dr Bogusław Szlachcic

Reagowanie kryzysowe gwarancją bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Charakterystyka systemów zarządzania kryzysowego – identyfikacja stanu obecnego i kierunki zmian

opublikowano CONIW nr 1 (292)/06.

Ludzkość od początków swego istnienia prawie na co dzień ma do czynienia z sytuacjami kryzysowymi, które wywoływane są przez: człowieka, katastrofy cywilizacyjne, klęski żywiołowe[1] itd. Dlatego powinniśmy pamiętać o tym, że kryzys jest zjawiskiem szczególnym i występuje w ramach ogólnego, często długiego procesu zmian zachodzących wokół nas. Sytuacje kryzysowe wywołują w świadomości społecznej kształtowanie się postaw zachowawczych, rezygnacji a nawet skrajnego krytycyzmu otaczającej nas rzeczywistości. A powinno być zgoła inaczej. Dlatego tez, to sytuacja kryzysowa powinna zmuszać nas do poszukiwania rozwiązań sytuacji trudnych, formułowania ogólnych procedur postępowania i zapobiegania ewentualnym sytuacjom kryzysowym.

Przekonanie o słuszności tezy, że kształtowanie świadomości obrony człowieka przed sytuacjami kryzysowymi jest możliwe tylko poprzez planowanie oraz wdrożenie systemu zarządzania sytuacjami kryzysowymi powinno być kluczowym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

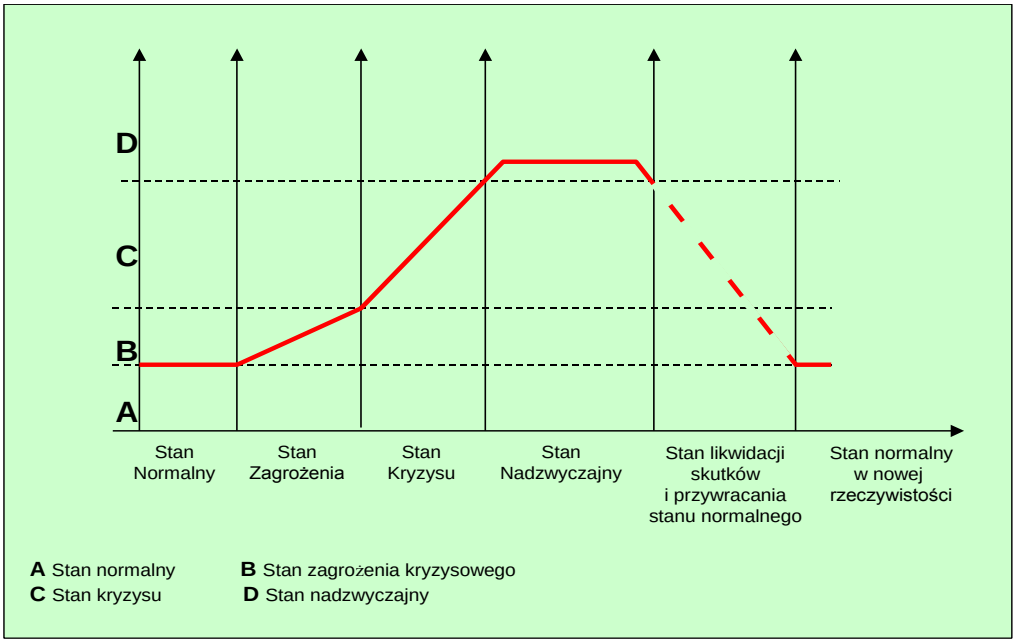
Jest ogólnie wiadomym, że kryzys[2] i sytuacja kryzysowa od dawien dawna występują jako przyczyna załamania a nawet upadku wielu kultur i narodów. Można by rzec, że kryzys lub sytuacja kryzysowa jest źródłem wprost odwrotnego działania, którego wynikiem jest rozwój państwa. Jest prawie zawsze punktem zwrotnym i momentem rozstrzygającym zaistniałą sytuację. Żyjąc w czasach burzliwych przemian zarówno politycznych jak i gospodarczych, często zjawisko kryzysu jest jednym z podstawowych przyczyn zmian funkcjonowania różnego rodzaju systemów, poczynając od funkcjonowania państwa poprzez różne organizacje międzynarodowe aż do układu geopolitycznego świata.

Brak jednoznacznego i jasnego określenia pojęcia kryzysu jak i sytuacji kryzysowej wynika z tego, że są to wydaje się zjawiska bardzo rozbudowane i wielowymiarowe co należy łączyć z charakterem tych zjawisk. Są one dość łatwo „odczuwalne", ale ich jasne

[1] Do specyficznych zdarzeń krytycznych należy zaliczyć katastrofy cywilizacyjne i klęski żywiołowe, które zmieniają poczucie bezpieczeństwa społeczeństw, niszczą bezcenne zasoby przyrody, kultury narodów niezbędne do utrzymania zdrowego, spokojnego i bezpiecznego funkcjonowania człowieka, państwa w konsekwencji cywilizacji.

[2] Termin kryzys pochodzi od greckiego *krino* i oznacza wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu natomiast kryzys *crisis* w języku angielskim poszerza znaczenie o takie cechę, jak nagłość i urazowość, cyt. za S. Mazurek, Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych, Wyd. UKiP J&D Gębka, Katowice 2003, s. 8 - 9.

sprecyzowanie i opisanie jako zjawiska, w zakresie ich wielowymiarowości, wydaje się, i jest rzeczą niezwykle trudną. Dodatkowym elementem sprawiającym trudność jest dwuznaczność skutków (efektów), które są wynikiem jego wystąpienia tzn. może nastąpić załamanie się funkcjonowania (rozpad) państwa lub organizacji ale może również nastąpić odbudowa lub rozwój danego podmiotu (np. odzyskanie niepodległości, demokracji itp.). Istotną sprawą jest to, że po wystąpieniu kryzysu, czyli po jego przezwyciężeniu podmiot może osiągnąć wyższą formę rozwoju.



Rys.1. Stany bezpieczeństwa państwa[3]

[3] System bezpieczeństwa (obronny) państwa powinien być tak przygotowany aby skutecznie zapewniał bezpieczeństwo struktur państwa i jego obywateli we wszystkich stanach bezpieczeństwa państwa tj. w stanie pokoju (normalnym), zagrożenia kryzysowego, kryzysu, nadzwyczajnym (klęski żywiołowej, wyjątkowego i wojennego) oraz likwidacji skutków kryzysu i stanów nadzwyczajnych. I tak: Stan normalny oznacza taki okres, w którym poziom zagrożeń kryzysowych jest znikomy i nie wymaga podejmowania działań specjalnych. W okresie tym podejmuje się działania zmierzające do utrzymania gotowości kryzysowej oraz działania o charakterze interwencji ratunkowej. Stan zagrożenia kryzysowego oznacza taki okres, w którym narastają przesłanki (symptomy) wystąpienia sytuacji kryzysowej. W okresie tym podejmuje się działania zmierzające do podnoszenia gotowości kryzysowej oraz działania o charakterze zapobiegającym wystąpieniu stanu kryzysowego. Stan kryzysu oznacza, że wysiłki zmierzające do zapobieżenia wystąpienia sytuacji kryzysowej nie powiodły się prowadząc do wystąpienia kryzysu (katastrofy, klęski, ataki terrorystyczne, konflikty itp.) na poziomie nie wymagającym stosowania nadzwyczajnych środków. W okresie tym następuje uruchomienie systemu reagowania kryzysowego i podejmowanie działań zmierzających do opanowania sytuacji kryzysowej. Stan nadzwyczajny oznacza taki okres, w którym występują sytuacje kryzysowe (katastrofy, klęski, konflikty, itp.) na poziomie wymagającym zastosowanie nadzwyczajnych środków. W okresie tym podejmuje się działania zgodnie z ustawami o stanach nadzwyczajnych. Stan likwidacji skutków kryzysu oznacza taki okres, w którym podejmuje się działania zmierzające do likwidacji skutków kryzysu i przywrócenia stanu normalnego w nowej rzeczywistości. Na podstawie *Urbanowska-Sojkin E., Zarządzenie przedsiębiorstwem. Od kryzysu do sukcesu, Wyd. AE , Poznań 1999r*

(*opracowanie własne na podstawie: Urbanowska-Sojkin E., Zarządzenie przedsiębiorstwem. Od kryzysu do sukcesu, Wyd. AE , Poznań 1999r.)*

Zgodność co do wielowymiarowości pojęcia doprowadziła do szerokiego zakresu podawanych w literaturze definicji kryzysu jak i sytuacji kryzysowej. Termin kryzys nie jest jednoznaczny i bywa definiowany jako: moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego[4], poważne naruszenie równowagi gospodarczej i regres w rozwoju ekonomicznym kraju (....)[5], sytuacja, w której państwo stoi w obliczu zaskakującej i ostrej sytuacji niepokojów mogących doprowadzić do wojny[6], forma konfliktu w wyniku którego dochodzi do gwałtownego wzrostu napięcia miedzy stronami, w wyniku czego może nastąpić konflikt zbrojny[7]. Jak wynika z przytoczonych definicji kryzysu, zjawisko będzie postrzegane jako kryzys, gdy będzie stwarzać określone trudności, na przykład nagłe, realne zagrożenie państwa jego interesów i celów. Aby zróżnicować pojęcie kryzysu, można dodatkowo oprzeć się na funkcjonujących poglądach wśród badaczy zjawiska, że kryzys jest zjawiskiem zmiennym ze względu na swoje natężenie co ma bezpośrednie odzwierciedlenie w ujęciu faz kryzysu[8]. Na przykład Urbankowska-Sojkin w swoich rozważaniach na temat kryzysu podaje trzy główne jego fazy rozwoju występujące wraz z upływem czasu. I tak pierwszym stadium kryzysu jest *kryzys potencjalny* – będący zagrożeniem dla działalności podmiotu i realizowanych celów wynikających z uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Drugim etapem jest *kryzys ukryty*, który rozumiany jest jako występujące trudności w realizacji celów, misji podmiotu zwykle utożsamiany z „przejściowymi trudnościami". Natomiast trzecim etapem jest *kryzys jawny*, który ujawnia z całą konsekwencją trudności w funkcjonowaniu podmiotu przy jednoczesnym zagrożeniu jego egzystencji[9].

Przy takim ujęciu kryzysu występują istotne różnice między pojęciami „kryzys" i „sytuacja kryzysowa" dlatego nie można używać ich zamiennie. Idąc dalej w rozważaniach i pojmowaniu sytuacji kryzysowej „jako zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na system bezpieczeństwa powodujący w konsekwencji zachwianie równowagi, a następnie jej przywrócenie poprzez nadzwyczajne działania"[10] a kryzys jest tylko jedną z faz sytuacji kryzysowej i oznacza okres niestabilności w strukturze i funkcjach państwa w czasie kryzysu. W zdecydowanej większości przypadków reagowanie na zdarzenia związane z zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego, mienia, środowiska naturalnego nie mieszczą się w granicach reagowania kryzysowego lecz mają charakter reagowania

[4] Kopaliński T., Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Wyd. Muza, Warszawa 2000, s. 282.
[5] Encyklopedia popularna PWN, Warszawa 1982, s. 383.
[6] Jendruszczak E., Narodowy system zarządzania w sytuacjach kryzysowych, DSO MON, Warszawa 1996, s.8.
[7] Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994, s.13.
[8] Urbankowska-Sojkin E., Zarządzanie przedsiębiorstwem. Od kryzysu do sukcesu, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 1999, s.23-34.
[9] Urbankowska-Sojkin E., Zarządzanie .... op. cit.
[10] Leszczyński T., Kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie podstawowe pojęcia i definicje, Myśl Wojskowa 1/2004, s. 53-54, za Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militernego, seminarium w AON, Warszawa 1997, s.3.

rutynowego kierowanego przez profesjonalistów. Jedynym problemem może być właściwa koordynacja niezbędna w przypadku konieczności współdziałania kilku wyspecjalizowanych służb (tj. straży, policji, pogotowia ratunkowego, technicznych służb specjalistycznych, służb komunalnych). Sytuacja zmienia się w momencie, gdy zdarzenie wkracza w obszar krytyczny i może spowodować powstanie sytuacji kryzysowej. I to potwierdza słuszność stwierdzenia, że kryzys nie jest zdarzeniem, jest sytuacją będącą następstwem określonego zdarzenia lub ciągu zdarzeń w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, a także poważne ograniczenie funkcjonowania struktur państwa.

Sytuacje kryzysowe są najczęściej szczególnym przypadkiem zagrożenia jednak dla państwa sytuacją zagrożenia nie jest ani katastrofa na drodze, czy też ograniczony pożar czy wybuch instalacji gazowej w budynku (które to zjawiska są charakterystyczne dla klimatu, pory roku i postępu cywilizacyjnego), a które mogą powodować jednak zakłócenia na poziomie gminy. W sytuacji kryzysowej możliwym jest konieczność podejmowania nadzwyczajnych kroków zaradczych prowadzących do ogłoszenia i wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Dlatego po wystąpieniu sytuacji kryzysowej bardzo duże znaczenie ma sprawne podejmowanie działań i wczesne przejście na procedury reagowania kryzysowego.

Nie możemy zapomnieć o tym, iż w sytuacji kryzysowej często występuje czynnik zaskoczenia i presja czasu. W czasie kryzysu zdarzenia zazwyczaj rozwijają się szybciej niż reagowanie kryzysowe. Aby temu zapobiec i nie dopuścić do utraty kontroli nad powstałą sytuacją, należy dostosowywać planowe działania do konkretnej sytuacji i ograniczać do minimum opóźniające reakcje kolegialne wypracowywanie decyzji.

Podsumowując krótkie rozważania na temat różnic pomiędzy określeniem kryzys a sytuacja kryzysowa możemy pokusić się o stwierdzenie, że sytuacją kryzysową jest zarówno wyzwanie, zagrożenie, problem, jak i kryzys. Natomiast z kryzysem mamy do czynienia wówczas, gdy sytuacja kryzysowa staje się nieakceptowana społecznie i trwa do momentu, aż stworzony przez niego poziom trudności staje się ponownie akceptowalny. Wystąpienie pewnego zdarzenia inicjującego w danym podmiocie może doprowadzić do kryzysu wówczas w dwóch przypadkach. Pierwszym z nich występuje, gdy kierownictwo państwa (organizacji, instytucji) nie jest w stanie zapobiec i podołać zmianom, które w wyniku zdarzenia następują oraz wówczas, kiedy skutki zaistniałego zdarzenia zagrażają bytowi państwa (organizacji, instytucji).

Złożoność systemów zarządzania (reagowania) kryzysowego zależy od różnorodności przyczyn (zdarzeń inicjujących) do których należą[11]: *przyczyny naturalne* (trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, powodzie, pożary, tornada, sztormy, huragany, powodzie, epidemie) i *zagrożenia cywilizacyjne* (terroryzm, wybuchy, awarie urządzeń, systemów energetycznych itp.), a także konieczność angażowania różnorodnych sił i środków oraz koordynacja ich przemieszczania i współdziałania. Dlatego zarządzanie w sytuacjach kryzysowych powinno

[11] Mazurek S., Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych, Wyd. UKiP J&D Gębka, Katowice 2003, s. 28-29.

być rozpatrywane z punktu widzenia potrzeb i dostępnych zasobów[12] a opracowane strategie zarządzania kryzysowego nie mogą koncentrować się tylko na reagowaniu na kryzys.

W opracowanych planach, systemach powinniśmy uwzględniać także działania prewencyjne i zapobiegawcze, łagodzenie skutków wystąpienia kryzysu. Dlatego bardzo istotną rzeczą jest to aby organy odpowiedzialne za opracowanie systemu reagowania kryzysowego na poszczególnych szczeblach zapewniły środki finansowe nie tylko na zasoby niezbędne do reagowania na kryzys ale i na działania zapobiegawcze, współdziałanie oraz szkolenia i ćwiczenia (treningi). Skuteczność zarządzania kryzysowego zależna jest od tego czy zaakceptowane zostaną trzy podstawowe założenia tzn.[13]: kryzys jest czymś nieuniknionym, należy szczegółowo zaplanować działania na wypadek ich wystąpienia oraz odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe musi być przypisana konkretnym organom (ludziom) administracji publicznej na poszczególnych poziomach kierowania państwem.

Z założenia głównym zadaniem (rola jaką ma do spełnienia) zarządzania kryzysowego jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa i społeczeństwa w czasie różnorodnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, niezależnie od przyczyn ich powstania a także zapobieganie, łagodzenie skutków oraz ochrona ludzi, majątku narodowego i środowiska. Zarządzanie kryzysowe powinno zapewnić także sprawne przejście ze stanu normalnego do

stanu zagrożenia. Zaprezentowane powyżej zadania wskazują na olbrzymią i bardzo istotną rolę zarządzania w sytuacjach kryzysowych, które w poszczególnych krajach mają różne struktury i procedury funkcjonowania.

Uregulowania prawne systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

Dotychczas w Polsce nie było dokumentów prawnych normujących zachowanie oraz określających odpowiedzialność osób i instytucji za „walkę" z sytuacjami kryzysowymi. W 2001 roku Sejm i Senat przegłosowały ustawę o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym, której nie podpisał Prezydent z uwagi na to, że ustawa posiadała wiele sprzeczności z obowiązującymi przepisami.

Na dzień dzisiejszy istnieje wiele przepisów, które poruszają te zagadnienia, jednak nie do końca jasno określają (uściślają) osoby, instytucje odpowiedzialne za zapobieganie i neutralizację oraz walkę z sytuacją kryzysową. Przykładem może być ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, której art. 7 stwierdza „ ... zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

[12] Szlachcic B., Istota zarządzania strategicznego kadrami w siłach zbrojnych w warunkach transformacji systemowej, CONIW nr3/282, Przegląd Informacyjno-Dokumentacyjny, Warszawa 2003, s.91-100.
[13] Mazurek S., Zarządzanie kryzysowe ...., op. cit. s. 29-30.

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej .....;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej ....”

Należy tu jasno podkreślić, że te zapisy określają zakres obowiązków gminy, lecz nie precyzują jakimi mechanizmami należy się posługiwać i kto jest za to odpowiedzialny.

Analizując istniejący stan prawny należy także bezwzględnie wymienić:

- *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483) oraz ustawy ustrojowe, określające zadania i kompetencje organów administracji publicznej, w szczególności odgrywające istotną rolę w sferze zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. W myśl art. 146 Konstytucji, Rada Ministrów, prowadzi między innymi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, kieruje administracją rządową, a w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej, uchwala projekt budżetu państwa oraz kieruje jego wykonaniem, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, porządek publiczny oraz zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa;
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie* (Dz. U. Nr 91, poz. 577 ze zmianami), w art. 15 stanowi m.in., że wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności:
    - dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz - w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach - koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań,
    - zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administra -cji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach,
    - wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw.

  Zgodnie z art. 16 wymienionej ustawy, wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego;

- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zmianami) stanowi w art. 14, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie: ochrony zdrowia, ochrony dóbr kultury, pomocy społecznej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, dróg publicznych i transportu, obronności, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Wymieniony zakres zadań stanowi bardzo ważny obszar spraw składających się na zarządzanie kryzysowe, w tym szczególnie w procesie przygotowania, reagowania i odbudowy;
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zmianami) w art. 4 stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie: ochrony zdrowia, pomocy społecznej, transportu i dróg publicznych, ochrony dóbr kultury, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, obronności, współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ustawy mogą określać przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. Jeżeli działania związane z usuwaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością przeprowadza się w ramach zorganizowanej akcji, nałożenie obowiązku może dotyczyć wykonania określonych czynności, również poza terenem powiatu;
- Ustawa *z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 tekst jednolity, ze zmianami) w art. 7 stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które obejmują m.in. sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych, cmentarzy gminnych, porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

W zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Analogicznie, w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy[14].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej artykułem 228 ust. 1 wprowadziła do wewnętrznego porządku prawnego pojęcia stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej, które mogą być wprowadzone w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Stany nadzwyczajne uregulowały, uchwalone przez Parlament w 2002 roku, ustawy:

- *z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. Nr 62, poz. 558 i Nr 74, poz. 676).
- *z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz. U. Nr 113, poz. 985 i Nr 153, poz. 1271)
- *z dnia 29 sierpnia 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).

Ustawa o stanie klęski żywiołowej stanowi niezwykle istotny element systemu bezpieczeństwa cywilnego państwa. Zgodnie z Konstytucją RP, stan klęski żywiołowej wprowadza się dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych (także wywołanych działaniem terrorystycznym) noszących znamiona klęski żywiołowej, oraz w celu ich usunięcia. Ustawa opisująca ten stan dotyczy działań i kompetencji organów władzy publicznej oraz dopuszczalnych ograniczeń praw obywateli w czasie stanu nadzwyczajnego. Uchwalenie tej ustawy, a następnie pozostałych ustaw związanych ze stanami nadzwyczajnymi, stanowi pierwszy krok w tworzeniu systemowych rozwiązań w tej dziedzinie.

Działania w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia mają być prowadzone w układzie terytorialnym. Kierowanie działaniami uzależniono od obszaru, na którym występuje klęska żywiołowa i powierzono odpowiednio wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście, wojewodzie bądź ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych albo innemu właściwemu ministrowi. W myśl art. 8 pkt 4 ustawy przyznano kompetencję do kierowania działaniami, prowadzonymi w czasie stanu klęski żywiołowej w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych co do zasady, ale także „innemu ministrowi do zakresu działania

[14] Również wojewoda, w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów - ministrowi wyznaczonemu przez Prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa".

Ustawa określa zadania i uprawnienia poszczególnych szczebli „zarządzania stanem nadzwyczajnym" oraz możliwość przejmowania kierownictwa przez organ wyższego szczebla. Przyjęta w ustawie zasada decentralizacji decyzji polega na przyznaniu szerokich kompetencji i pełnej odpowiedzialności za podjęte działania organów władzy publicznej, począwszy od najniższego szczebla. Uprawnienia i obowiązki danego organu nie ustają mimo rozszerzenia stanu klęski żywiołowej na większy obszar. Jednocześnie wprowadza się podległość hierarchiczną: wójt – starosta – wojewoda – minister, w zakresie kierowania działaniami prowadzonymi na danym obszarze, ale tylko w przypadku stanu klęski żywiołowej wprowadzonego o szczebel wyżej. Innymi słowy, podległość występuje w sytuacji, gdy stan nadzwyczajny wykracza poza daną jednostkę podziału terytorialnego. W pozostałych sytuacjach ustawodawca wprowadza nadzór organu wyższego szczebla, przejawiający się w możliwości wyznaczenia pełnomocnika do kierowania działaniami, w razie gdy występuje niezdolność lub niewłaściwe kierowanie po stronie organu właściwego na danym poziomie.

Ustawa zawiera także regulację, która, przeciwnie do pozostałych, zgodnie z wolą Parlamentu, ma działać nie tylko na czas wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Mowa tu o powołaniu do życia zespołów reagowania, które mają stanowić ciała pomocnicze dla odpowiedzialnych organów w czasie stanu nadzwyczajnego. Organy odpowiedzialne za zarządzanie w czasie trwania stanu klęski żywiołowej powinny być do tego wcześniej przygotowane i dysponować najlepszym potencjałem intelektualnym, materialnym i technicznym oraz powinny być wyposażone w odpowiednie instrumenty prawne i organizacyjne. Instrumenty prawne przewiduje niniejsza ustawa i inne ustawy regulujące zadania i kompetencje podmiotów zobowiązanych do udziału w zwalczaniu klęsk żywiołowych. Adekwatne instrumenty organizacyjne to przewidziane tą ustawą zespoły, przypisane poszczególnym organom *„zarządzającym stanem nadzwyczajnym": gminne zespoły reagowania, powiatowe i wojewódzkie zespoły reagowania kryzysowego oraz Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej***.** Zadania zespołów obejmują wszystkie fazy tak zwanego zarządzania kryzysowego. Zespoły mają być tworzone na stałe, aczkolwiek ich skład może się zmieniać w zależności od rodzaju zagrożeń, mogących powodować konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej wprowadziła także zmiany w obowiązujących ustawach: o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym, które nadały wójtowi i staroście status organów jednoosobowo kierujących działaniami w stanie klęski żywiołowej.

Ponieważ jednak stany nadzwyczajne są prawnym instrumentem, po które mają sięgać najwyższe organy władzy wykonawczej, gdy zwykłe środki prawne nie wystarczają do sprostania występującym zagrożeniom, to przyjęcie rozwiązań prawnych proponowanych w

ustawie o stanie klęski żywiołowej i pozostałych ustaw o stanach nadzwyczajnych, nie jest jeszcze wystarczające dla stworzenia skutecznego systemu tak zwanego zarządzania kryzysowego, czyli całokształtu rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych w codziennej praktyce przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami.

Obecna struktura systemu zarządzania kryzysowego, na poszczególnych szczeblach administracji publicznej, opiera się o rozwiązania zawarte w ustawie o stanie klęski żywiołowej, a w szczególności akt wykonawczy do art. 12 ust. 5 tej ustawy, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*.

Rozporządzenie zakłada powstanie na każdym szczeblu administracji publicznej właściwego terytorialnie zespołu, do którego zadań należy m. in. monitorowanie bieżącej sytuacji, przygotowanie planów reagowania kryzysowego, reagowanie w sytuacji kryzysowej oraz koordynacja procesu odbudowy. Zatem zgodnie z zapisami rozporządzenia zespoły realizują swoje zadania nie tylko w czasie trwania stanu klęski żywiołowej lub kryzysu, ale także w stanach normalnych poprzez podejmowanie działań prognostycznych, planistycznych, analitycznych i innych niezbędnych do wypełnienia ustawowo nałożonych na odpowiednie organy powinności i kompetencji. Na podstawie ww. zapisów prawnych we wszystkich województwach powołano wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego.

Na szczeblu centralnym organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów w sprawach „kryzysowych" jest Zespół do Spraw Kryzysowych, powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. Do zakresu zadań zespołu należy m. in.: bieżąca analiza występujących i potencjalnych zagrożeń, opracowywanie procedur postępowania w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń, w tym aktów terroru, zapewnienie koordynacji działania i współpracy organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania i likwidacji ich skutków, nadzorowanie szacowania strat i szkód powstałych w skutek sytuacji kryzysowych oraz kosztów przeprowadzania działań ratowniczych a także przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów wniosków w sprawie zwołania Sztabu Kryzysowego Rady Ministrów.

Należy zaznaczyć, że aktualnie w Sejmie RP trwają prace nad dwoma projektami ustaw: o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym oraz o krajowym systemie ratowniczym.

Kierunki zmian w regulacjach prawnych w zakresie zarządzania kryzysowego

Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, zaakceptowaną przez Radę Ministrów 22 lipca 2003 roku i zatwierdzoną przez Prezydenta RP 8 września tegoż roku, w Polsce powinien funkcjonować, jeden powszechny system ratowniczy, wkomponowany w mechanizmy współpracy ratowniczej obowiązujące w Unii

Europejskiej. Jednocześnie określono w strategii potrzebę stworzenia, w oparciu o istniejące instytucje i struktury, systemu bezpieczeństwa obywatelskiego gwarantującego między innymi sprawne zarządzanie kryzysowe na każdym poziomie władzy publicznej.

Musimy pamiętać o tym, że obowiązkiem państwa, w tym głównie administracji rządowej i samorządowej, jest posiadanie adekwatnych do każdej sytuacji rozwiązań systemowych, odpowiedniego prawa oraz struktur i narządzi pozwalających na sprawne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. W polskim prawodawstwie brakuje rozwiązań prawnych regulujących sferę zadań i kompetencji organów władzy publicznej w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego.

Opracowany projekt ustawy *o krajowym systemie ratowniczym*[15] zakłada transformacje istniejącego Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego w Krajowy System Ratowniczy. Pojęcie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego wprowadziła ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. W myśl formuły krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego skupia on z mocy prawa jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje i straże, instytucje, a na podstawie umów cywilno-prawnych podmioty, które dobrowolnie zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych. Formuła krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego wielokrotnie sprawdziła się w praktyce podczas zdarzeń lokalnych jak również w warunkach katastrof naturalnych i innych zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej.

Ustawa wzmacnia zasadę kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji ogólnej: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ważną szczególnie w warunkach, gdy osoby te są wybierane w wyborach bezpośrednich. Odpowiedzialność za sprawne organizowanie i kierowanie systemem oceniana jest jako rezultat działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa na administrowanym terenie. Regulacja wprowadza ustawowe zasady wspomagania finansowego dla społecznych podmiotów ratowniczych w szczególności w zakresie: szkolenia ratowników przewidzianych do udziału w KSR, badaniu stanu ich zdrowia, ubezpieczenia na czas akcji i ćwiczeń oraz odbudowę potencjału ratowniczego.

Jednakże rozwój cywilizacyjny, który nastąpił w ciągu 10 lat funkcjonowania systemu oraz nowe wyzwania dla służb i organizacji ratowniczych w różnych dziedzinach ratownictwa, spowodowały konieczność modyfikacji tej formuły. Przede wszystkim konieczne stało się uporządkowanie stanu prawnego w sferze ratownictwa i ochrony ludności. Przygotowany projekt ustawy tworzył spójny i całościowy system ratowniczy oparty o główne rodzaje ratownictwa. Zakłada się w nim, że krajowy system ratowniczy jest systemem otwartym, który obejmuje w zasadzie wszystkie podmioty niezbędne w

[15] Ustawowo zostaje uregulowany udział w akcji ratowniczej wszystkich niezbędnych sił i formacji bez względu na ich organizacyjne podporządkowanie i sposób finansowania. Udział tych sił jest wymagany ze względu na specyfikę i rodzaj powstających zagrożeń ujętych w planach ratowniczych sporządzanych na każdym szczeblu organizacyjnym: gmina, powiat, województwo.

organizacji działań ratowniczych, rozumianych jako każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia mienia i środowiska.

Projektowana ustawa miała bezpośredni związek z drugim kierunkiem prac zespołu a mianowicie z projektem *ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim i zarządzaniu kryzysowym*, która określa zadania i kompetencje ogółu działających w państwie organów, instytucji i organizacji, zapewniających obywatelom optymalny poziom bezpieczeństwa oraz reguluje wzajemne relacje między nimi. Projekt ten tworzy zespół norm i gwarancji prawnych oraz opisuje sposób zorganizowania organów władzy publicznej i innych podmiotów prawnych, zapewniając formalne i praktyczne warunki ochrony obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi duże straty materialne. Zapisy zawarte w wymienionej wcześniej ustawie *o stanie klęski żywiołowej* oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie *tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego zespołu reagowania kryzysowego, wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania* regulują zasady funkcjonowania struktur państwa w sytuacjach szczególnych. Do tej pory brakuje w polskim porządku prawnym jednoznacznych i spójnych zapisów regulujących zadania i kompetencje działających w państwie organów, instytucji i organizacji społecznych działających na rzecz bezpieczeństwa obywatelskiego oraz regulujących wzajemne relacje między nimi, które odnosiłyby się do tzw. sytuacji normalnych, czyli tych wszystkich zdarzeń (w tym również kryzysów), których wystąpienie nie uzasadnia wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych.

Ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim może zapełnić tę lukę, wskazując na organy i ich organizację, które mają być odpowiedzialne za zapobieganie zdarzeniom i sytuacjom stwarzającym zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia, środowiska, przygotowanie się do reagowania na wypadek wystąpienia zdarzeń i sytuacji kryzysowych stwarzających zagrożenia, reagowanie, kontrolowanie i kształtowanie przebiegu zdarzenia lub sytuacji stwarzającej zagrożenie, odbudowę zapewniającą zwiększenie odporności na podobne zagrożenia w przyszłości, a także zapewnienie racjonalnego wykorzystania posiadanych sił i środków w czasie prowadzenia działań ratowniczych i w procesie odbudowy.

Ustawa określa zadania i kompetencje organów administracji publicznej, organów władzy publicznej, instytucji i organizacji, działających na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Reguluje wzajemne relacje między tymi organami, które składają się na organizację systemu bezpieczeństwa obywatelskiego oraz strukturę i zadania zarządzania kryzysowego. Wprowadza nowe, dotychczas nie zdefiniowane w polskim systemie prawnym pojęcia, takie jak: system bezpieczeństwa obywatelskiego, ochrona ludności, planowanie cywilne, gotowość cywilna, plan ochrony ludności, program ochrony ludności, infrastruktura krytyczna, sytuacja kryzysowa, zdarzenie o charakterze terrorystycznym, zarządzanie kryzysowe.

Projekt ustawy zakładał, analogicznie jak ustawa o stanie klęski żywiołowej, funkcjonowanie, jako organu pomocniczego w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego, na

każdym szczeblu administracji publicznej właściwego zespołu kryzysowego (gminny zespół reagowania, powiatowy zespół reagowania kryzysowego, wojewódzki zespół reagowania kryzysowego oraz Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej).

Ponadto, zgodnie z ww. projektem, w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ma funkcjonować Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej przy pomocy, którego minister właściwy do spraw wewnętrznych wykonuje swoje zadania.

Analogicznie na każdym szczeblu administracji ustawa zakładała funkcjonowanie właściwego centrum (gminne centrum reagowania, powiatowe centrum ratownicze, wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego).

Filozofia zmian w projektowanych ustawach polegała na obciążeniu odpowiedzialnością za bezpieczeństwo organów władz publicznych oraz profesjonalnych służb użyteczności publicznej, społecznych organizacji ratowniczych i ochotniczych formacji utrzymywanych w stałej gotowości do niesienia pomocy, a rozwijanych strukturalnie i ilościowo (przy wykorzystaniu szkolonych rezerw obrony cywilnej) proporcjonalnie do narastających zagrożeń, przez stany nadzwyczajne aż do stanu wojny włącznie. Przy tworzeniu ustawy przyjęto obowiązującą w krajach zachodnich zasadę, zgodnie z którą te same organy i instytucje zajmują się organizacją ochrony ludności i mienia przed zagrożeniami czasu pokoju i wojny. Stąd wyżej wymienione podmioty przekształcają się z mocy prawa w odpowiednie organy cywilnej w rozumieniu przepisów Protokołu Dodatkowego (Protokół I) do Konwencji Genewskich o ochronie ofiar wojny, z dnia 12 sierpnia 1949 roku.

W ramach nowej formuły Krajowego Systemu Ratowniczego nastąpiłaby integracja wszystkich podmiotów zajmujących się ratownictwem, w tym w szczególności państwowej i ochotniczej straży pożarnej, jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego, ratownictwa górniczego, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz pozarządowych organizacji ratowniczych. Pozwoliłoby to na elastyczne wykorzystanie istniejącego potencjału ratowniczego w sytuacji każdego przewidywanego zagrożenia.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce

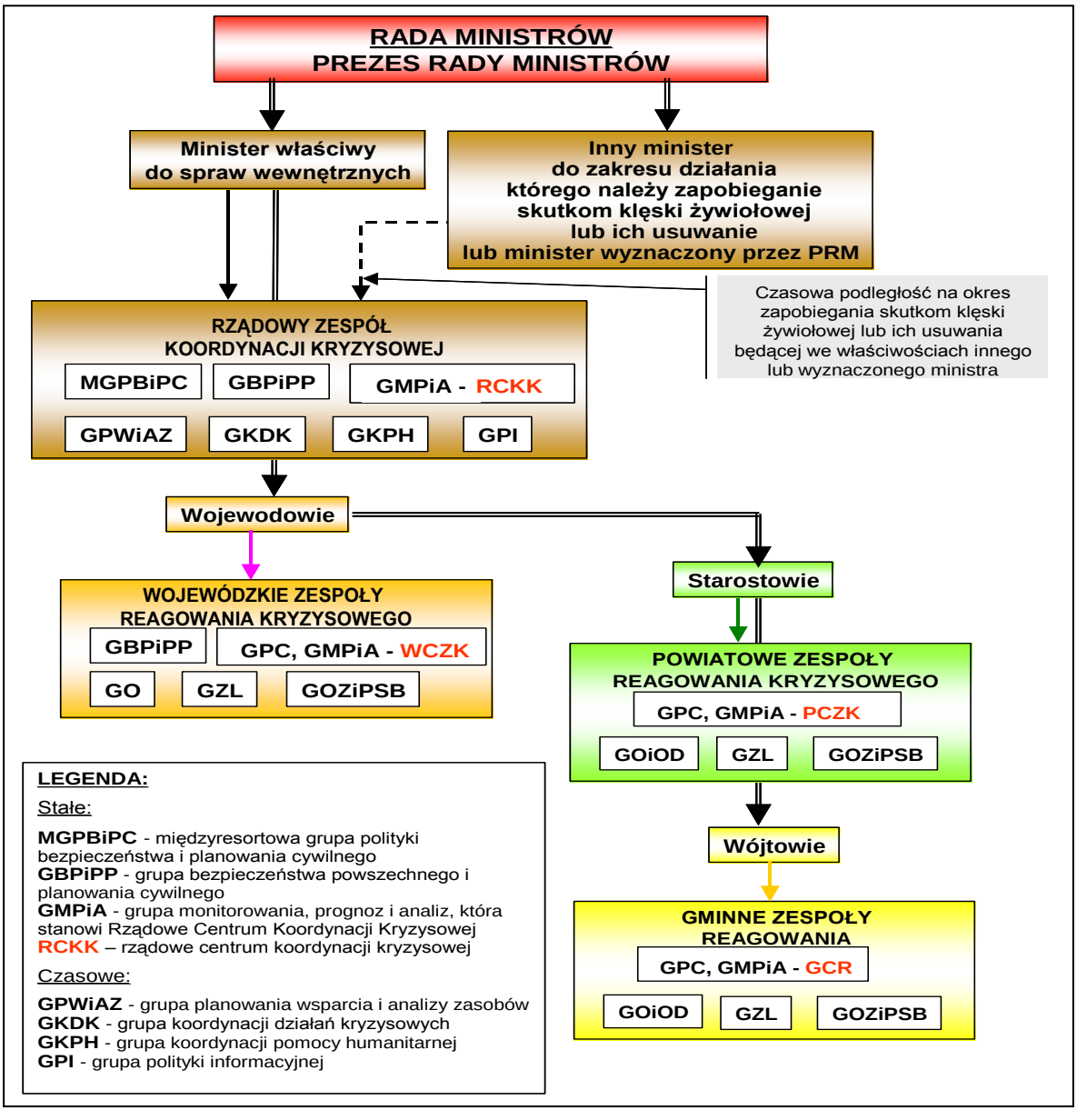
Obowiązkiem struktur państwa, w tym głównie administracji rządowej i samorządowej, jest posiadanie adekwatnych do każdej sytuacji rozwiązań systemowych odpowiedniego prawa oraz struktur i narzędzi pozwalających na sprawne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Jest to tym ważniejsze, że działania w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych przebiegają zwykle w warunkach olbrzymiego napięcia, stresu, ograniczonej informacji i wysokiego ryzyka.

Spróbujmy teraz porównać systemy zarządzania kryzysowego proponowane przez poszczególne ustawy i organa administracji rządowej wskazując wspólne elementy oraz różnice.

System zarządzania kryzysowego według ustawy o stanie klęski żywiołowej (rys.2)

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

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



Na szczeblu centralnym zadania w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych wykonywane są zarówno przez Radę Ministrów, jak i przez poszczególnych ministrów, w przypadku gdy stan klęski żywiołowej został wprowadzony na obszarze więcej niż jednego województwa bądź na obszarze całego kraju. Kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia zostało powierzone ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych albo ministrowi, do którego zakresu działania należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej. Również w skali kraju ustawodawca przyjął zasadę jednoosobowego kierownictwa akcją ratowniczą przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji.

W prowadzonych przez niego działaniach pomaga mu *Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej* (w tym *Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej*), który czasowo może podlegać innemu ministrowi, jeżeli z rodzaju i charakteru klęski żywiołowej wynika, że należy ona do jego kompetencji i właściwości. Jednoosobowe kierownictwo sprawowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wynika również z ustawy o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928). Bowiem ustawa ta, sprawy obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej oraz przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, zalicza do działu "sprawy wewnętrzne". Zatem minister kierujący tym działem, ponosi konstytucyjną odpowiedzialność za sprawy przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych (zgodnie z art. 157 ust. 2 Konstytucji).

Obowiązujące przepisy określają również kompetencje innych ministrów oraz innych kierowników urzędów centralnych w zakresie zwalczania skutków klęsk żywiołowych, ale te kompetencje mają charakter wyjątkowy i nadzwyczajny.

Ponadto ustawa o stanie klęski żywiołowej (w art.16) nakłada na ministra obowiązek informowania na bieżąco Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów o skutkach klęski żywiołowej i podejmowanych przez niego działaniach.

Ustawodawca w art. 13 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej przewidział uprawnienia dla ministra kierującego akcją ratowniczą w skali kraju, do wydawania wiążących poleceń organom administracji rządowej oraz organom samorządu terytorialnego. Ustawa wyklucza możliwość wydawania takich poleceń Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz wiceprezesom Rady Ministrów.

W skład *Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej*[16] wchodzą grupy robocze o charakterze pracy stałej i czasowej. Do stałych grup zalicza się:

1) międzyresortowa grupa polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego,

[16] Sieńko J., Szlachcic B., Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w dobie walki z terroryzmem, Wyd. MW, Gdynia 2005, s. 100-102.

2) grupa bezpieczeństwa powszechnego i planowania cywilnego,

3) grupa monitorowania, prognoz i analiz, która stanowi *Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej.*

Natomiast grupy czasowe stanowią:

1) grupa planowania wsparcia i analizy zasobów,

2) grupa koordynacji działań kryzysowych,

3) grupa koordynacji pomocy humanitarnej, grupa polityki informacyjnej.

Organami pomocniczymi wojewody, starosty i wójta są odpowiednio wojewódzki i powiatowy zespół reagowania kryzysowego oraz gminny zespół reagowania.

W skład *Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego* wchodzą grupy robocze o charakterze pracy stałej i czasowej. Grupy stałe to:

1) grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego,

2) grupa planowania cywilnego,

3) grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Grupa planowania i monitorowania stanowi *Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.* Natomiast do grup czasowych zaliczyć należy:

1) grupa operacji,

2) grupa zabezpieczenia logistycznego,

3) grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

W skład *Powiatowego Zespołu Reagowania Kryzysowego* wchodzą grupy robocze o podobnym charakterze pracy tj. stałe:

1) grupa planowania cywilnego,

2) grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Grupy te stanowią *Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego*. A także czasowe:

1) grupa operacji i organizacji działań,

2) grupa zabezpieczenia logistycznego,

3) grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Natomiast w skład *Gminnego Zespołu Reagowania* wchodzą grupy robocze o charakterze pracy odpowiednio stałej:

1) grupa planowania cywilnego,

2) grupa monitorowania, prognoz i analiz,

Grupy te stanowią *Gminne Centrum Reagowania*, oraz czasowe:

1) grupa operacji i organizacji działań,
2) grupa zabezpieczenia logistycznego,
3) grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Stałe grupy robocze stanowiące Centra Reagowania Kryzysowego działają w reżimie pracy całodobowej i zajmują się przede wszystkim monitorowaniem, prognozowaniem i analizą zagrożeń kryzysowych oraz planowaniem działań na wypadek ewentualnych kryzysów. A czasowe grupy robocze są uruchamiane w przypadku wystąpienia kryzysu lub wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Konkluzja:

System zarządzania kryzysowego utworzony na mocy ustawy o stanie klęski żywiołowej jest przygotowany wyłącznie do przeciwdziałania określonemu pakietowi zagrożeń i sytuacji kryzysowych spowodowanych katastrofą naturalną i awarią techniczną, w tym wywołanych działaniami terrorystycznymi. Nie jest przygotowany do przeciwdziałania innym współczesnym zagrożeniom kryzysowym. Podział zespołów reagowania kryzysowego na zbyt dużą liczbę interdyscyplinarnych grup spowodował, że w niektórych urzędach gminnych i powiatowych zabrakło osób do ich obsadzenia.

Stan obecny systemu zarządzania kryzysowego (rys.3)

Obecny system zarządzania kryzysowego – funkcjonujący poza obszarem stanów nadzwyczajnych (jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające) - oparty jest na wielu niespójnych regulacjach prawnych oraz doraźnie tworzonych strukturach pomocniczych. Zadania i kompetencje organów władzy administracji rządowej funkcjonujących w tym systemie, wynikają z szeregu ustaw prawa ustrojowego i m.in. z: ustawy o Radzie Ministrów,

ustawy o działach administracji rządowej, ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, ustaw o samorządzie powiatowym i gminnym, ustawy o administracji rządowej w województwie, ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ustawy o chorobach zakaźnych i zakażeniach, ustawy o ochronie roślin uprawnych itp.

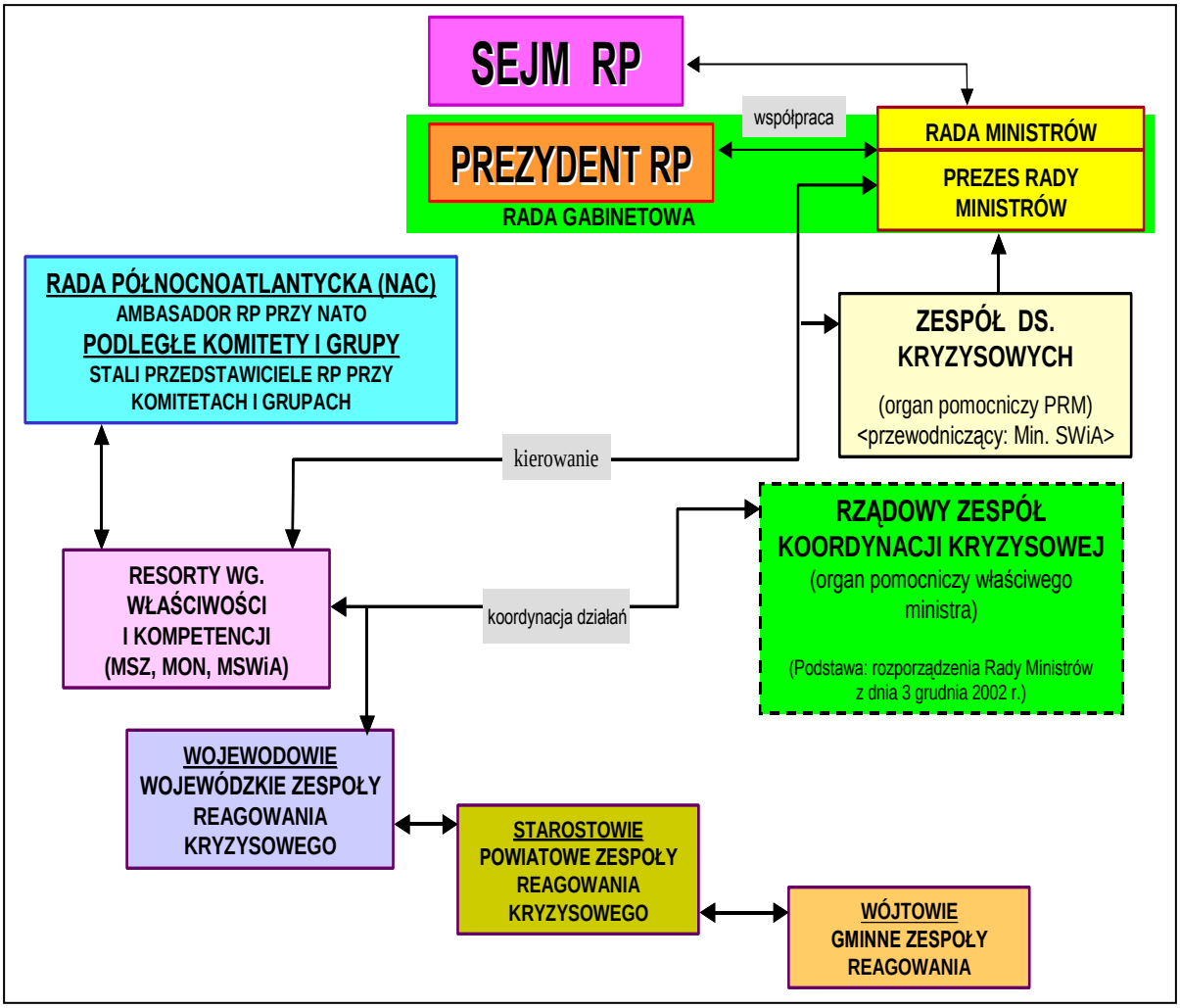
Rada Ministrów zapewniając wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa, w tym reagując na zagrożenia kryzysowe[17], przede wszystkim:

- kieruje do Sejmu projekty ustaw i uchwał, a także wydaje stosowne rozporządzenia;
- wypracowuje stanowisko kraju, które prezentowane jest na forum Rady Północnoatlantyckiej i Rady Unii Europejskiej oraz podległych im Komitetów;

[17] Na podstawie rozmów i materiałów w formie wystąpień i referatów udostępnionych przez Departament Spraw Obronnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Andrzejczak Z., Koncepcja doskonalenia krajowego systemu zarządzania kryzysowego w aspekcie ustawy o stanach nadzwyczajnych, Myśl Wojskowa 1/2005, s.48-50.

- podejmuje decyzje w sprawach zabezpieczenia finansowego działań anty - kryzysowych;

- występuje z wnioskiem do Prezydenta RP o użycie Sił Zbrojnych poza granicami kraju.



Rys.3. System zarządzania kryzysowego *(stan obecny)*

Rada Ministrów współpracuje z Prezydentem RP. Najwyższym forum tej współpracy w zakresie wzajemnego informowania, uzgodnień i konsultacji jest Rada Gabinetowa, nie posiadająca jednak kompetencji decyzyjnych. Prezes Rady Ministrów, w sprawach m.in. szeroko rozumianego reagowania kryzysowego, posiada szereg organów pomocniczych - wyłącznie o charakterze opiniodawczo-doradczym - takich jak: Stały Komitet RM, Kolegium

do Spraw Służb Specjalnych, Zespół do Spraw Kryzysowych, Międzyresortowe Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu oraz Wspólnotę Informacyjną Rządu.

Ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych, wykonują w tym systemie zadania przy pomocy własnych urzędów, podległych jednostek organizacyjnych, służb, inspekcji i straży oraz tworzonych doraźnie struktur pomocniczych. Wojewodowie, starostowie i wójtowie wykonują zadania przy

pomocy własnych urzędów, szefów służb, inspekcji i straży oraz powołanych, na mocy ustawy o stanie klęski żywiołowej, struktur pomocniczych.

Konkluzja:

Obecny stan jest coraz powszechniej identyfikowany z kierowaniem operacyjnymi i specjalizuje się m.in. w likwidacji skutków kilku typowych zagrożeń: powódź, pożar, katastrofa techniczna, zakłócenia porządku publicznego itp. Każde inne zagrożenie, takich jak zorganizowany terroryzm międzynarodowy, atak terrorystyczny z udziałem broni biologicznej, chemicznej i materiałów wybuchowych, zorganizowana przestępczość międzynarodowa, załamanie się systemu informatycznego energetycznego oraz niezadowolenie społeczne, będą powodować organizacyjno - kompetencyjny chaos i konieczność tworzenia, coraz to innych, doraźnych struktur pomocniczych;

Reasumując należy podkreślić, że ze względu na wieloaspektowy charakter współczesnych zagrożeń kryzysowych, a zwłaszcza zagrożeń terrorystycznych koniecznością jest *zbudowanie jednolitego, zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego*. Intensywne prace dotyczące zbudowania takiego systemu realizowane są od kilku lat, przez różne grupy ekspertów. Jednak różne przyczyny uniemożliwiają jak dotąd wypracowanie jednolitego stanowiska w tej kwestii. Chodzi przede wszystkim o to, aby w zintegrowanym systemie reagowania kryzysowego znaleźć wspólny mianownik z uwzględnieniem:

- obecnych, sprawdzonych rozwiązań przejętych w ustawie o stanie klęski żywiołowej;
- regulacji prawnych zawartych w projektach ustawy o Narodowym Systemie Zarządzania Kryzysowego oraz ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu

  kryzysowym.