



Waldemar Kozaczyński

Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego w Polsce

1. Definicje i przebieg stanu kryzysowego

Termin „kryzys” jest obecnie mocno nadużywany, ponieważ trudno jest znaleźć słowo, po które by częściej sięgano na określenie ludzkiej egzystencji w każdym wymiarze¹. Współczesny kryzys dotyczy utraty kontroli poznawczej i sprawczej nad zmieniającą się rzeczywistością i stwarza duże zagrożenie dla różnych procesów rozwojowych ludzi i ich środowiska, zwłaszcza naturalnego.

Słowo „kryzys” pochodzi z greckiego *krino* i oznacza wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu. Zgodnie z jego źródłosłowem jest to zatem okres przełomu, przesilenia, decydujących zmian².

Kryzys może być też rozumiany jako sytuacja, w której istnieje zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów i celów partii, grup społecznych lub zagrożone są prawa i swobody obywateli, ich życie i mienie³.

Uzupełniające definicje mogą obejmować:

- układ gwałtownie rozwijających się wydarzeń, które wywołują destabilizujący wpływ, w znacznym stopniu ponad normę, na ogólny układ sił społecznych lub któryś z jego podsystemów oraz powodują wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia aktów przemocy w systemie,
- układ wydarzeń powodujący wzrost zagrożenia na określonym obszarze lub uniemożliwiający normalne funkcjonowanie administracji,

¹ J. Jedlicki, *Historyczny rodowód idei kryzysu cywilizacji europejskiej*, [w:] *Dylematy współczesnej cywilizacji a natura człowieka*, red. J. Reykowski i T. Bielecki, Poznań 1997.

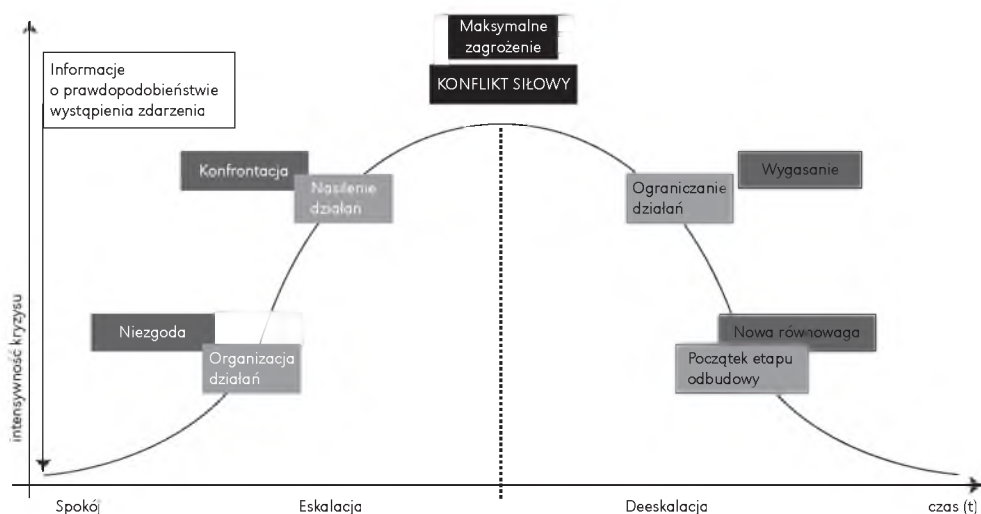
² *Słownik wyrazów obcych*, red. E. Sobol, Warszawa 1995, s. 617.

³ *Zarządzanie kryzysowe*, red. R. Grocki, Warszawa 2000, s. 9.

- zdarzenia lub ciąg zdarzeń stwarzających zagrożenie dla zagwarantowanych praw i swobód mieszkańców⁴.

Obecnie w prawie polskim Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa „sytuację kryzysową” jako 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 uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Możliwe jest opisanie „cyklu życia kryzysu”. Wykres 1 przedstawia różne części krzywej w kategoriach tego, co nazywamy „stanami kryzysowymi”. Pojęcie to związane jest z jednym z etapów działań kryzysowych, a mianowicie „reagowaniem kryzysowym”.



Wykres 1. Stany kryzysowe – etap reagowania

Źródło: Zarządzanie kryzysowe..., s. 13.

Przedstawioną na rysunku intensywność możemy inaczej zdefiniować jako „poziom gwałtowność”. Z reguły im bardziej gwałtowne są działania podjęte przez każdą ze stron, tym wyższa jest skala intensywności kryzysu. Typowa krzywa intensywności kryzysu rozpoczyna się w punkcie, który nazywamy stanem „spokoju”, a więc bezpośrednio przed wystąpieniem kryzysu, ale już z przesłankami sygnalizującymi możliwość powstania kryzysu.

Krzywa może później zbliżyć się do etykiety „niezgoda” (organizacja działań), oznaczając, że zostało uznane zagrożenie dla celów wysokiego priorytetu. Następnie

⁴ *Ibidem*, s. 9.

⁵ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dn. 26.04.2007 r., Dz.U. nr 89, poz. 590.

krzywa może narastać do „konfrontacji” (nasilenie działań), fazy oznaczającej, że zostały podjęte działania nasilonej przemocy przez jedną lub więcej stron oraz że kryzys wszedł w narastający okres. Krzywa nadal rośnie, osiągając stan kryzysu opatrzony etykietą „konflikt siłowy”. Na pewnym etapie intensywność kryzysu zaczyna opadać, oznaczając stan „wygasania”.

Potem krzywa opada do stosunkowo niskiego poziomu intensywności kryzysu oznaczającego „nową równowagę”, której stan intensywności może być niższy lub wyższy od stanu początkowego. Tak jak podczas fazy spokoju, ta etykieta nie oznacza braku napięć między stronami.

Stronami kryzysu nie zawsze muszą być osoby fizyczne czy prawne: przeciwnikiem może być natura (np. powódzie, huragany) lub inne zjawisko związane z działalnością człowieka czy rozwojem cywilizacyjnym (np. awarie urządzeń technicznych)⁶.

2. Zarządzanie kryzysowe

W sytuacjach kryzysowych należy stosować zasady zarządzania. Zarządzanie w sytuacji kryzysowej można określić jako systematyczne i metodyczne przedsięwzięcie zmierzające do zapobieżenia lub zredukowania wpływu kryzysu na zasoby i wartości społeczne za pomocą środków kierowania i kontroli oraz koordynacji⁷.

Zarządzanie definiuje się często jako czynności osób lub zespołów kierujących podejmowane w celu uzyskania optymalnych lub najlepszych możliwych do uzyskania w danych warunkach rezultatów. Zarządzanie kryzysowe jest zatem szerokim pojęciem, określającym strukturę organizacyjną i zadania, które mają na celu:

- zminimalizowanie prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu;
- uzyskanie kontroli nad kryzysem;
- umożliwienie zarządzającym działań, które kierowałyby rozwój kryzysu w stronę rozwiązań możliwych do przyjęcia;
- minimalizację skutków kryzysu;
- likwidację skutków i odbudowę⁸.

Mitroff i Pearson twierdzą, iż: „Nie ma żadnego planu czy metody działania w sytuacjach kryzysowych, po które w razie potrzeby można natychmiast sięgnąć”⁹. Zasady zarządzania stosuje się zarówno do czynności rutynowych, jak i do sytuacji kryzysowych. Znane są różne metody działania w różnych sytuacjach kryzysowych, w systemach ochrony i udzielania pomocy ludziom.

Procedury i działania zarządzania kryzysowego obejmują przedsięwzięcia zapobiegawcze, przygotowawcze, pozyskiwanie informacji i ocenę sytuacji, ustalenie celów, które mają być osiągnięte, opracowanie różnych opcji działania i ich porównania, przyjęcie wybranych opcji (w końcowym efekcie jako informacji sprzę-

⁶ *Ibidem*, s. 14.

⁷ J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań–Warszawa 2000, s. 116.

⁸ *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 4.

⁹ I. Mitroff, Ch.M. Pearson, *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak chronić firmę przed najgorszym*, przeł. A. Janiszewski, Warszawa 1998.

żenia zwrotnego) oraz analizę sposobu reagowania. W systemie zarządzającym realizuje się funkcję planowania, organizowania, kierowania, kontrolowania i doskonalenia. Odpowiada to angielskiemu określeniu *management*.

Istotnym elementem każdego zarządzania są struktury organizacyjne. Organizacja jest instrumentem wykonywania zadań. Stanowi ją uporządkowany zbiór relacji pomiędzy zdolnymi do działania jednostkami organizacyjnymi. Podstawowym celem organizowania jest zatem zagwarantowanie skuteczności struktury organizacyjnej w wykonywaniu zadań określonych w planach.

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru¹⁰. System zarządzania kryzysowego w Polsce jest więc wpisany w system bezpieczeństwa narodowego. Stanowi jego zasadniczy element w czasie różnych sytuacji kryzysowych, zarówno w czasie pokoju, ale też w czasie wojny i w ramach współdziałania w układzie sojuszniczym paktu północnoatlantyckiego.

Zadania i procedury zarządzania kryzysowego realizowane są przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego i mają na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych¹¹.

W ustawie zabrakło określenia, co to jest zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, mimo że taka definicja znalazła się w projekcie tej ustawy. Powoduje to niejasność dalszych działań opisanych w kolejnych artykułach ustawy, określanych jako zadania centrów i zespołów zarządzania kryzysowego.

Mamy natomiast definicję planowania cywilnego, przez które należy rozumieć:

a) całokształt przedsięwzięć 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 i sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru;

b) planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego¹². Nie do końca są jasne również zadania Obrony Cywilnej kraju wynikające z Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹³, gdzie: obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie

¹⁰ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dn. 26.04.2007 r., Dz.U. nr 89, poz. 590, art. 2.

¹¹ *Ibidem*, art. 3.

¹² *Ibidem*.

¹³ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416.

w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Zatem możliwe jest działanie formacji OC również w czasie pokoju, w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, takich jak klęski żywiołowe. Część zadań OC to zadania zarządzania w sytuacjach kryzysowych w czasie pokoju.

Szefowie obrony cywilnej (w tym wojewodowie, prezydenci i burmistrzowie, starostowie i wójtowie) mają m.in. za zadanie¹⁴:

- przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzeżenia o zagrożeniach;
- przygotowywanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze;
- planowanie i zapewnienie ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem;
- wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy;
- integrowanie sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym sanitarno-epidemiologicznych, i społecznych organizacji ratowniczych do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska.

Według mojej oceny są to też zadania związane bezpośrednio z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych i to wykonywane przez te same organy administracji rządowej i samorządowej.

3. Struktura zarządzania kryzysowego

Wyróżnia się następujące poziomy systemy zarządzania kryzysowego:

- centralny,
- wojewódzki,
- lokalny, powiatowy.

Poziom lokalny to poziom wykonawczy, natomiast pozostałe poziomy spełniają przede wszystkim funkcję koordynującą.

Jako organ opiniotwórczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego przy Radzie Ministrów utworzono Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Tworzą go: premier, ministrowie właściwi do spraw obrony narodowej, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych oraz inne organy administracji rządowej (m.in. ministrowie i Szef Obrony Cywilnej Kraju)¹⁵.

Do zadań zespołu należy przede wszystkim:

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

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz.U.2002, nr 96, poz. 850.

¹⁵ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dn. 26.04.2007 r., Dz.U. nr 89, poz. 590, art. 8.

2) doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych.

Do czasu wprowadzenia stanu wojennego i uruchomienia systemu kierowania obroną państwa zespół realizuje zadania wynikające z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶.

Tworzy się też Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zapewniające obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sprawach zarządzania kryzysowego.

Do zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa należy m.in.¹⁷:

1) planowanie cywilne, w tym:

- a) przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków,
- b) opracowywanie i aktualizowanie krajowego planu reagowania kryzysowego,
- c) analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju,
- d) gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów,
- e) wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom,
- f) planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego,
- g) planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

2) monitorowanie potencjalnych zagrożeń;

3) przygotowanie w przypadku zaistnienia zagrożeń uruchamiania procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym;

4) realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;

5) realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w urzędach zapewniających ich obsługę, tworzą centra zarządzania kryzysowego¹⁸.

Natomiast na pozostałych szczeblach administracji rządowej i samorządowej istnieją już utworzone w 2002 r.¹⁹: komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, wojewódzkie, powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego oraz centra zarządzania kryzysowego²⁰.

Z ustaw tych wynika, iż bezpośrednio w przypadku sytuacji kryzysowych, a w szczególności klęsk żywiołowych działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom tych zdarzeń lub ich usunięcia kierują: wojewodowie, starostowie, burmistrzowie, prezydenci i wójtowie.

¹⁶ *Ibidem*, art. 9.

¹⁷ *Ibidem*, art. 11.

¹⁸ *Ibidem*, art. 13.

¹⁹ Ustawa o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002 r., nr 62, poz. 558, wykreślony art. 12.

²⁰ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dn. 26.04.2007 r., Dz.U. nr 89, poz. 590, art. 14–19.

W Polsce zasadniczym elementem organizacyjnym ochrony ludności jest Państwowa Straż Pożarna. Tworzy ona Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, który stanowi integralną część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Nadzór nad jego funkcjonowaniem sprawuje minister spraw wewnętrznych. Odpowiedzialność za organizację kierowania tym systemem spoczywa na komendancie głównym Państwowej Straży Pożarnej.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest to zespół przedsięwzięć organizacyjnych, szkoleniowych, materiałowo-technicznych i finansowych, obejmujących prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych, miejscowych zagrożeń oraz skupiający w uporządkowanej wewnętrznie strukturze jednostki ochrony przeciwpożarowej w celu ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska²¹.

Państwowa Straż Pożarna jako organizator Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego mającego na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska prowadzi²²:

- 1) walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi,
- 2) ratownictwo techniczne,
- 3) ratownictwo chemiczne,
- 4) ratownictwo ekologiczne,
- 5) ratownictwo medyczne.

System wspomagają na zasadzie zawartych porozumień służby, inspekcje i stráže:

- policja,
- pogotowie ratunkowe,
- Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska,
- Państwowa Agencja Atomistyki (poprzez Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej),
- Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej,
- Obrona Cywilna,
- ratownictwo kolejowe PKP,
- ratownictwo chemiczne (6 jednostek ratownictwa chemicznego i 46 awaryjnych służb ratownictwa chemicznego),
- służby ratownicze Dyrekcji Lasów Państwowych,
- organizacje pozarządowe, jak: GOPR, WOPR, TOPR, Aeroklub Polski, ZHP i inne.

4. Kształcenie studentów Krakowskiej Szkoły Wyższej na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego

Od czterech lat w Krakowskiej Szkole Wyższej prowadzone są na Wydziale Ekonomii i Zarządzania (wcześniej: Zarządzania i Marketingu) studia licencjackie na kierunku Zarządzanie i specjalnościach: zarządzanie bezpieczeństwem oraz zarządzanie kryzysowe i edukacja obronna (od roku akademickiego 2006/2007).

²¹ Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 2006, nr 96, poz. 667.

²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego z dn. 29 grudnia 1999 r., Dz.U. nr 111, poz. 1311.

Absolwenci specjalności zarządzanie bezpieczeństwem są przygotowani do zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu. Uzyskują kompetencje do pracy w organizacjach ochrony osób i mienia, ochrony cywilnej, bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Główne przedmioty kierunkowe na tej specjalności to: podstawy zarządzania, wybrane elementy prawa, zarządzanie kadrami, podstawy marketingu, socjologia wychowanie fizyczne, samoobrona, system bezpieczeństwa europejskiego, podstawy prawne ochrony, zarządzanie strategiczne, ochrona mienia, etyka, techniki interwencyjne, ochrona osób, ratownictwo medyczne, wyszkolenie strzeleckie, środki łączności, organizacja obrony cywilnej, zarządzanie kryzysowe, wywiad marketingowy; prawo karne, kryminalistyka, planowanie ochrony, kryminologia, techniczne środki ochrony, ratownictwo techniczne.

Absolwenci specjalności zarządzanie kryzysowe i edukacja obronna mogą zdobyć kompetencje zawodowe pracownika administracyjnego w strukturach zarządzania kryzysowego na poziomie gminy, powiatu, województwa. Studia zapewniają szeroką wiedzę z zakresu przysposobienia obronnego i ścieżek przedmiotowych edukacji obronnej.

Główne przedmioty kierunkowe na tej specjalności to: prawne podstawy bezpieczeństwa, współczesne zagrożenia cywilizacyjne, polityka bezpieczeństwa i obronności RP, obrona cywilna, zarządzanie kryzysowe, ratownictwo techniczne i ochrona ludności, edukacja obronna społeczeństwa, pierwsza pomoc medyczna, terenoznawstwo, strzelectwo wojskowe, bezpieczeństwo imprez masowych.

Literatura

- Jedlicki J., *Historyczny rodowód idei kryzysu cywilizacji europejskiej*, [w:] *Dylematy współczesnej cywilizacji a natura człowieka*, red. J. Reykowski i T. Bielecki, Poznań 1997.
- Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań-Warszawa 2000.
- Mitroff I., Pearson Ch.M., *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak chronić firmę przed najgorszym*, tłum. A. Janiszewski, Warszawa 1998.
- Słownik wyrazów obcych*, red. E. Sobol, Warszawa 1995.
- Zarządzanie kryzysowe*, red. R. Grocki, Warszawa 2000.

Akty prawne

- Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 2006, nr 96, poz. 667.
- Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416.
- Ustawa o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558.
- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dn. 26.04.2007 r., Dz.U. nr 89, poz. 590.