (razem **50**). Władze lokalne stanowi ok. **3 000** rad gminnych. Hiszpańskie instytucje realizujące Cywilne Planowanie Kryzysowe składa się z **trzech głównych komponentów** (patrz rys. nr 50):

1. Rządowa Komisja Delegatów ds. Sytuacji Kryzysowych (tzw. Gabinet Kryzysowy).
2. Krajowy Komitet ds. Cywilnego planowania Kryzysowego (NSEPC) – międzyresortowy organ wspierający.
3. Departament ds. Obrony Cywilnej.

Ochrona Cywilna w Hiszpanii jest zdefiniowana jako fizyczna ochrona ludzi i dóbr materialnych na wypadek poważnych zagrożeń, klęsk społecznych lub nadzwyczajnych katastrof, w których zagrożone jest życie ludzkie i fizyczna integralność społeczeństwa. Przedsięwzięcia Cywilnego Planowania Kryzysowego (CEP) dotyczą głównie zaopatrywania i mobilizacji cywilnych zasobów materialnych i służb, które są niezbędne aby sprostać wymaganiom Obrony Narodowej.

Składają się na nie (CEP) trzy główne obszary wsparcia: **obrona państwa, ochrona ludności i ochrona sektorów szczególnych zasobów**. Te sektory szczególnych zasobów funkcjonują w warunkach zwyczajnych, ale mogą być mobilizowane niezwłocznie w razie katastrofy lub na potrzeby obrony narodowej⁶.

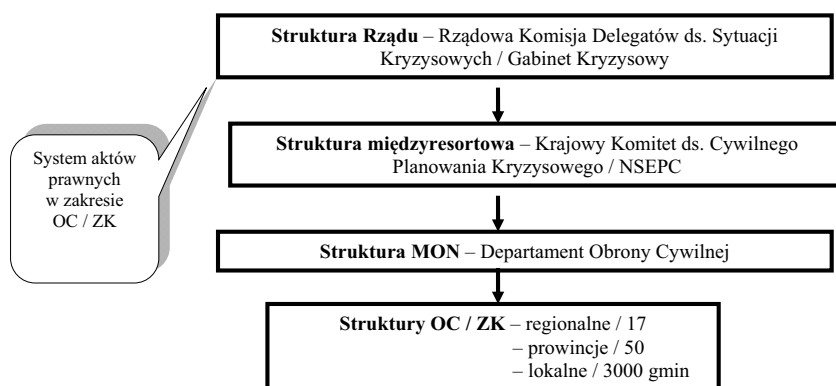
Struktura organizacyjna Cywilnego Planowania Kryzysowego:

1. **Rządowa Komisja Delegatów ds. Sytuacji Kryzysowych (Gabinet Kryzysowy)** została utworzona w 1986r. Składa się ona z Prezesa Rady Ministrów i Zastępcy Prezesa Rady Ministrów (tj. Prezydenta i wiceprezydenta Rządu), Ministrów: Spraw Zagranicznych, Obrony, Ekonomii i Finansów, Spraw Wewnętrznych. Zadaniem Gabinetu Kryzysowego jest kierowanie i koordynowanie wszystkich działań związanych z zapobieganiem, kontrolowaniem i zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych. Odpowiedzialność decyzyjna spoczywa na premierze.
2. **Krajowy Komitet ds. Cywilnego Planowania Kryzysowego**, jako międzyresortowy organ wsparcia Gabinetu Kryzysowego powstał w 1987 r. Komitet ten (będący krajowym odpowiednikiem Dyrektoriatu Planowania Cywilnego na Wypadek Zagrożeń NATO) jest głównie nastawiony na realizację zadań związanych z zaopatrywaniem i wykorzystaniem niemilitarnych zasobów w sytuacjach kryzysowych lub na wypadek zagrożeń. Komitet podlega Ministrowi – Szefowi Urzędu Rady Ministrów i spełnia następujące funkcje:
 - prowadzi planowanie dyrektywne w zakresie przygotowania planów na różne zagrożenia, związane z celami, możliwościami i określeniem limitów

⁶ Na podstawie: *Civil Aspekts of Crisis Managemant. International Cooperation and Codd Neighbourly Relations*, Stockholm, Sweden, 29.09–2.10.1997 (wydane przez OCB).

- czasowych w celu zapewnienia warunków do opracowania planów na różne hipotetyczne sytuacje kryzysowe (określone przez Gabinet Kryzysowy),
- uzgadnia różne plany dysponowania zasobami, układane przez Komitety Sektorowe i wysyła je do akceptacji przedstawicielom Gabinetu Kryzysowego – okresowo informuje również Gabinet Kryzysowy o stanie gotowości w związku z sytuacjami kryzysowymi i na wypadek zagrożeń, reprezentuje Hiszpanię w Wysokim Komitecie Planowania Cywilnego na Wypadek Zagrożeń NATO (SCEPC) i uczestniczy w jego pracach.

Rys. 50. Struktura cywilnego Planowania Kryzysowego (CEP) w Hiszpanii



Źródło: opracowanie własne.

Na szczeblu centralnym Krajowy Komitet ds. Cywilnego Planowania Kryzysowego funkcjonuje jako pośrednia organizacja z Gabinetem Kryzysowym z jednej strony, i Komitetami Sektorowymi z drugiej.

Na arenie międzynarodowej Komitet jest organizacją reprezentującą Hiszpanię w NATOwskim Wysokim Komitecie Planowania Cywilnego na Wypadek Zagrożeń.

Krajowy Komitet ds. Cywilnego Planowania Kryzysowego spełnia koordynującą rolę w systemie hiszpańskiego Cywilnego Planowania Kryzysowego i jest usytuowany na szczycie struktury organizacyjnej Obrony Cywilnej.

Składa się z Sekretarza Gabinetu Kryzysowego (jako Prezydenta Komitetu), Dyrektora Generalnego ds. Ochrony Cywilnej (drugi Wiceprezydent Komitetu) oraz Szefa Niższego Dyrektoriatu ds. Gotowości Cywilnej (jako Sekretarza Komitetu).

Wśród pozostałych członków są Dyrektor Departamentu Sztabu Kryzysowego oraz Doradca Prezydenckiego Komitetu ds. Obrony Bezpieczeństwa. Niższy Dyrektoriat ds. Gotowości Cywilnej funkcjonuje jako stały organ wspierający Krajowy Komitet ds. Cywilnego Planowania Kryzysowego. Dyrektoriat ten powstał w celu koordynacji i doradzania innym ministrom w sprawach Obrony Cywilnej.

3. **Departament ds. Obrony Cywilnej** realizuje udział ministerstwa macierzystego i koordynuje udział innych resortów w przedsięwzięciach Obrony Cywilnej. Departament ten podlega Ministrowi Obrony. Współpraca cywilno-wojskowa jest realizowana w razie zagrożenia i na wniosek władz cywilnych.

Wniosek o podjęcie współpracy może być złożony przez władze cywilne za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych. W razie zagrożenia, wniosek może być również złożony ustnie, ale najszybciej jak jest to możliwe powinien być potwierdzony pisemnie. Odmowa współpracy jest traktowana jak przestępstwo. Jednym z zadań sił zbrojnych jest tworzenie krajowej sieci alarmowania i koordynacji z różnymi organami – w ramach Ministerstwa Obrony. Siły zbrojne mogą być również zatrudnione do organizowania wsparcia innych służ publicznych. Odpowiedzialność za realizację działań takiego wsparcia spoczywa na dowódcy wojskowym, chociaż nie odpowiada on za przygotowanie w tej dziedzinie (odpowiedzialność za przygotowanie takiego wsparcia pod względem planistycznym i organizacyjnym spoczywa na władzach cywilnych).

Podstawy prawne – zarządzenie Nr 1125/1996 r.: rozwija ono zasady współpracy cywilno-wojskowej na wypadek zagrożeń, porządkuje procedury wnioskowania o udział sił zbrojnych w:

- **sytuacjach normalnych** – od Ministra Spraw Wewnętrznych do Ministra Obrony
- **w nagłych sytuacjach** – od władz cywilnych lokalnych (region, prowincja, gmina) do terenowych władz wojskowych (regionalny dowódca wojskowy), władze wojskowe będą informowane oraz będą uczestniczyły w planach na wypadek zagrożeń wykonywanych przez władze cywilne (na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym) oraz, że będą opracowywały własny plan reagowania.

Ustawa o obronie narodowej (1980 r.) – określa, że to rząd organizuje zasilanie w każdym rodzaju zasobów jakie są niezbędne (ludzkie, materialne, publiczne, prywatne), definiuje pojęcie Obrony Cywilnej (Gotowości Cywilnej) tj. stałej dostępności i możliwości użycia wszystkich ludzi, materiałów i zasobów niematerialnych w celu uporania się ze znaczącymi katastrofami, określa, że siły zbrojne będą współpracować na wniosek władz cywilnych,

Zarządzenie w sprawie ostrzegania sytuacji wyjątkowych i stanu oblężenia (1981 r.) – definiuje wyżej wymienione sytuacje, ustalając procedury niezbędne do ogłoszenia tych stanów oraz przedsięwzięcia, które zostaną podjęte w każdym przypadku,

Zarządzenie w sprawie Ochrony Cywilnej – definiuje koncepcję Ochrony Cywilnej:

- A. Określa naturalne i technologiczne zagrożenia na wypadek, w którym powinny być przygotowane plany:
- wojny,
 - zagrożenia jądrowego i chemicznego,
 - pożarów lasów,

- trzęsienia ziemi,
 - powodzi,
 - erupcje wulkanów,
 - transport materiałów niebezpiecznych.
- B. Ustala poziom administracji terytorialnej, która powinna opracować rozwinięte plany ochrony cywilnej:
- na poziom lokalny,
 - ponad gminny,
 - dla obszarów wydzielonych,
 - regionów,
 - dla państwa,
 - podaje wytyczne do planowania.

Wytyczne Prezesa Rady Ministrów w sprawie Obrony Narodowej (1986 r.)

powołują:

- Krajowy System Zarządzania Kryzysowego i Krajowy System Gotowości Cywilnej, jako kompatybilna i zbliżona (porównywalna) instancja z odpowiednikami w państwach sojusznicych.

Dekret Królewski (1986 r.) powołuje:

- Gabinet Kryzysowy – jako wiodącą władzę Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego, określa jego strukturę i funkcje.

II. SZWECJA – ludność – **8,8** mln, powierzchnia – **449,96** tys. km², członkostwo w organizacjach międzynarodowych: ONZ, Rada Europy, Rada Partnerstwa Euro-Atlantyckiego (EAPC), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej (OSCE), Unia Europejska, Unia Zachodnioeuropejska (obserwator).

Władze regionalne zorganizowane są w **24** hrabstwach. Każde hrabstwo posiada zarząd (radę administracyjną) podlegającą bezpośrednio rządowi. Na szczeblu lokalnym funkcjonuje **288** jednostek samorządowych, które są kierowane przez zarządy pełniące władzę wykonawczą⁷.

Szwedzka koncepcja **obrony totalnej** zmierza do połączenia obrony militarnej wojskowej z niewojskową (obywatelską). Ostatnia rezolucja o Obronie Totalnej określa nowe potrzeby w osiągnięciu zdolności do krótkotrwałej i długotrwałej adaptacji w razie zmian sytuacji bezpieczeństwa, a także konieczność nowego sprecyzowania „szerszej definicji bezpieczeństwa”, obejmującej poważne zagrożenia występujące w okresie pokoju oraz wzmożenia wysiłków, przygotowujących do udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych i humanitarnych.

Cele i zadania **Cywilnego Planowania Kryzysowego**:

- ochrona ludności, zapewnienie podstawowego zaopatrzenia oraz najważniejszych usług publicznych a także wspieranie możliwości sił zbrojnych w razie aktu przeciwko Szwecji lub wojny w jej sąsiedztwie,
- zapewnienie możliwości realizacji międzynarodowych operacji pokojowych i humanitarnych,

⁷ *Ibidem.*

- wzmocnienie ogólnej zdolności radzenia sobie z poważnymi zagrożeniami występującymi w okresie pokoju.

Nowe, poszerzone międzynarodowe zadania szwedzkiego Cywilnego Planowania Kryzysowego, oznaczają konieczność zwiększenia zdolności do radzenia sobie z różnorodnymi sytuacjami, poczynając od stosowania środków budowy międzynarodowego zaufania po koordynację zarządzania złożonym kryzysem.

Dlatego planowanie cywilne na wypadek zagrożeń musi być zdolne do zapewnienia, skoordynowania i udostępnienia wszelkich środków i zasobów oprócz tych, jakimi dysponują tradycyjne służby ratownicze. Tak zwana **zasada odpowiedzialności** zakłada, że władza odpowiedzialna za sprawowanie funkcji publicznych w czasie pokoju jest odpowiedzialna za te funkcje również w czasie kryzysów i wojen (patrz rys. nr 51).

Struktura **organizacyjna** Cywilnego Planowania Kryzysowego – ma charakter zdecentralizowany. System Cywilnego Planowania Kryzysowego w Szwecji ma **dwa wymiary**:

- pierwszy, to rozłożenie obowiązków w tym zakresie między różne szczeble władzy: centrum, wyższy regionalny, niższy regionalny oraz lokalny,
- drugi, tworzy około **20** agencji – realizujących zadania funkcjonalne. Agencje te reprezentują sektory uznawane za ważne dla ciągłości funkcjonowania społeczeństwa .

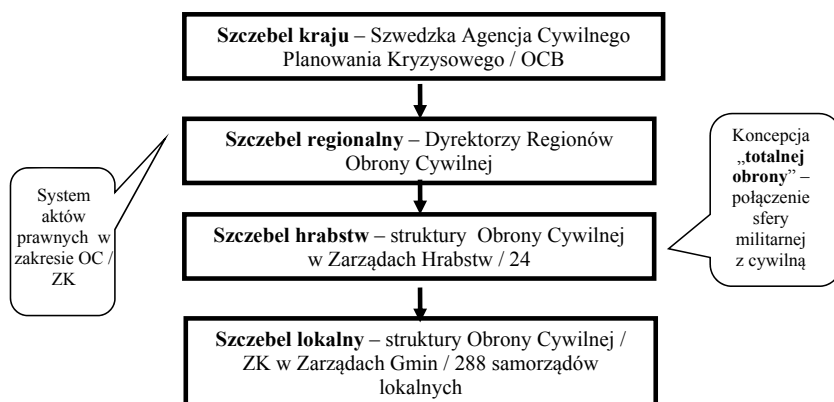
Odpowiedzialność jest, więc dwuwymiarowa:

1. **Odpowiedzialność terytorialna**, ponoszona na wszystkich szczeblach (krajowym, wyższym regionalnym, niższym regionalnym i samorządowym). Działania Cywilnego Planowania Kryzysowego muszą być koordynowane w ramach każdego szczebla wraz z obroną militarną. Ta pionowa struktura jest realizowana przez Szwedzką Agencję Cywilnego Planowania Kryzysowego (**OCB**) – na szczeblu krajowym, przez dyrektorów regionów obrony cywilnej (niewojskowej) – na szczeblu wyższym regionalnym, przez zarządy hrabstw – na szczeblu niższym regionalnym oraz przez zarządy samorządów – na szczeblu lokalnym.
2. **Odpowiedzialność funkcjonalna** zakłada, że władza mająca obowiązek realizacji określonej funkcji (np. działań ratowniczych lub pomocy medycznej) kieruje i koordynuje planowanie realizacji tej funkcji na wszystkich szczeblach (struktura pozioma). Ponadto Szwedzka Agencja Cywilnego Planowania Kryzysowego ma obowiązek ogólnej koordynacji cywilnego planowania na wypadek zagrożeń. Ministerstwo Obrony jest odpowiedzialne za wszystkie cywilne i wojskowe działania obronne. Składa się z trzech departamentów:
 - spraw cywilnych,
 - spraw wojskowych,
 - bezpieczeństwa i spraw międzynarodowych.

Szczebel **wyższy regionalny** tworzy trzech dyrektorów regionów obrony cywilnej (niewojskowej), którzy odpowiedzialni są bezpośrednio pod rządem. W okresie pokoju główną funkcją dyrektora regionu obrony cywilnej (niewojskowej) jest planowanie cywilne na wypadek zagrożeń. W okresie wojny to „cywilni

dowódcy” koordynują działania Cywilnego Planowania Kryzysowego w regionach obrony cywilnej (niewojskowej) wspólnie z dowódcami wojskowymi.

Rys. 51. Struktura Cywilnego Planowania Kryzysowego (CEP) w Szwecji



Źródło: opracowanie własne.

Na **niższym szczeblu** regionalnym występuje około **100** organów administracji centralnej. Wiele z nich w sytuacji kryzysowej realizuje specjalne zadania określone przez rząd. W **1986** r. Utworzono Szwedzką Agencję Cywilnego Planowania Kryzysowego (**OCB**) w celu koordynacji planowania cywilnego na wypadek zagrożeń.

Na **szczeblu lokalnym** istnieje jak już wiemy – **288** jednostek samorządowych. Samorządy zapewniają szeroki zakres usług takich jak budownictwo mieszkaniowe, drogi, kanalizację i zaopatrzenie w wodę, szkolnictwo podstawowe, opiekę nad dziećmi i osobami w podeszłym wieku itd. Mają one także prawo do nakładania podatków dochodowych.

Zarząd samorządu jest najwyższą władzą w zakresie Cywilnego Planowania Kryzysowego na szczeblu lokalnym.

Szwedzka Agencja Cywilnego Planowania Kryzysowego (OCB) jest centralną władzą administracyjną kierującą (i koordynującą) działaniami tego planowania. Jej najważniejszym zadaniem jest inspirowanie i wspieranie innych agencji w ich działaniach w zakresie Cywilnego Planowania Kryzysowego.

Współpraca cywilno-wojskowa: obrona cywilna (niewojskowa) i wojskowa ściśle ze sobą współdziałają zgodnie ze szwedzką koncepcją obrony totalnej. Współpraca cywilno-wojskowa podejmowana jest na wszystkich szczeblach administracji i obejmuje zagadnienia dotyczące planowania, szkolenia i ćwiczeń.

Dowództwa wojskowe i cywilne organy zarządzania są razem rozmieszczone w sytuacjach kryzysowych. Ułatwia to ścisłą współpracę i wzajemną wymianę informacji. Na szczeblu krajowym Szwedzka Agencja Cywilnego Planowania Kryzysowego (**OCB**) i Kwatera Główna Szwedzkich Sił Zbrojnych koordynują działania cywilno-wojskowe.

Planowanie długookresowe, przedsięwzięcia międzynarodowe oraz wspólne sprawozdania dla rządu to najbardziej powszechne obszary współpracy cywilno-wojskowej. Na szczeblu regionalnym główne obszary współpracy to planowanie działań na czas sytuacji kryzysowych w regionie oraz prowadzenie szkoleń i ćwiczeń na szczeblu lokalnym.

Zarówno na **szczeblu regionalnym** jak i **lokalnym** organizacje cywilne i wojskowe przedstawiają wyniki procesu planistycznego w dokumencie „Wspólne Zasady Kierunkowe”, którego celem jest dostarczenie wytycznych dla szczebli regionalnych i lokalnych. W okresie podwyższonej gotowości współpraca obejmuje także wspólne rozmieszczenie władz.

Na **wyższym** szczeblu regionalnym, dyrektorzy regionów obrony cywilnej (niewojskowej) oraz dowódcy połączonych dowództw rozmieszczani są w tym samym centrum dowodzenia operacyjnego.

Na **niższym** szczeblu regionalnym zarząd hrabstwa ma grupę operacyjną rozmieszczaną razem z dowództwem taktycznym, po to by zapewnić współpracę we wszystkich ważnych obszarach. Na szczeblu lokalnym główny doradca wojskowy wyznacza jednego dowódcę jednostki wojskowej do współpracy z samorządami.

W Szwecji działa szereg ochotniczych organizacji obronnych zarówno w zakresie działań cywilnych jak i wojskowych na przykład Gwardia Narodowa i Liga Obrony Cywilnej. Organizacje te to niezależne politycznie stowarzyszenia o profilu non-profit. We współpracy z odpowiednimi władzami informują, rekrutują i szkolą ochotników na potrzeby sytuacji kryzysowych i na wypadek wojny.

Podstawy prawne – **Szwedzka Konstytucja z 1975 r.** stanowi, że parlament – Riksdag – jest najwyższym przedstawicielem narodu. Riksdag uchwała ustawy, określa podatki i wydatki państwa oraz nadzoruje i kontroluje rząd i jego agencje. Nadzoruje również władzę i administrację w kraju. W większości przypadków decyzje parlamentu podejmowane są zgodnie z projektami ustaw opracowanymi przez rząd.

Projekty ustaw są wstępnie rozpatrywane przez stałe komisje parlamentarne. Na przykład kwestie obronności rozpatruje **Stala Komisja** parlamentarna **do spraw Obrony**. Komisja ta przygotowuje wszystkie sprawy dotyczące obronności do decyzji parlamentu. Rząd kieruje krajem i odpowiada za zarządzanie sprawami kraju. Odpowiada przed parlamentem, któremu przedstawia projekty ustaw do rozpatrzenia. Rząd wraz z parlamentem podejmuje decyzje w sprawach polityki zagranicznej. W przypadku wojny lub zagrożenia wojną, parlament jest zastępowany przez Przedstawicielstwo Wojenne. Przedstawicielstwo Wojenne jest mianowane przez parlament, a w jego skład wchodzi **50** specjalnie wybranych członków parlamentu.

W czasie wojny lub zagrożenia wojną również zadania rządu mogą być przekazywane podległym władzom, takim jak dyrektorzy regionów obrony cywilnej (niewojskowej) lub zarządom hrabstw. Ustawa o podwyższonej gotowości kryzysowej (**1992/1403**) oraz rozporządzenie o gotowości kryzysowej (**1993/242**) określają sposoby ponoszenia cywilnej gotowości w sytuacjach zagrożenia.

III. KANADA – ludność – 31 mln, powierzchnia – 9976,1 tys. km², członkostwo w organizacjach międzynarodowych: NATO, ONZ, Rada Partnerstwa Euro-Atlantyckiego (EAPC), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej (OSCE), Rada Europy (obserwator).

Większość kanadyjskich ministerstw federalnych ma przypisaną w Cywilnym Planowaniu Kryzysowym (federalnym) odpowiedzialność, jako resort wiodący lub wspomagający. Obowiązki te są przeważnie związane z mobilizacją, zarządzaniem lub kierowaniem w określonych sektorach, takich jak zaopatrywanie w energię, środki transportu, budownictwo. Rządy prowincji (rządy regionalne zorganizowane są w 10 prowincjach i na 2 terytoriach) i sektor prywatny są zaangażowane w powyższych sektorach jako producenci i dostawcy dóbr materialnych i usług.

W większości nadzwyczajnych zagrożeń, wypadków i katastrof skutkujących sytuacją kryzysową, a mających miejsce na administrowanym terytorium, będącym w jurysdykcji rządu prowincji, konstytucja Kanady daje pełny zakres uprawnień właśnie rządowi prowincji, wyłączając przy tym jurysdykcję rządu federalnego⁸.

Zadania i cele – Cywilne Planowanie Kryzysowe i reagowanie są częścią odpowiedzialności rządów, władz miejskich oraz indywidualnie każdego obywatela. W Kanadzie obowiązują cztery główne zasady Cywilnego Planowania Kryzysowego:

- **gotowość i reagowanie** są powierzane możliwie najniższemu szczeblowi kompetencji, który jest zdolny – wykonać właściwie niezbędny kompleks przedsięwzięć;
- **planowanie na wypadek** różnorodnych zagrożeń musi uwzględniać sytuację wystąpienia braku niezbędnych do podjęcia działań zasobów,
- **plany na wypadek zagrożeń** i wszelkie przygotowania bazują na już istniejących strukturach organizacyjnych i procedurach;
- **kierowanie i koordynacja** są scentralizowane; natomiast wdrażanie przygotowanych w dokumencie procedur oraz reagowanie są zdecentralizowane.

Odpowiedzialność w ramach **Kanadyjskiej Gotowości na Wypadek Zagrożeń (EPC – Emergency Preparedness Canada)** sprawuje minister ds. Gotowości na Wypadek Zagrożeń w zakresie:

- rozwoju polityki i programów Cywilnego Planowania Kryzysowego,
- wsparcia gotowości prowincji i gotowości lokalnych,
- zapewnienia szkolenia i ćwiczeń,
- podnoszenia świadomości społecznej,
- analizowania i oceny ryzyka,
- prowadzenia badań z zakresu Cywilnego Planowania Kryzysowego.

Struktura organizacyjna Cywilnego Planowania Kryzysowego składa się z trzech głównych grup:

⁸ 3. *Generic Crisis Management, Handbook*, PfP North Atlantic Council, February 1997.

- Biura Tajnej Rady,
- Federalnych Ministerstw i Agencji,
- Kanadyjskiej Gotowości na Wypadek Zagrożeń.

Zadania operacyjne Cywilnego Planowania Kryzysowego oraz reagowanie są prowadzone przez jednostki operacyjne ministerstw rozmieszczone w regionach i lokalnie. Biuro Tajnej Rady, które jest odpowiedzialne za wsparcie premiera i jego gabinetu oraz za nadzór nad rządem federalnym, pomaga w koordynowaniu nowej polityki i prowadzeniu prac ustawodawczych w gabinecie.

Ponadto Biuro informuje premiera o wszelkich sprawach związanych z Cywilnym Planowaniem Kryzysowym oraz zapewnia koordynację wysiłków reagowania pomiędzy premierem i wiodącymi ministerstwami. Federalne ministerstwa i agencje, w tym także ich regionalne i lokalne biura mają stałe porozumienia w celu sprostania ich resortowym zadaniom, a także wykonują plany reagowania zgodnie z Ustawą o gotowości na wypadek zagrożeń.

Niektóre federalne ministerstwa posiadają zasoby ujęte w Cywilnym Planowaniu Kryzysowym w biurach centralnych, inne zaś – na poziomie regionalnym. Kanadyjska Gotowość na Wypadek Zagrożeń (**EPC**), we współpracy z prowincjami, ponosi wiodącą federalną odpowiedzialność za postępowanie w ramach Cywilnego Planowania Kryzysowego. Ponadto, **EPC** jest odpowiedzialna za zapewnienie programów finansowych zmierzających do osiągnięcia jednolitych standardów gotowości państwa oraz za zmniejszanie kosztów odbudowy po katastrofie.

Kanadyjska Gotowość na Wypadek Zagrożeń administruje ponadto Kanadyjską Szkołą Gotowości na Wypadek Zagrożeń (Arnprior, Ontario), która to szkoła prowadzi kursy i szkolenia w zakresie różnorodnych aspektów gotowości na wypadek zagrożeń i reagowania.

Koordinowanie CEP na poziomie narodowym realizowane jest poprzez sieć komitetów doradczych:

1. Na **najwyższym szczeblu** – Komitet Doradczy Gotowości na wypadek Zagrożeń zapewnia przewodnictwo polityczne i zarządzanie. Międzyresortowy Komitet Koordynacyjny – jest komitetem szczebla kierowniczego pod przewodnictwem Dyrektora Wykonawczego Kanadyjskiej Gotowości na Wypadek Zagrożeń i podlega Komitetowi Doradczemu Gotowości na Wypadek Zagrożeń. Ta międzyresortowa organizacja rozwija politykę i ogólne wytyczne w programy robocze.

Również Doradczemu Komitetowi ds. Gotowości na Wypadek Zagrożeń podlega Międzyresortowy Komitet ds. Koordynacji Ćwiczeń, który odpowiada za rozwijanie i prowadzenie międzysektorowych programów ćwiczeń, wspierających ogólny program Cywilnego Planowania Kryzysowego. Każdy minister federalny jest odpowiedzialny za dodatkowy rozwój planów na wypadek zagrożeń – w ramach własnego obszaru kompetencyjnego, za prowadzenie szkolenia i ćwiczeń, w celu stałego rozwijania tych planów oraz za wdrażanie wytycznych w życie (realizowanie) zarówno w zakresie własnych kompetencji i odpowiedzialności, jak też na prośbę administracji niższego szczebla (np. wsparcie resortowe).

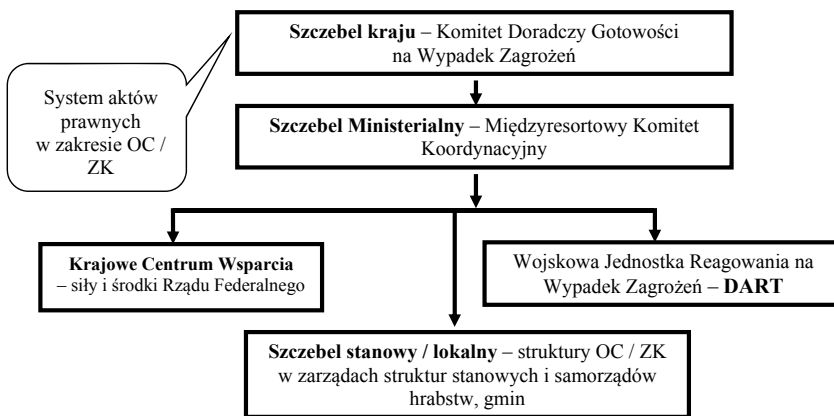
W razie zagrożenia rząd federalny, pod kierownictwem wyznaczonego wiodącego ministra, rozwija **Krajowe Centrum Wsparcia** – w celu zapewnienia udziału państwa (administracji centralnej) w procesie reagowania. W razie większych wypadków (zdarzeń), które pozostają w jurysdykcji federalnej i które wymagają udziału kilku agencji federalnych lub prowincjonalnych, reagowanie jest koordynowane przez wyznaczone ministerstwo wiodące. Ministerstwo to, kieruje wówczas operacją wsparcia z udziałem innych agencji federalnych pełniących rolę pomocniczą, (wspierającą) oraz z udziałem wsparcia ze strony prowincji lub władz lokalnych.

Kanadyjska Gotowość na Wypadek Zagrożeń pomaga wiodącemu ministerstwu przez zapewnienie dostępu do państwowych lub regionalnych sieci Cywilnego Planowania Kryzysowego oraz przez przekazywanie ministrowi ds. Gotowości w Wypadkach Zagrożeń informacji związanych z sytuacją.

Mogą zdarzać się wypadki podlegające jurysdykcji federalnej, w których do udziału nie wyznacza się doraźnie ministra wiodącego, wówczas Kanadyjska Gotowość na Wypadek Zagrożeń koordynuje początkowe reagowanie na szczeblu centralnym.

Współpraca cywilno-wojskowa – kanadyjskie siły zbrojne stanowią najważniejsze siły reagowania państwa w razie wypadków, katastrof i klęsk żywiołowych oraz wspierającą władzę cywilną. Są niejako zasobami ostatniej szansy, gdy siły i środki dostępne władzom lokalnym i prowincjonalnym nie są już dłużej zdolne do zapewnienia skutecznego reagowania na sytuację zagrożenia bez uciekania się do pomocy wojskowej (patrz rys. nr 52).

Rys. 52. Struktura cywilnego Planowania Kryzysowego (CEP) w Kanadzie



Źródło: opracowanie własne.

Zaangażowanie sił zbrojnych ma miejsce w ramach ich roli wewnętrznej w państwie, jako wspomaganie władz cywilnych oraz pomoc cywilnej administracji. Szczególnie spektakularnym przykładem zdolności sił zbrojnych do udzielania pomocy humanitarnej w dowolnym miejscu kraju (i w dowolnym miejscu kuli

ziemskiej) jest powołana w **1996 r.** Wojskowa Jednostka Reagowania na Wypadek Zagrożeń Kanadyjskich Sił Zbrojnych – **DART**.

Zadaniem jednostki jest utrzymywanie stałej gotowości do udzielania szybkiej pomocy w koniecznych rozmiarach zarówno w odniesieniu do potrzeb krajowych jak i międzynarodowych – zgodnie z decyzją rządu Kanady. Jednostka jest przewidziana do szybkiego reagowania w różnego rodzaju katastrofach: od prostych, powodowanych przez naturę, do zagrożeń kompleksowych (jednak z wyłączeniem zagrożeń jądrowych, chemicznych i epidemiologicznych, wymagających wysokiego poziomu izolacji).

DART jest w zasadzie jednostką samowystarczalną o dużych zdolnościach operacyjnych jednak w szczególnych przypadkach personel do niej, może być dobierany z całych kanadyjskich sił zbrojnych. Jednostka jest utrzymywana w **48** godzinnej gotowości do przemieszczania, a całe jej wyposażenie (wraz ze środkami transportu) znajduje się w bazie Sił Powietrznych Kanady (Trenton).

Decyzję o użyciu jednostki **DART** podejmuje premier na wniosek zagranicznej organizacji humanitarnej lub innego kraju – gospodarza bądź na terenie Kanady, gdy skala i obszar katastrofy przekraczają możliwości władz regionalnych.

Podstawy Prawne – krajowy proces gotowości i reagowania wynika z obowiązującego prawa oraz decyzji rady ministrów. Składają się na te podstawy prawne następujące (podstawowe) akty:

- a) **Ustawa Konstytucyjna**, która określa obszar odpowiedzialności władz federalnych i władz prowincji oraz dla większości przypadków ustala odpowiedzialność wiodącą dla różnych rządowych (federalnych) agencji w zakresie gotowości na wypadek zagrożeń,
- b) **Stale umowy** pomiędzy ministerstwami federalnymi, które stanowią podstawową bazę dla udziału szczebla federalnego w zakresie gotowości i reagowania na wypadek zagrożeń, zarówno jako resorty wiodące, jak też resorty wspierające (wspomagające), inne ministerstwa i rządy (prowincji i terytoriów),
- c) **Polityka państwa** na wypadek zagrożeń, która została uchwalona przez Radę Ministrów w **1980 r.** i uaktualniona w **1995 r.** określa ona zadania rządu związane z gotowością na wypadek zagrożeń, wskazuje wiodące ministerstwa odpowiedzialne za przygotowanie i rozwój planów gotowości oraz reagowania w razie szczególnych zagrożeń,
- d) **Ustawa o gotowości** na wypadek zagrożeń, która jest ważniejszym elementem struktury prawnej określa ona odpowiedzialność Ministra ds. gotowości na Wypadek Zagrożeń obciąża każdego ministra Kanady odpowiedzialnością za przygotowanie planów na wypadek zdarzeń, za zapewnienie odpowiednich usług i ekspertyz, w celu udzielania pomocy innym rządów i ministerstwom federalnym. Ustawa ta stanowi swoisty administracyjny statut wskazujący agencjom federalnym kierunki działalności związanej z gotowością – w ramach ich własnych odpowiedzialności. Tę odpowiedzialność **stanowią**:
 - rozwijanie gotowości cywilnej,
 - rozwijanie polityki programów,

- pobudzanie i wspieranie prowincjonalnych i lokalnych gotowości,
- zapewnienie edukacji i szkolenia,
- rozwijanie świadomości społecznej,
- analizowanie i ocenianie ryzyka oraz prowadzenie badań w dziedzinie gotowości,
- koordynacja, wspieranie rozwoju i sprawdzanie (testowanie) planów gotowości cywilnej przez instytucje rządowe,
- rozwijanie umów i porozumień zapewniających ciągłość działania rządu,
- monitorowanie stanu i składanie raportów o stanie zagrożenia społeczeństw,
- wspieranie planów wdrażania pomocy federalnej.

Również na podstawie tej ustawy, Minister ds. Gotowości na Wypadek Zagrożeń jest wspierany przez każdego z federalnych ministrów poprzez:

- rozwijanie planów na wypadek zagrożeń w ramach własnych kompetencji lub tylko z tym obszarem kompetencji powiązanych,
- prowadzenie szkoleń i ćwiczeń mających na celu rozwijanie opracowanych planów,
- wdrażanie planów (reagowanie) w ramach własnych kompetencji lub na wniosek – w celu wsparcia innych.

e) **Ustawa o nadzwyczajnych zagrożeniach (1988 r.)** opisuje cztery typy zagrożeń państwa, dla których pozostałe obowiązujące akty prawne mogą być niewystarczające w swych regulacjach. Ustawa określa:

- warunki jakie muszą być spełnione w celu ogłoszenia stanu wyjątkowego,
- szczególne regulacje i zasady porządkowe, które mogą być wprowadzone w celu poradzenia sobie z sytuacją nadzwyczajną,
- konsultacje i uzgodnienia z władzami prowincji, które muszą mieć miejsce przed wprowadzeniem stanu wyjątkowego,
- ochrona i ograniczenia w działalności rządu po ogłoszeniu i działaniu w stanie wyjątkowym,
- zapewnienie odszkodowań osób i organizacji, które poniosły straty w wyniku realizacji zapisów tej ustawy.

Ustawa ta **definiuje** również niebezpieczeństwo dla państwa jako nagłą i krytyczną sytuację o charakterze tymczasowym, która:

- poważnie zagraża życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu Kanadyjczyków i występuje w takim nasileniu, lub ma taki charakter, że przekracza zdolności władz prowincji do uporania się z nią,
- poważnie zagraża zdolności rządu Kanady do zachowania suwerenności, bezpieczeństwa i terytorialnej integralności państwa oraz gdy zagrożenie to nie może być usunięte przy wykorzystaniu innych obowiązujących w Kanadzie aktów prawnych.

Ustawa określa **cztery typy** nadzwyczajnych zagrożeń państwa:

- nadzwyczajne zagrożenie **dóbr społecznych** (w tym ostre naturalne katastrofy lub większe wypadki będące poza zdolnościami skutecznego reagowania władz prowincji),

- nadzwyczajne zagrożenie **międzynarodowe** (stanowiące zagrożenie suwerenności, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej własnej lub sprzymierzeńców),
- zagrożenie **wojną** (zaistniały bądź nieuchronny konflikt zbrojny Kanady bądź jej sojuszników).

Ustawa określa także **procedury ogłaszania** stanu nadzwyczajnego zagrożenia dla państwa, czas jego trwania, specjalne regulacje prawne i ograniczenia praw obywatelskich.

IV. STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI PÓŁNOCNEJ/(USA) – ludność – **300** mln, powierzchnia – **9363,1** tys. km², członkostwo w organizacjach międzynarodowych: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Rada Partnerstwa Euro-Atlantyckiego (EAPC – *Euro-Atlantic Partnership Council*), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej (OSCE – *Organisation for Security and Cooperation in Europe*), Rada Europy (*The Council of Europe*) – obserwator.

Federalne Cywilne Planowanie Kryzysowe określa (identyfikuje) funkcje, które muszą być realizowane po ogłoszeniu przez Prezydenta USA stanu wyjątkowego, a także obejmuje stały wzrost zdolności do wykonywania tych funkcji. Na polecenie Prezydenta, ministerstwa i agencje federalne mają przypisaną odpowiedzialność za gotowość w nagłych wypadkach (w stanach zagrożeń), bazującą na stałych zadaniach.

Zadania i cele – ogólnym celem cywilnego planowania Kryzysowego w USA jest określenie wystarczających i niezbędnych kompetencji na każdym poziomie zarządzania w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności cywilnej i sił zbrojnych w czasie różnych zagrożeń, w tym katastrof naturalnych jako wynik ataków wojskowych, technologicznych katastrof i zagrożeń oraz innych naturalnych i cywilizacyjnych zdarzeń, które mogłyby spowodować poważne zniszczenia lub zagrożenie obszaru kraju.

Prezydent USA tworzy politykę państwa w zakresie cywilnej gotowości w sytuacjach zagrożeń oraz deleguje wiele swoich operacyjnych władz do Federalnej Agencji Zarządzania Kryzysowego (**FEMA** – Federal Emergency Management Agency). **FEMA** jest centralną, federalną agencją, która koordynuje planowanie, przygotowanie, łagodzenie skutków, a także szkolenie i ćwiczenia, których celem jest zapewnienie właściwego reagowania oraz likwidacji skutków wypadków, katastrof i nadzwyczajnych zagrożeń⁹.

Najważniejsze zadania Cywilnego Planowania Kryzysowego USA to:

- koordynacja federalnych wysiłków zmierzających do zmniejszenia strat w ludziach i mieniu poprzez pełne, uwzględniające różnorodne zagrożenia i ryzyka programy zarządzania w sytuacjach zagrożeń obejmujące łagodzenie skutków, przygotowanie, reagowanie i odbudowę a także szkolenie i ćwiczenia,

⁹ Na podstawie: Generic Crisis Management, Handbook, Pfp North Atlantic Council, February 1997.

- koordynacja planów zapewnienia ciągłości funkcjonowania rządu federalnego w czasie wystąpienia katastrof, wypadków i klęsk żywiołowych stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz koordynacja reagowania na szczeblu federalnym na skutki poważniejszych incydentów terrorystycznych,
- zapewnienie skuteczności i dostępności systemów i zasobów przygotowanych na wszelkie zagrożenia w razie zwalczania naturalnych i cywilizacyjnych katastrof, w tym także podczas szkoleń i ćwiczeń,
- koordynowanie i planowanie przez ministerstwa i agencje federalne rozmieszczenia zasobów niezbędnych w razie kryzysów i sytuacji nadzwyczajnych,
- konsolidowanie programów nastawionych na zapobieganie i łagodzenie skutków potencjalnych katastrof, w tym zagrożeń powodziowych, transportu materiałów niebezpiecznych, obiektów hydrotechnicznych i trzęsień ziemi,
- koordynowanie z rządami stanowymi, administracją lokalną, sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi programów gotowości, w tym planowania na wypadek zagrożeń ze strony elektrowni jądrowych oraz miejsc składowania wojskowych bojowych środków trujących,
- zapewnienie priorytetu na szczeblu federalnym dla problematyki ochrony przeciwpożarowej i społecznej edukacji w zakresie bezpieczeństwa pożarowego.

Struktura organizacyjna Cywilnego Planowania Kryzysowego

Cywilne Planowanie Kryzysowe w USA opiera się na fundamentalnym założeniu, że znaczna katastrofa lub nadzwyczajne zagrożenie przekroczy zdolności prowadzenia rozległych operacji niezbędnych dla ratowania życia i ochrony mienia przez rządy stanowe i władze lokalne. Podstawowa struktura organizacyjna i funkcjonalna programu reagowania na zagrożenia jest zarysowana w **Federalnym Planie Reagowania**, w którym wymienione zostały zasoby federalnych ministerstw i agencji, w kolejności ich udostępniania władzom stanowym i lokalnym.

Ten federalny Plan Reagowania określa odpowiedzialność podstawową oraz o charakterze pomocniczym dla różnych federalnych agencji w zakresie tzw. 12 zadań wsparcia w stanach zagrożeń:

- transport,
- łączność,
- prace publiczne i inżynieryjne,
- zwalczanie pożarów,
- informacja i planowanie,
- opieka społeczna,
- zaopatrzenie,
- ochrona zdrowia i służby medyczne,
- poszukiwania w mieście i ratownictwo,
- materiały niebezpieczne,
- żywność,
- energia.

Zadania te zostały przydzielone ministerstwom (agencjom) o największych kompetencjach, zasobach i możliwościach udzielania wsparcia w danym obszarze funkcjonalnym.

Ministerstwo o największych kompetencjach, zasobach i możliwościach w zakresie danego zadania wsparcia jest dla niego ministerstwem wiodącym, pozostałe stanowią ministerstwa (agencje) pomocnicze.

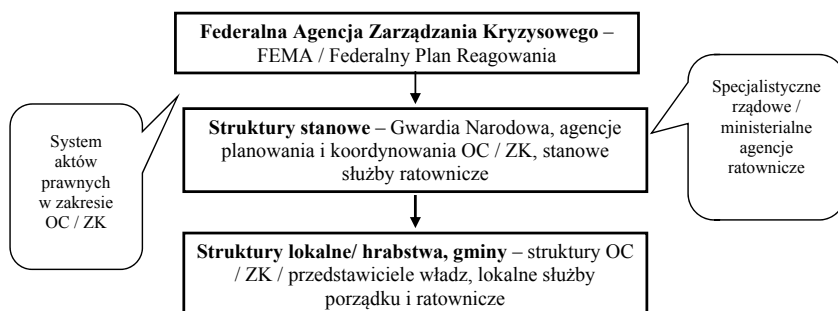
Natomiast ogólną koordynację pomocy ze szczebla federalnego realizuje koordynator wyznaczony przez Dyrektora Federalnej Agencji Zarządzania Kryzysowego (**FEMA**), który czyni to w imieniu i z upoważnienia Prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Federalny Plan Reagowania zawiera także strukturę organizacyjną zapewniającą właściwe reagowanie na sytuacje będące w sferze odpowiedzialności rządu federalnego, jak np. zarządzanie w razie incydentów terrorystycznych, reagowanie po emisjach promieniotwórczych z elektrowni jądrowych i innych źródeł, katastrof po uwolnieniu ropy naftowej i ropopochodnych oraz uwolnieniu innych materiałów niebezpiecznych.

Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego (**FEMA**) administruje Federalnym Planem Reagowania (patrz rys. nr 53) i powiązanim z nim programem cywilnego zarządzania Kryzysowego. Współpracując blisko z władzami stanowymi i lokalnymi FEMA finansuje programy zarządzania kryzysowego, oferuje poradnictwo techniczne i szkoleniowe, a także definiuje zadania dla innych federalnych agencji w zakresie rozmieszczania zasobów, na wypadek większych katastrof lub stanów nadzwyczajnych (stanów klęski żywiołowej) ogłaszanych przez Prezydenta USA.

Odpowiedzialność stanowa – zgodnie z Konstytucją Stanów Zjednoczonych, konstytucja każdego ze stanów wprowadza prawo stanowe, a Gubernator stanu dowodzi siłami Gwardii Narodowej, gdy mają one status stanowy. W razie zaistnienia katastrofy, Gubernator ocenia jej zasięg i zakres oraz określa czy jest w stanie udzielić pomocy władzom lokalnym, jeżeli o nią poprosiły. Gubernator ma prawo do ogłoszenia stanu wyjątkowego (stanu klęski żywiołowej), uruchomienia Stanowego Planu Ratowniczego oraz wezwania Gwardii Narodowej.

Rys. 53. Struktura cywilnego Planowania Kryzysowego (CEP) w USA



Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie Stany mają specjalne agencje do koordynowania planowania gotowości kryzysowej, prowadzenia szkolenia i ćwiczeń oraz są agencją koordynującą w imieniu Gubernatora działania w razie zaistnienia katastrofy klęski żywiołowej, kryzysu. Poza Prezydentem Stanów Zjednoczonych na szczeblu krajowym tylko Gubernator ma prawo uruchomić Gwardię Narodową.

W razie katastrofy o rozmiarach i ostrości (gwałtowności) poza możliwościami stanu i wpływem lokalnych władz, Gubernator może prosić Prezydenta USA o ogłoszenie stanu „poważnej katastrofy” lub „klęski żywiołowej” – czyni to na podstawie Ustawy o pomocy w razie katastrofy i pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych.

Odpowiedzialność lokalna – w społecznościach lokalnych burmistrzowie, kadra kierownicza miast, policji i straży pożarnej, zarządy miast, szeryfowie, prokuratorzy i przedstawiciele publicznej służby zdrowia są odpowiedzialni za codzienne przestrzeganie prawa, bezpieczeństwo, ochronę zdrowia i ochronę przeciwpożarową.

Odpowiadają oni również za rozwijanie planów operacyjnych i zdolności do reagowania w razie zagrożeń, a także zapewnienie zdolności do natychmiastowego zareagowania – każdy w ramach swoich kompetencji. Wiele lokalnych kompetencji wymaga wzajemnych uzgodnień ze służbami sąsiednimi, które uwzględniają walkę z pożarami, współpracę z policją, pogotowiem ratunkowym i innymi służbami ratowniczymi – poza granicami jednostki administracyjnej (gminy).

Pierwszy poziom reagowania na sytuację wyjątkową – to niemal zawsze **pojedynczy obywatel**. Powinien on umieć odpowiednio zachować się w danej sytuacji, tak by mógł pomóc samemu sobie, swojej rodzinie i sąsiadom w początkowych etapach sytuacji wyjątkowej, katastrofy, klęski żywiołowej.

Kolejny poziom reagowania to **władze lokalne**, które odpowiadają za ogólne kierowanie i kontrolę działań reagowania w większości sytuacji wyjątkowych mających miejsce w granicach administracyjnych. W razie potrzeby mogą zwracać się o pomoc do agencji sektora prywatnego, władz sąsiednich gmin a także władz wyższego szczebla. Rola władz wyższego szczebla polega na dostarczaniu wsparcia, doradztwa, ekspertyz oraz takiej pomocy, o jaką zostaną poproszone.

Władze **wyższego szczebla** przejmują kierownictwo i kontrolę działań reagowania, jeżeli:

- miało miejsce katastrofalne zdarzenie, które uczyniło władze lokalne niezdolnymi do zapewnienia kierowania i kontroli,
- powstała sytuacja kryzysowa tego rodzaju, że władze lokalne nie mogą zapewnić odpowiedniego kierownictwa i kontroli, w związku, z czym zwróciły się z prośbą do władz wyższego szczebla o ich przyjęcie a te z kolei uznały prośbę za uzasadnioną,
- sytuacja wyjątkowa podlega jurysdykcji władz wyższego szczebla.

Ogólnie odpowiedzialność – za kierowanie i kontrolę działań reagowania, dotyczy możliwie najniższego poziomu administracji, który zachowuje zdolność (możliwość) sprostania sytuacji katastrofy, zagrożenia, kryzysu.

Jeżeli taka możliwość jest niewystarczająca i działania wyższych szczebli administracji są niezbędne, to odpowiedzialność ta przesuwa się na kolejne poziomy władzy, poczynając od władz lokalnych i kończy na władzach federalnych.

Współpraca cywilno-wojskowa. Kongres Stanów Zjednoczonych uchwalił kilka aktów prawnych związanych z wewnętrznym wsparciem militarnym, udzielanym przez Gwardię Narodową, określających stany i sytuacje, podstawową odpowiedzialność za zapewnienie początkowego wsparcia, gdy niezbędna (potrzebna) jest pomoc wojskowa.

Siły zbrojne są wyposażone, aby udzielać pomocy władzom cywilnym w różnych zadaniach, wliczając w to m.in. pomoc w razie katastrof oraz w czasie wsparcia działań zmierzających do utrzymania bądź przywrócenia siłą prawa lub naruszonego porządku publicznego.

Pomoc w razie katastrof obejmuje te misje, działania i funkcje o charakterze humanitarnym oraz z zakresu obrony cywilnej, które są określone przez prawo. Władze cywilne mogą wnioskować o pomoc militarną najczęściej w razie katastrof naturalnych takich jak tajfuny, tornada, powodzie i trzęsienia ziemi lub w razie zdarzeń powodowanych przez człowieka, np. ogromne eksplozje lub akty terroryzmu.

Zgodnie z Federalnym Planem Reagowania, Departament Obrony ponosi wiodącą odpowiedzialność w zakresie prac publicznych i inżynierskich oraz jest agencją wspomagającą w pozostałych 11 zadaniach wsparcia w stanach zagrożenia. Użycie wojska do utrzymania lub przywrócenia naruszonego porządku prawnego jest dopuszczalne tylko w przypadkach ściśle określonych przez prawo.

Zgodnie z prawem federalnym, militarne wsparcie obejmuje operacje przeciw nielegalnym działaniom związanym z narkotykami, pomoc podczas niepokojów i zająć społecznych, specjalne operacje z zakresu bezpieczeństwa, zwalczanie terroryzmu, usuwanie materiałów wybuchowych i inne podobne działania.

Podstawy Prawne. Wszystkie stany, rząd federalny i większość władz lokalnych mają akty prawne regulujące zasady Cywilnego Planowania Kryzysowego, gotowości i zarządzania kryzysowego. Niektóre akty prawne są wydawane w celu sprostania podstawowym potrzebom w sytuacjach nadzwyczajnych – trzęsieniom ziemi, tajfunom i tornadom, rozlaniem ropy naftowej i ropopochodnych. W większości przypadków, różne agencje rządowe będą wykorzystywały swoje normalne uprawnienia do reagowania na zdarzenia oraz realizowania programu odbudowy po katastrofach, klęskach żywiołowych i nadzwyczajnych zagrożeniach.

Wymienione poniżej akty prawne stanowią kilka ważniejszych specjalistycznych federalnych aktów związanych z cywilnym zarządzaniem kryzysowym:

- **Ustawa o pomocy** w razie katastrofy i pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych: reguluje problemy koordynacji i zaopatrywania podczas udzielania pomocy przez administrację federalną w razie katastrof i nadzwyczajnych zagrożeń;
- **Ustawa o energii atomowej (1954):** definiuje planowanie i ćwiczenia związane z uwolnieniami promieniotwórczymi z elektrowni jądrowych, zarówno wewnątrz, jak też do otaczającego środowiska;

- **Ustawa o łączności (1934)**: określa zasady przyznawania tymczasowych zezwoleń na łączność radiową w sytuacjach bezpośrednich następstw katastrof i nadzwyczajnych zagrożeń;
- **Ustawa o pełnej środowiskowej reakcji, odszkodowaniach i odpowiedzialności (1980)**: zapewnia ogólne uprawnienia rządowi federalnemu i rządowi stanowym do bezpośredniego reagowania na wypadki z substancjami niebezpiecznymi;
- **Ustawa o produkcji obronnej (1950)**: określa zasady gromadzenia zasobów dla celów obrony narodowej i gotowości kryzysowej;
- **Ustawa o zmniejszaniu zagrożeń od trzęsień ziemi (1977)**: uwzględnia badania, planowanie i koordynację w celu zmniejszenia zagrożenia dla życia i mienia w czasie trzęsienia ziemi;
- **Ustawa o transporcie materiałów niebezpiecznych (1990 r.)**: reguluje zasady planowania na wypadek oraz zasady reagowania w razie wypadków związanych z transportem materiałów niebezpiecznych;
- **Ustawa o bezpieczeństwie państwa (1947)**: określa władze odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, w tym funkcje w zakresie gotowości w stanach zagrożeń, odpowiedzialność za doradzanie prezydentowi USA w sprawach dotyczących mobilizacji sił zbrojnych, gospodarczych i gotowości cywilnej;
- **Ustawa o państwowych ubezpieczeniach powodziowych (1968)** i **Ustawa o ochronie przed katastrofalnymi powodziami (1973)**: określają program państwowych ubezpieczeń powodziowych dla budownictwa na obszarach powodziowych oraz udział władz lokalnych w programach zapobiegania i zmniejszania strat powodziowych.

13.2. ZALETY PREZENTOWANYCH ROZWIĄZAŃ

ICH PRZYDATNOŚĆ DLA POLSKI

Przedstawione w poprzednich rozdziałach systemy Cywilnego Planowania Kryzysowego wybranych państw NATO i państw współpracujących, zostały dostosowane do rzeczywistych i prawdopodobnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych państw oraz do planowanego przez te państwa udziału w międzynarodowych operacjach ratowniczych, i humanitarnych. Główne cechy opisanych systemów „zarządzania kryzysowego”, to:

1. Silne umocowanie prawne opisywanych systemów (USA, Kanada, Hiszpania, Szwecja), zwłaszcza, precyzyjnie i szczegółowo opisano systemy wspomagające szczególnych działań (USA, Kanada, Hiszpania).

W obowiązującym prawie znajdują się kryteria, które muszą być wypełnione, aby możliwe było wprowadzenie stanu wyjątkowego, procedury obowiązujące przy jego ogłaszaniu, wymienione szczególne prawa, obowiązki i ograniczenia z tego stanu wynikające.

Akty prawne precyzyjnie przypisują obszary odpowiedzialności poszczególnym poziomom administracji w zakresie odpowiedzialności terytorialnej (USA,

Kanada, Szwecja) oraz resortom i agencjom centralnym w ramach odpowiedzialności funkcjonalnej.

2. **Wspólną cechą** wszystkich zaprezentowanych systemów Cywilnego Planowania Kryzysowego, jest powołanie specjalnego, centralnego organu administracji pełniącego funkcję koordynatora przedsięwzięć planowania, współdziałania, przygotowania niezbędnych planów operacyjnych:

- Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego FEMA(USA),
- Kanadyjska Gotowość na Wypadek zagrożeń (Kanada),
- Komitet ds. Cywilnego planowania Kryzysowego (Hiszpania),
- Szwedzka Agencja Cywilnego Planowania Kryzysowego (OCB Szwecja).

Taka **organizacja systemów** w sposób jednoznaczny wskazuje koordynatora przedsięwzięć na szczeblu centralnym, który jest jednocześnie elementem współpracy w układzie pionowym – z różnymi poziomami administracji.

3. Wszystkie systemy **mocno akcentują** rolę współpracy cywilno-wojskowej, traktując siły zbrojne jako bardzo istotny element systemu zwłaszcza na etapie reagowania.

Podkreśla się możliwość podejmowania decyzji o użyciu wojska do działań na szczeblu niższym niż centralny (USA – stan, Szwecja – region obrony, hrabstwo). O ważności sił zbrojnych w realizowaniu zadań zarządzania kryzysowego świadczy fakt tworzenia **specjalnych jednostek** wojskowych, do prowadzenia operacji ratowniczych i humanitarnych (Kanada – **DART**), jak również całego rodzaju sił zbrojnych przygotowanego m.in. do podejmowania działań w warunkach zagrożeń wewnętrznych (USA – **Gwardia Narodowa**).

Szczególnie **interesującym** (i zapewne przynoszącym znakomite wyniki w praktycznym działaniu) rozwiązaniem jest przyjęta w Szwecji zasada wspólnego rozmieszczania władz cywilnych i wojskowych w okresie podwyższonej gotowości w tym samym centrum dowodzenia operacyjnego (na wyższym i niższym szczeblu regionalnym oraz na poziomie krajowym, natomiast na szczeblu lokalnym wyznaczany jest jeden dowódca wojskowy do współpracy z samorządami). Takie rozwiązanie zapewnia sprawny obieg informacji (skraca czas przepływu informacji i zmniejsza ryzyko przekłamań w treści), umożliwia wspólną analizę sytuacji i wspólne wypracowanie decyzji.

4. W zakresie reagowania powtarzającą się zasadą jest **podejmowanie działań na możliwie najniższym szczeblu** administracji, zdolnym poradzić sobie z zagrożeniem i przenoszeniem reagowania na wyższy poziom na wniosek lub w sytuacji nie radzenia sobie z zagrożeniem (USA, Kanada, Hiszpania, Szwecja). Takie rozwiązania (choć, wydają się wprost oczywiste) pozwalają na racjonalne, z punktu wykorzystania zasobów, radzenie sobie z zagrożeniami.

5. W **zakresie funkcjonalnym** podkreśla się wielofazowe podejście do zagadnień zarządzania kryzysowego/cywilnego planowania kryzysowego. Klasyczny (amerykański) model zarządzania kryzysowego uwzględnia cztery fazy:

- **zapobieganie,**
- **przygotowanie,**
- **reagowanie,**
- **odbudowa.**

Właściwe przygotowanie każdej z tych faz daje gwarancję:

- zmniejszenie prawdopodobieństwa zaistnienia zagrożenia (**zapobieganie**),
- zmniejszenie strat, zniszczeń i szkód w razie zaistnienia zagrożenia oraz optymalnie niewysokie koszty prowadzenia działań reagowania (właściwie wykonane przedsięwzięcia **przygotowania i reagowania**),
- poniesienie relatywnie niższych kosztów podczas usuwania skutków zagrożenia i przywracania stanu sprzed wypadku, katastrofy, kryzysu (**odbudowa**).

Przenosząc na Polski grunt przedstawione wyżej rozwiązania, można mówić o tworzeniu systemu kompleksowego zarządzania kryzysowego (cywilnego planowania kryzysowego). System taki powinien obejmować:

- 1) **nowoczesne treści zadań** – przystające do występujących w państwach sojusznicznych rozwiązania prawne (w sposób jasny określające obszary odpowiedzialności, kompetencje określonych poziomów administracji, zadania i cele systemu);
- 2) precyzyjne zasady reagowania na wszystkie **rodzaje zagrożeń**: naturalne, technologiczne (cywilizacyjne), wojenne;
- 3) obejmujące **wszystkie poziomy zarządzania** (związane ze szczeblami administracji) sektor publiczny i prywatny, a także każdego obywatela,
- 4) precyzujące **cztery fazy zarządzania** kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowę – fazy te stanowią naturalny i obiektywnie występujący cykl zarządzania kryzysowego;
- 5) precyzujące **współdziałanie cywilno-wojskowe** na wszystkich szczeblach (poziomach) administracyjnych, z możliwością podejmowania tego współdziałania na poziomach lokalnych (gmina, powiat, województwo). Celowym wydaje się również przyjęcie rozwiązania szwedzkiego, polegającego na wspólnym rozwijaniu centrów operacyjnych i wspólnej na nich pracy,
- 6) określające zasady **wykorzystanie wszystkich** dostępnych zasobów (sił i środków) przydatnych dla realizacji celu zarówno będących w gestii administracji rządowej i samorządowej, sektora prywatnego i publicznego, ochotników i ogół ludności,
- 7) sankcjonujące **hierarchiczne podejmowanie** reagowania tzn. na możliwie najniższym poziomie zarządzania, który jest w stanie poradzić sobie z zagrożeniem,
- 8) wskazanie na każdym **poziomie zarządzania instytucji** (agencji, organu), która zajmowałaby się problematyką organizowania i doskonalenia systemu koordynowania całości przedsięwzięć związanych z zapobieganiem i przygotowaniem, a także uczestniczeniem w fazach reagowania i odbudowy, organ ten powinien podlegać bezpośrednio szefowi administracji określonego szczebla

i działać na zasadzie równości i partnerstwa z innymi organami zarządzania danego szczebla¹⁰.

Przedstawione propozycje z podsumowania muszą mieć umocowania prawne, które być może w niedługim czasie zostaną wdrożone.

Osobnym zagadnieniem są problemy związane z nakładami finansowymi, jakie muszą być poczynione, aby zapewnić podwyższony poziom bezpieczeństwa publicznego. Cytowane przykłady w tekście niniejszego skryptu wskazują na nieuchronność występowania kryzysów i konieczność reagowania na nie w sposób fachowy i przy wykorzystaniu odpowiednich środków, i narzędzi.

PYTANIA KONTROLNE:

1. Wymień przesłanki organizowania systemów zarządzania kryzysowego.
2. Podaj zasady organizacji systemu ZK w Hiszpanii.
3. Omów zasady organizacji systemu ZK w Szwecji.
4. Opisz zasady organizacji systemu ZK w Kanadzie.
5. Przedstaw zasady organizacji systemu ZK w USA.
6. Scharakteryzuj kierunki rozwoju/zmian systemu ZK w Polsce.

¹⁰ Na podstawie: J. Plaskanka, *Powszechny system ochrony ludności w koncepcji reformy administracyjnej kraju*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1998, nr 11. Na podstawie: F.P. Palmieri, *Cywilne planowanie kryzysowe cenną formą współpracy*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1998, nr 6.

BIBLIOGRAFIA

- Abt S., *Systemy logistyczne w gospodarowaniu*, Wyd. AE, Poznań 1997.
- Abt S., Woźniak H., *Podstawy logistyki*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1993.
- Aronson E. Wilson T., Akert R., *Psychologia społeczna*, Poznań 1998.
- Arrow K.J., *Eseje z teorii ryzyka*, PWN, Warszawa 1979.
- Augustyn S., *Praca menadżera programów kryzysowych (w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy)*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1998, nr 1, 4, 7, 12.
- Augustyn S., *Praca menadżera programów kryzysowych na lokalnych szczeblach zarządzania*, [w:] *Samorząd terenowy wobec nadzwyczajnych zagrożeń*, materiały z sympozjum, Bydgoszcz 1998.
- Bak D., *Rozwój i rola logistyki w Wielkiej Brytanii*, „Problemy Magazynowania i Transportu” 1992, Zeszyt specjalny.
- Bartnicki M., *Kompetencje przedsiębiorstwa*, Placet, Warszawa 2000.
- Barton D.L., *Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*, Harvard Business School Press, Boston 1995.
- Beck U., *Spółeczeństwo ryzyka*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Beier F.J., Rutkowski K., *Logistyka*, Wyd. SGH, Warszawa 2000.
- Bergeron B., *Essentials of Knowledge Management*, John Wiley & Sons, New Jersey 2003.
- Berliński T., *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
- Bernstein P.L., *Przeciw bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka*, WIG-Press, Warszawa 1997.
- Besala J., *Żywioty sterują historią*, „Focus” 2002, nr 4 (79).
- Bieniek M., Mazur S., *System zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach, Katowice 2009.
- Bieńkowska A., Kral Z., Zabłocka-Kluczka A., *Zarządzanie controllingowe czy tradycyjne?*, [w:] *Materiały konferencyjne. Nowoczesne tendencje w nauce o organizacji i zarządzaniu* Szklarska Poręba 1998.
- Bizon-Górecka J., *Strategie zarządzania ryzykiem w organizacji gospodarczej*, „Przegląd Organizacji” 2001, nr 1.
- Blaik P., *Logistyka*, PWE, Warszawa 1996.
- Bremdal B.A., Spaggiari C., Johansen F., Engels R., *Knowledge Management through Content Interpretation*, Halden 2000.

- Broda M., *Identyfikacja, ocena i pomiar ryzyka*, <http://www.stareryzyko.pl/menu=59>.
- Budziński W., *Public relations. Zarządzanie reputacją firmy*, Wyd. Poltext, Warszawa 1999.
- Buła P., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach gospodarczych*, Wyd. AE w Krakowie, „Monografie” 2003, nr 1.
- Burroughs W.J., *Pogoda czy fatum. Wpływ zmian klimatycznych na życie społeczeństw*, Wyd. Amber, Warszawa 1998.
- Calvert G., *Highwire Management. Risk-Taking Tactics for Leaders, Innovators, and Trailblazers*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco 1993.
- Chlebuś M., *Uwagi o przyszłej wiedzy*, News Mind, <http://chledus.eco.pl/NewsMind/htm>.
- Civil Emergency Planning in the NATO and EPAC Countries 1998/1999*, International CEP Handbook wydany przez Szwedzką Agencję ds. Cywilnego Planowania Kryzysowego / OCB, Sztokholm 1999.
- Croddy E., Perez-Armendariz C., Hart J., *Broń chemiczna i biologiczna. Raport dla obywatela*, WNT, Warszawa 2003.
- Dombrowski M., *Udział Straży Granicznej w ratownictwie podczas sytuacji kryzysowych*, [w] *II Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”*, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2004.
- Durlik I., *Inżynieria zarządzania*, cz. I, Wyd. Placet, Warszawa 2007.
- Dutkowski M., *Zagrożenia bezpieczeństwa a strategię rozwoju regionalnego*, [w:] *Bezpieczna Polska. Bezpieczny region*, Materiały z konferencji samorządowej, Stargard Szczeciński 2003.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981.
- Encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1974.
- Encyklopedia WIEM*, Wyd. Fogra, <http://www.fogra.com.pl>.
- Falecki L., *Udział specjalistycznych sił i środków Wojska Polskiego w działaniach ratowniczych*, [w] *II Konferencja „Zarządzanie Kryzysowe”*, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2004.
- Farquhar A., *The Road Ahead for Knowledge Management An AI Perspective*, „AI Magazine”, Winter 2000.
- Fennessy J., *Foresight Report on the Forestry Sector in Ireland*, [w:] NIRSA NUI Maynooth, RERC Teagasc UCD, Dublin 2025.
- Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego – podejście systemowe*, Wyd. Del Studio, Warszawa 2007.
- Foresight – priorytetowe technologie dla zrównoważonego rozwoju województwa podkarpackiego*, red. L. Woźniak, Wyd. Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2008.
- Fuare R., Boss J.P., Le Graff A., *Badania operacyjne*, Biblioteka Problemów, t. 277, PWN, Warszawa 1982.
- Generic Crisis Management, Handbook*, PfP North Atlantic Council, February 1997.
- Gliński B., *Zarządzanie gospodarką. Logika postępu*, PWE, Warszawa 1980.
- Goliszewski J., *Controlling strategiczny*, cz. 2, „Przegląd Organizacji” 1991, nr 6.
- Gołębiewski J., *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bez-*

- pieczeństwa, [w:] *I Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”*, red. . K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2003.
- Gołuchowski J., *Technologie zarządzania wiedzą w zarządzaniu publicznym*, AE, Katowice 2008, <http://www.ae.katowice.pl>.
- Gościński J., *Elementy cybernetyki w zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1968.
- Grayson C.J., *If Only We Knew What We Know*, Free Press, 1998.
- Hałas F., *Operacja „Pustynna Burza” – wielkim sukcesem logistycznym*, „Magazy-nowanie i Transport Towarów” 1991, nr 1–4.
- Instrukcja o ochronie sanitarno-higienicznej i przeciwepidemicznej wojsk w czasie pokoju i wojny*, Wyd. Sztabu Generalnego WP, Zdr. 231/93, Warszawa 1994.
- Jokiel G., *O celach nauki organizacji i zarządzania*, <http://jokiel.ae.wroc.pl>.
- Józwiński J., Ważyńska-Fiok K., *Bezpieczeństwo systemów*, PWN Warszawa 1993.
- Kardas J., *Media w edukacji obronnej*, [w:] *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, red. J. Kunikowski, Wyd. Bellona, Warszawa 2001.
- Karwala S., *Model mentoringu we współczesnej szkole wyższej*, WSB-NLU, Nowy Sącz 2007.
- Kierebiński C., *Żywnienie w warunkach naturalnego bytowania*, Wyd. MON, War-szawa 1973.
- Kieżun W., *Management Efficient*, Organization des Nations Unies, Kigali, Rwanda 1992.
- Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Wyd. AON, Warszawa 1999.
- Klasyfikacja zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania w ICD-10*, red. S. Pu-żyński, J. Wciórka, Warszawa 1997.
- Klimczak K.M., *Dylematy ujęcia ryzyka w teorii ekonomii*, „Acta Universitatis Lo-dziensis”, Łódź 2007.
- Knight F.H., *Risk, Uncertainty and Profit*, <http://www.econlib.org/library/Knight/knRUP.html>.
- Knowledge Mapping & Management*, IRM Press, London 2002.
- Kołodziński E., *Istota inżynierii systemów zarządzania bezpieczeństwem*, [w:] *III Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”*, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2005.
- Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań–Warszawa 2001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 6 kwietnia 1997 r.*, art. 228, ust 1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 6 kwietnia 1997 r.*, art. 85.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Wydawnictwo Muza SA, Warszawa 2000.
- Kopyciński P., Mamica Ł., *Operacjonalizacja metodologii badań foresight*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krako-wie, Kraków 2006.
- Kortschak B.H., *Co to jest logistyka*, Instytut Wspierania Rozwoju Gospodarczego Austriackiej Federalnej Izby Gospodarczej w Wiedniu, Wiedeń 1992.
- Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994.

- Korzeniowski L., *Zarządzanie bezpieczeństwem – prace edukacyjne*, „ZN European Association for Security” 2001, nr. 3.
- Koziej S., *Reagowanie kryzysowe*, „Polska Zbrojna” 1998, nr 41.
- Koziej S., *Strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 i 2007 roku*, <http://www.koziej.pl>.
- Koziński J., *Idiograficzne i nomotetyczne podejście do badania i projektowania*, [w:] *Krytyczna analiza szkół i kierunków zarządzania strategicznego. Nowe koncepcje zarządzania*, red. R. Krupski, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania”, Wałbrzych 2004.
- Kręcikij J. Wołęjszo J., *Podstawy dowodzenia*, Wyd. AON, Warszawa 2007.
- Krzakiewicz K., *Ryzyko w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wyd. TNOiK, Poznań 1990.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauki o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauki zarządzania*, PWN, Warszawa 1985.
- Kubacki W., *Struktura organizacyjna Straży pożarnej*, <http://www.straz.gov.pl>.
- Kubowski J., *Broń jądrowa-fizyka, budowa, działanie, skutki, historia*, WNT, Warszawa 2008.
- Kuciński J., *Organizacja i prowadzenie projektów foresight w świetle doświadczeń międzynarodowych*, Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN, Warszawa 2006.
- Kuriata R., Szmidtka T., *Instytucje rządowe- organizacja działań ratowniczych*, [w:] *II Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”*, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokowski, J. Sadowski, Szczecin 2004.
- Laverde A.M., Baragano A.F., Sarriegui Dominguez J.M., *Knowledge Processes: An Overview of the Principal Models*, 3rd European Knowledge Management Summer School, San Sebastian 2003.
- Leksykon zarządzania*, przew. kolegium red. M. Romanowska, Warszawa 2004.
- Lenartowicz P., *Elementy filozofii zjawiska biologicznego*, Kraków 1984.
- Leszczyński T., *Kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie podstawowe pojęcia i definicje*, http://www.pl2.pl/publikacje/art1_2004.pdf.
- Lisowski A., *Skutki występowania wybranych zagrożeń naturalnych i ich percepcja w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993.
- Łabędzki J., *Krajowy system wykrywania skażeń i alarmowania*, www.sgsp.edu.pl.
- Marciniak S., *Controlling – teoria, zastosowania*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.
- Marciniak S., *Instrumentarium controllingu*, „Controlling i Rachunkowość Zarządzania w Firmie” 1999.
- Martin B.R., *Foresight in Science and Technology*, “Technology Analysis & Strategic Management” 1995, Vol. 7, nr. 2.
- Maslow A., *Motivation and Personality*, Harper & Row, New York 1954.
- Mellibruda J., *Poszukiwanie samego siebie*, Warszawa 1977.
- Merła K., *Struktury organizacyjne, analiza wielowymiarowa*, PWE, Warszawa 1989.

- Miller M.H., Modigliani F., *The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment*, „American Economic Review” 1958, Vol. 48.
- Mitroff I., Anagnos G., *Managing Crises Before They Happen. What Every Executive Manager Needs to Know About Crisis Management*, New York–Atlanta–Boston–Chicago–Kansas City–San Francisco–Washington–Brussels–Mexico City–Tokyo–Toronto 2001.
- Mysłowski L., *Psychologiczne aspekty bezpiecznego zachowania pracowników służb ratowniczych w sytuacjach zagrożeń*, [w:] II Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2004.
- Neumann *Management Review*, [w:] *System informacji strategicznej*, red. R. Borowiecki, M. Romanowska, Warszawa 2001.
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000.
- Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AON, Warszawa 2005.
- Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007.
- Nowak E., *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AON, Warszawa 2008.
- Ostrokólski A., *Racjonalne podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] I Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2003.
- Ostrzeganie i alarmowanie ludności*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1995, nr 1 (372).
- Penc J., *Leksykon biznesu*, Wyd. Placet, Warszawa 1997.
- Penc J., *Strategie zarządzania*, Placet, Warszawa 1994.
- Pfohl H., *Marketing-Logistik*, Distributions-Verlag, Mainz 1972.
- Pindel K., *Obrona terytorialna w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1995.
- Plan działań przeciwepidemicznych, rozkaz Szefa Sztabu Generalnego nr 508 z 2002 r.*, [w:] II Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2004.
- Planu udziału SZ RP w likwidacji skutków awarii technicznych z toksycznymi środkami przemysłowymi i wypadków radiacyjnych*, [w:] II Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2004.
- Plaskanka J., *Powszechny system ochrony ludności w koncepcji reformy administracyjnej kraju*, ISP w Warszawie, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1998, nr 11.
- Plimieri F.P., *Cywilne planowanie kryzysowe cenną formą współpracy*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1998, nr 6.
- Porębski L., *Między przemocą a godnością. Teoria polityczna Harolda D. Lasswella*, Kraków 2007.
- Posted by Midvith on January 5, 2009*, <http://www.izrael.badacz.org/historia/liban1.html>.
- Prawo administracyjne*, cz. II, red. E. Ura, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1997.
- Procedura z 2001 r. pn. „Schemat postępowania i współpracy w przypadku zagrożeń niebezpieczną chorobą oraz bioterroryzmem”, oprac. MZiOS.

- Przeworski K., *Sygnaty powszechnego alarmowania przy zagrożeniach*, „Gazeta Lokalna” 1997, nr 58.
- Przygotowanie obronne społeczeństw*, red. J. Kunikowski, Wyd. Bellona, Warszawa 2001.
- Psychologia i bezpieczeństwo pracy*, red. T. Tyszka, Warszawa 1992.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1988.
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, PWN, Warszawa–Poznań 1987.
- Raub S., Rombardt K., *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Reber A., *Słownik psychologii*, PWN, Warszawa 2000.
- Regan G., *Błędy militarne*, Wyd. Vasco, Warszawa 1992.
- Regester M., Larkin J., *Zarządzanie kryzysem*, Wyd. PWE, Warszawa 2005.
- Rudniański J., *Homo cogitans. O myśleniu twórczym i kryteriach wartości*, Warszawa 1975.
- Rutkowski C., Kasprzewski A., *Sily Zbrojne w sytuacji kryzysowej*, Wyd. AON, Warszawa 1996.
- Rykaczewski K., *Systemy rozmyte i ich zastosowania*, <http://gold.uwb.edu.pl>.
- Rzepka Z., *Materiały szkoleniowe*, Agencja Mikado, Katowice 2008, www.obronacywilna.pl.
- Sielecki A., Jeleniewski T., *Elementy metodologii projektowania technicznego*, WNT, Warszawa 1970.
- Słownik języka polskiego*, t. 2, PWN, Warszawa 1982.
- Słownik poprawnej polszczyzny*, PWN, Warszawa 1982.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, Warszawa 2002.
- Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1974.
- Smutek-Riemer A.K., *Die Krise des Krisenbegriffes – Worthilfe oder hilfreiches Konzept im Rahmen der Sicherheitspolitik?*, „ÖMZ” 1995, Heft 31/1995.
- Sopińska A., Wachowiak P., *Modele zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, „E-mentor” 2006, nr 1 (14).
- Sopińska A., Wachowiak P., *Modele zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, „E-mentor” 2003, nr 8.
- Steinmann H., Schreyögg G., *Zarządzanie*, Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1995.
- Stęplewski B., *Pojęcie ryzyka - wprowadzenie do zasad zarządzania ryzykiem*, „Zeszyty Naukowe AON” 2008, nr 2.
- Stęplewski B., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce – uwagi krytyczne*, [w:] *Materiały z V konferencji „Inżynieria Wojskowa – problemy i perspektywy”*, WSWL i WITI, Wrocław 2008.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004.
- Stobiecki T., *Prawne regulacje stanów nadzwyczajnych a ustrój administracji publicznej*, [w:] *II Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”*, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2004.

- Stoner J.A.F., *Kierowanie*, Wyd. PWE, Warszawa 1997.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, Wyd. PWE, Warszawa 1992.
- Stosik A., *Zarządzanie wiedzą w małej firmie*, „Prace Naukowe AE”, Wrocław 2003, nr 975.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2007 roku*, <http://www.wp.mil.pl>.
- Sułkowski Ł., *Metodologia nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 10.
- Sułkowski Ł., *Zarządzanie strategiczne w pogoni za paradygmatem*, [w:] *Krytyczna analiza szkół i kierunków zarządzania strategicznego. Nowe koncepcje zarządzania*, red. R. Krupski, Wałbrzych 2004.
- Sypion N., *Systemy informacji geograficznej a bezpieczeństwo publiczne*, [w:] *Materiały z Konferencji Samorządowej „Bezpieczna Polska. Bezpieczny Region”*, Stargard Szczeciński 2003.
- Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego*, Wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.
- Szlachcic B., *Pozyskiwanie informacji i controlling w systemie zarządzania kryzysowego w państwie*, Departament Kadr MON, www.coniw.wp.mil.pl
- Szmidtko T., *Podejmowanie decyzji a ryzyko w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *I Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”*, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2003.
- Szmyd J., *Bezpieczeństwo jako wartość refleksyjno-aksjologiczna i etyczna*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrąła, Wyd. PSB, Kraków 2000.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Verba, Lublin 2004.
- Środki i sposoby indywidualnej, i zbiorowej ochrony przed skażeniami*, <http://www.agh.edu.pl/files/common/obrona-cywilna>.
- Środki toksyczne*, <http://toksykologia.webpark.pl/bst.htm>.
- Świtalski W., *Symulacyjne modele systemów ekonomicznych*, „*Ekonomista*” 1987, nr 6.
- Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji. Jak spółki japońskie dynamizują procesy innowacyjne*, Polska Fundacja Promocji Kadr, Warszawa 2000.
- Tarczyński W., Mojsiewicz M., *Zarządzanie ryzykiem*, PWN Warszawa 2001.
- Teoria organizacji i zarządzania*, red. J. Kurnal, PWE, Warszawa 1979.
- Tyrąła P., *Kierowanie, organizowanie, zarządzanie. Zarys prakseologii*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.
- Tyrąła P., Stęplewski B., *Controlling – nowoczesna metoda zarządzania strategicznego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Tyrąła P., *Zarządzanie bezpieczeństwem w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrąła, Wyd. PSB, Kraków 2000.
- Volmuth H.J., *Controlling od A do Z – analizy operacyjne i strategiczne*, Placet, Warszawa 1995.
- Weber R.A., *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1996.
- Wierzińska M., Woźniak M., *W poszukiwaniu nowych interpretacji pojęcia ryzyka*, „*Zeszyty Naukowe AE w Krakowie*” 1992, nr 380.
- Wind J., Holland R., *Pace – Setting 21st Century Enterprises*, A Glimpse of What Hight Emerge, Wharton, Philadelphia 1995.

- Wojciechowski T., *Marketing i logistyka na rynku produkcji*, PWE, Warszawa 1995.
- Wojskowe środki ochrony przeciwchemicznej, <http://www.maski.wojsko.pl/mp-4.htm>.
- Wojtuszek T., Wiśniewski B., Prońko J., *Organizacja działań Policji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *II Konferencja „Zarządzanie kryzysowe”*, red. K. Chwesiuk, Cz. Christowa, A. Ostrokólski, J. Sadowski, Szczecin 2004.
- Wróbel M., *Epidemie historyczne – choć nie tylko*, „Charaktery” 2007, nr 10.
- Współczesne systemy komunikowania się, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 1988.
- Wyciąg z planu obrony cywilnej m. Poznań, <http://www.city.poznan.pl>.
- Wytyczne Sekretarza Generalnego sojuszu z dn. 10.08.2001 (CM/2001/63) – jako podstawa funkcjonowania natowskiego „systemu reagowania kryzysowego” (NATO – Crisis Response System – NCRS).
- Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona informacji niejawnych, red. S. Mazur, Wyd. AWF Katowice, Katowice 2003.
- Zarządzenie w sprawie wykonania alarmu bojowego przez jednostki Obrony Narodowej, Centralne Archiwum Wojskowe, Akta Oddziału I sztabu Głównego Wyd. Org. Mob, L. dz. 25/mob. I z 25 VIII 1939.
- Zawiślak A., *Pułapy i pułapki zarządzania*, Wyd. Glob, Szczecin 1984.
- Ziarko J., *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy Bezpieczeństwa” 2007, nr 1 (I).
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa, 1981.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji*, PWN, Warszawa 1982.
- Zieleniewski J., *Podstawy podjęcia teorii systemów, organizacji, sterowania i zarządzania*, [w:] *Współczesne problemy zarządzania*, red. Jerzy Hołubiec, PWN, Warszawa 1974.
- Ziembiński Z., *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1999.
- Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, UW Instytut Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.
- Zimbardo P., *Psychologia i życie*, PWN, Warszawa 1999.
- Żmigrodzki M., *Metodyka zarządzania wiedzą*, www.e-mentor.edu.pl.

AKTY PRAWNE

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. z 31.12.1999 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz.U. Nr 96 poz. 850.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania, Dz.U. Nr 41, poz. 347.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania, Dz.U. Nr 41, poz. 347.
- Rozporządzenie RM z dnia 3 grudnia 2002 w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, Dz.U. Nr 239, poz. 2026.
- Rozporządzenie RM z dnia 25 czerwca 2002 w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz.U. Nr 96, poz. 850.
- Rozporządzenie RM z dnia 16 października 2006 w sprawie systemów wykrywania i właściwości organów w tych sprawach, Dz.U. Nr 191, poz. 1415.
- Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24.08.1991 r., tekst jedn. 22.07.2002 r., Dz.U. Nr 147, poz.1229.
- Ustawa o państwowym ratownictwie medycznym z dnia 8.09.2006 r., Dz.U. Nr 191, poz. 1410.
- Ustawa o powszechnym obowiązku obrony, dz. IV, Dz.U. Nr 241, poz. 2416, z 21.11.1967 r. z póź. zm.
- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26.04.2007 r., Dz.U. Nr 89, poz. 590 z póź. zm.
- Ustawa prawo ochrony środowiska z dnia 27.04.2001 r., tekst jedn. 23.01.2001 r., Dz.U. Nr 25, poz. 150.
- Ustawa prawo wodne z dnia 18.07.2001 r., tekst jedn. 18.11.2005 r., Dz.U. Nr 239, poz. 2019.
- Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu z dnia 24 maja 2002 r., Dz.U. Nr 27, poz. 676.
- Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 z póź. zm.
- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26.04.2007 r., Dz.U. Nr 89, poz. 590, z póź. zm.
- Ustawa o rezerwach strategicznych z dnia 29 października 2010 r., Dz.U. Nr 229, poz. 1496.
- Ustawa o Straży Granicznej z dnia 12 października 1990 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 z póź. zm.
- Ustawa o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r., Dz.U. Nr 62, poz. 558.
- Ustawa prawo wodne, z dnia 18 lipca 2001 r., Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z póź. zm.
- Ustawa o stanie wyjątkowym, z dnia 21 czerwca 2002 r., Dz.U. Nr 113, poz. 985.
- Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r., tekst jednolity z 2004, Dz.U. Nr 241, poz. 2416.
- Ustawa o ochronie osób i mienia z dnia 22.08.1997 r., Dz.U. Nr 114, poz. 740, tekst jednolity z 2006, Dz.U. Nr 104, poz. 708, z póź. zm.
- Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r., teks jednolity Dz.U. Nr 1476, poz. 1229 z póź. zm.
- Ustawa prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. Nr 62, poz. 627.

- Ustawa prawo atomowe, z dnia 29 listopada 2000 r., Dz.U. Nr 3, poz. 18.
- Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 123, poz. 779 z póź. zm.
- Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 r., Dz.U. Nr 156, poz. 1301.
- Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58.
- Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia z 5 sierpnia 2010 r., Dz.U. Nr 182., poz. 1228.
- Ustawa o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium z 23 września 1999 r., Dz.U. Nr 93 poz. 1063.

ANEKS

Załącznik podany w Aneksie jest odesłaniem do pliku na stronie internetowej MSWiA – w celu korzystania z aktualnie obowiązującego zbioru znaków i symboli taktycznych wykorzystywanych m.in. dla potrzeb **Zarządzania Kryzysowego** w myśl ustawy o „**zarządzaniu kryzysowym**” z dnia 26 kwietnia 2007 roku (Dz. U. Nr 89 poz. 590 z póź. zm.).

**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych**

Zbiór

„Zasadniczych umówionych znaków operacyjnych właściwych dla komórek organizacyjnych ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji”

(do przetwarzania w zautomatyzowanych systemach zobrazowania)

2017

Adres internetowy do ww. zbioru: <http://docplayer.pl/2853260-Ministerstwo-spraw-wewnetrznych-i-administracji.html>

