

WSTĘP

W celu przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa, do których należy zaliczyć zagrożenia naturalne, cywilizacyjne, terrorystyczne oraz zagrożenia (niepokoje) społeczne, stworzono w Polsce system zarządzania kryzysowego jako podstawowy element systemu bezpieczeństwa narodowego. Jego głównym celem jest niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej, a w wypadku jej wystąpienia podejmowanie skutecznych działań pozwalających na uniknięcie lub zmniejszenie strat zarówno ludzkich, jak i materialnych, oraz doprowadzenie przynajmniej do stanu sprzed sytuacji kryzysowej lub korzystniejszego ze względu na uwzględnienie wniosków dotyczących przyczyn powstania i przebiegu sytuacji kryzysowej¹.

System Zarządzania Kryzysowego w Polsce jest systemem wieloszczeblowym, powiązany z systemem administracyjnym kraju i składa się z poziomów: krajowego, resortowego, wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego. Elementy struktury organizacyjnej systemu są usytuowane hierarchicznie i połączone procedurami, zasadami działania oraz siecią wzajemnych relacji. W systemie zarządzania kryzysowego można wyróżnić dwa podsystemy: podsystem kierowania oraz podporządkowany mu podsystem wykonawczy.

Zadaniem podsystemu kierowania jest zapewnienie ciągłości monitorowania zagrożeń, podejmowanie decyzji na wszystkich etapach zarządzania kryzysowego dotyczących zapobiegania powstawaniu sytuacji kryzysowej, reagowania w wypadku jej powstania, w celu uniknięcia lub zmniejszenia strat w ludziach, mieniu i środowisku oraz usuwania jej skutków. Ponadto w ramach tego podsystemu realizuje się podział zadań dla poszczególnych podmiotów wykonawczych systemu oraz koordynację działań tych podmiotów w celu osiągnięcia założonych celów. Koordynacja działań, realizowana w tym podsystemie, jest procesem planowym i zapewnia synchronizację działań podmiotów wykonawczych.

Na każdym poziomie systemu, począwszy od krajowego, a na gminnym kończąc, występuje: organ decyzyjny (decydent), opiniodawczo-doradczy (zespół zarządzania kryzysowego) i element sztabowy (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa na poziomie krajowym, a na pozostałych poziomach centra zarządzania kryzysowego). Organ decyzyjny na podstawie ustaw lub rozporządzeń posiada kompetencje decyzyjne w stosunku do podległych mu podmiotów realizujących zadania zarządzania kryzysowego. Organ doradczy określa strategię działania w danej sytuacji kryzysowej, rekomendując propozycje rozwiązań, zapewniając komunikację pomiędzy organem decyzyjnym i elementem sztabowym. Element sztabowy monitoruje, analizuje i ocenia sytuację kryzysową, przygotowuje propozycje jej rozwiązań, warianty działań i wdraża podjęte decyzje oraz zapewnia bieżącą koordynację działań². Wpływ na realizację zadań przez podsystem kierowania ma właściwa organizacja współdziałania realizowana przez organ decyzyjny, doradczy oraz element sztabowy w ramach posiadanych kompetencji,

¹ J. Falecki, A. Kabacińska, *Pomoc psychologiczna w ramach systemu zarządzania kryzysowego – zestawienie głównych problemów*, [w:] *Prawno-organizacyjne i psychologiczne aspekty zarządzania kryzysowego*, red. J. Czerniakiewicz, Wyższa Szkoła Handlowa im. Bolesława Markowskiego, Kielce 2014, s. 65.

² Por. G. Sobolewski (kier. nauk.), *Metodyka opracowania planu zarządzania kryzysowego*, praca naukowo-badawcza, AON, Warszawa 2011, s. 27.

a dotycząca głównie wymianie informacji o zagrożeniach, podjętych działaniach oraz wsparcia siłami i środkami działań prowadzonych przez sąsiadów.

Natomiast do zasadniczego zadania podsystemu wykonawczego należy niesienie natchmiastowej pomocy dla osób poszkodowanych i oczekujących na wsparcie w sytuacji nieszczęścia, zagrożenia, awarii, katastrofy czy kataklizmu³. Zadanie to jest realizowane przez wiele różnorodnych podmiotów wykonawczych, do których głównie zaliczamy: służby specjalne⁴, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Państwowe Ratownictwo Medyczne, pozarządowe organizacje o charakterze ratowniczym, System Powiadamiania Ratunkowego, Państwową Straż Pożarną, Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa; Policję, Straż Gminną, Straż Graniczną, Służbę Celną, Straż Ochrony Kolei, Inspekcję Transportu Drogowego, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Weterynaryjną oraz Siły Zbrojne RP. Efektywna realizacja wspomnianego zasadniczego zadania podsystemu wykonawczego wymaga łączenia sił i możliwości wyżej wymienionych podmiotów, co wymusza właściwą organizację współdziałania oraz koordynację działań.

Ponadto należy nadmienić, że wyżej wymienione służby, straże oraz inspekcje podlegają różnym resortom, organom oraz instytucjom państwowym i realizują swoje zadania w oparciu o zasady zawarte w obowiązujących ich ustawach, rozporządzeniach i innych branżowych dokumentach normatywnych. Realizują one różne rodzaje zadań – niezbędne i użyteczne w ramach zarządzania kryzysowego. Posiadają różne, dostosowane do potrzeb branżowych struktury organizacyjne, wyposażenie, system szkolenia, a także kompetencje. W określonych sytuacjach kryzysowych mogą prowadzić działania ratownicze autonomicznie, jeżeli ich środki są wystarczające. Posiadają własne organy kierowania, odpowiedzialne m.in. za utrzymanie ich w gotowości do działania, organizację i koordynację działań czy zabezpieczenie logistyczne. W związku z realizowanymi zadaniami w ramach systemu zarządzania kryzysowego są powiązane systemem zależności i wzajemnego oddziaływania. Jednocześnie poszczególne poziomy systemu zarządzania kryzysowego posiadają w swoich zasobach, uwzględnione w planach zarządzania kryzysowego, podmioty wykonawcze do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na tym poziomie. W zależności od rodzaju zagrożenia i powstania sytuacji kryzysowej, jej zasięgu, czasu trwania, dynamiki, stopnia dotkliwości oraz prognozowanego rozwoju, aktywowane są stosowne podmioty wykonawcze. W przypadku niewystarczających sił i środków na danym poziomie, nadrzędny szczebel systemu wspiera niższy poziom swoimi siłami i środkami. Jeśli natomiast sytuacja kryzysowa zwiększa swój zasięg poza granice odpowiedzialności danego poziomu, poziom nadrzędny przejmuje odpowiedzialność za rozwiązanie danej sytuacji kryzysowej⁵.

³ A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2012, s. 265.

⁴ Pod pojęciem **służby specjalne** należy rozumieć „ogólną nazwę dla cywilnych i wojskowych służb organizujących i prowadzących działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze”, źródło: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2010, s. 116.

⁵ Por. J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Podmioty wykonawcze*, Wyższa Szkoła Handlowa im. Bolesława Markowskiego, Kielce 2013, s. 7.

Różnice pomiędzy poszczególnymi podmiotami administracji publicznej, służbami, strażami oraz inspekcjami dotyczą: odmienności realizowanych zadań w ramach systemu zarządzania kryzysowego, ustawowych kompetencji, umiejętności stanów osobowych, możliwości posiadanego potencjału, a ponadto ilość tych podmiotów powodują, że zapewnienie efektywności i skuteczności realizowanych zadań i konsekwentnie osiągnięcie założonych celów w dużej mierze jest uzależnione od właściwej organizacji współdziałania i koordynacji działań. Jednocześnie o konieczności organizacji współdziałania i koordynacji działań w ramach systemu zarządzania kryzysowego decyduje zmienność charakteru współczesnych zagrożeń, ich nieprzewidywalność oraz konieczność użycia wielu podmiotów dla przeciwdziałania i usuwania skutków tych zagrożeń.

Podkreślić należy, że organizacja współdziałania i koordynacja działań jest istotna nie tylko podczas etapu reagowania, ale również podczas pozostałych etapów zarządzania kryzysowego, począwszy od działań planistycznych, przyjęcia zasad redukcji ryzyka, poprzez określenie strategii działania podczas wystąpienia zagrożenia, a skończywszy na etapie odbudowy. Ze względu na interdyscyplinarność zarządzania kryzysowego, jego wielopodmiotowość oraz różnorodność działań, w tym pod presją czasu, z niewystarczającą ilością informacji i niepewnymi danymi, konieczne jest określenie wzajemnych zależności oraz kompatybilności dokumentów (w tym planów) na wszystkich szczeblach zarządzania⁶.

⁶ Por. R. Grodzki, *Zarządzanie kryzysowe – dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012, s. 51.