

# **Podstawy zarządzania kryzysowego**



**Janusz Ziarko**  
**Jolanta Walas-Trębacz**

# **Podstawy zarządzania kryzysowego**

**Część 1**  
**Zarządzanie kryzysowe  
w administracji publicznej**

Krakowska Akademia  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
2010

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

Recenzje: dr hab. prof. AMW Andrzej Ostrokólski

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk

Korekta: Kamila Zimnicka-Warchoł

Indeks rzeczowy: Jolanta Walas-Trębacz

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2010

ISBN 978-83-7571-086-1

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](http://www.ka.edu.pl)

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,  
Kraków 2010

Sprzedaż prowadzi:

Księgarnia Krakowskiego Towarzystwa Edukacyjnego sp. z o.o.  
Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1  
30-705 Kraków  
tel./faks: (012) 252 45 93  
e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: PPHU Totem s.c.

# Spis treści

---

<b>Wprowadzenie</b> ( <i>Janusz Ziarko</i> ) .....	9
<b>Rozdział I. Kryzys społeczny a kryzys organizacji – ujęcie teoretyczne</b> ( <i>Janusz Ziarko, Jolanta Walas-Trębacz</i> )	13
<b>1.1. Układ zagrożenia–bezpieczeństwo</b> .....	17
1.1.1. Pojęcie bezpieczeństwa .....	18
1.1.2. Istota zagrożenia .....	21
1.1.3. Taksonomia zagrożeń .....	23
1.1.3.1. Zagrożenia naturalne .....	26
1.1.3.2. Zagrożenia wywołane działalnością człowieka .....	28
1.1.4. Charakterystyka wybranych zagrożeń naturalnych .....	30
1.1.5. Charakterystyka wybranych zagrożeń technicznych .....	37
1.1.5.1. Zagrożenia radiologiczne .....	40
1.1.5.2. Zagrożenia chemiczne .....	44
1.1.5.3. Zagrożenia pożarowe i wybuchowe .....	50
1.1.5.4. Zagrożenia związane z transportem materiałów niebezpiecznych .....	54
1.1.6. Zakres i cel rozpoznawania zagrożeń .....	59
1.1.6.1. Analiza zagrożeń kryzysowych .....	59
1.1.6.2. Model sytuacji zagrażającej .....	62
1.1.7. Model układu zagrożenia – bezpieczeństwo .....	64
1.1.8. Pytania i polecenia .....	66
<b>1.2. Pojęcie i taksonomia kryzysu</b> ( <i>Jolanta Walas-Trębacz</i> ) .....	68
1.2.1. Płaszczyzny rozumienia kryzysu .....	69
1.2.2. Definicje kryzysu .....	73
1.2.3. Sytuacja kryzysowa i jej interpretacja .....	76
1.2.3.1. Definiowanie sytuacji kryzysowej .....	77
1.2.3.2. Strukturalno-funkcjonalna identyfikacja sytuacji kryzysowej – cykl kryzysowy .....	79
1.2.3.3. Taksonomia sytuacji kryzysowych .....	83
1.2.3.4. Klasyfikacje kryzysów w organizacji .....	85
1.2.4. Pytania i polecenia .....	86

<b>Rozdział II. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych – uwarunkowania, organizacja, procesy</b> <i>(Janusz Ziarko, Jolanta Walas-Trębacz)</i> .....	89
<b>2.1. Istota zarządzania kryzysowego – pojęcia podstawowe</b> — <i>Jolanta Walas-Trębacz</i> .....	91
2.1.1. Definiowanie zarządzania kryzysowego .....	93
2.1.2. Nowe spojrzenie na definiowanie zarządzania kryzysowego .....	97
2.1.3. Proces zarządzania kryzysowego .....	101
2.1.4. Charakterystyka etapów procesu zarządzania kryzysowego .....	103
2.1.5. Pytania i polecenia .....	107
<b>2.2. System zarządzania kryzysowego</b> .....	109
2.2.1. Wymagania sprawnościowe systemu zarządzania kryzysowego .....	110
2.2.2. Idea systemowego ujęcia zarządzania kryzysowego .....	117
2.2.3. Modelowe ujęcie systemu zarządzania kryzysowego .....	119
2.2.4. Podstawowe zadania systemu zarządzania kryzysowego .....	124
2.2.5. Pytania i polecenia .....	125
<b>2.3. Zarządzanie kryzysowe w strukturze administracji publicznej</b> .....	127
2.3.1. Zapewnienie ludności bezpieczeństwa jako zadanie administracji publicznej .....	131
2.3.2. Administracja rządowa w systemie zarządzania kryzysowego .....	133
2.3.3. Administracja lokalna w systemie zarządzania kryzysowego .....	143
2.3.3.1. Województwo w systemie zarządzania kryzysowego .....	147
2.3.3.2. Powiat w systemie zarządzania kryzysowego .....	153
2.3.3.3. Gmina w systemie zarządzania kryzysowego .....	161
2.3.4. Pytania i polecenia .....	165
<b>2.4. Planowanie kryzysowe w jednostkach administracji publicznej</b> — zarys problemu .....	166
2.4.1. Plan Reagowania Kryzysowego na szczeblu gminy/powiatu .....	169
2.4.1.1. Ogólna charakterystyka gminy/powiatu i wnioski z oceny zagrożenia .....	169
2.4.1.2. Zasady i założenia opracowania planu reagowania kryzysowego .....	170
2.4.2. Układ przykładowego gminnego/powiatowego planu reagowania kryzysowego .....	172

2.4.3.	Koncepcja działania – zakres reagowania kryzysowego	174
2.4.4.	Uruchamianie gminnego/powiatowego planu reagowania	177
2.4.5.	Kolejność działania kryzysowego – procedura postępowania .....	179
2.4.6.	Pytania i polecenia .....	180
<b>Rozdział III. Ratownictwo w systemie zarządzania kryzysowego (Janusz Ziarko)</b>		
		181
<b>3.1.</b>	Założenia ogólne ratownictwa w zarządzaniu kryzysowym ....	184
3.1.1.	Zasady budowy systemu ratownictwa .....	185
3.1.2.	Organizacja ratownictwa w zarządzaniu kryzysowym ...	190
3.1.3.	Pytania i polecenia .....	191
<b>3.2.</b>	Budowa i funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego .....	193
3.2.1.	Struktura Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego ..	195
3.2.2.	Funkcjonowanie ratownicze Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego .....	201
3.2.3.	Kierowanie działaniami ratowniczymi Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego .....	204
3.2.4.	Pytania i polecenia .....	209
<b>3.3.</b>	System Państwowego Ratownictwa Medycznego .....	210
3.3.1.	Centrum Powiadamiania Ratunkowego .....	212
3.3.2.	Zadania i funkcje Centrum Powiadamiania Ratunkowego	213
3.3.3.	Ratownictwo medyczne w sytuacjach kryzysowych .....	215
3.3.4.	Pytania i polecenia .....	218
	<b>Zakończenie</b> .....	221
	<b>Bibliografia</b> .....	223
	<b>Spis rysunków</b> .....	231
	<b>Spis tabel</b> .....	233
	<b>Indeks rzeczowy</b> .....	235





# Wprowadzenie

---

Rozwój gospodarczy, urbanizacyjny wraz z gospodarką komunalną oraz boom komunikacyjny wywierają istotny wpływ na środowisko naturalne<sup>1</sup> człowieka, najbardziej widoczny na obszarach o dużej koncentracji przemysłu i ludności. Równocześnie z rozwojem cywilizacyjnym wzrasta liczba, zasięg i nasilenie zagrożeń środowiska naturalnego człowieka. Większość zagrożeń jest wynikiem, często nieodpowiedzialnej, działalności ludzi, wspomaganej szybkim rozwojem techniki i przemysłu. Skutkiem są widoczne katastrofy, naturalne: np. powodzie, huragany, pożary, anomalie klimatyczne oraz katastrofy przemysłowe skażające promieniotwórczymi i toksycznymi środkami przemysłowymi<sup>2</sup> olbrzymie obszary środowiska, w którym żyją ludzie. Katastrofy przynoszą olbrzymie szkody materialne, liczne ofiary w ludziach, powodują zniszczenie środowiska, pogorszenie warunków bytowych społeczeństwa, epidemie chorób zakaźnych i inne.

Zasadniczym elementem przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom środowiska naturalnego jest budowanie wiedzy o mechanizmach tych procesów. Jest to zadanie multidyscyplinarne, w którym połączone muszą być dziedziny wiedzy o człowieku, wiedzy ekonomicznej, demograficznej, planowania przestrzennego, wiedzy o zarządzaniu i inne. Nieuchronność tych zagrożeń rodzi potrzebę organizowania zabezpieczających przedsięwzięć na kolejnych administracyjnych szczeblach pozwalających na ich wczesne wykrywanie, a następnie przewyciężanie, przedsięwzięć rozumianych jako trwałe i ciągły proces. Nauka i postęp techniczny umożliwiły człowiekowi lepsze poznanie praw rządzących w przyrodzie, wcześniejsze przewidywanie wystąpienia klęsk żywiołowych i określenie ich potencjalnych

---

<sup>1</sup> Środowisko naturalne to otoczenie człowieka, utworzone z zespołu elementów przyrodniczych wzajemnie powiązanych i uwarunkowanych, takich jak litosfera, hydrosfera, atmosfera i biosfera, które ulegają ciągłym przemianom pod wpływem wzajemnego oddziaływania i działalności człowieka.

<sup>2</sup> Toksyczne środki przemysłowe (TŚP) to wszelkie związki chemiczne (organiczne i nieorganiczne), materiały łatwopalne i wybuchowe, substancje biologicznie czynne, preparaty promieniotwórcze oraz wszelkie odpady, materiały i związki, które samoistnie porażają środowisko przyrodnicze, bądź w wyniku termicznego rozkładu lub reakcji z materiałem otoczenia dają substancje zatrujące bezpośrednio lub pośrednio to środowisko.

rozmiarów oraz skutków, a także śledzenie przebiegów procesów technologicznych i wykrywanie niebezpiecznych zmian. Właściwe przygotowanie, umiejętność oceny ryzyka oraz opracowanie szybkiej i sprawnej informacji o fakcie wystąpienia klęski żywiołowej czy związanej z nią katastrofy przemysłowej to przedsięwzięcia sprzyjające zmniejszeniu zagrożeń i minimalizacji ich skutków. Do walki z zagrożeniami powinny być przygotowane nie tylko siły resortowe (Państwowa Straż Pożarna, Państwowe Ratownictwo Medyczne, Policja, służby inżynieryjno-techniczne, Siły Zbrojne), ale również organy administracji państwowej, samorządowej i kierownicza kadra zakładów pracy. Na nich ciąży obowiązek opracowywania programów strategicznych walki z zagrożeniami, zabezpieczenie potrzeb bytowych ludności i odpowiednie utrzymywanie sił i sprzętu do celów ratowniczych, profilaktycznych oraz likwidowania skutków katastrof.

Ważnym przedsięwzięciem jest również przygotowanie ludności do wystąpienia ewentualnych zagrożeń, poprzez systematyczne szkolenie i upowszechnianie najistotniejszych zagadnień. Pierwszy odruch reagowania na sytuację zagrażającą to działanie pojedynczego człowieka, który powinien umieć zachować się odpowiednio do zaistniałej sytuacji, poinformować odpowiednie służby, pomóc sobie, rodzinie, sąsiadom. Kolejne etapy reagowania na takie sytuacje (np.: awarie budowlane, przemysłowe, komunikacyjne czy klęski żywiołowe) podejmują władze lokalne i kierownictwa zakładów pracy, na których ciąży odpowiedzialność związana z prawidłową oceną zagrożenia oraz obowiązek kierowania i kontroli działaniami ratowniczymi. Aby działania te przyniosły pożądany skutek, niezbędne jest opracowanie odpowiednich planów na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym również porozumień o wzajemnej pomocy. Odpowiedzialność władz wyższego szczebla dotyczy przede wszystkim sytuacji wyjątkowych, których skutki mogą objąć swoim zasięgiem większe obszary oraz w przypadku gdy niezbędne jest udzielenie wsparcia władzom lokalnym, ze względu na rozmiar zdarzenia oraz niewystarczające siły i środki własne danego rejonu.

Tekst podręcznika został dobrany z myślą o realizacji dwóch celów dydaktycznych:

- 1) żeby dostarczyć czytelnikowi przydatnych informacji usprawniających poznanie i wyjaśnianie rzeczy, procesów i zjawisk wywołujących zagrożenia i kryzysy,
- 2) żeby ułatwić mu zrozumienie dziedziny zarządzania kryzysowego.

Rozpatrywane w podręczniku problemy o charakterze teoretyczno-poznawczym, podzielono na trzy zasadnicze grupy, które omówiono w kolejnych rozdziałach, czyli:

- kryzys społeczny a kryzys organizacji,
- uwarunkowania zarządzania kryzysowego,
- ratownictwo w systemie zarządzania kryzysowego.

W rozdziale I przedstawiono podstawowe elementy składowe układu zagrożenie–bezpieczeństwo, wskazując na zakres i cel rozpoznawania zagrożeń, a także zaprezentowano płaszczyzny rozumienia kryzysu i sytuacji kryzysowej oraz różnorodne rodzaje kryzysów występujących w organizacji.

Rozdział II objaśnia istotę zarządzania kryzysowego w jednostce administracji publicznej wraz z prezentacją poszczególnych jego etapów. Ważne miejsce w tym rozdziale poświęcono charakterystyce systemu zarządzania kryzysowego w różnych jego ujęciach oraz przedstawieniu zadań tego systemu. Rozdział ten ukazuje, w jaki sposób zarządza się kryzysem w strukturze administracji publicznej (administracja rządowa i lokalna), a w szczególności prezentuje zasady planowania kryzysowego.

W rozdziale III zaprezentowano założenia i organizację ratownictwa w zarządzaniu kryzysowym. Uwagę skoncentrowano na przedstawieniu budowy i funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne.

W przyjętym układzie podręcznika, w każdym z rozdziałów i podrozdziałów wyróżniono następujące części:

- każdy podrozdział otwiera krótkie wprowadzenie zawierające: zagadnienia szczegółowe; cele podrozdziału; umiejętności, na które w toku studiowania trzeba zwrócić szczególną uwagę,
- prezentację odpowiednich fragmentów treści wyczerpujących zagadnienia szczegółowe i ułatwiających realizację celów dydaktycznych osoby uczącej się,
- każdy podrozdział kończy się pytaniami i problemami do przemyślenia przez czytelnika,
- indeks rzeczowy ułatwia odnalezienie w tekście najważniejszych haseł.



## Rozdział I

# Kryzys społeczny a kryzys organizacji – ujęcie teoretyczne

### 1.1. Układ zagrożenia–bezpieczeństwo

---

#### **Zagadnienia szczegółowe:**

- wyjaśnienie pojęć: bezpieczeństwo i zagrożenia bezpieczeństwa,
  - taksonomia i charakterystyka zagrożeń naturalnych i wywołanych działalnością człowieka:
    - zagrożenia radiologiczne,
    - zagrożenia chemiczne,
    - zagrożenia pożarowe i wybuchowe,
    - zagrożenia związane z transportem materiałów niebezpiecznych,
  - rozpoznawanie i analiza zagrożeń kryzysowych,
  - model układu zagrożenia–bezpieczeństwo.
- 

#### **Cele podrozdziału:**

- zapoznanie z podstawową wiedzą opisującą i wyjaśniającą istotę zagrożeń i bezpieczeństwa,
  - przedstawienie różnych podejść odnoszących się do sposobu prezentowania i analizowania zjawisk stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa,
  - uświadomienie, że dobra znajomość dynamiki rozwoju zagrożeń ułatwia proces ich analizowania i wnioskowania,
  - zainspirowanie do pogłębiania wiedzy o zagrożeniach, widzia-nych z perspektywy różnych dyscyplin naukowych.
-

**Po przestudiowaniu podrozdziału powinieneś:**

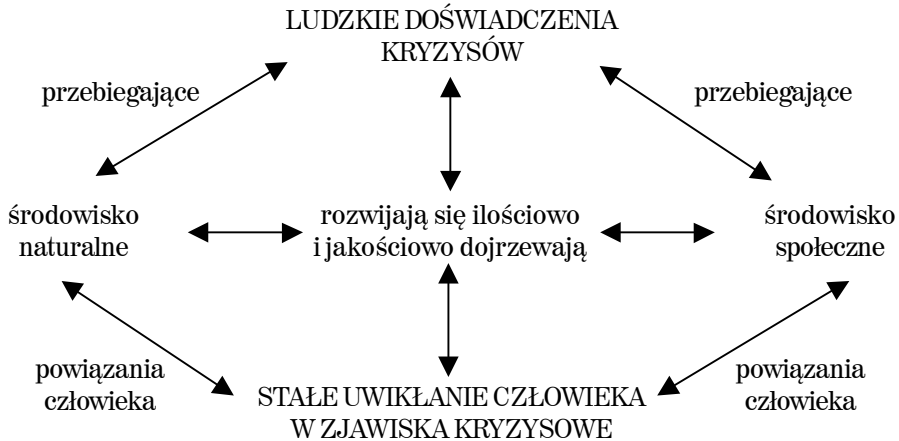
- przedstawić i wyjaśnić różne ujęcia opisujące i wyjaśniające istotę zagrożeń i bezpieczeństwa,
  - umieć wyszukiwać potrzebny ci akt prawny oraz przedstawiać zawarte w nim zapisy,
  - zaproponować sposób werbalnej prezentacji określonego zagrożenia,
  - wyrobić sobie aktywne podejście do poszukiwania, systematyzowania i prezentowania swojej wiedzy o zagrożeniach i bezpieczeństwie.
-

## Kryzys społeczny a kryzys organizacji – ujęcie teoretyczne

W strukturze rozważań dotyczących zagadnień kryzysowych wyróżnia się dwa podstawowe nurty analitycznych poszukiwań:

**1. Pierwszy nurt** koncentruje się na człowieku, grupie społecznej na pewnych zbiorowościach ludzkich jako na przedmiotach będących ofiarami kryzysów. Uwikłanie człowieka (ludzi) w zjawiska kryzysowe wskazuje na ścisłe związki i zależności, jakie zaobserwować możemy pomiędzy zakresem ludzkiego doświadczenia zjawisk kryzysowych (przebiegających w środowisku naturalnym i społecznym) a zakresem powiązań człowieka z jego naturalnym i społecznym środowiskiem, w którym żyje i pracuje (zob. rysunek 1).

Rysunek 1. Rozwój ludzkich doświadczeń zjawisk kryzysowych



Człowiek w środowisku, w którym żyje, zarówno przyrodniczym, jak i społecznym, jest z nim bardzo ściśle i różnorodnie powiązany. Więzy te to procesy wymiany: materii, energii, informacji (metabolizm przyrodniczy i społeczny). Zakres tej wymiany wyznaczony jest przez:

- a) specyfikę biologiczną ludzkiego ciała,
- b) naturę psychiczną człowieka,
- c) właściwości jego umysłu (ducha).

Stąd ludzkie doświadczenia kryzysu dokonują się w zakresach:

- 1) biologicznym (zagrożenie podstaw ludzkiej egzystencji, skutkujące utratą zdrowia, życia);
- 2) psychologiczno-społecznym (zagrożenie ludzkiej kondycji psychicznej) – osłabienie ludzkiej wrażliwości ściśle powiązanej z ludzkimi zdolnościami **poznawczymi** – mogącymi ograniczać jakość rozumienia swojej sytuacji i wpływać na racjonalność podejmowanych działań, oraz ze zdolnością **do doznawania uczuć** – które mogą wypaczać procesy wartościowania (budzić emocje) i deformować sposoby zachowania się człowieka, a to – powodować utratę poczucia bezpieczeństwa w swoim środowisku naturalnym i społecznym.

**2. W drugim nurcie** ludzie, widząc ogrom swoich destrukcyjnych zachowań wobec środowiska naturalnego i społecznego, uznają, że człowiek jako istota rozsądna, legitymująca się ogromnymi kulturowymi dokonaniem, dysponuje podmiotowymi zdolnościami do korygowania popełnionych błędów i zaniedbań oraz eliminowania zachowań destrukcyjnych, niszczących.

Zgodnie z tym ujęciem ludzie muszą przewartościować swoje dotychczasowe odniesienia wobec środowiska naturalnego oraz różnych aspektów życia społecznego.

Zasadzie tych przewartościowań winny przyświecać:

- racjonalna refleksja nad stanem środowisk oraz nad przyczynami, przebiegiem i skutkami kryzysów (zagrożeń),
- poczucie odpowiedzialności za ład w naturalnym i społecznym środowisku człowieka.

Skutkiem tych przewartościowań winny być działania podejmowane na kolejnych szczeblach administracji publicznej i w organizacjach gospodarczych:

- minimalizujące prawdopodobieństwo pojawienia się kryzysu – działania prewencyjne,
- pozwalające na uzyskanie kontroli nad kryzysem – działania przygotowawcze,
- ułatwiające podjęcie czynności sterujących przebiegiem kryzysu w stronę rozwiązań możliwych do przyjęcia – opracowanie scenariuszy możliwego rozwoju i przebiegu kryzysu,



- pozwalające przetrwać kryzys z możliwie minimalnymi stratami,
- likwidujące skutki kryzysu,
- tworzące nową infrastrukturę mniej podatną na różnego rodzaju kryzysy.

## 1.1. Układ zagrożenia–bezpieczeństwo

Problematyka zagrożeń bezpieczeństwa, czy to naturalnych, społecznych, technicznych, ekologicznych, ekonomicznych, politycznych bądź innych, skłania do zastanawiania się nad tym, jak organizować poznawanie takich sytuacji (zdarzeń, katastrof, klęsk, kataklizmów) i jakich obszarów wiedzy powinno ono dotyczyć.

Prezentowane w opracowaniu zagadnienie metodyki poznawania sytuacji zagrażających bezpieczeństwu ludzi w środowiskach ich życia i pracy oraz funkcjonowaniu organizacji umożliwiać będzie gromadzenie obiektywnej wiedzy dotyczącej natury istniejących stanów rzeczy związanych z zagrażającą sytuacją, a tym samym służyć jej zrozumieniu i rozwiązaniu.

Złożoność sytuacji zagrażających skłania do tworzenia metodyk<sup>1</sup>:

- pozwalających oceniać i wybierać z sytuacji te jej elementy, które są poznawczo ważne, a odrzucać te, które nie są,
- dokonywania wyboru tych zmiennych, na których skupiać należy szczególną uwagę oraz tych, na które wystarczy rzucić tylko okiem,
- ułatwiających jednostkom i grupom poznawcze ogarnięcie sytuacji, które przybliży ich do zrozumienia związanych z sytuacją problemów.

Stworzona metodyka powinna umożliwiać organizowanie poznania w taki sposób, aby<sup>2</sup>:

1. Dotyczyło ono możliwie wszystkich istotnych składników i elementów sytuacji, ważnych z punktu widzenia przebiegu i skutków aktywności podmiotów.
2. Pozwalało ono bez zniekształceń interpretować istotę sytuacyjnych zdarzeń, procesów, relacji i ich następstw.
3. Tworzyło wiedzę adekwatnie opisującą i wyjaśniającą sytuację na poziomach: konkretnym i hierarchicznym.

<sup>1</sup> P.M. Senge, *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Warszawa 1998, s. 134.

<sup>2</sup> H. Sęk, *Orientacja w sytuacjach społecznych. Studium teoretyczno-kliniczne*, Poznań 1980, s. 91; P.M. Senge, *Piąta dyscyplina, op. cit.*, s. 97 i nast.

Do tego potrzebne jest widzenie podstawowych struktur sytuacji, które określają działalność podmiotów sytuacji oraz tworzą warunki, w których określone typy zdarzeń mogą zaistnieć. Uznać też należy, że wszystkie sytuacje rozgrywające się w środowiskach życia i pracy ludzi, a także związane z funkcjonowaniem organizacji, są w jakiś sposób ustrukturowane, a struktury te wpływają na subiektywnie tworzone obrazy naturalnego, społecznego czy technicznego życia, na wartościowanie najrozmaitszych relacji, procesów i zdarzeń.

Stąd ważne jest wskazanie sposobów diagnostycznego strukturywania zagrożających sytuacji w wymiarach:

- genetycznym – pokazującym ułożenie źródeł zagrożeń: rzeczowe uderzające w istnienie człowieka (naturalne, społeczne, techniczne, ekologiczne, religijne, polityczne, militarne) i istotę człowieka (podmiotowość i wolność) oraz ideowe;
- rodzajowym – określającym wielkość/rozległość zagrożenia, traktowane jako zdarzenia (minimalne), awarie (małe), katastrofy (średnie), klęski (duże), kataklizmy (wielkie);
- czasowym – ujmującym zjawiska w pewien proces mający swój początek i koniec oraz czasową rozciągłość określaną jako: krótkoterminowe, średniookresowe, długookresowe i bezterminowe;
- przestrzennym – mającym zasięg lokalny, regionalny, krajowy, międzynarodowy, globalny i odzwierciedlający bezpośredni, zmysłowo dany obraz sytuacji oraz uwzględniający jej koloryt i dynamikę,
- intensywności – określanej jako destrukcyjność oddziaływania, postrzegana jako: minimalna – straty małe, średnia – straty znaczące, wysoka – straty wielkie i totalna – ogromne straty;
- determinizmu przyczyn, widziany jako: losowy, celowy, naturalny, mieszany;
- pojęciowym, definiującym sytuacyjne aspekty.

Powyższe rozważania stanowią podstawę sformułowania metody postępowania, pomocnej w poznawaniu sytuacji zagrożeń oraz metod ich rozwiązywania i zapobiegania.

### 1.1.1. Pojęcie bezpieczeństwa

Szerokie, leksykalne sformułowania traktują bezpieczeństwo jako: „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”<sup>3</sup>, czy też interpretują je jako „stan psy-

<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, s. 147.

chiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym”<sup>4</sup>.

W myśl tych sformułowań bezpiecznymi są: jednostka, grupa społeczna, naród, instytucja, państwo, kiedy nie odczuwają zagrożenia dla swojej istoty i swojego istnienia, są spokojni i pewni swoich interesów, nie potrzebują, aby ktoś nad nimi sprawował pieczę czy się o nich troszczył.

R. Zięba nadaje bezpieczeństwu szeroki zakres znaczeniowy, pisząc, że obejmuje ono „zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia”<sup>5</sup>.

Podkreśla równocześnie, że „będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia”<sup>6</sup>.

Ten brak precyzji w definiowaniu bezpieczeństwa wiązany jest z faktem złożoności zjawiska, jego wieloaspektowym, zróżnicowanym strukturalnie i funkcjonalnie charakterze, trudnościami w ujęciu w zwartą formułę definicyjną. Z kolei, bezpieczeństwo w wąskim ujęciu traktowane może być, na przykład, w kategoriach społeczno-kulturowych, określających kontekst, w którym się ono formułuje, rozwija, przekształca.

Bezpieczeństwo ujęte od strony formalnej ma charakter wąski, jednostkowy (osobowy), jak i szerszy, środowiskowy, społeczny (zob. rysunek 2).

Z perspektywy jednostki wpływ na budowanie poczucia własnego bezpieczeństwa mają przede wszystkim procesy poznawcze, emocjonalne i dążeniowe, które uświadamiają człowiekowi jego uwikłania w sytuacje i czynności, wskazują na jego powinności związane z bezpieczeństwem, kształtują nastawienia, potrzeby i motywy oraz wpływają na jego zachowania.

Bezpieczeństwo z szerszej perspektywy – środowiskowej czy społecznej/narodowej/globalnej – to w coraz większym stopniu działania gromadzące wiedzę o bezpieczeństwie w środowisku lokalnym/narodowym/ponadnarodowym, wypracowujące metody i wzory pożądanych typów zachowań chroniących i ratujących ludzi, substancję materialną i środowisko, a także kodyfikujące te wzory i zobowiązujące do ich przestrzegania.

<sup>4</sup> *Słownik współczesnego języka polskiego*, wyd. Reader's Digest, Warszawa 1998, s. 50.

<sup>5</sup> R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 68.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Rysunek 2. Podmioty bezpieczeństwa – jednostki i zespoły ludzi



Od strony podmiotowej działania w sferze bezpieczeństwa realizują organy lokowane na kolejnych szczeblach administracji publicznej (rządowej i samorządowej), administracji gospodarczej oraz dowództwa wojsk i służb. Ich funkcjonowanie zapewniają z jednej strony obowiązujące rozwiązania prawnonormatywne, z drugiej – społeczny potencjał ludzi, w tym potencjał kadrowy instytucji administracyjnych i wykonawczych i jego intelektualne, umiejętnościowe i materiałowe zasoby.

### 1.1.2. Istota zagrożenia

Czym jest współczesne zagrożenie? Najogólniej powiemy, że jest to dla człowieka niekorzystna sytuacja, niesprzyjające czynniki, powodujące zachwianie społecznie akceptowanego porządku, zakłócające funkcjonowanie, wprowadzające chaos w miejsce harmonii.

Na gruncie filozofii o zagrożeniu mówi się: „gdy człowiekowi grozi jakieś zło, gdyż tylko zło budzi grozę, lęk”, „zło jest brakiem należącego dobra”, grozi nam zło, „gdy grozi brak należącego dobra. Ma to miejsce albo, gdy grozi utrata dobra już posiadanego, albo nienabywanie dobra jeszcze nieposiadanego, lecz które mogłoby i powinno być nabyte”<sup>7</sup>.

Psychologowie widzą zagrożenia w sytuacjach, w których występują „różne niebezpieczeństwa o charakterze fizycznym (groźba utraty życia, kalectwa, choroby) i społecznym (możliwość krytyki, ośmieszenia, kompromitacji itp.)”.

Sygnalizują również, że zagrożenia to:

możliwość utraty jakichś wartości wysoko przez jednostkę cenionych<sup>8</sup>.

A także wskazują na sytuacje, w których:

istnieje zwiększone prawdopodobieństwo naruszenia jakiejś wartości cennej przez podmiot działający, życia, zdrowia, jego samego i jego bliskich, własności, uprawnień, pozycji społecznej, dobrego imienia, własnego dzieła, poglądów, dobrego samopoczucia lub samooceny itp.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> J. Kalinowski, *Zagrożenia ideowe współczesnego człowieka*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, Lublin 1987 („Sympozja Instytutu Jana Pawła II”, nr 1), s. 44–46.

<sup>8</sup> A. Frączek, M. Kofta, *Frustracja i stres psychologiczny*, [w:] *Psychologia*, red. T. Tomaszewski, Warszawa 1976, s. 657.

<sup>9</sup> T. Tomaszewski, *Człowiek w sytuacji*, [w:] *Psychologia*, op. cit., s. 34.

Szereg określeń ujmuje zagrożenie jako naruszenie czy załamanie relacji pomiędzy człowiekiem a środowiskiem, w którym on żyje i pracuje, podkreślają one, że zagrożenie to:

wzrost prawdopodobieństwa pogorszenia się dotychczasowej sytuacji człowieka. Pogorszenie to polega na gwałtownej dekompozycji układu między wartościami człowieka a jego możliwościami, ponieważ w nim samym lub w jego otoczeniu zaszły określone zmiany<sup>10</sup>,

pogorszenie się relacji sytuacyjnych, gdzie:

w sposób względnie gwałtowny zostaje naruszona równowaga między elementami otoczenia a cechami i aktualnym stanem jednostki, zakłócająca mechanizmy regulacji jej zachowania<sup>11</sup>.

W Ustawie o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 92, poz. 880), art. 5, punkt 28, zagrożenie wewnętrzne definiuje się jako:

czynnik mogący wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, tworów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikający z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka w granicach obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej,

a zagrożenie zewnętrzne, w punkcie 29, jako:

czynnik mogący wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, tworów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikający z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka, mający swoje źródło poza granicami obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej<sup>12</sup>.

Zagrożenie definiowane jest też, jako:

nagle lub przewidziane zdarzenie, wywołane siłami natury lub wynikające z działalności człowieka, zagrażające życiu ludności, mieniu lub środowisku (innym

<sup>10</sup> Z. Ratajczak, *Oblicza ludzkiej zaradności*, [w:] *Człowiek w sytuacji zagrożenia. Kryzysy, katastrofy, kataklizmy*, red. K. Popiołek, Poznań 2001, s. 16.

<sup>11</sup> J. Ziarko, *Orientowanie się i funkcjonowanie jednostki w sytuacji zagrożenia. Aspekty psychologiczno-dydaktyczne*, [w:] *Administracja, zarządzanie i handel zagraniczny w warunkach integracji. Materiały konferencyjne – zarządzanie bezpieczeństwem*, red. K. Budzowski, Kraków 2002, s. 419.

<sup>12</sup> Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 92, poz. 880).

<sup>13</sup> *Funkcjonowanie obrony cywilnej na szczeblu gminy, powiatu i województwa w warunkach reformy administracji*, Małopolski Urząd Wojewódzki, Kraków 2000, s. 58.

ważnym dla człowieka wartościom), które w zależności od rozmiaru i charakteru wywołuje bezpośrednio kryzys lub może prowadzić do jego wystąpienia<sup>13</sup>.

Analizując pojęcie „zagrożenie”, dostrzega się, że jest ono bardzo szerokie i wieloznaczne, rozpatrywane z perspektywy wielu dyscyplin naukowych, analizowane w sytuacjach jednostkowych i grupowych, w układach ujmujących społeczne procesy w skali makro i mikro, w okolicznościach i uwarunkowaniach uwzględniających aspekt obiektywny i subiektywny zjawiska. Widzi się zagrożenie z pozycji jednostki, rodziny, grupy społeczno-zawodowej, lokalnych społeczności, różnych instytucji.

### 1.1.3. Taksonomia zagrożeń

Istnieje wiele różnorodnych sposobów podziału i klasyfikacji bardzo rozległego zbioru zagrożeń. Odnosząc zagrożenia do człowieka, powiemy, że pojawiają się wtedy, gdy człowiekowi grozi jakieś zło, gdyż tylko zło budzi jego grozę, lęk. Złem tym, czyli różnego rodzaju zagrożeniami, jest wszystko to, co w warunkach, w jakich jednostki, społeczności i społeczeństwa się dziś znajdują, na jakimkolwiek byłyby kontynencie, czy w jakimkolwiek kraju, na jakimkolwiek znajdowałyby się poziomie kultury i cywilizacji, jakiegokolwiek byłyby ich poglądy, jest zdolne, bezpośrednio lub pośrednio uniemożliwić im, a przynajmniej utrudnić osiągnięcie przynależnego im dobra<sup>14</sup>. Zagrożenia te są dwojakiego rodzaju (zob. rysunek 3).

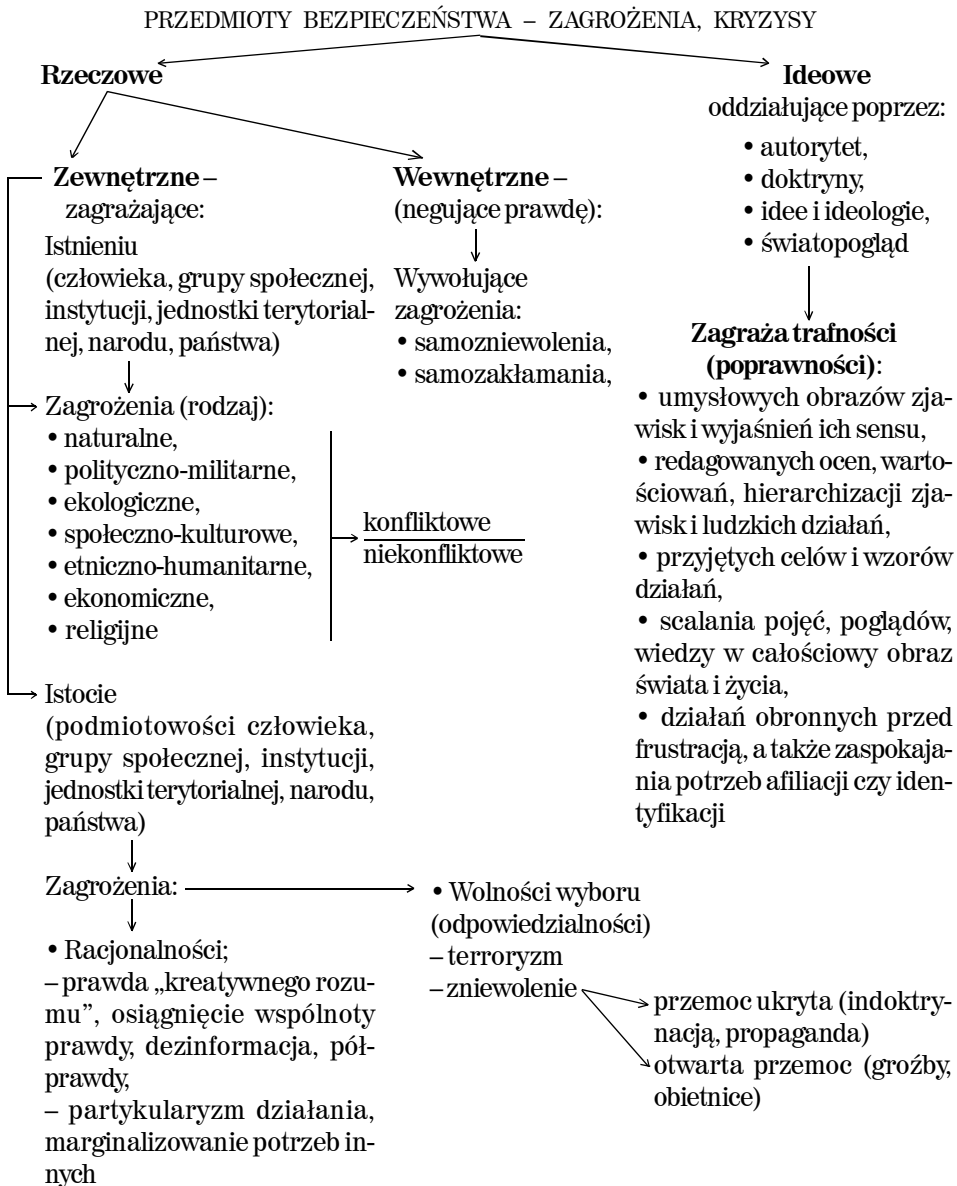
**Pierwszy rodzaj to zagrożenia rzeczowe.** Są to takie zjawiska i procesy, które pochodząc z zewnątrz, zagrażają zdrowiu i życiu człowieka, jego egzystencji, a nawet egzystencji całej ludzkości, a także takie, które bezpośrednio zagrażają podmiotowości jednostki ludzkiej. Pochodząc z wewnątrz, przybierają postać aktu zgody danego podmiotu na działania zniewalające<sup>15</sup>. Najbardziej radykalne zagrożenie człowieka pochodzi od niego samego, ze strony jego wolnego (niekiedy, nie w pełni wolnego) wyboru, wyboru negacji prawdy o godności człowieka. Następstwem wyboru nieprawdy, kłamstwa i trwania w nim, jest najbardziej radykalny kryzys człowieka, niekiedy też całych społeczności<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> J. Kalinowski, *Zagrożenia ideowe współczesnego człowieka*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, op. cit., s. 44–46.

<sup>15</sup> A. Stanowski, *Zagrożenia tożsamości człowieka*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, op. cit., s. 49–54.

<sup>16</sup> T. Styczeń, *Problem człowieka problemem miłości*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, op. cit., s. 66.

Rysunek 3. Przedmioty bezpieczeństwa – zagrożenia



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (A. Stanowski, *Zagrożenia tożsamości człowieka*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, Lublin 1987, s. 56–66; *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006).



**Drugi rodzaj to zagrożenia ideowe**, zależne od człowieka, od jego woli i jego czynów, skutkiem czego jest on za nie odpowiedzialny. Są one następstwem różnorodnych filozofii, doktryn, idei i ideologii, światopoglądów; głoszonych haseł i rzucanych sloganów, wierzeń i praktyk religijnych. Z perspektywy zarządzania kryzysowego pojęcie zagrożeń ma znaczenie zasadnicze, gdyż wystąpienie jakiegoś zjawiska, odbieranego jako zagrożenie, związane jest zazwyczaj z początkiem rozwijania się sytuacji kryzysowej i pilną potrzebą podjęcia działań związanych z jej rozwiązaniem. Racjonalność podejścia nakazuje przede wszystkim rozpoznanie oraz identyfikację stwierdzonego zagrożenia, bo jest to warunkiem skuteczności ewentualnych działań prewencyjnych czy ratowniczych.

Rozpoznawanie i identyfikacja zagrożenia to problem niezwykle złożony i trudno rozwiązywalny. Pomocne w tych działaniach mogą być wielokryterialne systematyzacje i kategoryzacje bardzo licznych zagrożeń. Sprawność zarządzania kryzysowego wymaga, między innymi, procedur pozwalających na precyzyjną systematyzację i identyfikację zagrożeń jako czynników sprawczych, które inicjują każdą sytuację kryzysową. Potrzebne są opisy zagrożeń zawierające zbiory informacji o ich typowych i specyficznych cechach oraz właściwościach. W oparciu o nie można dokonać klasyfikacji zagrożeń, a to pozwala postrzegać je z wielu różnych punktów widzenia, między innymi<sup>17</sup>:

- usytuowania źródeł zagrożenia (wewnętrzne, zewnętrzne);
- charakteru treści zagrożenia (polityczno-militarny, pozamilitarny);
- skali występowania zagrożenia (lokalne, regionalne, globalne);
- czasu trwania zagrożenia (incydentalne, krótkotrwałe, długotrwałe, permanentne);
- zasięgu zagrożenia (geopolityczny, ponadnarodowy, narodowy, lokalny);
- częstotliwości występowania zagrożenia (jednorazowy, powtarzający się, cykliczny);
- symptomów zwiastujących zagrożenia (oczekiwany, nieoczekiwany);
- szybkość rozprzestrzeniania się;
- obszaru zagrożenia (miejscowy, lokalny na terytorium jednego państwa, terytorium dwóch i więcej państw).

---

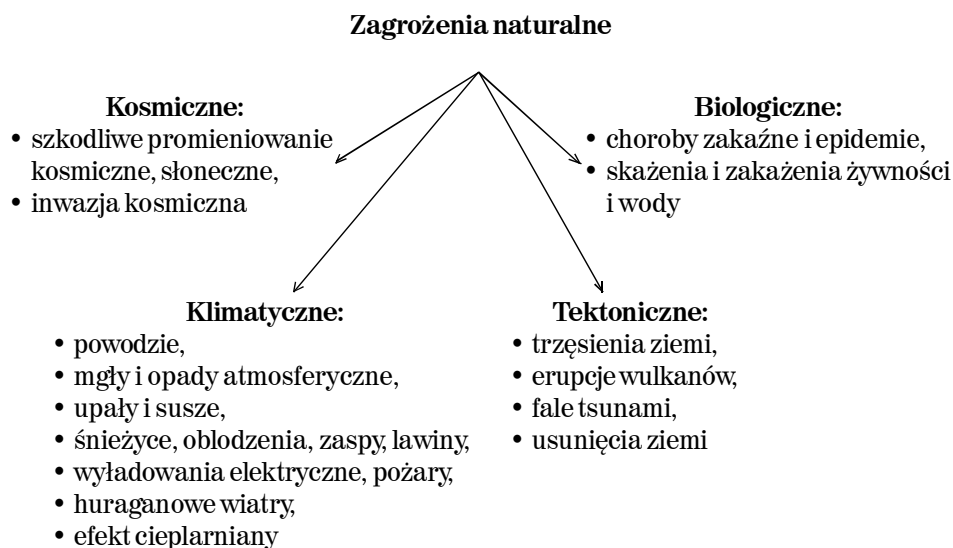
<sup>17</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warszawa 2007, s. 80–105.

### 1.1.3.1. Zagrożenia naturalne

Podstawowy, dychotomiczny podział zagrożeń dzieli je przede wszystkim na dwie grupy.

**Pierwsza grupa** to zagrożenia naturalne, wywołane przez czynniki fizyczne i/lub przez siły przyrody i zjawiska przyrodnicze, przejawiające się jako względnie nagłe zdarzenia mające postać kataklizmów/klęsk żywiołowych<sup>18</sup> (zob. rysunek 4).

Rysunek 4. Klasyfikacja zagrożeń naturalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, *op. cit.*, s. 84).

Skutkiem sytuacji niebezpiecznych – klęsk żywiołowych, mających znamiona ekstremalnych zagrożeń naturalnych mogą być:

- zniszczenia powodziowe, pożarowe wywołujące straty w infrastrukturze technicznej, uprawach rolnych i przechowywanej żywności;

<sup>18</sup> Klęska żywiołowa w rozumieniu Ustawy o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., Nr 62, poz. 558) to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

- wywołane huraganowymi wiatrami zniszczenia zabudowań (infrastruktury gospodarczej), połamane drzewa zakłócające rytmikę transportu, przerwy w zasilaniu wskutek zniszczenia linii energetycznych;
- grabieże, włamania do sklepów, domów i mieszkań i inne działania mające charakter przestępstwa;
- przerwy (zakłócenia) w produkcji przemysłowej, rolno-spożywczej itp.;
- zakłócenia w dostawach paliw, mających znaczenie strategiczne dla funkcjonowania gospodarki i egzystencji ludności;
- przerwy w zaopatrzeniu ludności w wodę pitną i dla celów sanitarnych;
- poważne utrudnienia w funkcjonowaniu placówek służby zdrowia, handlowych, oświatowych;
- istotne utrudnienia w dystrybuowaniu informacji o sytuacji w regionie objętym występowaniem klęski żywiołowej.

Bez względu na to, czy występowanie zjawisk naturalnych powodujących katastrofy odbywa się w ściśle określonych cyklach, czy też rządzą tymi zdarzeniami inne zasady, człowiek dysponując wiedzą o tym, że wcześniej czy później one wystąpią, musi im przeciwdziałać. Żywiołowe działania sił przyrody, które nie zostały opanowane przez człowieka, wywołują katastrofy naturalne powodujące oprócz szkód materialnych oraz licznych ofiar w ludziach, zniszczenie środowiska, pogorszenie warunków bytowych, epidemie chorób zakaźnych, przynoszą ogromne straty zarówno dla zdrowia i życia ludzi, jak i w gospodarce. Współczesne osiągnięcia nauki przyczyniły się do rozszerzenia wiedzy człowieka o zagrożeniach, która pozwala mu na przewidywanie wystąpienia klęsk żywiołowych, na określenie miejsca i czasu ich pojawienia się, rozmiarów oraz potencjalnych skutków, a także do tego, że człowiek nauczył się z nimi walczyć. Właściwe przygotowanie, umiejętność oceny ryzyka, opracowanie szybkiej i sprawnej informacji o fakcie wystąpienia klęski żywiołowej oraz podjęcie optymalnej decyzji to przedsięwzięcia sprzyjające zmniejszeniu zagrożenia i minimalizacji ich skutków. W walce z zagrożeniami biorą udział właściwie przygotowane siły resortowe oraz organy administracji państwowej, samorządowej i kierownicza kadra zakładów pracy. Ich zadaniem jest opracowywanie i aktualizacja strategicznych, taktycznych i operacyjnych planów walki z zagrożeniami oraz podejmowanie działań zabezpieczających potrzeby bytowe ludności, a także odpowiednie utrzymywanie sił i sprzętu do celów ratowniczych, profilaktycznych czy likwidowania skutków katastrof.

### 1.1.3.2. Zagrożenia wywołane działalnością człowieka

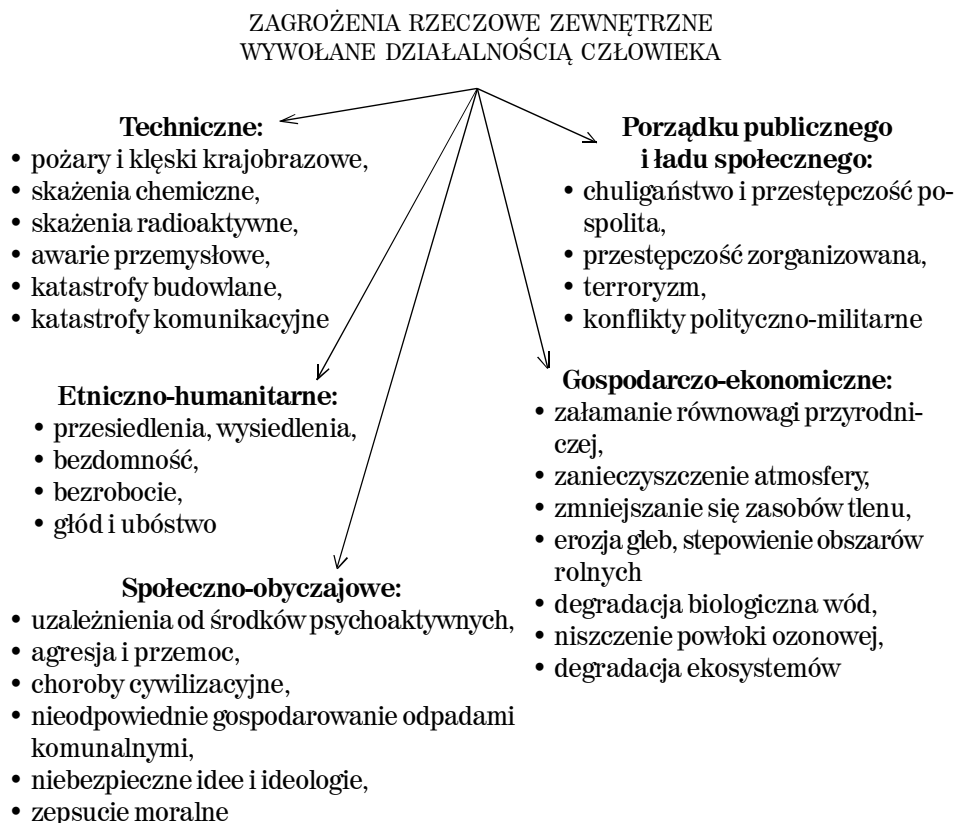
**Druga grupa** to zagrożenia nienaturalne, czyli powodowane różnymi formami działalności człowieka. Przyjmują one niekiedy postać katastrof – nagłych i nieoczekiwanych wydarzeń będących wynikiem niekontrolowanych procesów (np. w trakcie produkcji bądź transportu), niosących ze sobą negatywne skutki: straty materialne oraz straty w ludziach. Znacznie częściej duży odsetek tych zagrożeń nie jest zauważany od razu, ich negatywne oddziaływanie kumuluje się, przez co zagrożenie narasta i wywołuje, często nieodwracalne, zmiany w ludzkich bądź naturalnych środowiskach.

We współczesnym świecie dosyć trudno czuć się całkowicie bezpiecznym, gdyż czyha na nas wiele niebezpieczeństw. Gdy osobiście nie mamy styczności z pewnymi zagrożeniami, to o nich zapominamy, ale bezpośredni bądź pośredni kontakt z nimi uświadamia nam, że tak naprawdę jest wiele rzeczy, które dla ludzi i środowiska są niebezpieczne. Wytwarzane na potrzeby rozwoju cywilizacyjnego towary i związana z tymi procesami degradacja środowiska, a także potęgujące się zagrożenia społeczne, stanowią dla nas wielkie niebezpieczeństwo. Skutki tych zagrożeń wywołują wiele różnorodnych dla ludzi i środowiska uciążliwości, powodują one ogromne straty materialne, sięgają spustoszenia w ludzkiej psychice, są często przyczyną kalectwa i śmierci (zob. rysunek 5).

Współczesnej cywilizacji nieodłącznie towarzyszą katastrofy oraz awarie przemysłowe i komunikacyjne. Zagrożenia te, których powstawanie jest zwykle bardzo złożone i wymaga indywidualnej oceny, są związane z różnymi systemami wytworzonymi przez człowieka, np. wielkimi budowlami, instalacjami przemysłowymi czy niektórymi maszynami. Fizycznym wyrazem tych zagrożeń są pożary, wybuchy, emisje substancji toksycznych, promieniowanie radioaktywne. Pomimo stosowania coraz to doskonalszych zabezpieczeń, zagrożenia antropotechniczne będą nieuchronnie narastać. Implikuje to powstawanie coraz większego zagrożenia ludzi i środowiska naturalnego, które często potęgowane są niszczyielskimi działaniami sił przyrody.

Poziom rozwoju gospodarczego i sytuacja ekonomiczna państwa mają ścisły związek ze sferą psychiczną człowieka, nastrojami społecznymi i poczuciem jego bezpieczeństwa. Niestabilność ekonomiczna i polityczna tworzy społeczne warunki powodujące, że niektóre osoby/grupy w sposób względnie nagły znajdują się poniżej progu bezpieczeństwa socjalnego, nie są one w stanie utrzymać dotychczasowego standardu życia oraz statusu społecznego. Do kategorii szczególnego ryzyka zalicza się ubóstwo, bezrobocie, bezdomność, długotrwałą chorobę i/lub niepełnosprawność,

Rysunek 5. Zagrożenia wynikające z różnych form aktywności człowieka



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, *op. cit.*, s. 90–115).

uzależnienia, dewiacje i patologie społeczne, przestępczość i przemoc, które zagrażają jednostkom, grupom czy społecznościom, natychmiastową lub nieodległą w czasie utratą bezpieczeństwa fizycznego i socjalnego. Osobom takim, z uwagi na pojawiające się/utrzymujące się trudności i problemy zagrażać może: utrata kontroli nad zdarzeniami i własnym życiem (bezradność), utrwalanie warunków prowadzących do ubóstwa, degradacja społeczna, pozostawanie poza głównym nurtem życia społeczności (marginalizacja), wykluczenie społeczne. Dlatego potrzebne są dzisiaj działania zwiększające świadomości ludzi o zagrożeniach tego świata, co pozwolić może ludziom uniknąć ogromnej katastrofy i zwiększyć poczucie swojego bezpieczeństwa.

#### 1.1.4. Charakterystyka wybranych zagrożeń naturalnych

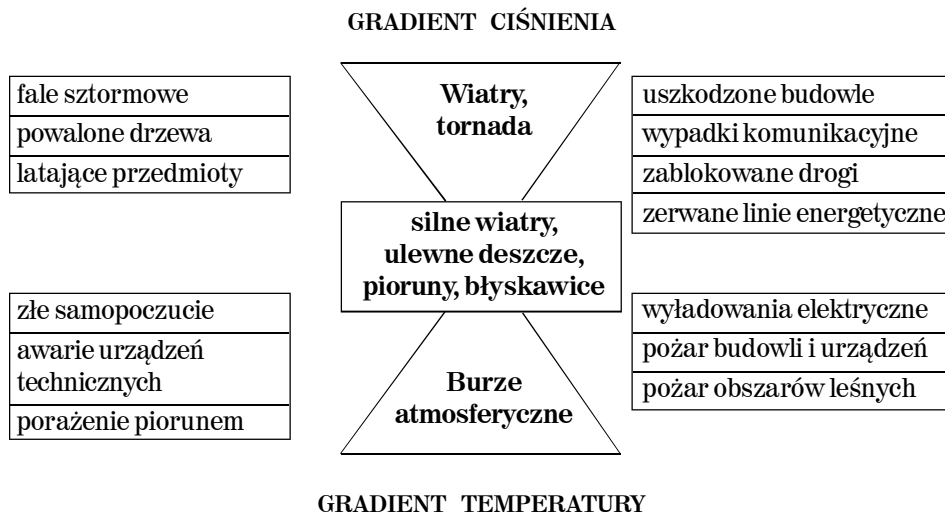
Współcześnie przyjmujemy, że zagrożenia dla człowieka i środowiska wynikają z dwóch głównych źródeł. Pierwsze źródło to działalność człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom przyrody, drugie źródło – to działania sił natury, takich jak: woda, ogień, powietrze, kosmos i świat biologiczny. Zdarzenia związane z działaniem sił natury, mogące prowadzić do katastrofy naturalnej, to przede wszystkim: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu<sup>19</sup>. Siła i gwałtowność tych zjawisk nakazuje gromadzenie wiedzy na temat zagrożeń związanych z różnymi elementami środowiska naturalnego, po to, żeby w przypadku zagrożeń ze strony natury potrafić racjonalnie się zachować.

**Intensywne opady atmosferyczne – śnieg, grad, marznący deszcz, deszcz oraz burze.** Opady nawalne to niezwykle silne i krótkotrwałe opady towarzyszące chmurze cumulonimbus. Z reguły nie pokrywają wielkich obszarów, ale ilość wody, która spada na ziemię, może sięgać kilkudziesięciu milimetrów w ciągu paru minut. Może to prowadzić do zalania niżej położonych rejonów, a w sytuacji gdy znajduje się tam zlewnia potoku czy małej rzeki – do gwałtownego przyboru wody i powodzi. Burze są ogromnym zagrożeniem dla ludzkiego życia. Efektem towarzyszącym silnym burzom są pioruny, czyli gwałtowne wyładowania elektryczne między chmurą a gruntem lub między chmurami. Towarzyszące wyładowaniu napięcie elektryczne może być rzędu 500 mln woltów, a temperatura wyładowania osiągać wartość 30 000<sup>0</sup> C. Z burzami związane są też grzmoty, błyskawice, gwałtowne ulewy, a czasem gradobicia. Wyładowania atmosferyczne stanowią znaczące zagrożenie dla statków powietrznych i morskich, dla linii energetycznych, mogą one również powodować pożary. Aby uderzenia piorunów nie kończyły się pożarami, obiekty narażone na ich działanie zaopatrywane są w odpowiednie instalacje odgromowe, umożliwiające kontrolowane sprowadzenie ładunku elektrycznego do masy ziemi, w odpowiednim miejscu (zob. rysunek 6).

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 3, pkt 2 (Dz.U. z 2002 r., Nr 62, poz. 558).

Rysunek 6. Silne burze i wiatry jako zagrożenia naturalne



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, *op. cit.*, s. 86).

**Możliwe zagrożenia towarzyszące opadom atmosferycznym i burzom (z punktu widzenia Policji)<sup>20</sup>:**

1. Zagrożenie życia i zdrowia ludzi.
2. Zagrożenie zniszczenia mienia.
3. Ograniczenia lub paraliż transportu drogowego, kolejowego i lotniczego.
4. Zagrożenie naruszenia porządku publicznego.
5. Brak zasilania w energię elektryczną, ciepłą, brak łączności spowodowany uszkodzeniem lub zniszczeniem sieci energetycznej, telekomunikacyjnej.
6. Utrudnienia lub brak zaopatrzenia w żywność i inne niezbędne artykuły.
7. Zagrożenie spowodowane zatrzymaniem transportu materiałów niebezpiecznych.
8. Wystąpienie objawów paniki wśród ludności, brak reakcji na wydawane polecenia, nieprzestrzeganie obowiązującego porządku prawnego.
9. Wzrost przestępczości o charakterze kryminalnym przeciwko mieniu.

<sup>20</sup> Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 1429 z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji Nr 3, poz. 8–73).

10. Niestosowanie się ludności do poleceń, zarządzeń wydanych przez organy administracji publicznej oraz przez służby ratownicze i porządkowe.

**Silne wiatry.** Huragany to ciepłe obszary, o temperaturze około 30° C, gdzie rozwijają się intensywne prądy konwekcyjne. Prowadzi to do powstania gęstych chmur kłębiastych i kłębiasto-opadowych oraz wyzwolenia olbrzymiej energii, dodatkowo zasilającej wstępujący prąd powietrza. Siłę huraganów powstrzymać mogą obiekty budowane w odpowiednich technologiach, a specjalne schrony dają osłonę ludności; tworzy się schronienia dla statków i łodzi przed tajfunami. Są to jednak przedsięwzięcia bardzo drogie i nie wszędzie można je zastosować. Dlatego wczesne przewidywanie powstania huraganu i ostrzeżenie przed nim to działania, które w znaczący sposób mogą zminimalizować skutki potężnych nawałnic. Najnowsze urządzenia do wykrywania burz i huraganów to radiometry, zainstalowane na satelitach meteorologicznych, wykorzystujące promieniowanie podczerwone. Zaczęto również używać laserów do bardzo precyzyjnego pomiaru ruchów powietrza w atmosferze. Aby uzyskać jak najwcześniejsze dane na temat powstających huraganów, w rejony burzowe wysyłane są specjalne samoloty meteorologiczne. Pomimo stosowania do badań układów burzowych najnowszych zdobyczy techniki, niezmiernie ważne są informacje pochodzące z naziemnych stacji meteorologicznych, które uzupełnione danymi z satelitów, wspomagają prognozowanie pogody i przewidywanie lokalnych klęsk żywiołowych.

**Powódzie.** Powódź jest zdarzeniem losowym i ma charakter żywiołowy wywołany zakłóceniami naturalnej cyrkulacji wody na powierzchni i w atmosferze ziemskiej. Jest zjawiskiem naturalnym spowodowanym intensywnymi opadami deszczu i/lub śniegu, topnieniem śniegów i zlodzeniem rzek, krótkotrwałymi burzami z nawałnymi deszczami, na wybrzeżu silnymi wiatrami od morza w kierunku lądu, w następstwie wezbrane wody w rzece, zalewając teren, powodują zniszczenia i straty materialne<sup>21</sup>. Najtragiczniejsze bywają gwałtowne powodzie, spowodowane wystąpieniem kilku czynników jednocześnie (rysunek 7).

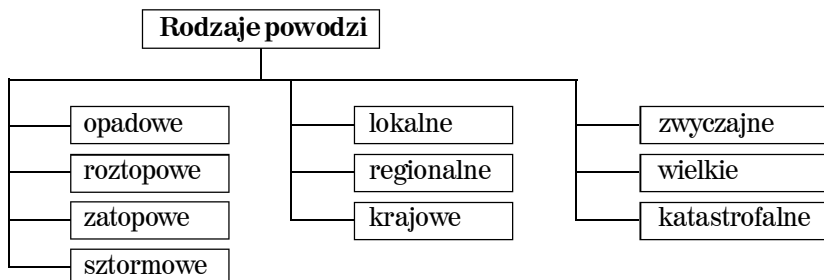
Na wielu rzekach powstają urządzenia hydrotechniczne: sztuczne zbiorniki, tamy i zapory, a w pobliżu rzek: wały przeciwpowodziowe i zbiorniki retencyjne, które w trakcie zagrożenia powodzią są w stanie przyjąć nadmiar wody. W wielu krajach funkcjonuje nowoczesny system ostrzegania

---

<sup>21</sup> J. Zarzycki, *Powódź – klęska żywiołowa w Polsce i ochrona przed nią*, Warszawa 2000, s. 17.



Rysunek 7. Podział powodzi ze względu na genezę, zasięg i wielkość



przeciwpowodziowego. Hydrologicy dokonują opracowań i przekazują je do biur prognoz pogody, które w razie potrzeby ostrzegają przed powodzią. Destrukcyjne oddziaływanie powodzi potęgowane jest przez czynniki:

- 1) wpływające na rozlewanie się wody: a) przelanie się wody przez koronę obwałowań, b) przecieki przez korpus wału, c) przesiąki przez korpus i podłoże wału, d) rozmycie skarpy wału;
- 2) potęgujące zagrożenie powodziowe; a) wysoki poziom wody, b) duża szybkość wody, c) zanieczyszczenia niesione przez wodę, d) czas zastojów wody powodziowej.

Z kolei czynniki chroniące przed negatywnymi skutkami powodzi podzielić można na:

- 1) podstawowe, wśród których najważniejszymi są: a) wyznaczenie stref zalewowych i właściwe zagospodarowywanie terenów zalewowych, b) systematyczne rozwijanie i funkcjonalne doskonalenie struktur zarządzania kryzysowego, c) ciągłe usprawnianie monitoringu i systemu ostrzeżeń powodziowych, d) podnoszenie kompetencji społeczeństwa poprzez jego edukację;
- 2) uzupełniające, polegające na: a) retencyjnym przysposobieniu dorzeczy, b) budowie zbiorników retencyjnych, c) regulacji rzek.

Możliwe zagrożenia z punktu widzenia Policji (na terenach objętych powodzią)<sup>22</sup>:

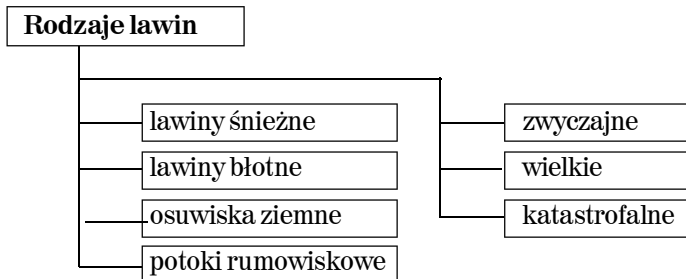
1. Zagrożenie życia i zdrowia ludzi.
2. Zagrożenie utraty mienia.
3. Zagrożenie naruszenia porządku publicznego.

<sup>22</sup> Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 1429 z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji Nr 3, poz. 8–73).

4. Wystąpienie utrudnień w poruszaniu się na szlakach komunikacyjnych (drogowych, kolejowych) spowodowanych masowym niekontrolowanym przemieszczaniem się ludności na tereny nieobjęte powodzią.
5. Wystąpienie objawów paniki wśród ludności, brak reakcji na wydawane polecenia, nieprzestrzeganie obowiązującego porządku prawnego.
6. Wystąpienie utrudnień w przemieszczaniu ludności w związku z zarządzoną ewakuacją.
7. Wzrost przestępczości o charakterze kryminalnym przeciwko mieniu:
  - kradzieże mienia pozostawionego przez ewakuowanych,
  - kradzieże mienia osób ewakuowanych z miejsc jego przechowywania,
  - kradzieże i napady na transporty z pomocą humanitarną,
  - kradzieże pomocy humanitarnej z punktów jej magazynowania i dystrybucji.
8. Niestosowanie się ludności do poleceń, zarządzeń wydanych przez organy administracji publicznej oraz przez służby ratownicze i porządkowe.
9. Zamieszki w miejscach przebywania osób ewakuowanych.
10. Próby wyłudzenia i pobieranie nienależnej pomocy, w tym pomocy humanitarnej.

Nadmiarowi wody na powierzchni ziemi towarzyszyć mogą też lawiny śnieżne, błotne, osuwiska ziemi, a także, szczególnie na terenach górzyskich potoki błotno-rumowiskowe (zob. rysunek 8).

Rysunek 8. Podział lawin ze względu na genezę i wielkość



Potoki takie spływają kolejnymi falami powstałymi na skutek spiętrzenia dużej masy rumowiska skalnego, którego objętość liczyć może dziesiątki tysięcy i więcej metrów sześciennych, przy czym rozmiary pojedynczych bloków skalnych mogą osiągać 3–4 metry średnicy. Rumowisko niesione

przez potok powoduje na swej drodze rozległe spustoszenia, niszcząc mosty, drogi, urządzenia hydrotechniczne, a także przybrzeżne gospodarstwa<sup>23</sup>.

**Susze.** Susza jest klasycznym przypadkiem klęski żywiołowej. Nad obszarami objętymi oddziaływaniem układów wysokiego ciśnienia występują rozbudowane strefy ruchów zstępujących, które nie dopuszczają do powstawania chmur. Wzrasta nasłonecznienie, a parowanie i odpływ wody z gruntu nie są równoważone dopływem wody opadowej. Utrzymywanie się tej sytuacji przez dłuższy czas powoduje wysychanie gruntu, przy czym istotne znaczenie dla tego procesu ma rodzaj pokrycia gruntu – szata roślinna powstrzymuje odpływ wód i ogranicza parowanie. Lipiec 2006 r. na ziemiach polskich należał do najgorętszych miesięcy od ponad dwustu lat. Zaczęły wysychać rzeki, notując najniższe stany, stwarzając zagrożenie dla ujęć wody. Susza w Polsce z lipca 2006 r. przypomina dobitnie, że jesteśmy krajem o bardzo niewielkich zasobach wody (najmniejszych w Europie). Bardzo często konsekwencją długotrwałej suszy są pożary. Działania na etapie zapobiegania klęskom suszy oraz przygotowanie do ich wystąpienia polegają na budowie systemów irygacyjnych; opracowaniu planów dystrybucji żywności; opracowaniu zasad stabilizacji cen żywności; opracowaniu i uzgodnieniu zasad pomocy międzynarodowej; opracowaniu zasad awaryjnej dystrybucji wody (normy, czas, miejsce). W przypadku suszy reagowanie nie jest działaniem takim, jak ma to miejsce w innych sytuacjach kryzysowych. Czas trwania zagrożenia i czas jego powstawania są różne. Na tym etapie można realizować te zadania, które wcześniej ujęto w planach działania i opracowano w stadium przygotowania. Szczególną uwagę należy poświęcić dystrybucji wody i ochronie zdrowia. Etap reagowania w skrajnym wypadku może trwać nawet całe lata. Należy liczyć się z ofiarami głodu.

**Upały i mrozy.** Temperatury ekstremalne są elementem charakteryzującym strefy klimatyczne na Ziemi. Bardzo wysokie temperatury, występujące sporadycznie na danym obszarze, stanowią zagrożenie dla życia ludzi i zwierząt, prowadzą do zubożenia szaty roślinnej i niedoboru wody pitnej. Infrastruktura techniczna (tory kolejowe, urządzenia elektroniczne itp.) pod ich wpływem może ulec zniszczeniu, a tym samym zagrożone jest ludzkie życie. Podobnie bywa w przypadku wystąpienia bardzo niskich temperatur. Zwierzęta masowo padają, rośliny przemarzają. Urządzenia techniczne ulegają zniszczeniu, sprzyjając katastrofom pociągów, statków i samolotów. Zamarzające rzeki, jeziora, sztuczne zbiorniki wody,

---

<sup>23</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, op. cit., s. 86.

oprócz problemów komunikacyjnych, wywierają wpływ na gospodarkę żywnościową. Zamarznięte rzeki w okresie wiosennych roztopów, na skutek złogów kry, zalewają pobliskie tereny. Współcześnie nie ma skutecznych metod zapobiegania skutkom ekstremalnie niskich i wysokich temperatur, można je jedynie ograniczać.

**Epidemie i choroby.** Zakłócają normalne funkcjonowanie organizmów ludzi i zwierząt. Epidemie to wystąpienie na określonym obszarze zachorowań zakaźnych, w liczbie wyraźnie większej niż w poprzedzającym okresie lub nagłe wystąpienie chorób zakaźnych wcześniej niewystępujących. Epidemie mogą być skutkiem zdarzeń katastrofalnych, takich jak: powódzie, susze, czy też rozpowszechnianie się chorób w określonych przedziałach czasowych lub wynikać z niezachowania ostrożności czy wymogów higienicznych. Epidemie, będące skutkiem rozprzestrzeniania się groźnych chorób w niekontrolowany sposób, prowadzą do wzmożonej liczby zachorowań, których część może kończyć się śmiercią. W wielu wypadkach oprócz strat zdrowotnych ponoszone są straty ekonomiczne. W wyniku epidemii SARS straty poniosły linie lotnicze, ucierpiała turystyka. Epidemie chorób zwierzęcych przynoszą straty w gospodarce (BSE). Choroby takie jak AIDS czy EBOLA stanowią zagrożenie dla ludności całego świata. Epidemie i choroby w historii ludzkości często pochłaniały o wiele więcej ofiar niż najbardziej krwawe batalie wojenne. Podstawą działań zmierzających do ograniczenia negatywnych skutków chorób i epidemii jest profilaktyka i określenie grup ryzyka zachorowalności na daną chorobę czy wskazanie regionów, w których występują źródła zagrożenia. W zależności od rodzaju epidemii i jej rozległości mogą być podjęte różne działania, od obowiązkowych szczepień aż do izolacji dużych grup ludzkich czy obszarów na określony czas. W szczególnych wypadkach mogą być określone zasady zachowania się lub ograniczenie możliwości przebywania w zagrożonych rejonach.

**Możliwe zagrożenia występujące w czasie epidemii z punktu widzenia Policji<sup>24</sup>:**

1. Zagrożenie życia i zdrowia ludzi.
2. Znaczne straty społeczne i ekonomiczne.
3. Zagrożenie naruszenia porządku publicznego (możliwość wystąpienia niepokojów społecznych).
4. Paraliż ekonomiczny regionów lub kraju.

---

<sup>24</sup> Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 1429 z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji nr 3, poz. 8–73).

5. Wystąpienie objawów paniki wśród ludności, brak reakcji na wydawane polecenia, nieprzestrzeżenie obowiązującego porządku prawnego.
6. Utrudnienia lub brak zaopatrzenia w żywność i inne niezbędne artykuły.
7. Wzrost przestępczości o charakterze kryminalnym. Zwiększona liczba przestępstw i wykroczeń pospolitych (kradzieże z włamaniem, kradzieże, rozboje, niszczenie mienia).
8. Niestosowanie się ludności do poleceń, zarządzeń wydanych przez organy administracji publicznej oraz przez służby ratownicze i porządkowe.

### 1.1.5. Charakterystyka wybranych zagrożeń technicznych

Rozwój cywilizacji oraz postępu technicznego powoduje, iż zmienia się charakter i skala ingerencji człowieka w naturalne środowisko przyrodnicze, co sprawia, że coraz częściej obserwujemy zachwianie naturalnych zasad ewolucji i rozwoju. W miarę zagospodarowania terenów, rozwoju techniki i wykorzystania coraz nowszych rozwiązań technologicznych zagrożenia techniczne (cywilizacyjne) zmieniają swój charakter i zasięg. Ich przyczyną są ludzkie działania, którym zawsze towarzyszą niedoskonałe rozwiązania organizacyjne, popełniane przez ludzi błędy oraz sytuacja społeczna. Najbardziej typowe zagrożenia cywilizacyjne (w tym techniczne) związane są z:

- 1) awarią w zakładach przemysłowych, pożarami lasów, budynków mieszkalnych, obiektów użyteczności publicznej,
- 2) epidemiami, tj. chorobami zakaźnymi ludzi i chorobami zakaźnymi zwierząt, skażeniami wody, gleby bądź powietrza,
- 3) awariami chemicznymi w zakładach przemysłowych, w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym, wodnym, rurociągami,
- 4) zniszczeniami bądź uszkodzeniami systemów zaopatrzenia w energię, wodę, żywność i leki,
- 5) katastrofami technicznymi i budowlanymi, wypadkami i katastrofami komunikacyjnymi,
- 6) uwolnieniem materiałów promieniotwórczych,
- 7) szerzącą się przestępczością zakłócającą bezpieczeństwo publiczne.

Każde z tych zagrożeń rodzi skutki wtórne, które są równie niebezpieczne jak pierwotne i mogą stanowić przyczynę kolejnych nieprzewidzianych zdarzeń, o skali porównywalnej ze zdarzeniem pierwotnym. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – prawo ochrony środowiska<sup>25</sup>, która weszła

<sup>25</sup> Ustawa ta wprowadza m.in. instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu poważnym awariom przemysłowym oraz określa podstawowe obowiązki osób prowadzących za-

w życie 1 października 2001 r. (Dz.U. nr 62, poz. 627), wprowadza nowy termin „poważna awaria”. W myśl ustawy:

pod pojęciem poważnej awarii rozumiemy obecnie zdarzenie, w szczególności emisja, pożar, eksplozja, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia ludzi lub środowiska, bądź powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem.

Z kolei ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.), wprowadza pojęcia klęski żywiołowej, art. 3. pkt 1 i awarii technicznej art. 3. pkt 3. W myśl jej zapisów:

klęska żywiołowa – to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Z kolei awaria techniczna – „to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości” (zob. rysunek 9).

Istotne zagrożenie dla ludzi i środowiska stanowią przede wszystkim zakłady stosujące w procesie technologicznym różnorodne substancje chemiczne<sup>26</sup> mogące stwarzać potencjalne zagrożenie dla otaczających obszarów. Mamy wówczas do czynienia z substancjami niebezpiecznymi, którymi są (prawo ochrony środowiska, Dz.U. nr 62, poz. 627):

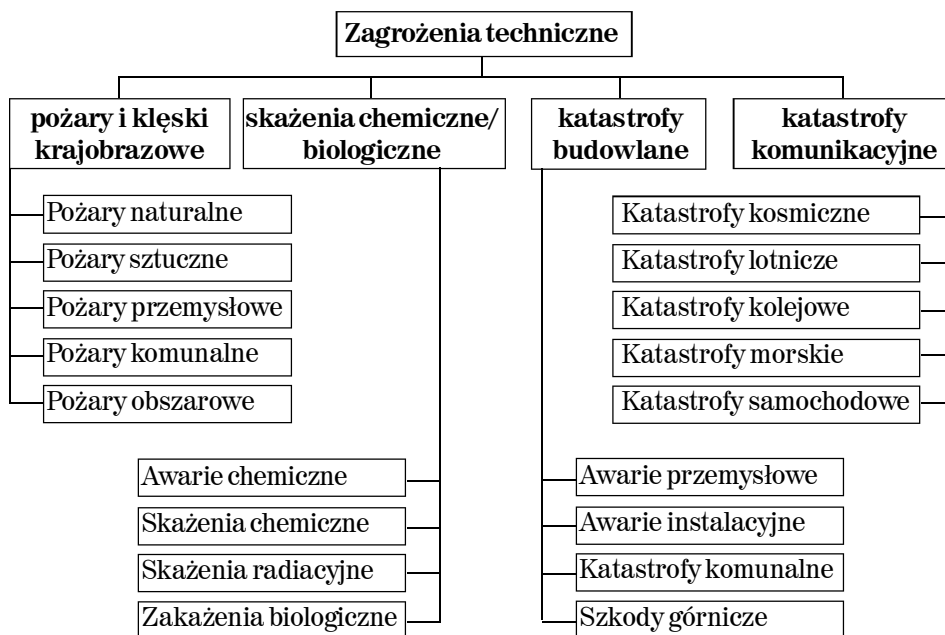
jedna lub więcej substancji, albo mieszaniny substancji, które ze względu na swoje właściwości chemiczne, biologiczne, promieniotwórcze mogą, w razie nieprawidłowego obchodzenia się z nimi, spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi oraz środowiska. Pojęcie to obejmuje surowiec, produkt, półprodukt, odpad, a także substancję powstałą w wyniku awarii.

---

zakłady stwarzające ryzyko wystąpienia poważnej awarii, jak również obowiązki organów właściwych w sprawach poważnych awarii. W regulacji tej kluczowym organem administracji staje się komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.

<sup>26</sup> Substancja to pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku albo powstałe w wyniku działalności człowieka.

Rysunek 9. Przykładowy podział zagrożeń technicznych



Źródło: K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, op. cit., s. 90.

Awarie z udziałem substancji niebezpiecznych charakteryzują się specyficznymi cechami, gdyż w ich wyniku dochodzi do uwalniania dużych ilości substancji toksycznych, mogących objąć swoim szkodliwym działaniem znaczne obszary, wyrządzając dotkliwe straty sanitarne, ekologiczne oraz szkody materialne.

W szczególności charakteryzują się:

- 1) niepewnością zdarzeń,
- 2) wielością przyczyn,
- 3) różnorodnością bezpośrednich skutków,
- 4) indywidualnym, неповtarzalnym przebiegiem,
- 5) tym, że skażają działaniem środka promieniotwórczego, chemicznego lub biologicznego znaczne obszary powierzchni ziemi wraz ze znajdującymi się na niej obiektami.

Skażenia przemysłowe niosą wielkie zagrożenie, przede wszystkim dla życia i zdrowia ludzi. Pojawiają się na skutek awarii urządzeń; katastrof

kolejowych, drogowych, powietrznych czy morskich; eksplozji zbiorników, cystern itp. Awarie produkcyjne mogą być też skutkiem oddziaływania czynników zewnętrznych, np. klęsk żywiołowych. Pożary i powodzie mogą być powodem uszkodzenia obiektów czy urządzeń przemysłowych, jak również przyczyną katastrof drogowych i kolejowych. Burze i inne zjawiska atmosferyczne mogą spowodować awarie systemów energetycznych zasilających zakłady produkcyjne, niektóre środki komunikacji (metra, tramwaje, pociągi), osiedla mieszkaniowe, środki masowego przekazu i łączności.

Najczęściej jednak przyczyną katastrof są błędy popełnione przez ludzi, do których należą: lekkomyślność, pośpiech, brak odpowiedniej wiedzy i umiejętności przewidywania, nieprzestrzeganie technologii produkcji, przepisów bezpieczeństwa pracy i przeciwpożarowych oraz zasad obsługi urządzeń i środków transportu, niska dyscyplina pracy, brak należytego nadzoru i niedostateczne wyposażenie w aparaturę kontrolno-pomiarową<sup>27</sup>.

Obszar, na którym są widoczne objawy skażenia ludzi, zwierząt, roślin, a także zniszczenia sprzętu i różnych obiektów wskutek działania toksycznego środka, nazywamy rejonem porażenia.

#### 1.1.5.1. Zagrożenia radiologiczne

Wypadki radiologiczne mogą zdarzyć się wszędzie tam, gdzie używane, składowane lub transportowane są materiały radioaktywne, np. w elektrowniach jądrowych, laboratoriach badawczych, w zakładach przemysłowych, na trasach drogowych i liniach kolejowych. Zasięg skutków zdarzeń radiologicznych określa art. 82 Ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U. z 2001 r., Nr 3, poz. 18). W myśl zapisów tej ustawy:

ze względu na zasięg skutków wyróżnia się następujące rodzaje zdarzeń radiacyjnych:

- 1) zdarzenie powodujące zagrożenie jednostki organizacyjnej – zdarzenie radiacyjne, które powstało na terenie tej jednostki, a zasięg jego skutków nie przekracza granic jej terenu;
- 2) zdarzenie powodujące zagrożenie publiczne o zasięgu wojewódzkim – zdarzenie radiacyjne, które powstało na terenie jednostki organizacyjnej albo poza nią w czasie prowadzenia prac w terenie lub w czasie transportu materiałów jądrowych, źródeł promieniowania jonizującego, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego,

---

<sup>27</sup> Rodzaje katastrof, <http://www.ratownictwo.chem.pl/artty/katas.htm> (dn. 10.02.2009 r.).



a zasięg jego skutków nie przekracza obszaru jednego województwa oraz

- 3) o zasięgu krajowym – jeżeli zasięg jego skutków przekracza lub może przekroczyć obszar jednego województwa.

Zagrożenia radioaktywne (choć znacznie rzadziej występujące i mniej odczuwalne bezpośrednio przez zmysły człowieka) są niebezpieczne z powodu szkodliwego oddziaływania niektórych typów promieniowania na komórki ciała. Im dłużej dana osoba jest narażona na oddziaływanie substancji promieniotwórczych, których zarówno okres działania, jak i obszar rozprzestrzeniania jest znacznie większy niż innych toksycznych środków przemysłowych, tym większe jest zagrożenie.

Prawo atomowe w art. 84 mówi,

że zdarzenie radiacyjne powodujące zagrożenie jednostki organizacyjnej, województwa albo kraju wymaga podjęcia stosownych działań interwencyjnych określonych odpowiednio w zakładowym, wojewódzkim albo krajowym planie postępowania awaryjnego<sup>28</sup>.

Warunkiem podjęcia takich działań jest wykrycie skażenia i dysponowanie odpowiednio przygotowanymi środkami. Monitorowanie zagrożenia radiologicznego, wczesne jego wykrycie oraz ostrzeżenie ludności i osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo mieszkańców jest podstawowym działaniem zmniejszającym skutki zagrożenia.

Problem wykrywania skażeń radiacyjnych ujęty został w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach<sup>29</sup>. Określa ono organizację i warunki przygotowania oraz sposób funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dla zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju.

Ustawodawca w paragrafie 3.1. ustala, że: „w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w szczególności stanu klęski żywiołowej, w celu zapobieżenia skutkom katastrofy naturalnej, awarii technicznej lub działań terrorystycznych, mogących spowodować wystąpienie skażeń chemicznych, biologicznych lub promieniotwórczych, a także w przypad-

<sup>28</sup> Ustawa Prawo atomowe (Dz.U. z 2001 r., Nr 3, poz. 18, art. 84).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. Nr 191, poz. 1415).

ku przeprowadzania ćwiczeń i treningów”<sup>30</sup>, systemy funkcjonują lub są uruchamiane i rozwijane w ramach jednolitego krajowego systemu wykrywania skażeń i alarmowania, zwanego dalej „krajowym systemem”.

W skład krajowego systemu wchodzi systemy wykrywania i alarmowania o skażeniach obejmujące zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach. Paragraf 4 pkt 1 rozporządzenia określa systemy wykrywania i alarmowania o skażeniach, obejmujące:

- a) system wykrywania skażeń – Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – nadzorowany przez Ministra Obrony Narodowej,
- b) sieci i systemy nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych w kraju oraz krajowe punkty kontaktowe dla międzynarodowych systemów nadzoru nad zagrożeniami zdrowia lub życia dużych grup ludności – nadzorowane przez ministra właściwego do spraw zdrowia,
- c) system stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych i placówek prowadzących pomiary skażeń promieniotwórczych, których działania koordynuje Prezes Państwowej Agencji Atomistyki,
- d) nadzorowane przez wojewodów wojewódzkie systemy wykrywania i alarmowania oraz wojewódzkie systemy wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, o których mowa w paragrafie 3 pkt 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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)<sup>31</sup>,
- e) system wykrywania i alarmowania określony w Krajowym Planie Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego, opracowanym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń na morzu (Dz.U. Nr 239, poz. 2026),

---

<sup>30</sup> Minister obrony narodowej, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych we współpracy z wojewodami prowadzą ogólnokrajowe treningi uruchamiania systemów i ich pracy w ramach krajowego systemu nie rzadziej niż raz w roku i ogólnokrajowe ćwiczenia systemów nie rzadziej niż raz na trzy lata, (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. Nr 191, poz. 1415).

<sup>31</sup> Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, na ich obszarze działania, należy: przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, pkt 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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).

W paragrafie 4 pkt 2 omawianego rozporządzenia wymieniono również organy i jednostki organizacyjne wchodzące w skład krajowego systemu, które dokonują analizy i oceny sytuacji skażeń oraz dokonują opracowywania, ogłaszania i wprowadzania działań interwencyjnych, obejmujące:

- a) jednostki organizacyjne prowadzące działania interwencyjne w sytuacji wystąpienia skażeń – nadzorowane przez ministra spraw wewnętrznych,
- b) formacje obrony cywilnej przeznaczone do monitoringu, wykrywania i rozpoznania skażeń oraz alarmowania o skażeniach – tworzone i nadzorowane przez podmioty wymienione w art. 138, ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej,
- c) inne organy i jednostki organizacyjne dokonujące obserwacji, pomiarów i powiadamiania o skażeniach na terenie kraju, włączone do systemu, o których mowa w paragrafie 1, na podstawie umów i porozumień.

Działania interwencyjne wprowadza się w razie możliwości przekroczenia poziomów interwencyjnych. Określono je w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wartości poziomów interwencyjnych dla poszczególnych rodzajów działań interwencyjnych oraz kryteriów odwołania tych działań<sup>32</sup>. Ustala się następujące wartości poziomów interwencyjnych dla poszczególnych rodzajów działań interwencyjnych:

- 1) ewakuacja – jeżeli osoba z zagrożonego terenu mogłaby otrzymać w ciągu kolejnych 7 dni dawkę skuteczną (efektywną) równą łącznie co najmniej 100 mSv (milisiwertom);
- 2) nakaz pozostania w pomieszczeniach zamkniętych – jeżeli osoba z zagrożonego terenu mogłaby otrzymać w ciągu kolejnych 2 dni dawkę skuteczną (efektywną) równą łącznie co najmniej 10 mSv; 3) podanie preparatów ze stabilnym jodem – jeżeli u dowolnej osoby z zagrożonego terenu zachodzi możliwość otrzymania na tarczycę dawki pochłoniętej równej co najmniej 100 mGy (miligrejom).

Przygotowanie do działań ratowniczych reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie planów postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych<sup>33</sup>. Określa ono między innymi wzór zakładowego i wojewódzkiego planu postępowania awaryjnego za-

<sup>32</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wartości poziomów interwencyjnych dla poszczególnych rodzajów działań interwencyjnych oraz kryteriów odwołania tych działań (Dz.U. z 2004 r., Nr 98, poz. 987).

<sup>33</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie planów postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych (Dz.U. z 23 lipca 2007 r.).

warty w załączniku nr 1 rozporządzenia. Zakładowy plan postępowania awaryjnego powinien między innymi zawierać punkty identyfikujące jednostkę stwarzającą zagrożenie radiacyjne oraz jednostki współdziałające na wypadek awarii. W planie jednostki organizacyjnej powinny znaleźć się dane dotyczące:

- a) rozmieszczenia źródeł zagrożenia radiacyjnego,
- b) drogi ewakuacji i miejsca zbiórki pracowników,
- c) miejsca dekontaminacji pracowników,
- d) miejsca przechowywania sprzętu do likwidacji skutków zdarzenia (sprzętu awaryjnego).

Plan zawierać powinien także zwięzły opis potencjalnych sytuacji awaryjnych, w tym pożaru, oraz procedur awaryjnych dla rutynowych procesów technologicznych, zależnych od rodzaju działalności w warunkach narażenia oraz zasady postępowania pracownika stwierdzającego zaistnienie zdarzenia radiacyjnego i zasady postępowania kierownika jednostki organizacyjnej.

#### 1.1.5.2. Zagrożenia chemiczne

Do najgroźniejszych zalicza się awarie związane z uwolnieniem się znacznych ilości substancji chemicznych, toksycznych środków przemysłowych, które powodują zagrożenie toksyczne, wybuchowe lub pożarowe. Uwolnienie niebezpiecznych substancji chemicznych może nastąpić:

- w transporcie drogowym, kolejowym, rurociągowym, w żegludze morskiej i śródlądowej,
- w przemyśle,
- w magazynowaniu.

Substancje chemiczne z powodu swoich własności fizykochemicznych i toksycznych (wybuchowych, łatwopalnych, żrących, trujących) powodują szczególne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi na obszarach zurbanizowanych, są przyczyną zanieczyszczenia gleby oraz znacznych zniszczeń w świecie roślinnym i zwierzęcym, stanowią też zagrożenie dla ujęć wód powierzchniowych, a także wód podziemnych stanowiących źródła zaopatrzenia w wodę pitną. Stanowią też zagrożenie dla elementów infrastruktury krytycznej<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Infrastruktura krytyczna – należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie 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 in-

Miejsce i czas powstania awarii chemicznej, skutkującej przedostaniem się do środowiska niebezpiecznych substancji chemicznych, trudny jest do przewidzenia. Zależnie od charakteru awarii i postaci uwolnionych substancji chemicznych, mogą one ulatniać się do atmosfery i unoszone przez wiatr skażać duże obszary, przenikać do gruntu i wód gruntowych, a nawet dostawać się do rzek, skażając je na długich odcinkach. Ich przyczyny z reguły związane są z:

- 1) awarią w obiektach przemysłowych (np.: przemysł hutniczy, motoryzacyjny, spożywczy, farmaceutyczny, celulozowo-papierniczy, nawozów sztucznych, rafinerie),
- 2) uszkodzeniem rurociągów przemysłowych transportujących gaz, ropę naftową, związki chemiczne wykorzystywane w procesie produkcji,
- 3) błędami w zarządzaniu procesami technologicznymi,
- 4) niewłaściwym magazynowaniem substancji chemicznych, surowców i materiałów produkcyjnych i odpadów poprodukcyjnych,
- 5) wypadkami komunikacyjnymi cystern kolejowych i samochodowych, statków rzecznych i morskich.

Cechami charakterystycznymi poważnych awarii jest ich losowość, złożoność i wielość przyczyn, niepowtarzalność i różnorodność bezpośrednich skutków. Awarie chemiczne najczęściej pojawiają się nieoczekiwanie, a ich gwałtowny przebieg i związane z nim zagrożenia, wynikają z faktu:

- 1) stosowania w procesach technologicznych toksycznych substancji chemicznych w dużych ilościach, w wysokich temperaturach, ciśnieniach i stężeniach,
- 2) przedostawania się do atmosfery w krótkim czasie dużej ilości substancji toksycznych,
- 3) rozmieszczenia obiektów przemysłowych produkujących lub stosujących w procesach technologicznych toksyczne środki przemysłowe na obszarach kraju o największym zaludnieniu i podobne usytuowanie tras przewozu takich substancji.

Źródłem zagrożeń chemicznych są niebezpieczne substancje chemiczne – może to być surowiec, produkt, półprodukt, odpad wykorzystywany/

---

stytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: a) zaopatrzenia w energię i paliwa, b) łączności i sieci teleinformatycznych, c) finansowe, d) zaopatrzenia w żywność i wodę, e) ochrony zdrowia, f) transportowe i komunikacyjne, g) ratownicze, h) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, i) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590, art. 3).

znajdujący się na terenie zakładu przemysłowego, a także substancję powstałą w wyniku awarii. Ustawa – prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627) nakłada na prowadzącego zakład stwarzający zagrożenie wystąpienia awarii, dokonującego przewozu substancji niebezpiecznych oraz organy administracji obowiązek ochrony środowiska przed awariami. Ustawodawca, w zależności od rodzaju, kategorii i ilości substancji niebezpiecznych znajdujących się na terenie zakładu przemysłowego, wprowadza dwie kategorie obiektów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej:

- 1) zakłady o zwiększonym ryzyku,
- 2) zakłady o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.

Obie kategorie zakładów objęte są obowiązkiem sporządzenia programu zapobiegania awariom, podlegającego akceptacji odpowiedniego komendanta Państwowej Straży Pożarnej – zwiększonego ryzyka komendanta powiatowego, zaś dużego ryzyka komendanta wojewódzkiego. Program zapobiegania awariom ma za zadanie wykazać, że system zarządzania zakładem gwarantuje ochronę ludzi i środowiska.

Przepisy prawa wprowadzają obowiązek samodzielnego dokonania identyfikacji obiektu niebezpiecznego przez prowadzącego zakład, w którym znajdują się lub mogą powstać w razie awarii niebezpieczne substancje chemiczne. W Ustawie – prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627) w art. 248, ust. 4 ustalone zostały zasady określające kryteria kwalifikacji zakładów stwarzających zagrożenia powstania poważnej awarii przemysłowej. Zgodnie z zapisem ustawy kryteria składają się z dwóch wykazów:

- 1) wykazu substancji niebezpiecznych określonych przez nazwę i oznaczenie numeryczne wraz z ilościami decydującymi o zaliczeniu zakładu do kategorii zakładów zwiększonego i dużego ryzyka – tzw. wartościami progowymi,
- 2) wykazu kategorii (klas) substancji: bardzo toksyczne, toksyczne, utleniające, wybuchowe, łatwopalne, wysoce łatwo palnych, skrajnie łatwopalne, niebezpieczne w szczególności dla ludzi lub środowiska, wraz z odpowiednimi wartościami progowymi dla obu kategorii zakładów.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii prze-

mysłowej<sup>35</sup>, do zakładu o zwiększonym ryzyku / dużym ryzyku zalicza się zakład, w którym występuje jedna lub więcej substancji niebezpiecznych w ilości równej lub większej niż określone w załączniku do rozporządzenia w tabeli 1 lub 2 w kolumnie „Ilość substancji niebezpiecznej decydująca o zaliczeniu do zakładu o zwiększonym/dużym ryzyku”. W tabelach 1 i 2 umieszczono przykładowe ilości substancji niebezpiecznych.

Minister gospodarki na podstawie Ustawy – prawo ochrony środowiska wydał akty wykonawcze, w których określił wymagania dotyczące:

- 1) raportów bezpieczeństwa – o których traktuje rozporządzenie ministra gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać raport bezpieczeństwa, oraz szczegółowych zasad jego weryfikacji<sup>36</sup> – które jako obowiązkowe sporządzać mają zakłady o dużym ryzyku poważnej awarii i które podlegają zatwierdzeniu przez komendanta wojewódzkiego PSP;
- 2) zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych, ujętych w rozporządzeniu ministra gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać plan operacyjno-ratowniczy sporządzony na wypadek wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia poza teren, do którego jednostka organizacyjna eksploatująca instalację mogącą spowodować nadzwyczajne zagrożenie środowiska posiada tytuł prawny<sup>37</sup>. Na komendancie wojewódzkim PSP ciąży ustawowy obowiązek opracowania zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego dla każdego zakładu o dużym ryzyku, dla terenu narażonego na skutki awarii przemysłowej, położonego poza zakładem o dużym ryzyku. W planie zawarte są zbiory procedur postępowania wraz z określeniem niezbędnej ilości sił i środków ratowniczych, a także powiązania koordynacyjne działań, systemy łączności oraz sposoby informowania i powiadamiania w przypadku, gdy rozmiar zagrożenia przekroczy granice zakładu;

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz.U. z 17 maja 2002 r., Nr 58, poz. 535).

<sup>36</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać raport bezpieczeństwa, oraz szczegółowych zasad jego weryfikacji (Dz.U. Nr 97, poz. 1058).

<sup>37</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać plan operacyjno-ratowniczy sporządzony na wypadek wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia poza teren, do którego jednostka organizacyjna eksploatująca instalację mogącą spowodować nadzwyczajne zagrożenie środowiska posiada tytuł prawny (Dz.U. Nr 97, poz. 1056).

Tabela 1. Przykładowe substancje niebezpieczne decydujące o zaliczeniu do zakładu o zwiększonym/dużym ryzyku awarii

Lp.	Substancje lub grupy substancji	Ilość substancji niebezpiecznej (w tonach) decydująca o zaliczeniu do zakładu o:	
		zwiększonym ryzyku	dużym ryzyku
1.	Chlor	10	25
2.	Chlorowodór (skroplony gaz)	25	250
3.	Acetylen	5	50
4.	Wodór	5	50
5.	Chlorowodór (skroplony gaz)	25	250
6.	Alkilowe związki ołowiu	5	50

Źródło: Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz.U. z dnia 17 maja 2002 r., Nr 58, poz. 535).

Tabela 2. Przykładowe kategorie substancji niebezpiecznych decydujące o zaliczeniu do zakładu o zwiększonym/dużym ryzyku

Lp.	Kategorie substancji niebezpiecznych	Ilość substancji niebezpiecznej (w tonach) decydująca o zaliczeniu do zakładu o:	
		zwiększonym ryzyku	dużym ryzyku
<b>Substancje bardzo toksyczne, charakteryzowane określeniem rodzaju zagrożenia:</b>			
1.	działa bardzo toksycznie w przypadku narażenia drogą oddechową	5	20
<b>Substancje utleniające, charakteryzowane określeniem rodzaju zagrożenia:</b>			
2.	wybucho po zmieszaniu z materiałem łatwo palnym	50	200
<b>Substancje wybuchowe:</b>			
3.	zagrożenie wybuchem wskutek uderzenia, tarcia, oddziaływania ognia lub innych źródeł zapłonu	10	50

Źródło: Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz.U. z dnia 17 maja 2002 r., Nr 58, poz. 535).



3) wewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych – o których mówi rozporządzenie ministra gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać plan operacyjno-ratowniczy podejmowanych na własnym terenie działań na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń oraz szczegółowych zasad jego weryfikacji<sup>38</sup>.

Zakłady o dużym ryzyku objęte są obowiązkiem opracowania wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego. Plan ten zapewnia pełną informację niezbędną do prowadzenia działań ratowniczych, prewencyjnych i kontrolno-rozpoznawczych, ze szczególnym uwzględnieniem działań ratowniczych w zakładzie o dużym ryzyku. W planie zawarte są zbiory schematów alarmowania i powiadamiania na wypadek zaistnienia awarii, pożaru czy katastrofy, a także wskazówki (procedury) pozwalające na elastyczne działanie w odpowiedzi na wiele możliwych do zaistnienia okoliczności.

**Możliwe zagrożenia związane z uwolnieniem substancji chemicznych, z punktu widzenia Policji<sup>39</sup>:**

1. Zagrożenie życia i zdrowia ludzi.
2. Zagrożenie środowiska naturalnego.
3. Zniszczenie mienia.
4. Zagrożenie naruszenia porządku publicznego.
5. Wystąpienie utrudnień w poruszaniu się na szlakach komunikacyjnych (drogowych, kolejowych) spowodowanych masowym niekontrolowanym przemieszczaniem się ludności na tereny nieobjęte zagrożeniem.
6. Wystąpienie objawów paniki wśród ludności, brak reakcji na wydawane polecenia, nieprzestrzeganie obowiązującego porządku prawnego.
7. Wystąpienie utrudnień w przemieszczaniu ludności w związku z zarządzoną ewakuacją.
8. Wzrost przestępczości o charakterze kryminalnym przeciwko mieniu:
  - kradzieże mienia pozostawionego przez ewakuowanych,
  - kradzieże mienia osób ewakuowanych z miejsc jego przechowywania,
  - kradzieże i napady na transporty z pomocą humanitarną,
  - kradzieże pomocy humanitarnej z punktów jej magazynowania i dystrybucji.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać plan operacyjno-ratowniczy podejmowanych na własnym terenie działań na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń oraz szczegółowych zasad jego weryfikacji (Dz.U. Nr 97, poz. 1057).

<sup>39</sup> Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 1429 z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych (Dziennik Urzędowy Komendy Główniej Policji Nr 3, poz. 8–73).

9. Niestosowanie się ludności do poleceń, zarządzeń wydanych przez organy administracji publicznej oraz przez służby ratownicze i porządkowe.

### 1.1.5.3. Zagrożenia pożarowe i wybuchowe

Współcześnie pożary są jednym z najczęściej występujących zagrożeń. Wyrządzają ogromne straty w gospodarce, czego przykładem są pożary w Rafinerii Czechowice-Dziedzice, lasów w rejonie Raciborza i Kuźni Raciborskiej.

Pożar to samorzutne i niekontrolowane w czasie i przestrzeni rozprzestrzenianie się ognia. Zjawisko to jest dużym zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzi, środowiska (zniszczeniu może ulec cenna fauna i flora) oraz wszystkiego, co znajduje się w jego zasięgu. Głównymi skutkami pożarów jest zmiana krajobrazu, zniszczenia materialne, a także zmiana składu chemicznego powietrza. Pożar wyróżnia specyficzna cecha – poza wyładowaniami atmosferycznymi i wybuchami wulkanów prawie zawsze wywoływany jest on działalnością ludzką, chociaż może być także wtórnym skutkiem innych zdarzeń, np. samozapłonu.

Pożary przemysłowe (będące przyczyną lub skutkiem awarii przemysłowych) przyczyniają się do dodatkowych zniszczeń obiektów i urządzeń przemysłowych oraz ograniczają możliwość szybkiej reakcji i likwidacji zagrożenia. Pożary w zakładach przemysłowych mogą spowodować powstanie innych nowych zagrożeń, takich jak uwolnienie substancji niebezpiecznych (chemicznych lub promieniotwórczych). Wysokość przemysłowego ryzyka w postaci pożaru i wybuchu jest często niedoceniana, chociaż w zakładach przemysłowych największe szkody przypadają na skutki pożaru i wybuchu. Bardzo niebezpieczne są pożary w przemyśle chemicznym, przede wszystkim naftowym, a także pożary powstałe podczas transportu paliw płynnych w cysternach kolejowych, samochodowych czy na tankowcach. Pożary w zakładach chemicznych mogą przyjmować postać tak gwałtowną, że walka z nią zdaje się po prostu niemożliwa. Szczególnie niebezpieczne są pożary gazów ciekłych, które spalają się poprzez eksplozję. Następstwem wybuchów potęgujących pożary są zniszczenia obiektów i urządzeń, uszkodzenia systemów produkcyjnych. Pożarom takim towarzyszą ogromne temperatury, uniemożliwiając wszelkie akcje ratownicze. Najczęściej obserwujemy wybuchy kotłów wysokoprężnych; w przemyśle naftowym – gazów, par benzyn i innych komponentów; w młynach – pyłu mącznego; w cukrowniach – pyłu cukrowego; w zakładach obróbki drewna – pyłu

Tabela 3. Pożary i wybuchy przemysłowe – rodzaj, charakterystyka, przyczyna

Rodzaj pożaru	Charakterystyka spalania	Główna przyczyna pożaru
Powierzchniowy	Spalanie palnej substancji ze swobodnej powierzchni	Wyciek z instalacji lub na uszczelnieniu pomp
Strumieniowy	Zapłon gazu wypływającego ze zbiornika ciśnieniowego przez mały otwór (1–5 cm)	Wyciek z instalacji lub na uszczelnieniu pomp przy nadciśnieniu w zbiorniku
Błyskawiczny	Deflagacyjne spalanie mieszaniny gaz–powietrze bez wytworzenia niszczącej fali ciśnienia	Wyciek cieczy przegrzanej
Kulisty	Spalanie obłoków paliwowo-powietrznych tworzących kulistą przestrzeń płomienia	Pęknięcie zbiornika z gazem skroplonym wskutek zewnętrznego pożaru (powierzchniowego, strumieniowego)
Gazu lub pary w ograniczonej przestrzeni	Gwałtowne spalanie mieszaniny palnej w ograniczonej przestrzeni	Wypływ przegrzanej cieczy ze zbiornika ciśnieniowego
Gazu lub pary w otwartej przestrzeni	Gwałtowne spalanie mieszaniny palnej deflagacyjne lub detonacyjne	
Eksplodującej pary z wrzącej cieczy	Detonacyjne spalanie mieszaniny palnej z powstaniem fali uderzeniowej	Wypływ palnego gazu, dyspersja oraz zapłon
Pyłowy	Wybuchowe samoodparowanie cieczy w temperaturze powyżej temperatury wrzenia	Pęknięcie zbiornika z gazem skroplonym wskutek zewnętrznego pożaru, utworzenie mieszaniny pyłowej i jej zapłon
Ciepły	Gwałtowne spalanie (zwykle deflagacyjne) mieszaniny pyłowo powietrznej, gwałtowne wydzielenie się energii cieplnej ze wzrostem ciśnienia	Utrata szczelności wskutek niekontrolowanego rozkładu ciepłego materiału
Fizyczny	Wzrost ciśnienia wewnątrz aparatu bez udziału reakcji chemicznej	Przekroczenie dopuszczalnego ciśnienia w urządzeniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (J. Ranecki, *Awarie przemysłowe*, „Przeгляд Pożarniczy” 2002, nr 1, s. 20–21).

drzewnego. Do najtragiczniejszych w skutkach należą jednak wybuchy pyłu węglowego lub gazów w kopalniach, a także butli gazowych i gazu w sieciach komunalnych<sup>40</sup> (zob. tabela 3).

W czasie pożarów, na skutek spalania lub termicznego rozkładu niektórych materiałów, powstają dymy toksyczne. Te trujące gazy są głównym chemicznym niebezpieczeństwem pożaru. W ich skład mogą wchodzić takie substancje jak: tlenek węgla (CO), cyjanowodór (HC), siarkowodór (H<sub>2</sub>S), arsenowodór (AsH<sub>3</sub>), tlenki azotu (NO<sub>x</sub>), dwutlenek siarki (SO<sub>2</sub>), amoniak (NH<sub>3</sub>). Dostając się do organizmu przez drogi oddechowe, oddziałują na niego dusząco, drażniąco, narkotycznie. Gazy duszące fizycznie to gaz ziemny (zawierający metan i etan, propan lub butan), azot, gazy szlachetne (argon, hel), a ponadto CO<sub>2</sub> i acetylen, które wprawdzie same nie są toksyczne, ale przez wypieranie tlenu z powietrza mogą spowodować śmierć w wyniku uduszenia<sup>41</sup>.

Organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczo-gaśniczych, a także organizowanie i prowadzenie akcji ratownictwa technicznego podczas katastrof, wypadków i innych miejscowych zagrożeń, akcji ratownictwa chemiczno-ekologicznego oraz działania podczas innych klęsk żywiołowych (w tym powodzi) – to podstawowe zadania Państwowej Straży Pożarnej. Podstawą organizacji systemu przeciwdziałania zagrożeniom są przepisy o ochronie przeciwpożarowej. Dwie ustawy: o państwowej straży pożarnej<sup>42</sup> i o ochronie przeciwpożarowej<sup>43</sup> określają zasadnicze ramy zapobiegania powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, klęsk żywiołowych, katastrof technicznych, chemicznych, a także przygotowania się i prowadzenia działań ratowniczych. Ustawowe uregulowania określają zadania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom, począwszy od pojedynczego obywatela, właściciela lub zarządcy obiektu, a skończywszy na organach administracji publicznej i podległych im służbach ratowniczych.

Według art. 1 Ustawy o ochronie przeciwpożarowej ochrona przeciwpożarowa polega na:

---

<sup>40</sup> Rodzaje katastrof, <http://www.ratownictwo.chem.pl/artty/katas.htm> (dn. 10.02.2009 r.).

<sup>41</sup> Zagrożenia chemiczne w pożarach, [http://www.ospslesin.org/zagrozenia\\_chemiczne\\_w\\_pozarach.htm](http://www.ospslesin.org/zagrozenia_chemiczne_w_pozarach.htm) (10.02.2009).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1230).

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229).

„polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia,
- 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia,
- 3) prowadzenie działań ratowniczych”.

W artykule drugim<sup>44</sup> jest mowa o:

- 1) zapobieganiu, powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, jako: a) zapewnieniu koniecznych warunków ochrony technicznej nieruchomościom i ruchomościom, b) tworzeniu warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia, a także przeciwdziałających powstawaniu lub minimalizujących skutki pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- 2) działaniach ratowniczych – przez które rozumie się każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Pojawia się pytanie: kto w Polsce z racji nadzoru odpowiedzialny jest za przeciwdziałanie pożarom, awariom przemysłowym i innym zagrożeniom? Ustawodawca realizowanie głównych zadań kontrolnych w tym obszarze bezpieczeństwa powierzył komendom i jednostkom ratowniczo-gaśniczym Państwowej Straży Pożarnej. PSP odpowiada za kontrolę przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz dotyczących przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym, realizując bardzo wiele przedsięwzięć w tym zakresie, między innymi<sup>45</sup>:

- systematyczne kontrole w obiektach i na terenach ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli (urzędy, szkoły, przedszkola, hotele, kina, teatry, zakłady użytkujące materiały niebezpieczne, lasy i wiele innych),
- odbiory obiektów pod względem bezpieczeństwa pożarowego przed ich oddaniem do użytkowania. Kontrole związane z odbiorami zakładów przed uruchomieniem produkcji przeprowadzają także inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy w ramach zakresu działania tego urzędu,

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>45</sup> D. Ratajczak i in., *Bezpieczny zakład. Sto sposobów na uniknięcie kłopotów. Poradnik*, Warszawa 2003, s. 11–12.

- prowadzenie rozpoznania zagrożeń pod kątem sporządzenia planów i procedur ratowniczych.

Państwowej Straży Pożarnej powierzono także główne zadania w zakresie nadzoru nad realizacją przez właścicieli i zarządców zakładów obowiązków związanych z przeciwdziałaniem poważnym awariom przemysłowym, a także realizację działań przygotowawczych i ratowniczych w tym zakresie, to jest<sup>46</sup>:

- opiniowanie i zatwierdzanie programów zapobiegania awariom oraz raportów o bezpieczeństwie,
- przeprowadzanie corocznych czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakładach zwiększonego i dużego ryzyka,
- opracowanie przez komendanta wojewódzkiego PSP dla każdego zakładu o dużym ryzyku zewnętrznego plan operacyjno-ratowniczego dla terenu narażonego na skutki awarii przemysłowej, położonego poza zakładem o dużym ryzyku.

#### 1.1.5.4. Zagrożenia związane z transportem materiałów niebezpiecznych

Europejskimi i polskimi naziemnymi szlakami komunikacyjnymi codziennie przewozi się setki tysięcy ton towarów niebezpiecznych<sup>47</sup>, co nakłada na organizatorów ruchu drogowego i kolejowego obowiązek zapewnienia jego uczestnikom odpowiednich warunków bezpieczeństwa. Zapewnienie właściwych warunków transportu towarów niebezpiecznych, służących do celów: technologicznych, konsumpcyjnych (paliwa) oraz wykorzystywanych przez wojsko w operacjach wojskowych, w procesach szkoleniowych i mobilizacyjnych, spoczywa na nadawcach tych towarów, przewoźnikach, kierowcach oraz kolejarzach<sup>48</sup>.

Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa środowiska wymusiła stworzenie międzynarodowych uregulowań prawnych normujących transport towarów niebezpiecznych i wprowadzających

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>47</sup> Towar niebezpieczny – materiał, mieszanina, roztwór, substancja lub przedmiot niebezpieczny, który zgodnie z umową ADR i RID jest niedopuszczony do międzynarodowego przewozu drogowego bądź kolejowego lub jest dopuszczony do takiego przewozu na warunkach określonych w tych umowach. Por.: Ustawa o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2002 r., Nr 199, poz. 1671).

<sup>48</sup> T. Pusty, *Przewóz towarów niebezpiecznych*, Warszawa 2003, s. 10.

ich klasyfikację, po to żeby minimalizować ryzyko zagrożeń związanych z transportem. Aktem prawnym regulującym transport materiałów niebezpiecznych jest ratyfikowana przez Polskę w 1975 r. i ogłoszona w załączniku do Dz.U. Nr 35, poz. 189, „Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych” – **ADR**, oraz „Regulamin międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych” – **RID**, ogłoszony w (Dz.U. z 1985 r., Nr 34, poz. 158 i 159 z późn. zm.). Przepisy umów, do naszego systemu prawnego, zostały wprowadzone Ustawą z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych. Ustawa określa zasady przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, wymagania w stosunku do kierowców i innych osób wykonujących czynności związane z tym przewozem oraz organy właściwe do sprawowania nadzoru i kontroli w tych sprawach.

Towary niebezpieczne podczas przechowywania i transportu wymagają szczególnie ścisłego zachowania warunków zapobiegających zatruciu, oparzeniu lub zachorowaniu ludzi, pożarom oraz uszkodzeniom/zniszczeniom innych przedmiotów znajdujących się w pobliżu. Zagrożenia związane z towarami niebezpiecznymi są pochodną ich właściwości fizycznych, chemicznych lub biologicznych. Wszystkie przedmioty i substancje posiadające cechy materiałów niebezpiecznych muszą być identyfikowane, sklasyfikowane i nazwane standardowymi nazwami zgodnymi z przepisami ADR i RID o przewozie towarów niebezpiecznych. Materiały niebezpieczne kwalifikowane są do odpowiednich klas/podklas na podstawie swoich właściwości. Wydzielono następujące grupy materiałów niebezpiecznych: materiały wybuchowe i pirotechniczne, gazy, materiały ciekłe zapalne, materiały stałe zapalne, materiały utleniające i nadtlenki organiczne, substancje toksyczne i zakaźne, materiały promieniotwórcze, materiały żrące, różne materiały i przedmioty niebezpieczne.

W tabeli 4 przedstawiono podstawowe informacje o klasyfikacji materiałów niebezpiecznych przewożonych środkami komunikacji lądowej.

Najczęstsze przyczyny awarii/katastrofy na trasach przewozów towarów niebezpiecznych to:

- 1) nieszczelność zaworów spustowych cystern wywołane uszkodzeniami mechanicznymi;
- 2) uszkodzenie urządzeń ogrzewczych i/lub wentylacyjnych cystern;
- 3) uszkodzenie zaworów bezpieczeństwa cystern;
- 4) zderzenia z innymi pojazdami;
- 5) błędy ludzi.

Tabela 4. Klasyfikacja i charakterystyka materiałów niebezpiecznych

<b>Klasa</b>	<b>Charakterystyka klasy / podklasa</b>
<b>Klasa 1</b> materiały i przedmioty wybuchowe	1.1. Materiały i przedmioty, które stwarzają zagrożenie wybuchem masowym 1.2. Materiały i przedmioty, które stwarzają zagrożenie rozrzutem, ale nie wybuchem masowym 1.3. Materiały i przedmioty stwarzające zagrożenie pożarem i małe zagrożenie wybuchem lub rozrzutem lub oba te zagrożenia, ale które nie stwarzają zagrożenia wybuchem masowym 1.4. Materiały i przedmioty, które stwarzają tylko małe zagrożenie w przypadku zapalenia lub zainicjowania podczas przewozu 1.5. Materiały bardzo mało wrażliwe stwarzające zagrożenie wybuchem masowym, które są na tyle niewrażliwe, że istnieje małe prawdopodobieństwo ich zainicjowania lub przejścia od palenia do detonacji w normalnych warunkach przewozu 1.6. Przedmioty skrajnie niewrażliwe, które nie stwarzają zagrożenia wybuchem masowym
<b>Klasa 2</b> gazy	2.1. gazy palne odpowiadające grupom oznaczonym literą F – palne 2.2. gazy niepalne, nietrujące odpowiadające grupom A – duszące, lub O – utleniające 2.1. gazy trujące odpowiadające grupom T, tzn. T – trujące, TF – trujące, palne, TC – trujące, żrące, TFC – trujące, palne, żrące, TOC – trujące, utleniające, żrące
<b>Klasa 3</b> materiały ciekłe zapalne	– są ciekłe – w temperaturze 50°C mają prężność par mniejszą od 300 kPa – mają temperaturę zapłonu nie wyższą niż 61°C – materiały ciekłe odczulone to materiały wybuchowe, które są rozpuszczone lub zawieszane w wodzie lub innych materiałach ciekłych
<b>Klasa 4</b> materiały stałe zapalne	4.1. Materiały stałe zapalne i materiały samo reaktywne, materiały wybuchowe stałe odczulone 4.2. Materiały samozapalne (piroforyczne, samonagrzewające się) 4.3. Materiały wytwarzające w zetknięciu z wodą gazy palne, mogące tworzyć z powietrzem mieszaniny wybuchowe
<b>Klasa 5</b> materiały utleniające i nadtlenki organiczne	5.1. Materiały utleniające 5.2. Nadtlenki organiczne
<b>Klasa 6</b> substancje toksyczne i zakaźne	6.1. Materiały trujące – przenikające do organizmu drogą oddechową, pokarmową lub przez skórę 6.2. Materiały zakaźne – zawierające patogeny drobnoustroje: bakterie, wirusy, riketsje, pasożyty, grzyby bądź drobnoustroje rekombinowane: hybrydy, mutanty



<b>Klasa 7</b> materiały promie- niotwórcze	– kategoria I – biała – maksymalny poziom promieniowania na powierzchni opakowania nie większy niż 0,005 mSv/h – kategoria II – żółta – poziom promieniowania od 0,005 do 0,5 mSv/h – kategoria III – żółta – poziom promieniowania od 0,5 do 10 mSv/h
<b>Klasa 8</b> materiały żrące	– wskutek oddziaływania chemicznego atakują tkankę nabłonkową skóry lub błony śluzowej, a także mogą uszkodzić inne towary lub spowodować inne zagrożenia
<b>Klasa 9</b> różne materiały i przed- mioty	– wdychane w postaci drobnego pyłu stanowią zagrożenie dla zdrowia, – w razie pożaru mogą tworzyć dioksyny, – wydzielające pary zapalne, zagrażające środowisku, – materiały o podwyższonej temperaturze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Umowa Europejska Dotycząca Międzynarodowego Przewozu Drogowego Towarów Niebezpiecznych [ADR], <http://www.pcb.pl/pdfs/adr.pdf> [2.02.2009]).

Skutki katastrofy uzależnione są głównie od: przyczyn katastrofy, prędkości poruszającego się pojazdu, rodzaju przewożonego ładunku, miejsca powstania katastrofy, możliwości szybkiej interwencji służb ratowniczych.

Przewóz niektórych towarów niebezpiecznych podlega obowiązkowi zgłoszenia do komendanta wojewódzkiego Policji oraz do komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Zgłoszenia towarów obowiązana jest dokonać właściwa placówka kontrolna Straży Granicznej, jeżeli przewóz rozpoczyna się za granicą. Zgłoszenia należy dokonać przed udzieleniem zezwolenia na wjazd pojazdu z towarem niebezpiecznym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>49</sup>. Na terenie kraju zgłoszenia dokonują nadawcy/przewoźnik towarów niebezpiecznych. Zgłoszenie w formie pisemnej powinno zawierać następujące dane, zgodnie z paragrafem 4 Rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie towarów niebezpiecznych, których przewóz drogowy podlega obowiązkowi zgłoszenia<sup>50</sup>:

- 1) numer rozpoznawczy towaru niebezpiecznego i jego nazwę,
- 2) numer klasy oraz numer grupy pakowania, o ile występuje,
- 3) ilość towaru i sposób jego przewozu – odpowiednio w cysternie, luzem lub w sztukach przesyłki,

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 199, poz. 1671), art. 27 / ust. 1, ust. 2 / pkt 3, ust. 3 / pkt 2.

<sup>50</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie towarów niebezpiecznych, których przewóz drogowy podlega obowiązkowi zgłoszenia (Dz.U. z 19 czerwca 2007 r., Nr 198, poz. 87).

- 4) planowane miejsce i czas rozpoczęcia przewozu,
- 5) planowaną trasę przewozu,
- 6) odpowiednio imię, nazwisko i miejsce zamieszkania albo nazwę i siedzibę oraz adres przewoźnika, nadawcy i odbiorcy towaru.

Z uwagi na fakt, iż bezpośrednim „wykonawcą” przepisów o transporcie drogowym towarów niebezpiecznych jest przewoźnik dokonujący przewozu tych towarów, dla zapewnienia bezpieczeństwa takich operacji transportowych sprawuje się nad nimi ścisły nadzór, który zgodnie z art. 20 Ustawy o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 199, poz. 1671) wykonuje wojewoda. W imieniu wojewody kontroli przewozu drogowego towarów niebezpiecznych oraz wymagań związanych z tym przewozem, zgodnie z art. 29, ust. 1 cytowanej ustawy, są uprawnieni: 1) inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego; 2) funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej; 3) policjanci; 4) funkcjonariusze Straży Granicznej; 5) inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy; 6) funkcjonariusze służby celnej; 7) żołnierze Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organów porządkowych; 8) uprawnieni pracownicy Państwowej Agencji Atomistyki; 9) uprawnieni pracownicy Transportowego Dozoru; 10) uprawnieni pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska; 11) uprawnieni pracownicy zarządów dróg.

W związku z narastającą falą ogólnoswiatowego terroryzmu i doskonale zorganizowanych grup terrorystycznych ADR 2005 wprowadza m.in. wymagania w zakresie ochrony ładunku, których celem jest zminimalizowanie ryzyka związanego z użyciem towarów niebezpiecznych do umyślnych działań przestępczych wymierzonych przeciwko porządkowi publicznemu, a w szczególności kradzieży środków transportu przewożących towary niebezpieczne, kradzieży towarów niebezpiecznych i nielegalnego ich użycia oraz zamachów na środki transportu, np. zaparkowane pojazdy. Od 2005 r. w transporcie towarów niebezpiecznych wyróżnia się specjalną grupę towarów, tzw. dużego ryzyka. Są to towary, które mogą być użyte w celach terrorystycznych lub niezgodnie z ich przeznaczeniem. Można do nich zaliczyć materiały i przedmioty wybuchowe, trujące, palne lub żarzące. Przy ich przewozie muszą być stosowane specjalne procedury. Przewoźnik jest zobowiązany do opracowania i wdrożenia Planu Ochrony Towarów Niebezpiecznych Dużego Ryzyka, zgodnego z przepisami ADR i RID. Ochrona oznacza środki ostrożności podejmowane w celu zminimalizowania ryzyka kradzieży towarów niebezpiecznych lub zamachów na środki transportu, prowadzące do zminimalizowania zagrożenia ludzi, mienia lub środowiska. Ochrona ładunku powinna być realizowana przez wszystkich uczestników przewozu, ze szczególnym wskazaniem nadawcy

i przewoźnika. Działania w tej sferze powinny obejmować rozwijanie ogólnych i szczególnych środków bezpieczeństwa wobec towarów dużego ryzyka, takich jak identyfikacja kierowcy i przewoźnika przez nadawcę oraz ochrona miejsc załadunku, składowania i rozładunku, systematyczne kontrole osób i instytucji transportowych, a także szkolenie osób zaangażowanych w transport towarów niebezpiecznych.

### 1.1.6. Zakres i cel rozpoznawania zagrożeń

Dzisiejsze zagrożenia, rozwijające się w sferach politycznej, społecznej, gospodarczej, etnicznej, ekologicznej, ideologicznej, wojskowej i innych, wspierane techniką, uzyskują zupełnie nową jakość, trzeba wykrywać, poznawać i badać, bo tego wymaga sprawność zarządzania kryzysowego. Rozpoznanie występujących zagrożeń pozwala zdefiniować obszary (dziedziny), które wiążą się z największym ryzykiem występowania klęsk żywiołowych czy awarii technicznych i jest podstawą planowania działań prewencyjnych i profilaktycznych. Przede wszystkim chodzi o możliwie precyzyjną identyfikację, systematyzację, ocenę i wartościowanie zagrożeń jako pierwotnych przesłanek inicjujących każdą sytuację zagrażającą, która niekontrolowana przekształca się w sytuację kryzysową. Szczegółowa ocena z jasno wyartykułowanymi wnioskami może być podstawą tworzenia programów utrzymania i poprawy bezpieczeństwa.

#### 1.1.6.1. Analiza zagrożeń kryzysowych

Identyfikacja zagrożeń, które mogą wystąpić na terenie zabezpieczonego obszaru (najczęściej obszar gminy, powiatu, województwa), jest podstawowym czynnikiem wpływającym na projektowanie i przygotowanie struktur zarządzania kryzysowego. Przykładowo na szczeblu powiatu zaobserwować można występowanie bardzo wielu zagrożeń. Do jednostek administracyjnych powiatu napływają wszelkie informacje dotyczące stanu bezpieczeństwa i wówczas w rozpoznawaniu zagrożeń istotne są odpowiedzi na cztery główne problemy-pytania.

**Pierwszy problem** dotyczy ustalenia zbioru możliwych zdarzeń, zaliczanych do współczesnych zagrożeń o charakterze kryzysowym, które mogą wystąpić na terenie danej jednostki administracyjnej, a wymagających bezpośredniego udziału organu władzy, np. gwałtowne, niespodziewane klęski bądź katastrofy stwarzające zagrożenie dla życia i zdrowia oraz mienia ludności, wywołane siłami natury, działaniami człowieka,

zdarzeniami gospodarczymi, społeczno-politycznymi czy wynikającymi z działalności przestępczej.

**Drugi** to zbadanie, czy zdarzenia o takim charakterze występowały już na badanym bądź sąsiadujących obszarach, a jeśli występowały, to czy jest dostępna (dla analizy) dokumentacja wyżej wymienionych zdarzeń kryzysowych (opis przyczyn i przebiegu zdarzeń, wnioski) oraz ustalenie możliwych przyczyn powodujących pojawianie się, nasilanie i rozprzestrzenianie zagrożenia.

**Trzeci** dotyczy źródeł i sposobów gromadzenia i transferu informacji i wiedzy na temat potencjalnych zagrożeń mogących wystąpić na badanym obszarze oraz formy jej wyrażania i możliwości wykorzystania.

**Czwarty** to analiza i ocena – stopnia prawdopodobieństwa, możliwego zasięgu, siły, czasu oddziaływania i potencjalnych skutków – tych wszystkich zdarzeń, które mogłyby spowodować sytuację kryzysową, oraz czy badany obszar, a przede wszystkim jego infrastruktura krytyczna, jest w jakiś szczególnie odporny bądź podatny na zagrożenia, które potencjalnie mogłyby wystąpić na tym terenie.

W takim analitycznym podejściu tkwią przede wszystkim możliwości:

- dostrzeżenia i uporządkowania różnorodnych zdarzeń, procesów, zjawisk, układów, systemów przebiegających w środowisku przyrodniczym i społecznym w aspekcie ich destrukcyjnego/niszczącego wpływu na człowieka i jego środowisko;
- wykorzystania w pracach analitycznych najbardziej charakterystycznych zbiorów cech i parametrów opisowych dla dokonania oceny aktualnego stanu zagrożenia, dynamiki rozwoju, czasu i potencjalnych skutków oddziaływania, sposobów przeciwdziałania/zapobiegania i reagowania, a także przygotowania się do niesienia pomocy potrzebującym. Powyższe zależności przedstawiono na rysunku 10.

Omówione podejście do problematyki rozpoznawania i interpretowania zagrożeń pozwoli wytypować zagrożenia najbardziej prawdopodobne i wymagające opracowania oddzielnych procedur w Planie Reagowania Kryzysowego.

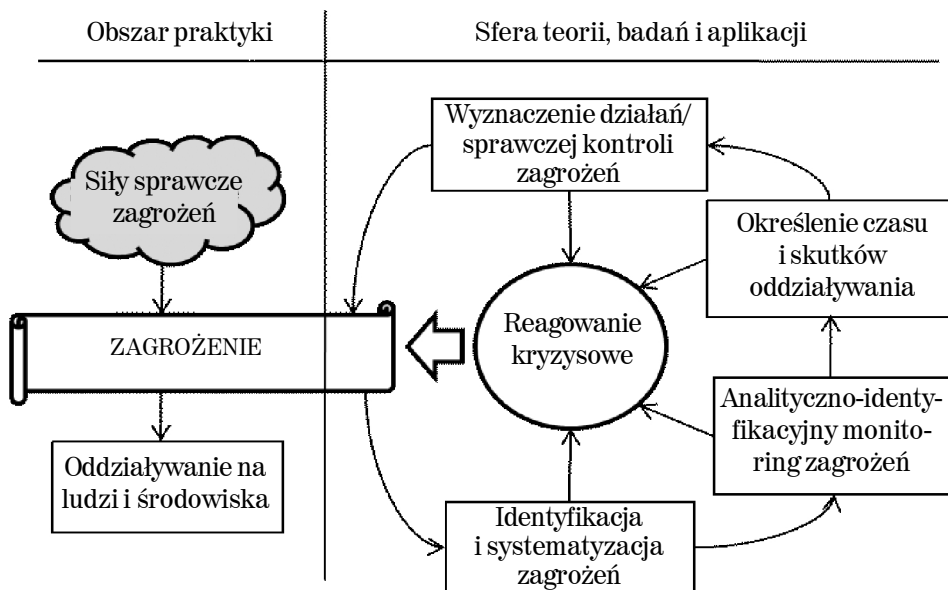
Szczególne zagrożenia dla zdrowia, życia i mienia ludności oraz środowiska naturalnego o wielkich rozmiarach na znacznym obszarze, mogące być przyczyną wprowadzenia:

1) stanu klęski żywiołowej – to katastrofy naturalne i awarie techniczne<sup>51</sup>,

---

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., Nr 62, poz. 558).

Rysunek 10. Metoda badania zagrożeń kryzysowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, *op. cit.*, s. 118).

- 2) stanu wyjątkowego – to następstwa wywołane działaniami terrorystycznymi<sup>52</sup>,
- 3) stanu wojennego – to zewnętrzne zagrożenia państwa<sup>53</sup>.

Analiza poszczególnych zagrożeń, począwszy od tych najbardziej realnych i mających potencjalnie największe, negatywne dla ludzi i środowiska skutki, pozwala wskazać te zagrożenia, które wymagają opracowania szczegółowych procedur w ramach Planu Reagowania Kryzysowego, które umożliwią podjęcie skutecznych i skoordynowanych działań ograniczających ich negatywne dla mieszkańców skutki.

Zagrożeniami o największym prawdopodobieństwie wystąpienia są: zagrożenie powodziowe, pożarowe, anomalie pogodowe, epidemie chorób zakaźnych, skażenia radiologiczne, chemiczne, biologiczne, zbiorowe zakłócenia porządku publicznego (zamieszki uliczne, masowe manifestacje, blokady dróg, okupacje urzędów, paraliż komunikacyjny, katastrofa kole-

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 985).

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym (Dz.U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301).

jowa, lotnicza, drogowa, budowlana, eksplozje, wybuchy, osunięcia gruntu), a o mniejszym prawdopodobieństwie: akty terroru, kryzysy polityczno-militarne. Na pozostałe zagrożenia lub zagrożenia niezdefiniowane w chwili obecnej, które pomimo wszystko będą wymagały skoordynowanych działań pod kierownictwem wojewody, istnieje potrzeba opracowania procedur ogólnych, które pozwolą podejmować działania w takich sytuacjach.

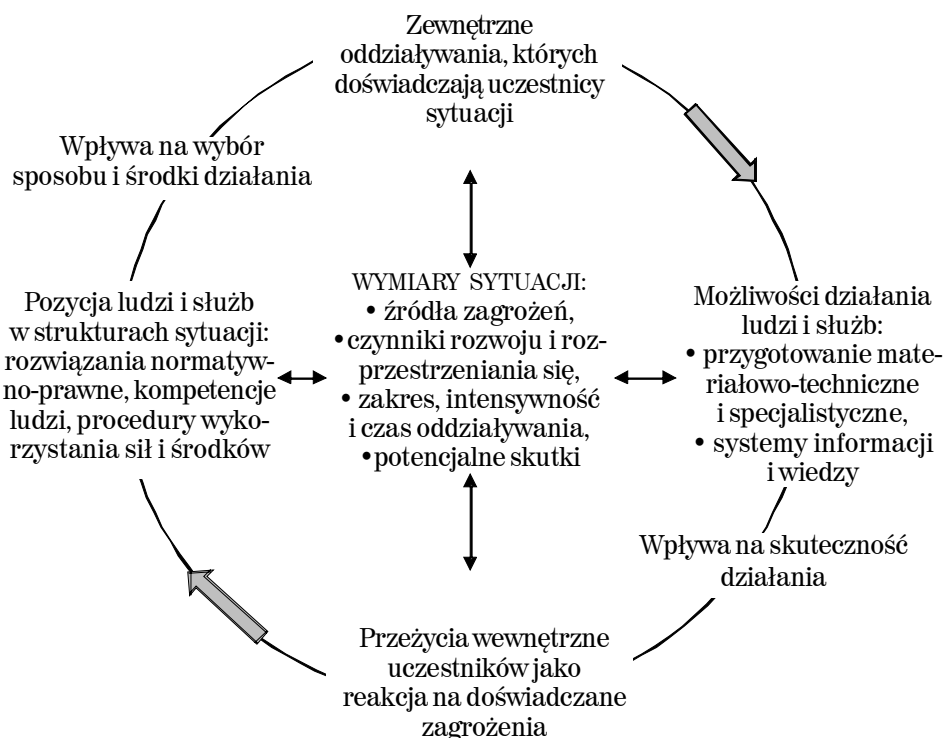
#### 1.1.6.2. Model sytuacji zagrażającej

Sytuacje zagrażające to twory wzajemnie powiązanych składników, wśród których występują zdarzenia i procesy przyjmujące postać czynników rażących, oddziałujących na ludzi i ich środowiska oraz ich obrazy, schematy, symbole. Twory te zdefiniować można jako grupy charakterystycznych sygnałów, symptomów, objawów i oddziaływań będących specyficznymi cechami konstytutywnymi dla danego rodzaju zagrożenia, które pogarsza dotychczasowe położenie ludzi. Sytuacje zagrażające posiadają swoją strukturę, obszar oddziaływania i współwystępują z określonymi czynnikami kontekstowymi lokalnego oraz ponadlokalnego środowiska. Do głównych właściwości sytuacji zagrażającej zalicza się jej względną długotrwałość i w znacznej mierze przymusowość (nie można jej uniknąć) oraz częściową nieprzewidywalność (co wpływa na niemożność jej zaplanowania). Obszar sytuacji zagrażającej nie ma też sztywno nakreślonych granic. Ważna jest tu świadomość, że tego samego typu sytuacje zagrażające, oddziałujące w różnych miejscach i czasie są – mimo podobieństwa – numerycznie, ilościowo i akcydentalnie różne. Cechą charakterystyczną sytuacji zagrażających, czy to naturalnych, czy wywołanych przez człowieka, jest też to, że niezwykle rzadko można wskazać pojedyncze przyczyny jej pojawienia się. Regułą jest występowanie swoistego dla każdego przypadku zestawu, przeważnie ze sobą powiązanych, kilku czy kilkunastu przyczyn i uwarunkowań zlokalizowanych w różnych sferach ludzkiej egzystencji i oddziałujących w różnym czasie.

Sytuację zagrażającą określamy, przedstawiając konfigurację cech i elementów charakteryzujących naturalne i specyficzne właściwości zagrożenia. Analizie poddajemy źródła zagrożeń, czynniki rozwoju i rozprzestrzeniania się zagrożenia, zakres, intensywność i czas jego oddziaływania, potencjalne skutki lokalizowane w sferach: materialnej, społecznej, psychologicznej, duchowej. Czynniki te współwystępują z określonymi elementami środowiska, wśród których najbardziej istotnymi są: kultura bezpieczeństwa – jednostek, grup ludzkich i instytucji; infrastruktura bez-

pieczeństwa – rozwiązania normatywno-prawne, przygotowanie materia-  
lowo-techniczne i specjalistyczne; kompetencje ludzi; systemy informacji  
i wiedzy; procedury wykorzystania sił i środków. Najlepszą metodą bada-  
nia sytuacji zagrażających, pozwalającą na poznanie rodzajów i zakre-  
sów oddziaływania zagrożenia oraz na określenie jego znaczenia dla życia  
i funkcjonowania jednostek, grup ludzi i społeczeństw, jest opisywanie  
i wyjaśnianie zależności<sup>54</sup>. Polega to na analizie poszczególnych cech i/lub  
ich zespołów charakteryzujących dany typ zagrożenia, czy też pewne zbior-  
y zagrożeń, które rozwijają się i egzystują w konkretnym środowisku  
(zob. rysunek 11).

Rysunek 11. Model oddziaływania czynników w sytuacji zagrożenia



O zachowaniu się człowieka w sytuacji zagrażającej decydują relacje i ich kombinacje pomiędzy kluczowymi elementami i wymiarami tej sytuacji, które wpływają na przebiegające w sytuacji procesy i kształtują roz-

<sup>54</sup> M. Radochoński, *Osobowość antyspołeczna*, Rzeszów 2009, s. 50 i nast.

grywające się tam zdarzenia. Złożoność zagrażających sytuacji wymaga od przedstawiających ją modeli takiego zorganizowania występujących w nich elementów, żeby można było na ich podstawie snuć spójne opowieści przedstawiające historie osób – uczestników sytuacji.

Kiedy analizujemy przypadek oddziaływania zagrożenia, wykorzystując w tym celu model sytuacji zagrażającej, największą sztuką jest uruchomienie własnej wyobraźni i zobaczenie historii, którą możemy poznać za pomocą tego modelu oraz to, w jaki sposób struktura tworzy konkretne wzorce zachowań i jak te wzorce mogą być modyfikowane<sup>55</sup>.

Stwierdzenie to stanowi podstawę założenia, że najlepsza strategia analizowania i rozwiązywania sytuacji zagrażających bezpieczeństwu ludzi powinna polegać na rozpatrywaniu zasadniczych – podmiotowych i środowiskowych – elementów sytuacji i relacji pomiędzy nimi, w ich rzeczywistych warunkach, w których rozwija się zagrożenie. Analizy te winny obejmować też kluczowe zmienne sytuacji zagrażającej, te, które sprzyjają jej rozwojowi, i te, które ją ograniczają, oraz występujące pomiędzy nimi zależności. W tabeli 5 przedstawiono wybrane parametry opisujące sytuację zagrażającą oraz pożądane i niepożądane typy zachowania się człowieka, których powinien być on świadomy i nad którymi powinien pracować.

### 1.1.7. Model układu zagrożenia – bezpieczeństwo

W rozważaniach dotyczących materialnych aspektów bezpieczeństwa wskazać możemy trzy zasadnicze typy obiektów składających się na całość analizowanego zjawiska. Są to (zob. rysunek 12):

- **podmioty bezpieczeństwa** – to ludzie zarządzający i organizujący bezpieczeństwo – wśród nich między innymi są przedstawiciele władz rządowych i samorządowych, publicznych instytucji bezpieczeństwa (policja, straż, pogotowie, inspekcje), a także prywatne firmy ochrony osób i mienia oraz grupy społeczne i jednostki ludzkie, którzy podejmują różne przedsięwzięcia warunkujące zaspokojenie potrzeb bezpieczeństwa;
- **przedmioty bezpieczeństwa** – jako układy zagrożeń – są to zewnętrzne w stosunku do ludzi i ich środowiska procesy i zmiany stanów rzeczy (losowe – naturalne, nielosowe – celowe) wywołujące zagrożenia i kryzysy, z którymi ludzie spotykają się w codziennym życiu, a które

<sup>55</sup> P.M. Senge, *Piąta dyscyplina...*, *op. cit.*, s. 85.



Tabela 5. Parametry opisujące oddziaływanie czynników w sytuacji zagrożenia

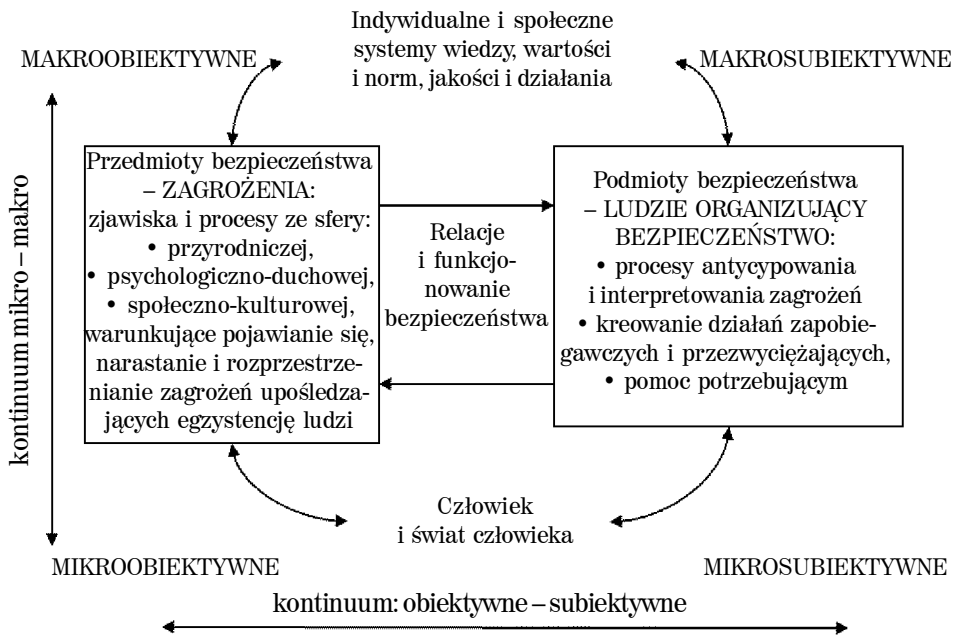
PARAMETRY OPISUJĄCE	
Elementy sytuacji zagrożenia	Zachowanie się w sytuacji zagrożenia
• Zewnętrzne cechy zagrożenia (typ i istota niebezpieczeństwa, rodzaje zagrożeń pochodnych)	• Ciekawość, dociekliwość dotycząca źródeł i procesów zagrożeń
• Wewnętrzne cechy zagrożeń (treść procesów, kierunki oddziaływań, skutki)	• Możliwość wykorzystania własnych uzdolnień (poznawczych, działaniowych)
• Zakres swobody decyzji	• Wiara w siebie, chęć niesienia pomocy
• Możliwość podejmowania działań (ograniczenia, czynniki sprzyjające)	• Poczucie odpowiedzialności za siebie i innych
• Potencjalne straty (jednostkowe, grupowe, w sferze fizycznej/duchowej)	• Poczucie posiadania kontroli nad sytuacją
• Osoby/instytucje z którymi można współdziałać (rodzaj współpracy: w zakresie informacji, wiedzy, procedur postępowania)	• Złożoność sytuacji utrudniająca/uniemożliwiająca mentalne jej opracowanie, co może obniżać sprawność działań
• Wymagane zasoby umożliwiające analizę i działanie w sytuacji zagrożenia (czas, ludzie, czynniki materialne i finansowe)	• Sprostanie wymaganiom sytuacji (intelektualnym, inicjatywnym, niezależności opinii, zróżnicowanym podejściem do działania)
• Obciążenia człowieka działającego w sytuacji zagrożenia (psychiczne, fizyczne), moralne	• Konformizm przekonań co do sytuacji (zgadzanie się z opiniami innych), a także lęk, strach, emocje utrudniające działanie
• Rodzaje reperkusji dla człowieka/grupy znajdujących się w strefie zagrożenia	• Poczucie zależności od kontroli ze strony sił zewnętrznych
• Rodzaje zadań/ czynności (fizyczne, intelektualne) wymagane od ludzi w sytuacji zagrożenia	• Autodeprecjacja (zagubienie własnej tożsamości, nieprzestrzeganie norm i zasad prawnych, moralnych)

zaburzają (utrudniają/uniemożliwiają) ich możliwość działania zewnętrzną, czyli sytuacyjną oraz możliwość działania wewnętrzną, czyli dyspozycjonalną<sup>56</sup>;

- **relacje i treści relacji bezpieczeństwa** – zachodzą one wewnątrz wymienionych obiektów oraz pomiędzy nimi, tworząc sieci obiektywnych powiązań i zależności.

<sup>56</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1969, s. 62–65.

Rysunek 12. Relacje w układzie: zagrożenia – bezpieczeństwo



### 1.1.8. Pytania i polecenia

1. Opisz dwa podstawowe nurty rozważań dotyczących zagadnień kryzysowych. Na czym polega różnica obu nurtów w podejściu do poznania i rozwiązania problemów kryzysowych?
2. Jaka jest idea tworzenia metodyk poznawania sytuacji zagrażających i na jakich zasadach jest oparta?
3. Scharakteryzuj dwa podstawowe warianty definicji bezpieczeństwa. Czym się one różnią?
4. Co to jest zagrożenie? Jak można zagrożenia sklasyfikować?
5. Jakie są podstawowe rodzaje zagrożeń naturalnych? Dlaczego ważne jest ich rozróżnienie?
6. Według jakich kryteriów można sklasyfikować zagrożenia wywołane działalnością człowieka?
7. Dlaczego anomalie klimatyczne stanowią poważne zagrożenie dla ludzi i środowiska?
8. Na czym polegają zagrożenia dla ludzi i środowiska związane z gwałtownymi burzami i silnymi wiatrami?

9. Scharakteryzuj podstawowe rodzaje zagrożeń technicznych.
10. Co to są substancje niebezpieczne i jakie niosą ze sobą zagrożenia?
11. Co to jest zdarzenie radiologiczne i jakie mamy ich rodzaje?
12. Opisz system wykrywania i alarmowania o skażeniach. Do jakich zadań jest on przeznaczony?
13. W czym przejawiają się zagrożenia związane z uwolnieniem niebezpiecznych substancji chemicznych?
14. Dlaczego uważa się, że zakłady o zwiększonym/dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej muszą być pod stałym nadzorem Komendanta Powiatowego/Wojewódzkiego PSP?
15. Co to są i jakie zagrożenia stwarzają pożary przemysłowe?
16. Kto, w myśl właściwych ustaw, realizuje zadania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom pożarowym?
17. Na czym polega odpowiedzialność osób/służb związana z drogowym przewozem towarów niebezpiecznych?
18. Na czym polega identyfikacja i analiza zagrożeń kryzysowych?
19. W jaki sposób czynniki sytuacji zagrażającej wiążą się ze sobą? Na czym powiązanie to polega?

## 1.2. Pojęcie i taksonomia kryzysu

### Zagadnienia szczegółowe:

- rozważania o sposobach rozumienia kryzysu,
  - wyjaśnienie pojęcia „kryzys”,
  - sytuacja kryzysowa i jej interpretacja:
    - definiowanie sytuacji kryzysowej,
    - cykl kryzysowy,
    - taksonomia sytuacji kryzysowych,
    - klasyfikacje kryzysów w organizacji.
- 

### Cele podrozdziału:

- zapoznanie z pojęciami „kryzys” i „sytuacja kryzysowa”,
  - ukazanie sytuacji kryzysowej jako bytu dynamicznego,
  - uświadomienie znaczenia takiego ujęcia w zarządzaniu kryzysowym,
  - zainspirowanie do zdobywania umiejętności analizowania sytuacji kryzysowych.
- 

### Po przestudiowaniu podrozdziału powinieneś:

- przedstawić i wyjaśnić różne ujęcia opisujące i wyjaśniające istotę kryzysu i sytuacji kryzysowej,
  - lepiej zrozumieć istotę i złożoność kryzysu oraz mieć świadomość wielu możliwości jego rozwoju,
  - umieć określić typ rozwijającego się kryzysu.
-

## 1.2. Pojęcie i taksonomia kryzysu

Sens terminu kryzys wskazuje, że nie jest on pojęciem czysto teoretycznym, nie chodzi w nim tylko o konstatację stanu faktycznego rzeczy w zakresie: zaburzeń, dewiacji, zagrożeń, lecz zawiera w sobie odniesienie praktyczne, wskazujące na mobilizację intelektualnych i motorycznych sił człowieka w celu wykorzystania możliwości i środków dla przełamania procesów kryzysowych. Kryzys określa więc, z jednej strony, pewien stan psychiczny człowieka lub zjawisko społeczne, z drugiej natomiast, zjawiska fizyczne – naturalne, techniczne, które zaburzając życie jednostek i społeczeństw, prowadzą do przeobrażania dotychczasowych poglądów, planów, wyobrażeń i zastępowania ich nowymi, przy czym przeobrażenia te nie odbywają się stopniowo na drodze ewolucyjnej, lecz w wyniku gwałtownych przemian. Wszystkie te zagrożenia (np. konflikty czy patologie), które pomimo nawet najbardziej katastrofalnych skutków nie zmieniają lub nie prowadzą do zmiany istoty organizacji, nie mogą być uznane za kryzys. Rozumienie pojęcia kryzys, w ujęciu różnych autorów, obrazuje jego złożoność i dynamikę w odniesieniu do wielu sfer ludzkiej aktywności oraz pokazuje podejścia, jakie można wykorzystywać dla jego przezwyciężenia.

### 1.2.1. Płaszczyzny rozumienia kryzysu

Niezbędne jest wyjaśnienie pojęcia kluczowego – dla przedmiotu rozważań – jakim jest zwrot „kryzys”. Jest to pojęcie wieloznaczne i bliższego znaczenia nabiera dopiero wówczas, gdy określona zostanie sfera, jakiej dotyczy (polityczna, społeczna, ekonomiczna, militarna itp.), a szczegółowa jego treść zależy od tego, kto na jakim szczeblu i dla jakich celów ją formułuje.

Kryzys jako zjawisko można rozpatrywać na różnych płaszczyznach i w różnych aspektach. A zatem można mówić o kryzysach politycznych, społecznych, kulturalnych, gospodarczych, o kryzysie parlamentarnym i agrarnym, o kryzysie w medycynie, małżeństwie (rodzinie), o kryzysie tożsamości, moralności itp.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Z. Kral, A. Zabłocka-Kluczkowa, *Istota zjawisk kryzysowych w organizacji*, [w:] *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, red. J. Skalik, Wrocław 2003, s. 19; Ł. Wawrzynek, U. Bąkowska, *Kryzys – „funkcja” ciągła czy nieciągła organizacji*,

P. Ricoeur wyróżnia pięć „regionalnych” znaczeń pojęcia kryzysu, a mianowicie<sup>58</sup>:

- medyczne (jako moment nagłego zwrotu, kiedy ujawnia się ukryta przyczyna choroby i kiedy rozstrzyga się pomyślne lub niepomyślne jej zakończenie);
- w płaszczyźnie rozwoju psychofizjologicznego (jako głębokie niedomaganie, zaburzenia fizyczne i zarazem psychiczne, związane z przejściem od jednego okresu życia do drugiego);
- w płaszczyźnie kosmopolitycznej (jako przejście od stanu heteronomii [niedojrzałości] do stanu autonomii [dojrzałości]);
- w modelu epistemologicznym (jako brak możliwości dalszego włączenia zasobu faktów, doświadczeń lub stwierdzeń w istniejącą syntezę wiedzy);
- ekonomiczne (jako załamanie się równowagi, krach, po którym następuje spadek produkcji, wymiany, zysków, płac, kursów giełdowych, mnożą się natomiast bankructwa, bezrobocie, przypadki samobójstw).

W potocznym obiegu słowo „kryzys” pełne jest pesymizmu. Wywołuje w świadomości jednostki, a także w świadomości społecznej skojarzenia negatywne (schyłek, rozkład, zanik, zmierzch, upadek, regres, cofanie się, katastrofa, awaria, kataklizm, zagłada, koniec), co wpływa na kształtowanie się u ludzi postaw zachowawczych, skłania często do rezygnacji, do poddania się bez walki, a jest to równoznaczne z wycofaniem się, a nawet z paniczną ucieczką.

#### **Termin „kryzys” pochodzi od:**

- greckiego słowa *krisis* mającego wiele różnych znaczeń. Oznacza: spór, preferencje, oddzielanie, decydowanie się, wybór, zmaganie się, walkę, w których konieczne jest działanie pod presją czasu, a także punkt zwrotny, przełomowy, moment rozstrzygający, jakościową zmianę układu lub w układzie<sup>59</sup>,
- kryzys (*crisis* w języku angielskim) poszerza znaczenie o takie cechy, jak nagłość, urazowość i subiektywne konsekwencje urazu w postaci przeżyć negatywnych.

---

[w:] *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, op. cit., s. 25; *Zarządzanie wartością firmy w dobie kryzysu*, red. S. Kasiewicz, L. Pawłowicz, Warszawa 2003, s. 13.

<sup>58</sup> J. Dąbrowski, *Zmiany strategiczne w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 2002–2003, s. 31.

<sup>59</sup> *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 404; Z. Kral, A. Zabłocka-Kluczka, *Istota zjawisk kryzysowych w organizacji*, [w:] *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, op. cit., s. 17.

W *Słowniku języka polskiego* oraz w *Słowniku wyrazów obcych* W. Kopalińskiego wymieniono następujące **desygnaty pojęcia „kryzys”**<sup>60</sup>:

- przesilenie, okres przelomu, decydujących zmian, punkt zwrotny do zmiany na lepsze / gorsze, w odniesieniu do przeżyć, poglądów indywidualnych, do rozwoju kultury, nauki, wypadków politycznych itp.,
- cierpienie z towarzyszącymi mu uczuciami lęku, strachu, zagrożenia, które przeżywamy w związku z trudną (tragiczną) sytuacją człowieka, ludzi, instytucji; najcięższy, przełomowy okres choroby,
- źródłosłów terminu „kryzys” wskazuje, że w dosłownym znaczeniu kryzys należy interpretować jako moment, w którym coś się rozstrzyga, oddziela, decyduje. Jest to więc swoisty punkt zwrotny w przebiegu zdarzeń, punkt krytyczny, kluczowy moment czy zasadniczy zwrot akcji, po którym następuje zmiana<sup>61</sup> lub w szerszym ujęciu – jako sytuacja decyzyjna, która prowadzi do punktu zwrotnego w rozwoju<sup>62</sup>.

**Pozostałe ważne konteksty interpretacyjne pojęcia kryzys to:**

- definiowanie go jako „trudna sytuacja”, która bądź to istnieje w danym momencie, bądź też może dopiero wystąpić, niekorzystna dla kogoś lub czegoś, ciężka, negatywna sytuacja, która może być następstwem różnych okoliczności, anomalia zakłócająca normalny, codzienny przebieg spraw (znaczenie pejoratywne kryzysu);
- pojmowanie go jako niestabilność, a właściwie to niestabilnej sytuacji, poprzedzającej nagłą, decydującą zmianę;
- sytuacja, w której istnieje zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów oraz celów instytucji, a także grup społecznych. Dotyczy również sytuacji, w których zagrożone są prawa i swobody obywateli, ich życie i mienie;
- punkt zwrotny do zmiany na lepsze lub gorsze;
- chwila, gdy decyduje się, czy dana sprawa lub działanie będzie postępować dalej, ulegnie modyfikacji czy też zostanie zakończone;
- stan cierpienia z towarzyszącymi uczuciami zagrożenia i lęku, przeżywanymi w związku z wyżej wymienionymi zdarzeniami<sup>63</sup>;

<sup>60</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1993, s. 362; W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1983, s. 236.

<sup>61</sup> G. Nizard, *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, Warszawa 1999, s. 18; B. Wawrzyniak, *Odnawianie przedsiębiorstwa. Na spotkanie XXI wieku*, Warszawa 1999, s. 10.

<sup>62</sup> U. Krystek, *Unternehmungskrisen. Beschreibung, Vermeidung und Bewältigung Überlebenskrisischer Prozesse in Unternehmungen*, Wiesbaden 1987, s. 3.

<sup>63</sup> M. Łuczak, *Ryzyko i kryzys w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Warszawa 2003, s. 115.

- pojmowanie go w znaczeniu procesowym, gdyż kryzys może wypływać z nieprzewidywanych wydarzeń o charakterze mniej lub bardziej wstrząsowych, znacznie częściej narasta jednak stopniowo i powoli, jest konsekwencją wcześniejszych wyborów i sposobów postępowania (ujmowanie kryzysu w kategoriach przyczynowo-skutkowych, czyli traktowanie go jako procesu, a więc sekwencji następujących po sobie zdarzeń, faz, etapów)<sup>64</sup>.

Do lepszego zrozumienia terminu „kryzys” przybliżyć nas może sposób jego pojmowania przez Chińczyków i Japończyków, którzy pisząc słowo „kryzys”, używają dwóch znaków, z których jeden oznacza „niebezpieczeństwo”, „bliska, nieunikniona ruina”, drugi zaś oznacza „okazję, możliwość”, coś w rodzaju perspektywy otwierającej się w obliczu przyszłości. Ta interpretacja terminu „kryzys” jednoczy w sobie coś, co jest równocześnie niebezpieczeństwem i szansą, zagrożeniem i nową możliwością na przyszłość<sup>65</sup>. Podane rozumienie pojęcia „kryzys” wskazuje z jednej strony na niebezpieczeństwa związane z zagrożeniami dla życia, zdrowia, mienia, z drugiej, niesie ze sobą nadzieje na skuteczne przezwyciężenie tego zagrożenia.

Zawarty w pojęciu „kryzys” problem wskazuje na trzy aspekty obecności człowieka w sytuacjach kryzysowych:

- 1) Wyraża się ludzkim doświadczeniem zjawisk kryzysowych, ich poznaniem i zrozumieniem, powiązaniem ze światem wartości i światem decyzji;
- 2) Wyraża się ludzkim sprawstwem, udziałem, współudziałem w sytuacjach kryzysowych, nie ma człowieka, który nie doświadczyłby jakiegoś kryzysu, nie podejmował prób radzenia sobie z nimi;
- 3) Wyznacza perspektywę, otwiera przed człowiekiem nowe horyzonty, pokazuje możliwości, przedstawia uzasadniony optymizm na opanowanie i przezwyciężenie przez człowieka kryzysu.

<sup>64</sup> G. Nizard, *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, Warszawa 1999, s. 17–19; S. Sudoł, *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka zarządzania*, Toruń 2002, s. 331; Z. Kral, A. Zablocka-Kluczka, *Istota zjawisk kryzysowych w organizacji*, [w:] *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, red. J. Skalik, Wrocław 2003, s. 18.

<sup>65</sup> Z. Płużek, A. Jacyniak, *Świat ludzkich kryzysów*, Kraków 2006, s. 12.



### 1.2.2. Definicje kryzysu

Nie ma jednej powszechnie akceptowanej definicji kryzysu, zwłaszcza że o kryzysie mówi się w odniesieniu do różnych dziedzin życia, obszarów działania czy oddziałujących na człowieka i społeczeństwo sił. Dla przykładu podanych zostanie kilka definicji kryzysu ujmujących różne strony i aspekty życia i funkcjonowania człowieka, społeczeństw, organizacji (zob. tabela 6).

Tabela 6. Pojęcie kryzysu według różnych autorów (w odniesieniu do człowieka, społeczeństwa oraz organizacji)

Autor/źródło	Interpretacja pojęcia „kryzys”
H. Sęk	<b>Zjawisko lub stan</b> , które charakteryzuje się takim stopniem dysproporcji i nierównoważenia elementów, że wymaga to istotnych zmian. Jest to często stan będący punktem zwrotnym w jakiś procesie.
A.S. Reber	<b>Zakłócenie normalnego biegu zdarzeń</b> w życiu jednostki, wymagające ponownej oceny sposobów myślenia i działania. Terminowi temu towarzyszy konotacja: niekontrolowalności (bezradności) i konieczności poddania się biegowi wydarzeń.
G. Caplan	Sytuacja, która powstaje wtedy, gdy jakaś osoba na drodze do osiągnięcia ważnych celów życiowych <b>napotyka przeszkody i nie jest w stanie tych przeszkód przewyciężyć</b> za pomocą dotychczasowych metod rozwiązywania problemów; kryzys powoduje, iż osoba traci równowagę, w jakiej się znajduje, i wchodzi w stan braku równowagi i dezorganizacji.
A. Allport	<b>Sytuacja emocjonalnego i umysłowego stresu</b> wymagająca zmian perspektyw w ciągu krótkiego czasu. Te zmiany perspektyw wywołują często zmiany struktury osobowości. Zmiany te mogą być progresywne, albo mogą być regresywne. [...] człowiek znajdujący się w sytuacji kryzysowej nie potrafi zachować spokoju, tzn. nie potrafi swojej aktualnej traumatycznej sytuacji zredukować do znanych już rutynowych sposobów zachowania, ani nie potrafi posłużyć się prostymi nawykowymi sposobami przystosowania.
Z. Płużek, A. Jacyniak	Odnosi się do momentu niepewności w procesie przeobrażenia osobistego lub społecznego. <b>Jest to punkt zwrotny między jednym systemem, który traci swą prawomocność, i drugim, który się rodzi.</b>
Wikipedia	Kryzys społeczny to <b>skumulowany stan napięć i konfliktów społecznych</b> , których nierozwiązanie na czas powoduje przerwanie dotychczasowego cyklu rozwojowego społeczeństwa, w odróżnieniu od konfliktów społecznych, które naruszają jego ewolucyjny rozwój, ale go nie dezorganizują

<b>R. Oldcorn</b>	Kryzys <b>jest wynikiem nieplanowanych zdarzeń</b> zakłócających lub zagrażających normalnemu funkcjonowaniu organizacji.
<b>R. Wróblewski</b>	<b>Jest kulminacją konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego.</b> Konflikty są wszechobecne, nieuniknione, tkwią bowiem w strukturze społeczeństwa. Kryzys oznacza rozwój wydarzeń wewnętrznych lub zewnętrznych, stanowiących bezpośrednio zagrożenie żywotnych interesów społeczeństwa (państwa).
<b>J.R. Caponigro</b>	Kryzysem <b>jest każde wydarzenie lub działanie, które może mieć potencjalnie negatywne oddziaływanie</b> na wiarygodność i sprawność biznesu i co jest typowe, pozostaje lub wkrótce będzie poza kontrolą tego biznesu.
<b>R. M. Barton</b>	Kryzys to głównie, <b>nieprzewidywalne wydarzenie</b> , które ma potencjalnie negatywne efekty, znacząco ograniczające działalność organizacji w dziedzinie produkcji, usług, zatrudnienia, kondycji finansowej i reputacji.
<b>Ch. F. Hermann</b>	Kryzys to stan, który <b>zagroża przetrwaniu firmy</b> , realizacji jej celów, ogranicza czas dostępny na podjęcie działań zaradczych i zaskakuje decydentów swoim pojawieniem się, stwarzając w ten sposób warunki silnej presji.
<b>I. I. Mitroff</b>	Kryzys <b>jest efektem pojawienia się nieoczekiwanych zakłóceń</b> w działalności organizacji, w tym czynników wewnętrznych i zewnętrznych o losowym charakterze.
<b>U. Leupin</b>	Kryzys to sytuacja, w której przedsiębiorstwo <b>nie jest w stanie osiągnąć celów</b> za pomocą własnych środków i wymaga zewnętrznej siły i/lub środków osób trzecich, aby tę sytuację przezwyciężyć. Egzystencja przedsiębiorstwa jest wówczas zagrożona.
<b>B. Wawrzyniak</b>	Kryzys w przedsiębiorstwie jest traktowany jako <b>sytuacja wielkiego zagrożenia organizacji jako całości</b> , w której na skutek spiętrzenia się różnorodnych trudności i nasilenia zjawisk konfliktowych zagrożona jest realizacja jej podstawowych funkcji. Jest to przełom między dwoma jakościowo różnymi fazami jakiegoś procesu, ze skutkami mniej lub bardziej dotkliwymi, z różnym zakresem i czasem trwania, ale zawsze kończącym dotychczasowy sposób działania czy rozwoju sytuacji i rozpoczynającym nowy etap.
<b>G. Gierszewska</b>	Kryzys w przedsiębiorstwie to sytuacja bądź stan, w którym w skutek spiętrzenia się trudności <b>zagrożona jest realizacja podstawowych funkcji przedsiębiorstwa</b> przy jednoczesnym ograniczeniu zdolności organizacji do zlikwidowania zaistniałych sytuacji bądź stanu.
<b>E. Urbanowska-Sojkin</b>	Kryzys <b>jest patologią w rozwoju organizacji</b> , spowodowaną często dysproporcją między celami i zasobami do ich osiągnięcia. Kryzys jako sytuacja patologiczna zagraża bytowi ekonomicznemu przedsiębiorstwa.

<b>B. Rozwadowska</b>	Kryzys jest <b>nagłym, nieoczekiwanym i niepożądanym wydarzeniem</b> , które zakłóca równowagę w firmie i stanowi zagrożenie dla dowolnej sfery jej działalności.
<b>A. Zelek</b>	Kryzys rozumiany jest jako <b>konsekwencja zakłóceń w istnieniu lub w realizacji jednego lub kilku czynników</b> determinujących egzystencję i rozwój przedsiębiorstwa, zarówno tych o oddziaływaniu z zewnątrz, jak i tych wewnętrznych, zależnych od sprawności zarządzania. Kryzys ma nie tyle losowy charakter, co strategiczny wymiar dla przetrwania organizacji.
<b>ICM (Amerykański Instytut Zarządzania Kryzysem)</b>	Kryzys to <b>znaczące zakłócenia biznesu</b> , które powodują olbrzymie zainteresowanie mediów. W rezultacie, upublicznienie problemów organizacji zakłóca jej normalną działalność operacyjną oraz może mieć również polityczny, prawny, finansowy i rządowy wpływ na jej funkcjonowanie.
<b>Małopolski Urząd Wojewódzki</b>	Kryzys oznacza sytuację będącą następstwem zagrożenia, <b>prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzi społecznych</b> przy poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

Źródło: H. Sęk, *Wybrane zagadnienia psychoprofilaktyki*, [w:] *Spoleczna psychologia kliniczna*, red. H. Sęk, Warszawa 1991, s. 487; A.S. Reber, *Słownik psychologii*, Warszawa 2000, s. 327; Z. Płużek, *Psychologia pastoralna*, Kraków 1991, s. 87; [http://pl.wikipedia.org/wiki/Interwencja\\_kryzysowa](http://pl.wikipedia.org/wiki/Interwencja_kryzysowa) #Rodzaje\_kryzys. C3.B3w; Z. Płużek, A. Jacyniak, *Świat ludzkich kryzysów*, Kraków 2006, s. 14; R. Oldcorn, *Management*, London 1989, s. 237; J.R. Caponigro, *Crisis Counselor Step-By-Step Guide to Managing Business*, London 2000, s. 12; M.R. Barton, *Crisis Management*, London 1993, s. 12; I. Mitroff, *Managing Crises Before They Happen*, American Management Association, New York 2001, s. 5; I. Mitroff, Ch.M. Pearson, *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak ochronić firmę przed najgorszym*, Warszawa 1998, s. 22; U. Leupin, *Turnaround von Unternehmen: von der Krisenbewältigung zur Erflogssteigerung, ein praktischer Führungsbehelf für Unternehmen, Banken und Berater*, Bern – Stuttgart – Wieden 1998, s. 39; E. Urbanowska-Sojkin, *Zarządzanie przedsiębiorstwem. Od kryzysu do sukcesu*, Poznań 1999, s. 33; *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2000, s. 617; B. Wawrzyniak, *Odnawianie przedsiębiorstwa. Na spotkanie XXI wieku*, Warszawa 1999, s. 58; B. Rozwadowska, *Public relations w sytuacjach kryzysowych*, Wrocław 2002, s. 65; A. Zelek, *Zarządzanie kryzysem w przedsiębiorstwie – perspektywa strategiczna*, Warszawa 2003, s. 25, 31–35; *Funkcjonowanie obrony cywilnej na szczeblu gminy, powiatu i województwa w warunkach reformy administracji*, Małopolski Urząd Wojewódzki, Kraków 2000, s. 58; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 590).

Cytowane definicje zawierają istotne dla kryzysu cechy – trudne sytuacje, w których człowiek lub organizacja się znalazła, a które pojawiając się nagle, nieoczekiwanie, wymagają zmian i nowych sposobów działania przystosowujących do wymagań sytuacji, podczas gdy stare sposoby zawodzą i tracą na przydatności.

Biorąc pod uwagę wymienione powyżej definicje, jak również analizując istotę kryzysu organizacji z punktu widzenia teorii i praktyki zarządzania, można przyjąć, że kryzys to:

- sytuacja, w której działalność organizacji zostaje trwale zakłócona,
- sytuacja, w której organizacja rzeczywiście lub pozornie utraciła kontrolę nad swoją działalnością,
- stan naruszający równowagę wewnętrzną organizacji,
- stan, w którym działanie organizacji natrafia na istotne przeszkody,
- stan, który może zagrozić istnieniu organizacji lub jej części (funkcji),
- stan, który narusza kondycję finansową organizacji, ograniczając jej możliwości rozwojowe,
- sytuacja zagrażająca realizacji celów strategicznych firmy,
- sytuacja charakteryzująca się ambiwalencją możliwości rozwoju i naprawy,
- sytuacja swoistego przełomu między dwoma jakościowo różnymi fazami procesu wzrostu przedsiębiorstwa,
- sytuacja, która może zniszczyć podstawy publicznego zaufania i wewnętrznej wiary w organizację czy zaszkodzić jej wizerunkowi, wiarygodności<sup>66</sup>.

Stąd podstawowe cechy kryzysu są następujące: zaskoczenie, deficyt informacji, spóźnione reakcje, wzrastająca liczba zdarzeń, utrata kontroli nad sytuacją, zagrożenie ważnych interesów, wzrost napięcia psychicznego, zbiorowa psychoza, panika.

### 1.2.3. Sytuacja kryzysowa i jej interpretacja

Mówiąc o kryzysie, należy przedstawić i zinterpretować pojęcie „sytuacji kryzysowej”, która z kryzysem jest ściśle powiązana. Sytuacja kryzysowa jest zespołem okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych,

<sup>66</sup> A. Zelek, *Zarządzanie kryzysem w przedsiębiorstwie – perspektywa strategiczna*, Warszawa 2003, s. 40–41; Z. Kral, A. Bieńkowska, A. Zabłocka-Kluczka, *Powodzenie procesu wprowadzania zmian w warunkach kryzysu organizacji*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Transformacja przedsiębiorstw – problemy, metody, efekty*, red. J. Skalik, Wrocław 2001, s. 264.

wpływających na dany układ w taki sposób, iż zaczynają się i trwają w nim zmiany. Rezultatem tych zmian może być jakościowo nowy układ lub nowa struktura i funkcja w układzie istniejącym. Klasyczne sytuacje kryzysowe charakteryzują się następującymi cechami: gwałtownym przebiegiem procesu, dużą społeczną wagą spraw, nagłośnią konfliktu, szybkim rozwojem wypadków, dużym napięciem społecznym, sprzecznością interesów, spontanicznością zachowań, agresją w stosunku do strony przeciwnej, rozciągnięciem w czasie oraz trwaniem dłuższy czas w ukryciu<sup>67</sup>.

### 1.2.3.1. Definiowanie sytuacji kryzysowej

Pojęcia „sytuacja” używa się dla określenia zmienności i czasowości układów wzajemnych relacji między człowiekiem a elementami jego niespołecznego i społecznego otoczenia, wyznaczonych przez cele działania, a więc sytuacja jest tym wszystkim, co w toku działania się zmienia, czyli układ elementów otoczenia w określonym czasie. Zakres pojęcia **sytuacja** obejmuje dwie, ściśle powiązane ze sobą sfery zjawisk:

- 1) obiektywne – a) fizyczne właściwości niespołecznego i społecznego otoczenia, b) warunki wewnętrzne: cechy osobowości człowieka, aktualny przebieg procesów psychicznych i/lub fizjologicznych, c) realizowane zadania,
- 2) subiektywne – spostrzegane przez podmiot wzajemne relacje, jakie zachodzą pomiędzy składowymi a, b, c<sup>68</sup>.

Sytuacje i ich konteksty mają charakter obiektywny i tworzą stymulujące człowieka dynamiczne pola, w których jednostka porusza się, zachowuje, działa. Na to, jak się porusza, zachowuje, działa wpływają subiektywne znaczenia nadawane przez człowieka obiektywnej sytuacji. Od jego percepcji zależy to, czy sytuacja nabierze charakteru zadaniowego, w której będzie realizował swoje cele, czy tylko reagował na bodźce. Stąd każda sytuacja jest zawsze sytuacją subiektywną, jako że jest czyjąś sytuacją, a obiektywnymi są warunki jej towarzyszące. Logika sytuacyjnych analiz nakazuje, że umieszczając człowieka w sytuacji, należy czynić to na szerszym planie, jakim jest system kultury, społeczeństwa, osobowości, a systemy interakcji zagnieżdżać należy w systemach organizacji i społeczeństwa<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> *Problemy społeczne we współczesnych organizacjach*, red. K. Markiewicz, M. Wawer, Warszawa 2005, s. 41–42.

<sup>68</sup> H. Sęk, *Orientacja w sytuacjach społecznych*, Poznań 1980, s. 7–9; *Psychologia*, red. T. Tomaszewski, Warszawa 1976.

<sup>69</sup> A. Manterys, *Klasyczna idea definicji sytuacji*, Warszawa 2000, s. 281.

Wynika stąd, że sytuacja kryzysowa obejmuje czynniki, etapy i wydarzenia poprzedzające i kształtujące kryzys, czyli że sytuacje kryzysowe to stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej. Na bazie tej definicji sytuację kryzysową zdefiniować można następująco:

- „stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, będący następstwem pewnego zagrożenia, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuację stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub infrastruktury – w takiej skali lub o takim natężeniu, które wywołują reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka”<sup>70</sup>;
- „stan narastającej destabilizacji powodujący intensywne, trwałe i długofalowe pogorszenie funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Charakteryzuje się eskalacją zagrożenia, utratą kontroli nad ograniczaniem skutków zdarzenia (sytuacji kryzysowej) przez poszczególne służby, inspekcje lub straż. Sytuacja taka może również powodować ujemne skutki w gospodarce, a także wpływać na stosunki zagraniczne”<sup>71</sup>;
- „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 Polskiej”<sup>72</sup>;
- taki stan organizacji, który prowadzi do naruszenia jej stabilności lub wręcz opóźnienia rozwoju w stosunku do zmian zachodzących w otoczeniu, a w przypadku utrzymywania się w dłuższym czasie – zagrożenia egzystencji”<sup>73</sup>.

Klasyczne sytuacje kryzysowe charakteryzują się następującymi cechami: dużą społeczną wagą spraw, nagłością konfliktu, szybkim rozwo-

<sup>70</sup> Definicje kryzysu opracowane przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu, <http://wzk.poznan.uw.gov.pl/433-43784e0dbb19d.htm> (dn. 10.02.2009 r.).

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Art. 3 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).

<sup>73</sup> Z. Kral, A. Zabłocka-Kluczka, *Sposób postrzegania kryzysów w polskich przedsiębiorstwach*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 2004, nr 11, s. 48.

jem wypadków, dużym napięciem społecznym, sprzecznością interesów, spontanicznością zachowań, agresją w stosunku do strony przeciwnej<sup>74</sup>.

Od kryzysu należy odróżnić takie sytuacje, jak:

- katastrofa tzn. sytuację niszczącą egzystencję, w której nie ma ono żadnych szans przeżycia;
- zakłócenia, które powodują przejściową utratę płynności finansowej i problemy z wypłacalnością, ale możliwe są do usunięcia za pomocą własnych sił i środków;
- konflikty wynikające z ukrytych i ostrych sprzeczności między osobami, prowadzące do trudności w zarządzaniu organizacją.

Zarówno zakłócenia i konflikty mogą doprowadzić do kryzysu, ale zazwyczaj nie zagrażają egzystencji organizacji i mogą być przewyciężone własnymi siłami.

Rysunek 13 przedstawia rozróżnienie kryzysu od zakłóceń, konfliktów i katastrofy organizacji.

Powyższe definicje kryzysu i sytuacji kryzysowej rysują horyzont, w obrębie którego prowadzone będą rozważania związane z organizacją działań podejmowanych dla ich sprawnego kontrolowania i przewyciężania.

### 1.2.3.2. Strukturalno-funkcjonalna identyfikacja sytuacji kryzysowej – cykl kryzysowy

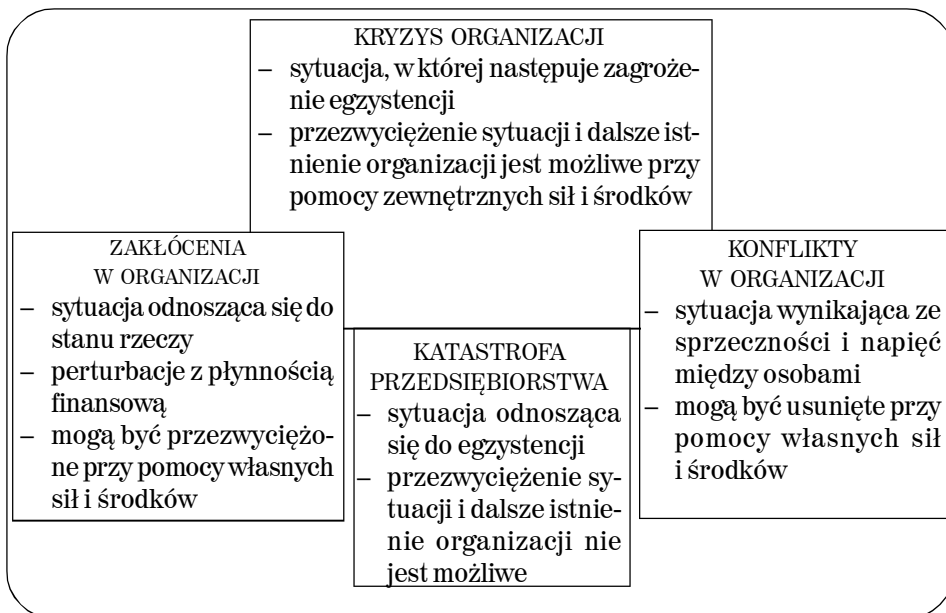
Każdy kryzys bez względu na źródła, z jednej strony, jest zjawiskiem złożonym, a złożoność ta przybiera postać skomplikowanej struktury, z drugiej – ma podobny typ przebiegu, co ułatwia jego strukturalno-funkcjonalną identyfikację. Identyfikacja kryzysu stanowi niezbędny warunek pozwalający na sformułowanie problemu kryzysowego, czyli wyznaczenia zakresów działań niezbędnych do jego przewyciężenia. Identyfikację kryzysu przeprowadzić można na podstawie charakterystycznych cech jego pojawiania się, rozwoju i zaniku, które mają swój obraz w cyklu kryzysowym.

Fazy cyklu kryzysowego obejmują:

- 1) symptomy kryzysu,
- 2) eskalację kończącą się przesileniem,
- 3) deeskalację, kończącą kryzys w momencie osiągnięcia nowego poziomu stabilizacji,

<sup>74</sup> *Problemy społeczne we współczesnych organizacjach...*, op. cit., s. 41–42.

Rysunek 13. Rozróżnienie między kryzysem a zakłóceniami, konfliktem i katastrofą organizacji



Źródło: U. Leupin, *Turnaround von Unternehmen: von der Krisenbewältigung zur Erfolgssteigerung, ein praktischer Führungsbehelf für Unternehmen, Banken und Berater*, Bern – Stuttgart – Wieden 2003, s. 14.

określić i scharakteryzować można ze względu na zróżnicowane ich przejawy, a także ze względu na właściwe człowiekowi sposoby ich doświadczania (zob. rysunek 14).

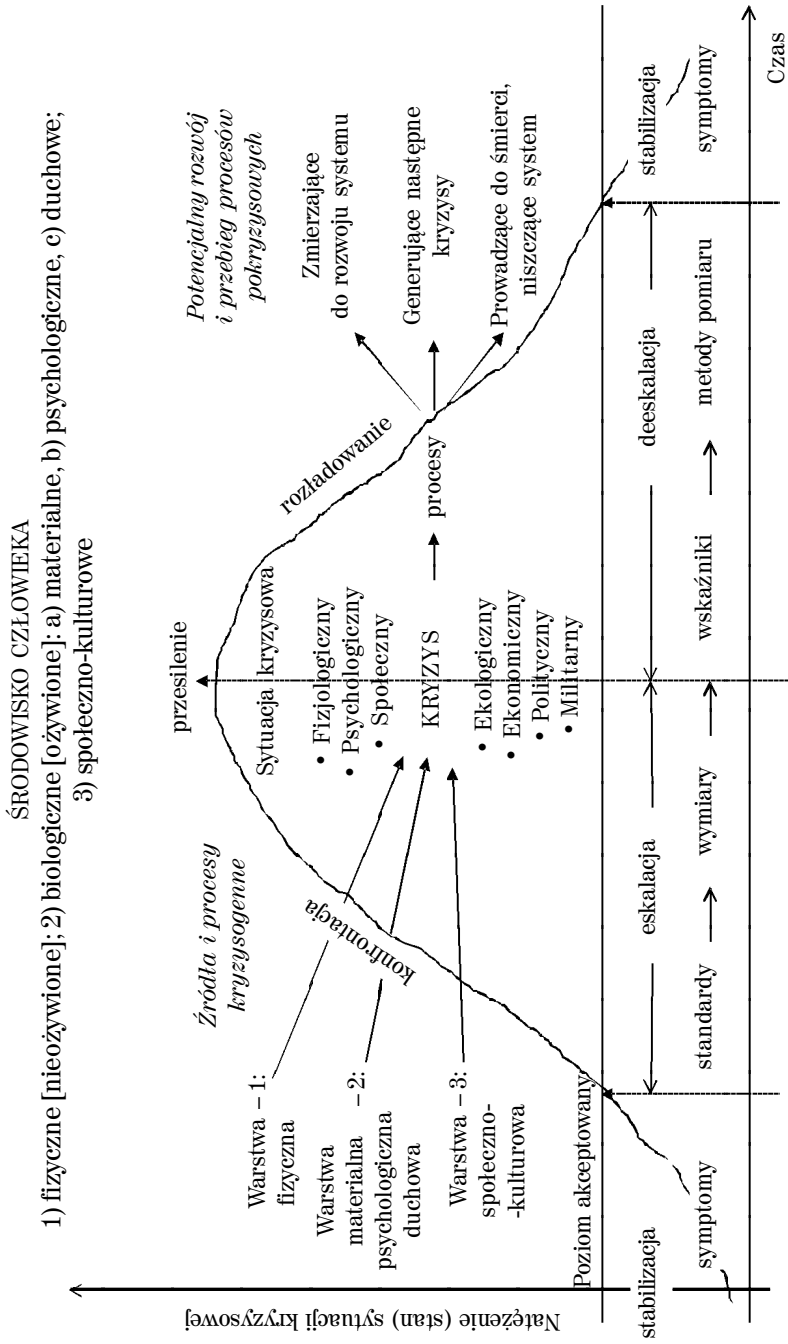
Stan, gdy krzywa znajduje się w granicach zdarzeń standardowych, nazywamy normalnym. Zwiastunami informującymi o pojawiającym się zagrożeniu są symptomy (oznaki przejawy, znaki, objawy) tego zagrożenia, które nierozwiązywane eskalują sytuację.

To sprawia, że wykraczać ona zaczyna poza poziom akceptowany, poziom stabilizacji, co niekiedy przerastać może możliwości reagowania standardowego. Na tym poziomie zazwyczaj standardowe procedury reagowania wystarczają i nie jest konieczne dla opanowania sytuacji podejmowanie kroków zaradczych, z wykorzystaniem procedur kryzysowych.

Reagowanie na rozwój sytuacji w stanie normalnym polega przede wszystkim na monitorowaniu przestrzeni zagrożeń z użyciem wszystkich



Rysunek 14. Analityczny model przebiegu sytuacji kryzysowej



dostępnych środków, na odkrywaniu i wyjaśnianiu opisujących sytuację symptomów, po to aby móc ją na bieżąco diagnozować i przewidywać jej rozwój oraz sprawczo kontrolować, nie dopuszczając do przekroczenia obowiązujących standardów. Monitorowanie i sprawcza kontrola wymaga więc wcześniejszego opracowania standardów stanu akceptowanego, które odpowiadają pożądanym społecznie warunkom życia i pracy. Każdy standard winien zostać szczegółowo opisany (poprzez podanie uzasadnienia wyboru standardu, omówienie podstawowych pojęć, metody oceny). Dla każdego standardu wyodrębnić należy charakteryzujące/opisujące go wymiary (komponenty). Z kolei dla każdego wymiaru dobrać wskaźniki służące do jego identyfikacji i pomiaru oraz opracować narzędzia do pomiaru poszczególnych wskaźników.

Wypracowane standardy, wymiary i wskaźniki muszą być koherentne z trzema warstwami:

- 1) fizyczną (nieożywioną),
- 2) biologiczną (ożywioną): a) materialną, b) psychologiczną, c) duchową,
- 3) społeczno-kulturową, składającymi się na środowisko człowieka (zob. rysunek 14).

Pozwoli to na określenie warunków poznania zagrożenia oraz na określenie możliwości i opracowanie warunków jego neutralizacji.

Jeżeli krzywa kryzysu przekracza poziom standardu, czyli granicę zdarzeń dopuszczalnych lub akceptowanych, to świadczy to o rozwoju sytuacji kryzysowej. Wehódząc w obszar konfrontacji, sygnalizuje potęgowanie się etapu eskalacji – rozwoju sytuacji kryzysowej, a to podnosi prawdopodobieństwo potrzeby decyzji wykraczających poza normalne procedury, po to, by sytuację opanować i wziąć ją pod kontrolę. W fazie eskalacji zagrożenia pojawia się konieczność walki z przyczynami, czynnikami rażącymi (atakującymi) i skutkami zagrożenia. Wymaga to przyjęcia koncepcji walki z zagrożeniem i realizacji działań ratowniczo-ewakuacyjnych oraz opracowania scenariuszy oraz planów ich osiągnięcia w konfrontacji z możliwościami ludzkimi i materiałowo-technicznymi. Krytycznym czynnikiem wypracowania i wyboru ostatecznych decyzji jest zawsze dostępność aktualnych informacji o stanie i tendencjach zmian zagrożenia oraz rzeczywiste rezerwy czasowe, jako najbardziej deficytowe zasoby każdej operacji antykryzysowej<sup>75</sup>.

W fazie deeskalacji kryzysu najbardziej istotnymi są wypracowanie i organizacja procesu zwalczania skutków zagrożenia i niesienia pomocy

---

<sup>75</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, *op. cit.*, s. 243–244.

potrzebującym. Przede wszystkim ważne jest zabezpieczenie kadrowe, informacyjne, materiałowo-techniczne. W fazie tej uwagę poświęcić należy gromadzeniu informacji potrzebnych dla aktualizacji koncepcji, scenariuszy i planów walki z zagrożeniami, z ich skutkami, po to aby być lepiej przygotowanym w rozpoczynającej się ponownie fazie stabilizacji.

### 1.2.3.3. Taksonomia sytuacji kryzysowych

Podstawą zaproponowanej tu klasyfikacji kryzysów/sytuacji kryzysowych jest wystąpienie kilku głównych cech/kryteriów, które pojawiać się mogą oddzielnie bądź łącznie, opisujących kryzys (zob. rysunek 14). Cechami kryzysu są:

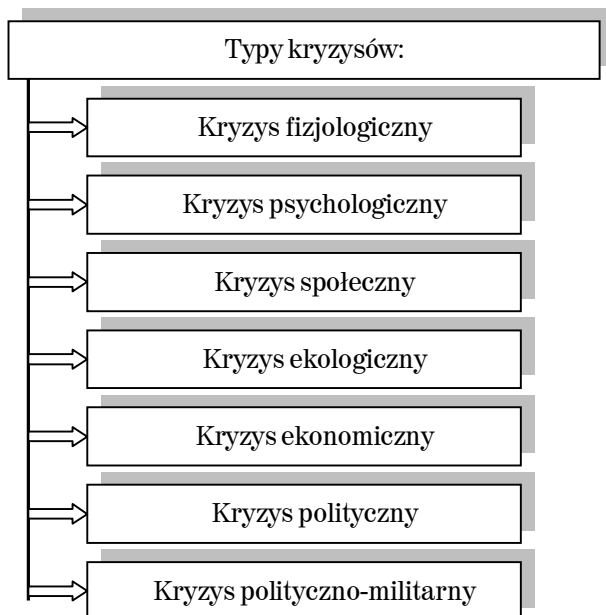
- obecność wydarzenia krytycznego, lokowanego na kontinuum zdarzeń i rozciągającego się od wartości postrzeganych jako minimum do wartości widzianych jako maksimum;
- postrzeganie wydarzenia krytycznego jako nieoczekiwanego, grożącego utratą wartości cennych, stwarzającego poczucie zagrożenia i niepewności co do przyszłości – opisywanego na kontinuum: postrzegająca jednostka – grupa – postrzegające społeczeństwo;
- sprawiającego, że tracimy kontrolę nad toczącymi się wydarzeniami, gdyż dotychczasowe sposoby zachowania stają się nieprzydatne i powodują konieczność zmian w dotychczasowych sposobach funkcjonowania, tak jednostkowego, jak i zbiorowego.

W praktyce można wydzielić podstawowe typy kryzysów (zob. rysunek 15).

Poniżej zaprezentowano podstawowe charakterystyki sytuacji kryzysowych, a mianowicie:

- **grupa I** – związana z człowiekiem jako osobą, obejmująca tę grupę sytuacji kryzysowych, które dotyczą poszczególnych ludzi/pracowników, z ich problemami ze sfery fizjologicznej i psychologicznej, **co rodzić może kryzys natury fizjologicznej i psychologicznej;**
- **grupa II** – dotyczy zbiorowości ludzkich tych lokalnych i ponadlokalnych i odnosi się do wszystkiego, co zagraża utratą życia i zdrowia, tożsamości narodowej i etnicznej poszczególnych społeczności, objawia się między innymi zachowaniami naruszającymi prawa człowieka, takimi jak: nacjonalizm, szowinizm, ksenofobia, dyskryminującymi kulturowo i religijnie, rasistowskimi, zwolnieniami grupowymi, a także zdarzeniami fizycznymi typu katastrofa techniczna czy klęska żywiołowa, które destabilizują funkcjonowanie systemu społecznego, **co rodzi kryzys natury społecznej;**

Rysunek 15. Podstawowe typy kryzysów



Źródło: opracowane na podstawie: J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań – Warszawa 2001, s. 10–11.

- **grupa III** – obejmuje zdarzenia związane z ekologią i ochroną środowiska oraz dotyczy warunków życia człowieka w środowisku i trwałego rozwoju narodu. Są to sytuacje związane zarówno z działalnością człowieka, jak i z czynnikami naturalnymi, które wywołują skażenia środowiska (masowe zanieczyszczenie wody, gleby, powietrza), destabilizują ekosystem (brak gospodarki odpadami komunalnymi, przemysłowymi, stosowanie niebezpiecznych technologii przemysłowych, katastrofy naturalne i przemysłowe, a także protesty i akcje ekologów, **co prowadzić może do kryzysu ekologicznego**;
- **grupa IV** – związana z problematyką produkcji, wymianą i rozdziałem dóbr w państwie oraz racjonalnym nimi gospodarowaniem. Destabilizacja funkcji systemu gospodarczego objawiająca się niskim tempem rozwoju gospodarczego, pogłębiającą się dysproporcją w rozwoju ekonomicznym w stosunku do innych państw, potęgującymi się ograniczeniami w dostępie do różnych rynków, środków i zasobów naturalnych, co sprzyjać może utracie rynków zbytu, generować bezrobocie i powstawanie stref głodu i ubóstwa, a to **prowadzić do kryzysu ekonomicznego**;

- **grupa V** – obejmuje problematykę dotyczącą zagrożeń bezpieczeństwa państwa w wymiarach narodowym i ponadnarodowym. Destabilizacja: 1) systemu politycznego i/lub 2) systemu polityczno-militarnego, powodowana, w pierwszym przypadku, np.: niekorzystnymi działaniami rządu (nieprzestrzeganie umów i prawa międzynarodowego, brak gotowości do współpracy międzynarodowej), korupcją urzędników państwowych i przenikaniem struktur przestępczych do władz, sprawowaniem władzy przy użyciu siły, nieprzestrzeganiem praw i wolności obywateli, współpracą przedstawicieli władz z obcym wywiadem, zaś w drugim, np.: przeciwstawianiem się tendencjom stabilizacyjnym i integracyjnym w regionie, dyskryminacjami mniejszości narodowych w kraju i poza jego granicami, nieprzestrzeganiem i niepodporządkowaniem się rezolucjom ONZ, a także demonstracją siły, dywersja i prowokacja militarna, incydenty czy zbrojne starcia graniczne, prowadzić mogą do **kryzysów politycznych i/lub polityczno-militarnych**.

#### 1.2.3.4. Klasyfikacje kryzysów w organizacji

Kryzysy można sklasyfikować, posługując się różnymi kryteriami<sup>76</sup>, a mianowicie:

- zdolnością przystosowania się do zmian wywołanych kryzysem;
  - procesowym charakterem zarządzania kryzysowego w organizacji;
  - fazą cyklu życia organizacji;
  - czasem ostrzegania (jest to okres pomiędzy pierwszymi symptomami pojawiania się problemu do czasu wystąpienia kryzysu);
  - miejscem powstawania problemu;
  - przyczynami/zapalnikami sytuacji kryzysowej;
  - sferą organizacji, na którą kryzys oddziałuje;
  - wielością i różnorodnością symptomów (objawów) sytuacji kryzysowej.
- Według U. Krystka kryzysy można podzielić na trzy grupy:
- kryzysy typu I<sup>77</sup> – charakteryzujące się stopniowym nasileniem negatywnych skutków i długotrwałym narastaniem zjawisk kryzysowych,

<sup>76</sup> Wieloprzekrojową klasyfikację kryzysów przedsiębiorstw przedstawia w swoim opracowaniu A. Zelek, *Zarządzanie kryzysem w przedsiębiorstwie...*, op. cit., s. 65.

<sup>77</sup> Według badań empirycznych przeprowadzonych przez Z. Krala i A. Zabłocką-Kluczkę w 2003 r. ustalono, iż w polskich przedsiębiorstwach najczęściej występowały kryzysy typu I (60% badanej populacji firm), kryzys typu II przeżyło 30% badanych firm, natomiast kryzys typu III – 10% przedsiębiorstw (Z. Kral, A. Zabłocka-Kluczka, *Sposób postrzegania kryzysów w polskich przedsiębiorstwach*, op. cit., s. 51).

- kryzysy typu II – charakteryzujące się średnim czasem trwania, szybkim rozprzestrzenianiem się i zmienną intensywnością destrukcyjnych skutków,
- kryzysy typu III – stanowiące zaskoczenie charakteryzujące się krótkim okresem trwania, gwałtownym przebiegiem i bardzo szybkim narastaniem destrukcyjnych skutków<sup>78</sup>.

Wybrane rodzaje kryzysów w organizacji i ich syntetyczną charakterystykę zawiera tabela 7.

#### 1.2.4. Pytania i polecenia

1. Przedstaw kilka znaczeń rozumienia pojęcia kryzys. Jakie pomiędzy nimi występują różnice?
2. Dlaczego ważne jest dla sprawności działania rozumienie różnych ujęć pojęcia kryzys?
3. Jak interpretują kryzys Chińczycy i Japończycy? Jakie, z takiej interpretacji wynikają przesłania dla działającego człowieka?
4. Biorąc pod uwagę wymienione w tekście definicje kryzysu, omów i wyjaśnij, na czym polega kryzys. Jakie jest jego znaczenie dla funkcjonowania człowieka, organizacji, społeczeństwa?
5. Podaj, wykorzystując przytoczone w tekście definicje kryzysu, różne strony i aspekty życia człowieka oraz funkcjonowania organizacji i społeczeństw w warunkach kryzysu.
6. Wyjaśnij znaczenie pojęcia „sytuacja człowieka”.
7. Czym jest sytuacja kryzysowa i dlaczego jest ważna dla życia i funkcjonowania człowieka?
8. Wskaż i omów kolejne fazy cyklu rozwojowego sytuacji kryzysowej. Dlaczego każda z nich jest ważna i wymaga zarządzania kryzysowego?
9. Na czym polegają podstawowe procedury działania w każdej fazie rozwoju kryzysu podejmowane w ramach zarządzania kryzysowego?
10. Jakie wyróżniamy podstawowe typy kryzysów i czym się one charakteryzują?
11. Biorąc pod uwagę wymienione w tekście definicje kryzysów w organizacji, omów podstawowe cechy charakteryzujące kryzys.

---

<sup>78</sup> U. Krystek, *Unternehmenskrisen. Beschreibung, Vermeidung und Bewältigung Überlebenskrisischer Prozesse in Unternehmen*, op. cit., s. 12–13.

Tabela 7. Podział kryzysów w organizacji

Kryterium podziału	Rodzaj kryzysu i jego charakterystyka
1. Zdolność przystosowania się do zmian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kryzys adaptacji</b> – jego przejawem są kłopoty przystosowania się do zagrożeń. Najczęstszą przyczyną jest petryfikacja struktur organizacyjnych (skostnienie) i procedur zarządzania. Niemożność zastosowania rozwiązań i metod stosowanych w przeszłości do zmienionych warunków działania,</li> <li>• <b>kryzys ciągłości</b> – polega na braku inercji, spowodowany jest rozregulowaniem procesu zarządzania na skutek stałych zmian. O ile zmiany są potrzebne, to organizacja potrzebuje, aby jej rdzeń zarządzania, kulturowy, proceduralny był zestandaryzowany i posiadał znamiona stabilności, niezależnie od potrzeby zmian. Problem w tym, by stworzyć takie procedury zarządzania, aby zmiany można było wprowadzać elastycznie i etapami.</li> </ul>
2. Procesowy charakter zarządzania kryzysowego w organizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kryzys potencjalny</b> – zagrożenie dla działalności przedsiębiorstwa i realizowania celów wynikających z niekorzystnych oddziaływań różnorodnych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych. Jeżeli na tym wczesnym etapie nie zostaną podjęte radykalne działania identyfikujące źródła niepokoju, kryzys potencjalny przechodzi w kryzys ukryty,</li> <li>• <b>kryzys zakryty (ukryty)</b> – trudności w realizowaniu celów przedsiębiorstwa i gospodarowaniu zasobami, często utożsamiane z tzw. „trudnościami przejściowymi”, które nie są żadną patologią, a zdarzają się wszystkim przedsiębiorstwom i stanowią immanentną cechę działalności gospodarczej. Brak działań w celu zneutralizowania szkodliwych efektów kryzysu ukrytego prowadzi do rozwoju tzw. kryzysu jawnego,</li> <li>• <b>kryzys jawny (właściwy)</b> – pojawienie się trudności w funkcjonowaniu firmy, które z całą konsekwencją zagrażają jej bytowi ekonomicznemu.</li> </ul>
3. Faza cyklu życia organizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kryzys przywództwa</b> – rozrost rozmiarów przedsięwzięcia do takiej skali, że wykracza poza kontrolę inicjatora, pomysłodawcy. Najczęściej utrata kontroli nad rosnącą skalą działalności i rozmiarami organizacji,</li> <li>• <b>kryzys autonomii</b> – pojawienie się chaosu w utrwalonej strukturze organizacyjnej, utrata kontroli nad nadzorowanymi odcinkami działalności firmy na poszczególnych szczeblach kierowniczych. Niezbędne są procesy restrukturyzacji, polegające na delegacji uprawnień „w dół”, czyli na niższe szczeble zarządzania, co z kolei może się zakończyć kryzysem decentralizacji,</li> <li>• <b>kryzys decentralizacji</b> – zmusza do lepszej koordynacji zdecentralizowanych działań i może oznaczać kolejną fazę wzrostu organizacji, efektem zaś takiego rozwoju jest najczęściej kryzys biurokratyzacji,</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kryzys biurokratyzacji</b> – zmniejszenie efektywności funkcjonowania dużych organizacji gospodarczych ze względu na ich naturalną skłonność do rozrostu biurokracji i tym samym wzrostu kosztów stałych,</li> <li>• <b>kryzys dojrzałości</b>.</li> </ul>
4. Czas ostrzeżenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kryzys nagły</b> – definiowany jako zaburzenia działalności, które pojawiają się bez ostrzeżenia i wzbudzają zainteresowanie mediów oraz mogące mieć niepomyślny wpływ zarówno na bieżącą działalność firmy, jak i na jej dalszy rozwój. Bezpośrednim efektem pojawienia się kryzysu nagłego jest najczęściej „szokowa” atmosfera wewnątrz i na zewnątrz przedsiębiorstwa, która w efekcie wpływa na pogorszenie relacji rynkowych i czasowy, nagły spadek wartości rynkowej firmy (ceny akcji),</li> <li>• <b>kryzys tłący się</b> – definiowany jako każdy narastający w czasie problem biznesowy, niezależnie od źródła jego pochodzenia (z zewnątrz, np. procesy antymonopolowe, czy wewnątrz, np. pogarszająca się kondycja ekonomiczna firmy). Kryzys tłący się może trwać długookresowo, ujawniając stopniowo kolejne symptomy zagrożenia istnienia liany. W takich przypadkach obserwuje się powolny, stopniowy spadek zaufania klientów, inwestorów, pracowników, itp. do przedsiębiorstwa. Daje to w efekcie bodziec do utraty wartości rynkowej firmy (powolny, systematyczny spadek cen akcji). W niektórych przypadkach dochodzi do generowania przez kryzysy sytuacji w formie tłących się kryzysów.</li> </ul>
5. Miejsce powstawania problemu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kryzys wewnątrz organizacji</b>, stanowiący podsystem zarządzania, spowodowany jest czynnikami występującymi wewnątrz przedsiębiorstwa, takimi jak niewłaściwe zarządzanie czy błędna polityka finansowa firmy,</li> <li>• <b>kryzys na zewnątrz organizacji</b>, którego przyczynami są przede wszystkim procesy makroekonomiczne, nowe zjawiska społeczne, postęp technologiczny, globalizacja rynków.</li> </ul>
6. Tempo przebiegu i czasu trwania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kryzys nagły/natychmiastowy</b> – charakteryzuje go brak czasu na badanie i planowanie. Decyzje muszą być podejmowane błyskawicznie.</li> <li>• <b>kryzys przewlekły</b> – może trwać miesiącami, a nawet latami. Długi okres nie sprzyja podjęciu skutecznych działań w celu opanowania kryzysu. Zazwyczaj zarządy firm i dyrekcja przyjmują postawę biernego wyczekiwania, licząc na to, że kryzys sam przeminie. Wywołują go plotki, pogłoski, spekulacje przekazywane „z ust do ust” lub nagłaśniane przez media.</li> </ul>
7. Przyczyny wywołujące	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kryzys rzeczywisty</b> spowodowany jest różnymi czynnikami i prowadzi zwykle do wielu problemów w przedsiębiorstwie.</li> <li>• <b>kryzys wirtualny</b> jest sztucznie wytworzony w celu doprowadzenia do zmian, a w konsekwencji do rozwoju i zwiększenia przychodów przedsiębiorstwa.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (A. Zelek, *Zarządzanie kryzysem w przedsiębiorstwie...*, *op. cit.*, s. 43–46).



## Rozdział II

# Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych – uwarunkowania, organizacja, procesy

### 2.1. Istota zarządzania kryzysowego – pojęcia podstawowe

---

#### **Zagadnienia szczegółowe:**

- zarządzanie i zarządzanie kryzysowe – podstawowa relacja,
  - sposoby definiowania zarządzania kryzysowego,
  - proces zarządzania kryzysowego,
  - charakterystyka etapów procesu zarządzania kryzysowego.
- 

#### **Cele podrozdziału:**

- zapoznanie ze sposobem interpretowania pojęcia zarządzanie, przydatnym do jego analizy,
  - przedstawienie realnych definicji zarządzania kryzysowego w ujęciu szerokim i wąskim, przydatnych do wieloaspektowej analizy systemu zarządzania kryzysowego,
  - ukazanie zarządzania kryzysowego jako cyklicznego procesu,
  - zainspirowanie do pogłębiania wiedzy o zarządzaniu kryzysowym jako o procesie wymagającym ciągłego doskonalenia.
- 

#### **Po przestudiowaniu podrozdziału powinieneś:**

- przedstawić i wyjaśnić różne ujęcia opisujące i wyjaśniające istotę zarządzania i zarządzania kryzysowego,
  - umieć scharakteryzować etapy procesu zarządzania kryzysowego,
  - wyrobić sobie aktywne podejście do poszukiwania, systematyzowania i prezentowania wiedzy o zarządzaniu kryzysowym.
-



## Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych – uwarunkowania, organizacja, procesy

Zarządzanie kryzysowe w myśl założeń twórców Ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>1</sup>: „to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która 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 charakteru”.

Ważna jest dzisiaj świadomość wszystkich osób zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe, że zróżnicowanie i złożoność współczesnej rzeczywistości uniemożliwiają stworzenie uniwersalnych planów i metod działania, ani uniwersalnych rozwiązań przydatnych w sytuacjach kryzysowych, po które w razie kryzysu można natychmiast sięgnąć, a także tego, że zarządzania w sytuacjach kryzysowych nie da się ująć w sztywne ramy. Można jednak, bazując na społecznych kompetencjach oraz wykorzystując dostępne narzędzia i techniki, stworzyć warianty planów działania i procedur antykryzysowych, przydatnych w odpowiednich sytuacjach. Dlatego podstawowym zadaniem spoczywającym na organach administracji publicznej wszystkich szczebli jest jak najlepsze koncepcyjne i organizacyjne przygotowanie się do działań ratowniczych w sytuacjach katastrof naturalnych i technicznych, a także powodowanych działaniami wojennymi, bądź wynikającymi z aktów terroru, niezależnie od czasu i miejsca ich wystąpienia oraz do likwidacji i minimalizowania ich następstw, a to wymaga sprawnego systemu zarządzania kryzysowego.

W codziennym życiu, w zdecydowanej większości przypadków, organizacje, instytucje, grupy ludzkie i poszczególne osoby radzą sobie z problemami zagrożeń bezpieczeństwa w ramach rutynowych działań. Często jednak są sytuacje trudne, odbiegające od normy, niebezpieczne zdarzenia

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590, art. 2).

w wymiarze jednostkowym, lokalnym, narodowym, jak i międzynarodowym, którym ludzie musieli stawiać czoła, a rutynowe działania nie wystarczały. Ma to miejsce wtedy, kiedy tracimy kontrolę nad rozwojem i biegiem wydarzeń, kiedy zakłócony zostaje proces decyzyjny i wydarzenia, wyprzedzając reagowanie, wymykają się spod kontroli. Wówczas, by radzić sobie w takich sytuacjach, konieczne staje się stosowanie specyficznego narzędzia – zarządzania kryzysowego, które w funkcjonowaniu zarówno organizacji gospodarczych, jak i w organach administracji publicznej nabiera pierwszorzędного znaczenia.

## 2.1. Istota zarządzania kryzysowego – pojęcia podstawowe

Definiowanie zarządzania kryzysowego rozpocząć można od krótkiej analizy pojęcia „zarządzanie”, nadrzędnego w stosunku do zarządzania kryzysowego, a które definiowane jest w różny sposób przez poszczególnych autorów. J. Kurnal stwierdza, że zarządzanie to: „szczególny rodzaj kierowania opartego na władzy organizacyjnej”<sup>2</sup>.

B. Gliński uważa, że zarządzanie to: „działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób podległych zgodnie z celem zarządzającego”<sup>3</sup>.

Kojarzy się ono także z bezpośrednim stosunkiem i kontaktem kierownika z kierowanym zespołem lub jego członkami, zmierzającym, jak zauważa J. Zieleniewski, do: „spowodowania działania innych ludzi zgodnego z celem tego, kto nimi kieruje”<sup>4</sup>. Z kolei T. Pszczołowski pisze, że zarządzanie to: „działanie polegające na dysponowaniu zasobami”<sup>5</sup>.

Zdaniem W. Kieżuna, możemy też zarządzanie traktować jako: „powodowanie, ażeby ktoś lub coś zachowywało się zgodnie z celem organizacji”<sup>6</sup>.

Analiza powyższych zapisów uwydatnia:

- elementy kierowania w organizacji: 1) kierującego, 2) proces oddziaływania, 3) kierowanego;

---

<sup>2</sup> J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1969, s. 125.

<sup>3</sup> B. Gliński, *Zarządzanie*, [w:] *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1974, s. 929.

<sup>4</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1981, s. 451.

<sup>5</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 288.

<sup>6</sup> W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1998, s. 138.

- podstawowe etapy procesu zarządzania: 1) kreacja nowych koncepcji, nowych myśli dotyczących funkcjonowania organizacji, 2) inicjacja działań innowacyjnych, rozwojowych, profilaktycznych poprzez opracowanie i podjęcie decyzji, 3) opracowanie planów działania, 4) realizacja planów, 5) sprawdzanie poprawności realizowanych działań;
- style procesu zarządzania: 1) analityczny, zakładający racjonalność działania na podstawie różnorodnych organizacyjnych analiz, 2) polityczny, związany ze zjawiskiem sytuacji konfliktowych w organizacji, przybierający postać: a) uzgodnień i partycypacji, b) przetargów i negocjacji, c) perswazji i systemu wartości, 3) przedsiębiorczy, typowy dla szybkich decyzji w warunkach zagrożenia, trudności, zmienności otoczenia<sup>7</sup>.

Podsumowaniem powyższych uwag będzie definicja zarządzania zaproponowana przez L. Krzyżanowskiego, przystosowywana dalej do potrzeb zarządzania kryzysowego, według której „zarządzanie to taki rodzaj kierowania, w którym tytuł do wywierania wpływu na hierarchie i systemy wartości, interesy i dążenia oraz postawy i organizacyjne zachowania kierowanych wynika głównie, choć nie wyłącznie z faktu dysponowania przez kierującego zasobami materialno-energetycznymi lub nominalnymi i informacyjnymi o szczególnym znaczeniu dla rozwoju i funkcjonowania organizacji bądź samego przeświadczenia kierowanych, że kierujący ma możliwość pozyskiwania tych zasobów”<sup>8</sup>.

### 2.1.1. Definiowanie zarządzania kryzysowego

Analizę zarządzania kryzysowego rozpocznę od przedstawienia niektórych metodologicznych zagadnień związanych z definiowaniem tego pojęcia. Zakładam tutaj, że sprawność zarządzania kryzysowego wymaga orientacji w tym, co wchodzi w skład i tworzy sens przedmiotowego obszaru zarządzania kryzysowego. Definicja zarządzania kryzysowego, pełniąc funkcję delimitacyjną, określać ma istotne, konstytuujące go elementy, które determinują sprawność zarządzania. Stąd definicje zarządzania kryzysowego winny spełniać postulat empiryczności pojęć obowiązujący w naukach praktycznych. Wówczas to sformułowana definicja nadaje terminowi „zarządzanie kryzysowe” takie znaczenie, że można rozstrzygać o przedmiocie danym w doświadczeniu (rzecz, zjawisko, proces ze sfery zarządzania), czy podpada pod ten termin, czy też nie, a więc czy stanowi

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 147–148.

<sup>8</sup> L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1998, s. 207.

element bądź czynnik zarządzania kryzysowego, czy też nim nie jest<sup>9</sup>. Już z pobieżnego przeglądu dostępnych w literaturze przedmiotu definicji zarządzania kryzysowego wynika, że pojęcie to jest trudne do trafnego określenia jedną definicją. Autorzy usiłujący oddać istotę zarządzania kryzysowego zderzają się z przedsięwzięciem niezwykle trudnym. Ich wysiłki koncentrują się przede wszystkim na formułowaniu tak ujętych definicji, które rozjaśniałyby sens zarządzania kryzysowego, określały jego istotę i znaczenie, wyostrzały granice aspektów.

Zauważa się, że autorzy terminu zarządzanie kryzysowe, formułując go, wykorzystują przede wszystkim realny typ definicji. K. Ajdukiewicz pisze, że „definicja realna jakiegoś przedmiotu – to tyle, co jednoznaczna tego przedmiotu charakterystyka, czyli tyle, co wypowiedź dotycząca tego przedmiotu, która o nim wypowiada coś, co o jednym tylko przedmiocie zgodnie z prawdą można wypowiedzieć”<sup>10</sup>. Stanowi najczęściej odpowiedź na pytanie „co to jest A?” i przyjmuje postać zdania „A, jest to to, a to”<sup>11</sup>.

Zarządzanie kryzysowe jako zbiór pewnych gatunków przedmiotów, jest: „[...] jednoznacznie wyznaczony przez przedmioty, które do niego należą, czyli przez swoje elementy”<sup>12</sup>.

Dla jasnego definicyjnego scharakteryzowania zarządzania kryzysowego, czyli przedstawienia pojęciowo-teoretycznego schematu terminu „zarządzanie kryzysowe”, wystarczy wymienić warunki i wskazać wszystkie i tylko te przedmioty, który pod ten warunek podpadają, jest to warunek, którego spełnienie jest niezbędne i wystarczające na to, aby jakiś przedmiot był elementem zarządzania kryzysowego<sup>13</sup>.

Budując definicję zarządzania kryzysowego, autorzy przedstawiają je w dwóch podstawowych postaciach: szerokiej i wąskiej. Szeroka forma definicji pozwala objąć wiele różnych stron zarządzania kryzysowego, lecz definicje te są z reguły ogólne i nieprecyzyjne. Szerokie sformułowanie definicyjne, zaproponowane przez R. Wróblewskiego, określa, że zarządzanie kryzysowe jest:

procesem kierowania w państwie mającym na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w wypadku jej zaistnienia – zwrócenie kierunku rozwoju nagłych

<sup>9</sup> M. Przełęcki, *Operacjonalizm*, [w:] *Logiczna teoria nauki. Wybór artykułów*, Warszawa 1966, s. 99–121.

<sup>10</sup> K. Ajdukiewicz, *Język i poznanie*, t. 2: *Wybór pism z lat 1945–1963*, Warszawa 1985, s. 227.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 231.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 228.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 229.

i niebezpiecznych wydarzeń, zagrażających żywotnym interesom społeczeństwa, [...] powinno być ono integralną częścią kierowania obronnością państwa<sup>14</sup>,

czy też interpretowane jest, w ujęciu J. Koniecznego, jako:

systematyczne i metodyczne przedsięwzięcia zmierzające do zapobieżenia lub zredukowania wpływu kryzysu na zasoby i wartości społeczne za pomocą środków kierowania i kontroli oraz koordynacji<sup>15</sup>.

Natomiast J. Gołębiowski przedstawia zarządzanie kryzysowe jako:

całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowanych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury, przygotowania systemu reagowania, a w razie wystąpienia zagrożeń kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu (reagowanie) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy struktur społecznych po katastrofie<sup>16</sup>.

Wydział Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu definiuje je jako:

działalność realizowana przez organy władzy każdego szczebla, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub przejmowaniu nad nimi kontroli i kształtowaniu ich przebiegu w drodze zaplanowanych działań oraz odtworzeniu zasobów lub przywróceniu im ich pierwotnego charakteru<sup>17</sup>.

P. Sienkiewicz i P. Górny zarządzanie kryzysowe traktują jako:

specyficzny zasób środków podejmowanych przez kierownictwo w celu opanowania kryzysu [...] sposób zarządzania specyficznymi zasobami systemu zapewniający powrót do stanu normalnego ze stanu kryzysu lub utrzymania tego stanu mimo występowania symptomów sytuacji kryzysowej<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 39.

<sup>15</sup> J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań – Warszawa 2001, s. 116.

<sup>16</sup> J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1, s. 76–97.

<sup>17</sup> Definicje zarządzania kryzysowego opracowane przez Wydział Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, <http://wzk.poznan.uw.gov.pl/433-43784e0dbb19d.htm> (dn. 10.02.2009 r.).

<sup>18</sup> P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2001, s. 28 i 32.

W myśl tych sformułowań pojęciowy schemat zarządzania kryzysowego obejmuje proces kierowania, czy sposób zarządzania w państwie, realizowany przez organy władzy publicznej wszystkich szczebli, pod presją, w stanie ryzyka, angażujący do współpracy i współdziałania wyspecjalizowane organizacje i instytucje, wykorzystujący specyficzne zasoby systemu – środki kierowania, kontroli, koordynacji, po to aby:

- zapobiegać sytuacjom kryzysowym ich eskalacji, redukować wpływ kryzysu na zasoby i wartości społeczne,
- przejmować nad nimi kontrolę i kształtować ich przebieg, minimalizując straty i zapewniając powrót do stanu normalnego,
- odtwarzać zasoby i odbudowywać struktury społeczne po kryzysie.

Ten brak precyzji w definiowaniu zarządzania kryzysowego wiązany jest z faktem jego złożoności, jego wieloaspektowym, zróżnicowanym strukturalnie i funkcjonalnie charakterem, co potęguje trudności ujęcia go w zwięzłą definicyjną formułę. W tych ogólnych przedstawieniach ich autorzy koncentrują się nie tyle na rzeczowej treści zarządzania kryzysowego, ile raczej na określeniu jego roli w zapewnieniu społecznego bezpieczeństwa.

Wąskie ujęcia zarządzania kryzysowego to dążenie do określenia podstawowej jego cechy lub do zaakcentowania jednego z jego głównych aspektów i treściowego ich przedstawienia. Ujęcia eksponujące jedną cechę czy jeden aspekt nie są wobec siebie konkurencyjne. Traktować je należy jako komplementarne. Zarządzanie kryzysowe w wąskim ujęciu traktowane może być na przykład w kategoriach etapów zarządzania, ujętych w określonych kontekstach społeczno-kulturowych. Takie ujęcie zarządzania kryzysowego eksponuje znaczenie z reguły jednej jego cechy, takiej jak na przykład etapowość zarządzania. Wówczas za *Słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* powiemy, że jest to:

reagowanie na nadciągający lub trwający kryzys i usuwanie jego skutków w cyklu zdarzeń i czynności, od przewidywania i planowania antykryzysowego wraz z reagowaniem na codzienne zdarzenia, aż po zakończenie odbudowy ze zniszczeń<sup>19</sup>.

J. Kunikowski, eksponując aspekt procesu zarządzania, ujmuje go jako:

szczególne przedsięwzięcia organizacyjne obejmujące: kierowanie, administrowanie i sprawowanie zarządu społeczeństwem lub jego częścią w sytuacji kryzysowej. Występuje podczas klęsk żywiołowych, katastrof przemysłowych i technicznych<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 161.

<sup>20</sup> J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002, s. 192.



W definicji zarządzania kryzysowego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie wypuklono jeden zasadniczy cel i stwierdzono, że są to: „działania analityczne, planistyczne i realizacyjne planów i programów, mające na celu minimalizację strat ludzkich i materialnych”<sup>21</sup>.

W wąskim definicyjnym ujęciu zarządzanie kryzysowe to działania:

- minimalizujące prawdopodobieństwo pojawienia się kryzysu – działania prewencyjno-zapobiegawcze,
- pozwalające na uzyskanie kontroli nad kryzysem – działania przygotowawcze, działania ułatwiające podjęcie czynności sterujących przebiegiem kryzysu w stronę rozwiązań możliwych do przyjęcia – opracowanie scenariuszy możliwego rozwoju i przebiegu kryzysu,
- umożliwiające ludziom przetrwać dany kryzys z możliwie minimalnymi stratami,
- likwidujące skutki kryzysu i tworzące nową infrastrukturę mniej podatną na różnego rodzaju kryzysy.

### 2.1.2. Nowe spojrzenie na definiowanie zarządzania kryzysowego

Przedstawione wyżej definicje eksponujące różne aspekty zarządzania sugerują, iż konieczne jest ciągle poszukiwanie definicyjnych ujęć zarządzania kryzysowego, które łączyłoby w sobie w spójny sposób różne jego elementy. Ważne będą tu stwierdzenia mówiące, że „granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganiem kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, walką z kryminalną i finansową przestępczością, tropieniem terroryzmu i radzeniem sobie z upadającymi reżimami stają się sztuczne i niewyraźne”<sup>22</sup> oraz, że zapewnienie bezpieczeństwa związane jest z działaniami wielu organów administracji rządowej i samorządowej, podmiotów rynkowych, organizacji pozarządowych, a także poszczególnych obywateli. Działania te realizowane są z użyciem wielu narzędzi, wśród których znajdują się m.in.: organy władzy publicznej, organy dyplomatyczne i konsularne, siły zbrojne, gospodarka, straże, służby, inspekcje, organizacje pozarządowe, technologia, obiekty i ośrodki kultury, a także zorganizowanie państwa i społeczeństwa, kultura i jakość władzy (w tym dyplomacji), morale narodowe, kultura i dziedzictwo narodowe, strategie i polityki władz państwa, prawo państwowe, nauka

<sup>21</sup> *Funkcjonowanie obrony cywilnej na szczeblu gminy, powiatu i województwa w warunkach reformy administracji*, Małopolski Urząd Wojewódzki, Kraków 2000, s. 59.

<sup>22</sup> *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Toruń 2007, s. 45.

i edukacja<sup>23</sup>. Powyższe stwierdzenia uzasadniają decyzję o zaproponowaniu nowej definicji zarządzania kryzysowego. Mówi ona, że zarządzanie kryzysowe to rozmyślnie skonstruowany, złożony układ aktywności ludzi, działający na kilku organizacyjnych poziomach, osadzony w całym społeczeństwie i wspólnie z nim podlegający procesom rozwojowym, współdziałający z innymi organizacjami świadczącymi społeczne usługi, zaprojektowany dla realizacji specyficznych funkcji<sup>24</sup>, których spełnianie wiąże się<sup>25</sup>:

- z jednostkową i grupową aktywnością uruchamiającą stosowne siły i środki, które wyzwalają określonej jakości działania (praktyki i procedury maksymalizujące wykorzystanie środków i możliwości – sieci działania), za pośrednictwem których jednostka/-ki czy zorganizowane grupy ludzi w ramach instytucji, rozpoznają, walczą, zmagają się i przezwyciężają przeciwności i zagrożenia wywołane siłami natury bądź aktywnością człowieka – aspekt działaniowy zarządzania kryzysowego;
- z układem indywidualnych, grupowych i społecznych wartości, norm, symboli budujących jednostkowy i społeczny ład (zbiór mechanizmów determinujący kierunek i sposób ludzkiego działania), które u ludzi wywołują długotrwałe działaniowe dyspozycje (postawy, motywacje, usposobienia do tworzenia warunków, chroniących i broniących ludzką egzystencję – sieci myślenia) – aspekt ideowy/normatywny preferowany/obowiązujący w społeczeństwie, społecznościach lokalnych, systemach zarządzania kryzysowego.

Wyłaniający się z definicji analityczny obszar zarządzania kryzysowego (działaniowy i normatywny), jawi się niezwykle rozległym i złożonym. Poznawanie jego obiektów wymagać musi wielopoziomowej i wielowymiarowej analizy i dopiero wówczas będzie możliwe dostrzeżenie i określanie ilościowego i jakościowego zróżnicowania badanej i charakteryzowanej rzeczywistości. Wielopoziomowość oznacza, bądź całą rozpiętość możliwych poziomów i warstw przestrzennych, w obrębie których może być dokonywane doświadczenie lub obserwacja, albo wybraną dowolnie warstwę, obejmowaną aktualnie oglądem zmysłowo-intelektualnym. Zgodnie z takim ujęciem każde zjawisko można spostrzegać, badać czy wykonywać na różnych szczeblach, a na danym szczeblu – w różnych warstwach (zob. rysunek 16).

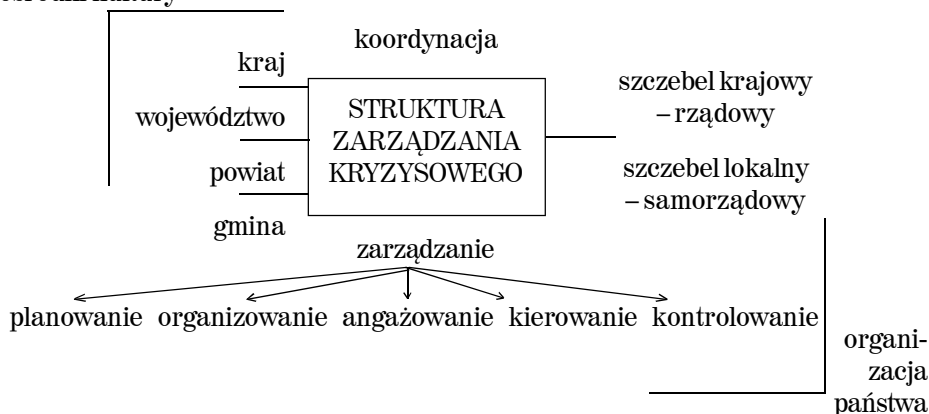
<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>24</sup> B.H. Banathy, *Projektowanie systemów edukacji. Podróż w przyszłość*, Wrocław 1994, s. 42.

<sup>25</sup> J. Ziarko, *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy Bezpieczeństwa” 2007, nr 1, s. 9–22.

Rysunek 16. Czynniki wpływające na proces zarządzania kryzysowego

organy władzy publicznej, organy dyplomatyczne i konsularne, siły zbrojne, gospodarka, strażę, służby, inspekcje, organizacje pozarządowe, technologia, obiekty i ośrodki kultury



i społeczeństwa, kultura i jakość władzy, morale narodowe, kultura i dziedzictwo narodowe, strategię i polityki władz państwa, prawo państwowe, nauka i edukacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (B. Kosowski, *Charakterystyka powiatu dla potrzeb zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, Warszawa 2002, s. 28).

Na przykład zagrożenie powodziowe możemy spostrzegać, badać, analizować czy wykonywać różne przygotowawcze czynności na kolejnych szczeblach administracyjno-terytorialnego podziału kraju: na obszarze danej gminy, danego powiatu bądź województwa. Na każdym administracyjnym szczeblu czynności te odnosić do warstwy, np.: organizacyjno-planistycznej, identyfikacyjno-monitorującej, prewencyjno-profilaktycznej i zapobiegawczej, informacyjno-decyzyjnej, przygotowania ratowniczo-ewakuacyjnego i innych, czyli owa rozpiętość może być dzielona na poziomy i warstwy w dowolny sposób<sup>26</sup>. Możemy też zjawisko powodzi spostrzegać, badać czy rozpatrywać na poziomach: fizycznym – przyrody nieożywionej, biologicznym – przyrody ożywionej czy poziomie społeczno-kulturowym.

Z kolei, mówiąc o wielowymiarowym rozpatrywaniu rzeczy, zjawisk, procesów objętych zarządzaniem kryzysowym, odnosimy je do odmien-

<sup>26</sup> K. Dąbrowski, *Trud istnienia*, Warszawa 1986, s. 8–12; P. Lenartowicz, *Elementy filozofii zjawiska biologicznego*, Kraków 1984, s. 44.

nych stron rzeczywistości. Zmysły człowieka poznają jedynie aktualną postać analizowanego fragmentu rzeczywistości, czyli konkretne rzeczy, zjawiska oraz rejestrują ich zmienność. Te dane stanowią bazę dla pracy umysłu, który abstrahuje z nich pojęcie podobieństw, różnic, prawidłowości i różnych rodzajów możliwości, dochodząc ostatecznie do odkrycia bądź skonstruowania, dla zmysłów bezpośrednio niedostrzegalnej, struktury tej rzeczywistości<sup>27</sup>. Na przykład, w myśl paradygmatu:

- 1) empiryczno-analitycznego, postrzegamy zjawiska należące do sfery czysto obserwacyjnej w przyrodniczym znaczeniu<sup>28</sup>,
- 2) interpretatywnego, bada się zjawiska ze sfery przeżyciowo-psychicznej<sup>29</sup>,
- 3) realistycznego – badamy zjawiska ze sfery zarówno obserwacyjnej, jak i psychicznej<sup>30</sup>.

Podejście wieloparadygmatyczne zapewnia realizację postulatów dotyczących potrzeby wielostronnych analiz powiązań i relacji – działający człowiek, działające grupy ludzi bądź instytucje krajowe i międzynarodowe – ich naturalne, kulturowe, społeczne bądź techniczne otoczenie, traktowane jako pewne całości.

W zarządzaniu bezpieczeństwem (także w zarządzaniu kryzysowym) metodą przydatną do badania relacji i zależności występujących w zagrażających sytuacjach jest podejście triangulacyjne. Polega ono na łączeniu różnych teorii, metodologii oraz technik ilościowych z technikami jakościowymi, co pozwala uchwycić nie tylko całościowe relacje w obrębie danego typu zagrożenia, lecz również, co szczególnie istotne dla problematyki bezpieczeństwa, obustronne relacje łączące zagrożenie ze środowiskiem. Triangulacja umożliwia zbieranie danych za pomocą różnych metod/technik, np.: obserwacji, rozmów i wywiadów, wtórnej analizy danych. Takie połączenie sposobów gromadzenia informacji umożliwia badanie i rozumienie tak złożonych zjawisk, jak zagrożenia i ich uwarunkowania, rozwijające się w społeczeństwie. Na rysunku 17 pokazano obszar (zakreślony linią przerywaną), w którym do analizy relacji i zależności można zastosować podejście triangulacyjne. W tym przypadku następuje połączenie teorii, metodologii oraz danych ilościowych i jakościowych. To połączenie określono jako podejście realistyczno-systemowe, które łączy w sobie podejście behawioralno-ilościowe oraz podejście interpretacjonistyczno-jakościowe, a także sposoby gromadzenia i ana-

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 419.

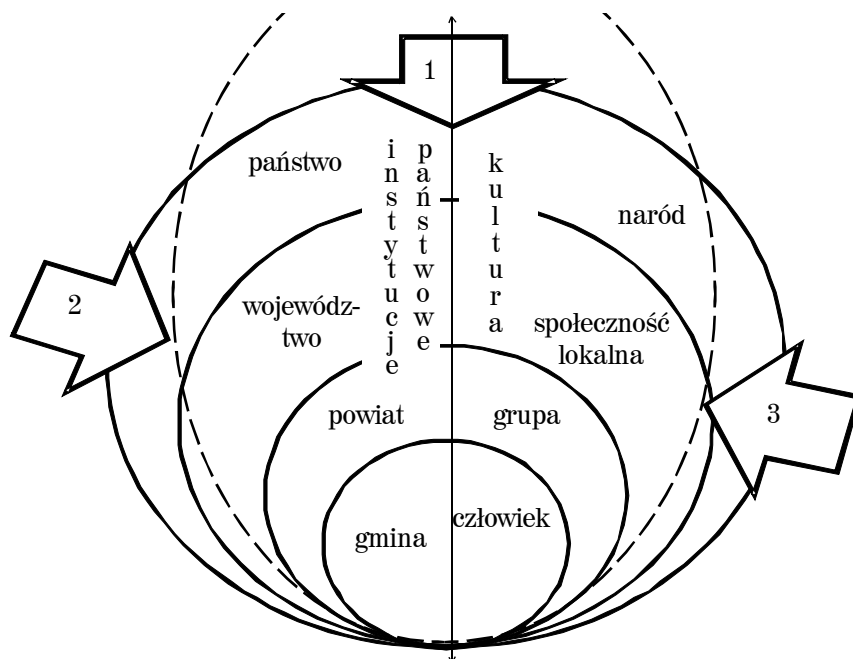
<sup>28</sup> S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 69.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

lizowania danych ilościowych i jakościowych. W trakcie analizy dochodzi więc do triangulacji teorii, triangulacji metodologicznej i triangulacji danych<sup>31</sup>.

Rysunek 17. Poziomy i warstwy analizy systemu zarządzania kryzysowego



Podejścia, poziomy i wymiary analizy

1. podejście realistyczno-systemowe; 2. podejście behawioralno-ilościowe – opis strukturalno-funkcjonalny; 3. podejście interpretacjonistyczno-jakościowe.

### 2.1.3. Proces zarządzania kryzysowego

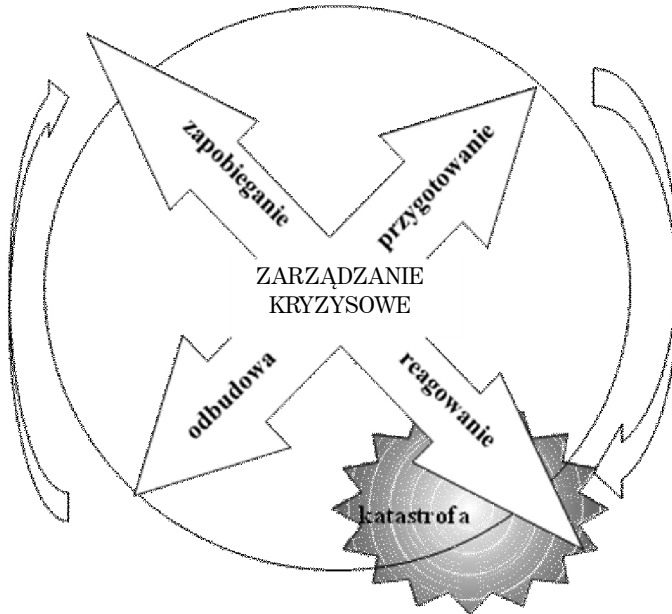
Analizując powyższe definicje, możemy stwierdzić, że procedury i działania zarządzania kryzysowego obejmują następujące przedsięwzięcia<sup>32</sup> (zob. rysunek 18):

<sup>31</sup> K. Konecki, *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Warszawa 2000, s. 132 i nast.

<sup>32</sup> *Funkcjonowanie obrony cywilnej na szczeblu gminy, powiatu i województwa...*, op. cit., s. 60–65.

Rysunek 18. Fazy zarządzania kryzysowego

Cztery fazy kompleksowego zarządzania kryzysowego: 1) zapobieganie; 2) przygotowanie, 3) reagowanie, 4) odbudowa, które powiązane są ze sobą cykliczną zależnością



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu. Materiały konferencyjne*, Szczecin 2003, s. 10–29).

**A. Zapobiegawcze** – to działania, które mają eliminować lub zredukować prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu i ograniczać jego negatywne skutki dla ludzi i środowiska. Zapobieganie jest wysoce opłacalną inwestycją, a pieniądze wydane dzisiaj, aby przeciwdziałać zagrożeniom, zaowocują znacznymi oszczędnościami na kosztach usuwania skutków przyszłych katastrof.

**B. Przygotowawcze** – to działania planistyczno-organizacyjne:

- 1) tworzące plany i scenariusze, jak należy zareagować w przypadku określonego rodzaju sytuacji kryzysowej,
- 2) działania mające na celu powiększanie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania.

Działaniem przygotowawczym jest także uczenie ludności, jak ma się zachować w obliczu katastrofy. Aby działania reagowania były efektywne, niezbędne jest przygotowanie dobrego planu reagowania, dobrze wyszkolonego personelu służb reagowania oraz zasobów sił i środków, za których pomocą można reagować.

**C. Reagowania** – to zespół przedsięwzięć następujących po wystąpieniu katastrofy. Celem reagowania jest dostarczenie pomocy poszkodowanym i ograniczenie bezpośrednich oraz wtórnych zniszczeń i strat. Straż pożarna, policja, techniczne służby miejskie, służby medyczne to główne siły reagowania kryzysowego.

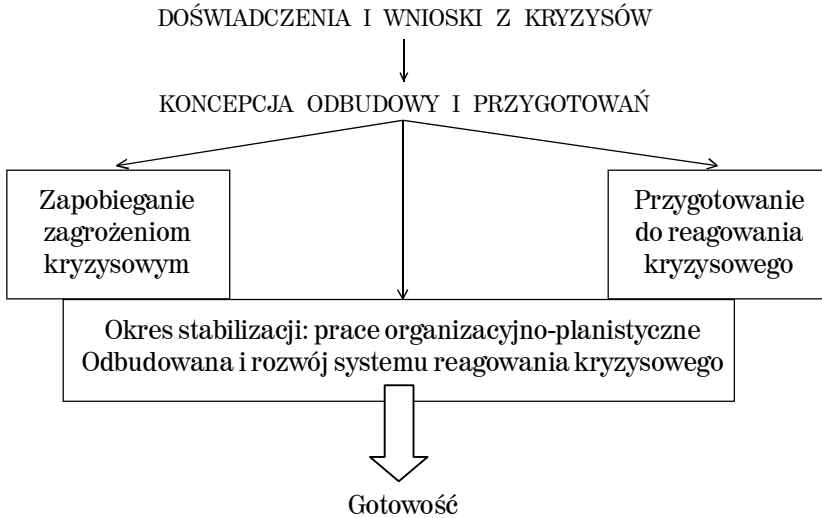
**D. Odbudowy** – to końcowa faza cyklu zarządzania kryzysowego mająca na celu przywrócenie stanu poprzedniego, a ponadto takie odtworzenie infrastruktury organizacyjnej i technicznej, która będzie mniej wrażliwa na kolejną katastrofę.

#### **2.1.4. Charakterystyka etapów procesu zarządzania kryzysowego**

Rozważając zakres możliwych zaradczych przedsięwzięć, w odniesieniu do przedstawionych wyżej: 1) cyklu życia kryzysu, oraz 2) cyklu zarządzania kryzysowego, wskazać możemy na dwa zasadnicze okresy, w których realizowane muszą być określonego typu działania. Wiązać je możemy z dwoma wyróżnionymi okresami/stanami cyklu życia kryzysu: 1) stabilizacji – to okres przed wystąpieniem zagrażającego zdarzenia i po jego przewyciężeniu, a przed kolejnym kryzysowym zagrożeniem, 2) reagowania w sytuacji kryzysowej – okres eskalacji, przesilenia i de-eskalacji zagrożenia kryzysowego.

Okres stabilizacji to czas działań zapobiegawczych oraz prac organizacyjno-planistycznych, w których chodzi o skuteczne przygotowanie społeczeństwa do sprostania wyzwaniom sytuacji trudnych oraz przygotowania systemu reagowania kryzysowego do działań zapobiegawczych, minimalizujących różnego rodzaju kryzysowe zagrożenia dla życia, mienia lub środowiska, a w przypadku ich wystąpienia do efektywnego i racjonalnego prowadzenia działań ratowniczych. Podczas okresu stabilizacji następuje długofalowa, pełna i profesjonalna odbudowa i/lub budowa nowej bezpieczniejszej rzeczywistości (zob. rysunek 19).

Rysunek 19. Faza zarządzania kryzysowego – zapobieganie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu*, *op. cit.*, s. 10–29).

**Zapobieganie** – podstawowym celem jest niedopuszczenie do wystąpienia sytuacji kryzysowych, a jeżeli jest to trudne – podejmowanie działań ograniczających prawdopodobieństwo wystąpienia takich sytuacji i działania mające na celu zminimalizowanie potencjalnych skutków kryzysowych sytuacji, a w szczególności:

- systematyczna identyfikacja i inwentaryzacja zagrożeń oraz określanie ich źródeł,
- określanie priorytetów działania dla fazy zapobiegania,
- analiza ryzyka zagrożeń w zmieniających się sytuacjach oraz prognoza ich potencjalnych skutków,
- ocena wrażliwości społeczeństwa na zagrożenia i jego przygotowania do działania antykryzysowego,
- stałe monitorowanie zjawisk mogących stanowić źródło zagrożeń,
- określenie zasad i sposobów kontroli i nadzoru sytuacji mogących przekształcać się w kryzysowe,
- bilansowanie dostępnych zasobów,
- planowanie i opracowywanie scenariuszy działań zapobiegawczych.



**Przygotowanie do reagowania kryzysowego** – to poznawanie potencjalnych zagrożeń, analiza ich charakteru, określanie prawdopodobieństwa wystąpienia. Polega na planowaniu działań, przygotowaniu szczegółowych scenariuszy i procedur działania w sytuacjach niebezpiecznych. Prowadzenie wszelakich form szkolenia służb oraz ludności, Przygotowanie i testowanie systemów łączności, ostrzegania i alarmowania, testowanie współpracy i współdziałania z organizacjami pozarządowymi. To także całe spektrum działań mających na celu powiększenie zasobów, niezbędnych w reagowaniu, a głównie:

- opracowanie planów ochrony cywilnej,
- tworzenie warunków organizacyjnych, technicznych i finansowych sprawnego zarządzania kryzysowego,
- opracowanie zasad stosowania przymusu prawnego w stosunku do ludności, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego,
- organizacja systemów łączności i monitorowania,
- organizacja i utrzymania systemów ostrzegania i alarmowania,
- określenie procedur zwracania się o pomoc i jej udzielania,
- stworzenie i utrzymywanie baz magazynowych materiałowych oraz bazy danych o możliwościach pozyskiwania środków i materiałów,
- stworzenie i utrzymanie warunków przetrwania ludności w sytuacjach kryzysowych, w zakresie dostaw wody, energii, wyżywienia, odzieży, lekarstw, środków czystości i tymczasowych miejsc zakwaterowania dla osób ewakuowanych,
- stworzeniu warunków, zapewniających ciągłość funkcjonowania administracji publicznej i infrastruktury,
- szkolenie i doskonalenie służb ratowniczych i innych organizacji biorących udział w działaniach kryzysowych oraz osób funkcjonujących Zespołu Reagowania Kryzysowego.

**Okres reagowania** – to czas, w którym należy, adekwatnie do wyzwań, podejmować zaplanowane i skoordynowane działania polegające na zahamowaniu rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczeniu strat i zniszczeń, a także, w ramach odbudowy doraźnej, dostarczanie pomocy uszkodzonej ludności, aby zapewnić jej minimalny standard życia w tym trudnym dla niej okresie.

**Reagowanie** – obejmuje działania ratownicze, bezpośrednio związane z likwidacją lub opanowaniem zaistniałej sytuacji kryzysowej, mające na celu pomoc uszkodzonym, np. prowadzenie ewakuacji, zapewnienie zastępczych miejsc zakwaterowania dla uszkodzonych oraz ograniczenie wtórnych strat i zniszczeń, a w szczególności (zob. rysunek 20):

- wszczęcie odpowiednich procedur, przystosowanych do występującego zagrożenia, w tym skierowanie odpowiednich sił i środków do działań ratowniczych, neutralizowanie ognisk zagrożeń, uruchomienie procesu ewakuacji, kierowanie likwidacją skutków,
- doraźne stworzenie warunków do przetrwania osób ewakuowanych i poszkodowanych,
- koordynacja i kierowanie działaniami prowadzonymi w związku z sytuacją kryzysową, aż do ustania przyczyn, które spowodowały powstanie zagrożenia,
- organizowanie samopomocy społecznej,
- angażowanie organizacji społecznych i humanitarnych do akcji ratowniczych,
- uruchomienie przedsięwzięć związanych z ochroną psychologiczną,
- uruchomienie procesu ciągłej informacji,
- budowa zaufania i akceptacji społecznej dla działań administracji samorządowej i rządowej.

Rysunek 20. Faza zarządzania kryzysowego – realizacja



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu*, op. cit., s. 10–29).

**Odbudowa** – obejmuje działania zmierzające do przywrócenia w możliwie krótkim czasie stanu sprzed sytuacji kryzysowej lub jego polepszenia z uwzględnieniem doświadczeń uzyskanych w fazie zapobiegania i przygotowania w celu niedopuszczenia do ponownego wystąpienia kryzysu, a w szczególności:

- szacowanie szkód i strat powstałych w wyniku katastrof i sytuacji kryzysowych,
- uruchomienie programów pomocy indywidualnej i zbiorowej dla poszkodowanej ludności, w tym organizowanie punktów doradztwa prawnego i pomocy psychologicznej,
- doraźne zapewnienie funkcjonowania urzędów i obiektów użyteczności publicznej i infrastruktury komunalnej, odtwarzanie infrastruktury,
- uruchomienie programu pomocy finansowej dla poszkodowanych,
- odtworzenie i uzupełnienie zasobów oraz przywrócenie gotowości podmiotów i służb ratowniczych,
- odbudowa i przywrócenie sprawności i infrastruktury (obiekty i urzędy),
- przywrócenie warunków życia na poziomie gwarantującym wyższe bezpieczeństwo społeczeństwa,
- realizacja zobowiązań, rozliczenie kosztów reagowania,
- zapewnienie pomocy społecznej,
- informowanie o prawach i obowiązkach,
- przywrócenie równowagi i bezpieczeństwa ekologicznego (środowisko naturalne),
- podsumowanie i wyciągnięcie wniosków – modyfikacji planów ochrony cywilnej, programów i procedur reagowania, inicjatywy legislacyjnej.

Granice pomiędzy poszczególnymi fazami zarządzania kryzysowego nie są sztywne, są elastyczne i trudne do określenia, co powoduje, że przenikają się one nawzajem, a proces zarządzania kryzysowego jest procesem ciągłym.

### **2.1.5. Pytania i polecenia**

1. Dlaczego uważa się, że zarządzanie kryzysowe powinno zapewnić kontrolę nad niebezpiecznymi dla społeczeństwa zagrożeniami?
2. Jakie są podstawowe rodzaje czynników istotnych dla sprawności zarządzania, które wynikają z przytoczonych w tekście definicji?
3. Według jakich kryteriów można klasyfikować różne typy definicji zarządzania kryzysowego?
4. Biorąc pod uwagę wymienione w tekście szerokie ujęcia definicji zarządzania kryzysowego, przedstaw pojęciowy schemat zarządzania kryzysowego.
5. Czym jest zarządzanie kryzysowe przedstawiane w wąskich definicyjnych ujęciach?

6. Na czym polega różnica pomiędzy szerokim i wąskim ujęciem definicji zarządzania kryzysowego?
7. Przedstaw kilka sposobów rozumienia pojęcia „zarządzanie kryzysowe”.
8. Wskaż i omów czynniki wpływające na proces zarządzania kryzysowego.
9. Dlaczego ważne jest wielowymiarowe rozpatrywanie rzeczy, zjawisk, procesów objętych zarządzaniem kryzysowym?
10. Jakimi wyróżniamy poziomy i warstwy analizy systemu zarządzania kryzysowego?
11. Omów fazę przygotowania w procesie zarządzania kryzysowego.
12. Scharakteryzuj fazę zapobiegania w procesie zarządzania kryzysowego.
13. Na czym polega faza reagowania w procesie zarządzania kryzysowego?
14. Jaka jest idea fazy odbudowy w procesie zarządzania kryzysowego?

## 2.2. System zarządzania kryzysowego

---

### Zagadnienia szczegółowe:

- wymagania sprawnościowe zarządzania kryzysowego,
  - idea systemowego ujęcia zarządzania kryzysowego,
  - strukturalne i funkcjonalne ujęcie zarządzania kryzysowego,
  - specyficzne cechy zarządzania kryzysowego jako organizacji,
  - podstawowe zadania systemu zarządzania kryzysowego.
- 

### Cele podrozdziału:

- zapoznanie z elementami wiedzy o sposobach i możliwościach doskonalenia zarządzania kryzysowego,
  - przedstawienie realnych rozwiązań, strukturalnych i funkcjonalnych zarządzania kryzysowego,
  - ukazanie zarządzania kryzysowego jako określonego sposobu zorganizowania działań,
  - zainspirowanie do pogłębiania umiejętności diagnozowania modelu zarządzania kryzysowego oraz uwarunkowań jego sprawnego funkcjonowania.
- 

### Po przestudiowaniu podrozdziału powinieneś:

- przedstawić i wyjaśnić zarządzanie kryzysowe jako działania zorganizowane, podlegające systematycznej analizie i doskonaleniu,
  - umieć scharakteryzować zadania kolejnych etapów zarządzania kryzysowego,
  - wyrobić sobie aktywne podejście do systematycznego badania i doskonalenia zarządzania kryzysowego.
-

## 2.2. System zarządzania kryzysowego

Stan przygotowania struktur państwa i jego obywateli do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym można określić stopniem, w jakim wykazują oni gotowość do podjęcia skutecznych działań w celu ochrony życia i mienia zarówno przed spodziewanym kataklizmem, w toku jego oddziaływania, jak i bezpośrednio po nim. Co należy czynić, aby nie dopuścić do utraty kontroli nad sytuacją? Jak przygotować systemy zarządzania kryzysowego, organizacje i ludzi do sprawnego i skutecznego działania w sytuacji kryzysowej? Odpowiedzi na powyższe pytania należy poszukiwać, analizując proces zarządzania kryzysowego pod kątem określenia czynników decydujących o jego skuteczności. Dynamizm i złożoność sytuacji kryzysowych narzucają systemom zarządzania wysokie sprawnościowe wymagania, które nie dopuszczają do prawdziwej bądź tylko subiektywnej utraty kontroli nad rozwijającą się sytuacją zagrażającą oraz do braku koncepcji na jej opanowanie<sup>33</sup>. Współczesne systemy zarządzania kryzysowego muszą tym wymaganiom sprostać.

### 2.2.1. Wymagania sprawnościowe systemu zarządzania kryzysowego

Każda sytuacja kryzysowa, czy będzie nią klęska, katastrofa lub stan zagrożenia, dezorganizuje tok codziennego życia, powoduje załamanie lub przeciążenie administracji i infrastruktury państwa lub jego części. Sytuacje kryzysowe, chociaż są niezwykle różnorodne, mają wspólne cechy. Są nimi:

- 1) złożona sieć warunkujących je czynników występujących w określonym czasie i przestrzeni, eliminująca linearne, przyczynowo-skutkowe myślenie,
- 2) narastająca intensywność oddziaływania sytuacyjnych czynników, których kulminacją jest kryzys, potęgujący możliwości zniszczenia podstaw ludzkiej egzystencji i jej samej.

Sprostanie wymaganiom stawianym przez sytuacje kryzysowe związane jest z funkcjonalnym rozwojem systemów zarządzania kryzysowego i przede wszystkim dotyczy:

---

<sup>33</sup> W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, Warszawa 2000, s. 41–43; M. Armstrong, *Jak być lepszym menedżerem*, Warszawa 1997.

- interdyscyplinarności wykorzystywanej wiedzy jako podstawy funkcjonowania systemów zarządzania kryzysowego,
- efektywnego przywództwa – jako głównej funkcji zarządzania kryzysowego,
- sieciowej organizacji jako warunku funkcjonalnej skuteczności systemu reagowania kryzysowego,
- łańcuchów procesów przygotowawczych, realizacyjnych i usprawniających jako przedmiotu szczególnego pro sprawnościowego zainteresowania kierownictwa.

**Pierwszym warunkiem skutecznego zarządzania kryzysowego jest zdobywanie i posiadanie interdyscyplinarnych zasobów wiedzy, która jest determinantem indywidualnych i organizacyjnych możliwości przetwarzania docierających informacji, a jednocześnie stymulatorem potrzeb informacyjnych, przyczyniając się tym samym do zmniejszenia rozbieżności między otaczającą nas rzeczywistością a jej obrazem. Dlatego działania kierownictwa winny wspierać te wszystkie projekty, które ukierunkowane są na promowanie rozwoju i wdrażanie zarządzania wiedzą o lokalnych zagrożeniach i bezpieczeństwie jako czynnika funkcjonalnej skuteczności reagowania kryzysowego poprzez rozwijanie:**

- form i metod wykorzystywania systemów informacyjnych i informatycznych – usprawniających budowanie jednostkowej i organizacyjnej wiedzy o zagrożeniach i sposobach ich eliminowania,
- organizacyjnego uczenia się i kultury organizacji opartej na wiedzy – pozwalających na oryginalność i dostosowanie sposobów działania do dynamiki sytuacji kryzysowych,
- indywidualnych i organizacyjnych kompetencji – podnoszących skuteczność organów zarządzania w sferze sprawczego kontrolowania i przewyciężania zagrożeń.

W praktyce zasoby wiedzy postrzegane mogą być jako podstawowy i najważniejszy czynnik służący usprawnianiu funkcjonowania wszystkich podmiotów systemu zarządzania i składnik tworzący nowe organizacyjne kompetencje. Nowe kompetencje tworzą możliwości pozwalające:

- 1) doskonalić sposoby i procedury działania łączące możliwości ludzi i techniki;
- 2) rozwijać procesy przygotowawcze, reagowania i odbudowy, jako realizowane w bardzo złożonych i zmiennych warunkach, a jako takie wymagają one ciągłego usprawniania.

Rozwijanie zarządzania wiedzą, czyli poszukiwanie sposobów, jak wiedzę pozyskiwać, transformować i wykorzystywać, przebiega etapowo.

Najważniejsze etapy to<sup>34</sup>:

- 1) szukanie wiedzy – a więc identyfikowanie wiedzy, która już istnieje lub tworzenie nowej;
- 2) sortowanie wiedzy – polega na nadawaniu informacjom porządku wyznaczonego istotnymi dla nas wartościami;
- 3) systematyka – polega na takim przechowywaniu wiedzy, aby jej układ i udostępnienie w systemie gwarantowały łatwość i szybkość jej odnalezienia i zastosowania;
- 4) sprzątanie – to weryfikowanie aktualności wiedzy i eliminowanie przestarzałej;
- 5) standaryzacja – to zastosowanie metody ujednocniającej zasady wprowadzania wiedzy i korzystania z systemu zarządzania wiedzą;
- 6) samodyscyplina – polega na stałym korzystaniu z systemu zarządzania wiedzą i konsekwentnym promowaniu kultury wiedzy opartej na współpracy i dzieleniu się wiedzą;
- 7) sprzęganie – polega na osiągnięciu stałego współdziałania wszystkich elementów systemu zarządzania wiedzą, podmiotowych i przedmiotowych, dla osiągnięcia, a następnie utrzymanie sprawności działania systemu zarządzania kryzysowego.

**Następny warunek to efektywne przywództwo**, widziane jako ważny czynnik skuteczności zarządzania kryzysowego. Dobry lider zarządzania kryzysowego to menedżer dysponujący umiejętnościami tworzenia wizji skutecznej organizacji reagowania kryzysowego i wdrażania jej do praktyki, a także komunikowania tych zmian ludziom i zarządzania tymi zmianami. Wymaga to od liderów widzenia spraw w szerokim kontekście, posiadania umiejętności budowania kompetentnych zespołów i dzielenia się władzą z członkami grupy, którzy mogą na wiele sposobów kształtować zespołowe działania. Przywódca taki musi też umieć działać pod presją, w warunkach dynamicznie przeobrażającego się otoczenia oraz szybko rosnących i zmieniających się społecznych wymagań i oczekiwań. Zmiany, jakie zachodzą w systemie ochrony ludności, wymagają umiejętności przywódczych nie tylko wśród osób pełniących najwyższe funkcje w systemach zarządzania kryzysowego, lecz umiejętność ta cechować musi kierowników wszystkich szczebli organizacyjnych. Przywództwo nie odnosi się więc tylko do wysokich stanowisk w hierarchii organizacji, ale jest umiejętnością wpływania na jednostki i grupy ludzi na wszystkich

---

<sup>34</sup> M. Rębecki, *Znajdź najlepszy sposób zarządzania wiedzą i zmianami w twoim przedsiębiorstwie*, „Dziennik: Polska. Europa. Świat – Praca”, z 19 maja 2008.



organizacyjnych poziomach, w toku długotrwałego zarządzania procesem urzeczywistniania wizji zarządzania kryzysowego. Sprawni przywódcy mogą przyczynić się do poprawy efektywności oraz elastyczności działania w dziedzinie zarządzania kryzysowego, szczególnie poprzez umiejętne wykorzystanie potencjału ludzkiego. Wymaga to wiązania wszystkich organizacyjnych przedsięwzięć z wartościami oraz z dostarczaniem podwładnym wielu informacji o różnych możliwościach działania, żeby mogli dokonać rozsądnego wyboru, co staje się niezbędnym warunkiem dla rozwoju zarządzania kryzysowego w szybko zmieniającym się otoczeniu<sup>35</sup>.

**Kolejny warunek** związany jest z potrzebą postrzegania systemu zarządzania kryzysowego jako organizacji sieciowej. Koncepcja ta może stanowić istotny czynnik poprawy funkcjonalnej skuteczności systemu reagowania kryzysowego. System taki oparty jest na mniej lub bardziej rozbudowanej sieci niezależnych instytucji społeczno-gospodarczo-administracyjnych działających w świecie rzeczywistym, która łączy ich umiejętności i zasoby organizacyjne przydatne w działaniach przewyżających oddziaływanie różnych kategorii zagrożeń kryzysowych. Ideę funkcjonowania organizacji sieciowej tłumaczy jej model, który opiera się na wierzchołkach (węzłach) sieci oraz połączeniach między nimi. Wierzchołki są zespołami reagowania kryzysowego tworzonymi dla realizacji doraźnych zadań. Zespoły przybierają różne formy organizacyjne i rozmiary. Tworzone są poprzez wydzielenie sił i środków, stosownych do występującego zagrożenia, spośród jednostek ratowniczo-gaśniczych, jednostek ratownictwa medycznego, jednostek ratownictwa technicznego, służb profesjonalnych i komunalnych, czy instytucji zarządzających sieciami komunikacyjnymi, transportowymi, energetycznymi. Czas istnienia tych zespołów podyktowany jest rozmiarem realizowanych zadań<sup>36</sup>. Połączenia między wierzchołkami mogą mieć charakter administracyjny (polecenia, obowiązujące standardy i procedury), ekonomiczny (transakcje materialne i/albo finansowe), operacyjny (wspólne działanie, wspólne podejmowanie decyzji, wykorzystywanie tych samych zasobów), kulturowy (podzielane normy i wartości, wspólnota szans i zagrożeń), informacyjny (dostępność informacji, wymiana i dzielenie się nimi)<sup>37</sup>. Wyróżnikiem

<sup>35</sup> P. Tyrała, *Skuteczne kierowanie i organizowanie. Menedżerskie przywództwo*, Rzeszów 2001, s. 77–102.

<sup>36</sup> J. Matejuk, *Zasadnicze cechy organizacji wirtualnej*, <http://www.wsz-pou.edu.pl/biuletyn>.

<sup>37</sup> Strategor, *Zarządzanie firmą*, Warszawa 1995, s. 392; P. Tyrała, *Kierowanie. Organizowanie. Zarządzanie: zarys prakseologii*, Toruń 2001, s. 128–135.

sieciowych zespołów reagowania kryzysowego, realizujących zadania o niepowtarzalnym i zmiennym charakterze, staje się ich elastyczność, rozumiana jako zdolność do adaptowania się do zmian zachodzących w dynamicznym, złożonym i niepewnym środowisku oddziaływania zagrożenia. Sieciowe zespoły reagowania kryzysowego są:

w stanie reagować inteligentnie na bodźce wskazujące na potrzebę zmian oraz organizować się (a następnie reorganizować) w struktury adaptujące się bez zewnętrznie narzuconego planu. Systemy samoorganizujące się mają umiejętność ciągłego reagowania na zmiany, które traktują jako siłę organizującą, a nie nieznosną przeszkodę<sup>38</sup>.

Tak widziana organizacja zespołów jest relatywnie bardziej elastyczna aniżeli organizacja tradycyjna, gdyż: 1) ułatwia bardzo szybkie gromadzenie zasobów materialnych i ludzkich, stosownych do zaistniałej zagrażającej sytuacji; 2) umożliwia bardziej precyzyjne odzwierciedlenie złożoności zagrażającej sytuacji, co związane jest ze specyficznymi umiejętnościami badania i testowania różnych aspektów zagrażającej sytuacji; 3) pozwala racjonalnie łączyć zasoby współpracujących ze sobą podmiotów, dokonywać podziału kompetencji na różnych pozycjach występujących w strukturach organizacyjnych zespołu reagowania realizujących wspólne przedsięwzięcia oraz implementowania sposobów działania.

**Ważnym warunkiem poprawiania skuteczności zarządzania kryzysowego** jest też stałe doskonalenie łańcuchów procesów przygotowawczych, realizacyjnych i usprawniających zarządzanie. Podejście procesowe do zarządzania kryzysowego stwarza możliwości elastycznego dostosowywania zasobów materialnych i ludzkich systemu do wymagań, z jednej strony stwarzanych przez rozwijające się zagrożenia, z drugiej – kreowanych przez społeczne oczekiwania. Koncentracja na procesach sprawia, że poprawia się podejście pracowników do wykonywanych czynności i realizowanych zadań, a także zwiększa ich samodzielność i odpowiedzialność. Budowanie procesu, poprzez składanie poszczególnych czynności i zadań w logiczny ciąg działań, uświadamia ludziom ich rolę i ich znaczenie w zespole, a to sprawia, że czują się odpowiedzialni za dobre wykonanie całej pracy. Rozumienie procesu pozwala na jego doskonalenie, gdyż umożliwia:

1) identyfikowanie realizowanych procesów w postaci map procesów, które obrazują wykonywane działania, zadania i czynności, pokazują funk-

---

<sup>38</sup> P. Płoszajski, *Organizacja przyszłości: wirtualny splot kontraktów*, [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości*, red. W. Grudzewski, I. Hejduk, Warszawa 2000, s. 40.

- cyjonalne obszary, przez które proces przebiega, wskazują na potrzebne zasoby i informacje na wejściu procesu i znajdujące się na jego wyjściu;
- 2) tworzenie systemu mierników i wskaźników służących ocenie efektywności i skuteczności procesu.

Skupianie się na procesach wymaga od zespołów pracowniczych<sup>39</sup>:

- 1) elastyczności i skoncentrowania uwagi na kluczowych kompetencjach, gdyż wiedza, doświadczenie, umiejętności zawodowe i inne elementy niematerialne stają się obecnie tym, co wyróżnia organizację i pracownika z otoczenia i pozwala na skuteczne działanie;
- 2) dostrzegania zmian, dziejących się tu i teraz i tych, które dopiero nastąpią, oraz dostosowania się do tych zmian;
- 3) gromadzenia wiedzy i zarządzania kapitałem intelektualnym, nie tylko ze względu na znaczenie samej wiedzy, ale również z powodu przemian, jakie zachodzą w otaczającej nas rzeczywistości, w której odpowiednie użycie czynników niematerialnych jest znacznie ważniejsze od posiadania i wykorzystania zasobów materialnych. Innymi słowy, kapitał intelektualny to suma wszystkiego, co każdy w systemie zarządzania kryzysowego wie, a co decyduje o sprawności działania w sytuacjach kryzysowych;
- 4) koncentrowania się na doskonaleniu realizowanych procesów.

Omówione wyżej czynniki sprzyjające rozwojowi funkcjonalnej skuteczności zarządzania kryzysowego, rozpatrywane w aspekcie sprawności działania, wymagają<sup>40</sup>:

- systematycznego uzyskania strategicznych informacji o zagrażających sytuacjach, ich otoczeniach i relacjach zachodzących między sytuacyjnymi elementami a otoczeniem oraz budowania o nich organizacyjnej wiedzy;
- ciągłego badania i odkrywania nowych problemów (szans, celów, ideałów i wartości ważnych dla rozwoju sfery bezpieczeństwa oraz zasad wykorzystania społecznych i materialnych zasobów) i formułowania ich w postaci dogodnej do rozwiązania;
- kreowania i wskazywania coraz efektywniejszych sposobów rozwiązywania problemów, wykorzystując zasadę kwestionowania panujących powszechnie poglądów oraz zasadę ewolucji struktur i zachowań;

<sup>39</sup> B. Nogalski, J. Rybnicki, *Zarządzanie portfelem kapitału intelektualnego*, [w:] *Kapitał intelektualny: dylematy i wyzwania*, red. A. Pocztoński, Nowy Sącz 2001, s. 83.

<sup>40</sup> M. Romanowska, *Rozwój analizy strategicznej przedsiębiorstwa*, „Organizacja i Kierowanie” 1993, nr 4, s. 53–54; K. Fabiańska, J. Rokita, *Rozwój przedsiębiorstwa. Procesy i strategie rozwoju*, t. 3, Katowice 1991, s. 50.

- formułowania odległych celów na podstawie informacji strategicznej i intuicyjnych przewidywaniach oraz określania strategii realizacji tych celów,
- przestrzegania zasady mobilizacji potencjału intelektualnego wokół problemów rozwoju oraz woli ustawicznej zmiany obszarów i sposobów działania systemów zarządzania i reagowania kryzysowego, zgodnie z powstającymi wizjami wymaganych jednostkowych i organizacyjnych kompetencji oraz przewidywanych zmian w otoczeniu.

Dzisiaj potrzebujemy ludzi potrafiących o zarządzaniu kryzysowym myśleć i działać kreatywnie, dostrzegać, formułować i rozwiązywać problemy bezpieczeństwa jednostkowego, lokalnego czy globalnego, a przez to podejmować wyzwania<sup>41</sup>:

- projektowania nowych rozwiązań doskonalących system zarządzania kryzysowego na podstawie metodologii cybernetyczno-systemowej, wzajemnej przyczynowości, dynamicznej złożoności, orientacji ekologicznej;
- tworzenia i wykorzystywania nowej wiedzy o zarządzaniu kryzysowym, w oparciu o procesy sieciowe i systemowe, uwzględniając możliwie szeroki kontekst społeczny, biorąc pod uwagę tło historyczne i społeczno-kulturowe naszego społeczeństwa.

Wdrażanie prorozwojowych sposobów myślenia pozwalających systematycznie usprawniać systemy zarządzania kryzysowego to czynnik znacząco przyczyniający się do uprawdopodobnienia ciągłości i skuteczności:

- kontroli nad różnorodnymi czynnikami pochodzenia naturalnego, gospodarczego i społecznego, oddziałującymi na ludzkie środowiska, których niekontrolowany rozwój zawsze prowadzi do kryzysu, a przez to minimalizację prawdopodobieństwa jego pojawienia się oraz kontroli nad samym kryzysem,
- podejmowania we właściwym czasie czynności sterujących rozwojem i przebiegiem procesów eskalujących sytuację kryzysową, w stronę rozwiązań umożliwiających ich opanowanie, wyciszenie, rozwiązanie,
- przezwyciężenia kryzysu i jego przetrwania z możliwie minimalnymi stratami oraz sprawnego niesienia pomocy wszystkim poszkodowanym,
- likwidacji skutków kryzysu,

---

<sup>41</sup> D. Bell, *The Coming of Post - Industrial Society*, New York 1976, s. 480–489.

- wypracowania skuteczniejszych strategii i taktyk działania antykryzysowego oraz tworzenia nowej infrastruktury mniej podatnej na różnego rodzaju kryzysy.

### 2.2.2. Idea systemowego ujęcia zarządzania kryzysowego

Podejście systemowe jest sposobem myślenia i działania, którego walorem jest możliwość łączenia wokół metodologii systemowej różnych aspektów funkcjonowania organizacji, instytucji, poszczególnych jednostek, zarówno tych działających w ramach zarządzania kryzysowego, jak i tych naruszających zasady bezpieczeństwa. Myślenie i działanie w kategoriach systemowych umożliwia nie tylko fotograficzny opis systemu, ale także pomaga dostrzec i zrozumieć współzależne formy aktywności w sferze bezpieczeństwa, realizowane przez instytucje, społeczeństwo i jednostki oraz dynamikę ich funkcjonowania.

W ujęciu systemowym, zarządzanie kryzysowe uważane jest za układ otwarty, kontaktujący się z otoczeniem za pomocą „wejść” i „wyjść”. W tym wypadku można mówić o dwóch wariantach tego podejścia. Wariant pierwszy, albo inaczej metoda „czarnej skrzynki”, koncentruje się na relacjach systemu z otoczeniem, pomijając znaczenie procesów wewnętrznych. Wariant drugi, zwany metodą „przezroczystej skrzynki”, analizuje wnętrze systemu i mechanizmy zachodzących w nim zmian, w oderwaniu od otoczenia. Podejścia te pozwalają zbadać i opisać:

- 1) usytuowanie systemu zarządzania kryzysowego na kolejnych administracyjnych poziomach i z perspektywy różnych organizacyjnych i społecznych wymiarów;
- 2) cele i granice systemu zarządzania wynikające z wzajemnych zależności pomiędzy bezpieczeństwem a społeczeństwem;
- 3) naturę zarządzania kryzysowego jako systemu otwartego funkcjonującego na różnych, wzajemnie zależnych i zintegrowanych poziomach, zarządzania złożonego z elementów i procesów umieszczonych w sieci wzajemnych i wielorakich połączeń;
- 4) zachowanie się systemu zarządzania podatnego na różnorakie wpływy i wywołwane tym zmiany w jego funkcjach, elementach składowych, interakcjach.

O podejściu systemowym stanowią menedżerskie działania, budujące obraz (model) systemu zarządzania kryzysowego, odzwierciedlający relacje i zależności występujące w jego wnętrzu i łączące go z otoczeniem, a także związane z zarządzaniem, problemy, idee, kompetencje, postawy

i zapatrywania ludzi. Generowanie wyczerpujących i wiarygodnych opisów czy reprezentatywnych modeli prezentujących w optyce systemowej analizowany układ zarządzania kryzysowego można uzyskać, wykorzystując różne perspektywy odniesienia, w obrębie których można poznać właściwości układu: budować jego specyficzne odwzorowania. Związki i zależności systemowe można prezentować w optykach<sup>42</sup>:

- **powiązania** – pomiędzy elementami systemu zarządzania kryzysowego a czynnikami generującymi zagrożenia;
- **funkcje** – stan funkcjonalnych struktur systemu zarządzania kryzysowego w określonym czasie, ukierunkowanych na zagrożenie;
- **zachowanie się** – czynności i procesy realizowane przez system zarządzania kryzysowego dla spełniania swoich funkcji.

**Optyka powiązania** pozwala nam spojrzeć na układ: zagrożenia–bezpieczeństwo jak gdyby „z lotu ptaka” i dokonać opisów systemu zarządzania kryzysowego w kontekstach: funkcji, zadań, procedur oraz pracownik/zespół pracowniczy. Umożliwia zdefiniowanie zależności i reguł wpływających na powiązania i wzajemne interakcje.

**Optyka funkcje** skupia się na tym, czym jest układ: system zarządzania kryzysowego – zagrożenia, w danym momencie. Spojrzenie to jest oglądem odzwierciedlającym sposób zorganizowania systemu zarządzania kryzysowego w aspekcie stojących przed nim zadań. Odzwierciedlenie to przedstawia:

- 1) występujące w systemie regularności i ogólne prawa;
- 2) zależności, zgodnie z którymi działanie jest realizowane. W wyniku otrzymujemy wizerunek systemu, przedstawiający jego stan w czasie obserwacji i analizy. W optyce tej opisowi poddajemy:
  - a) cele systemu,
  - b) zadania i funkcje, które system realizuje dla osiągnięcia celów,
  - c) procedury i czynności podejmowane dla realizacji funkcji i zadań,
  - d) sposób, w jaki te składowe są zorganizowane i połączone w całość dla ukonstytuowania struktury systemu zarządzania.

**Optyka zachowanie się** koncentruje się na tym, co system czyni w czasie, jakie modele postępowania przyjmuje dla osiągnięcia założonych celów. Spojrzenie takie ułatwia stworzenie dynamicznego wizerunku systemu, pomaga zrozumieć, jak zachowuje się on jako działający system, czy jak powinien się zachować. Wykorzystując optykę **zachowanie**

---

<sup>42</sup> B.H. Banathy, *Projektowanie systemów edukacji. Podróże w przyszłość*, Wrocław 1994, s. 43–44.

się, możliwe staje się określenie modelu działania, zrozumienie zachowania systemu jako dynamicznego tworzu:

- 1) jak odbiera, przedstawia/ocenia i przetwarza dane wejściowe;
- 2) przekształca dane wejściowe dla potrzeb systemu;
- 3) włącza się w działania służące osiągnięciu celów bezpieczeństwa i przekształca dane wejściowe w wyjściowe;
- 4) dokonuje poprawek i zmian, oraz jeśli istnieje taka potrzeba, jak sam się zmienia w oparciu o informacje pochodzące z wnętrza systemu i otoczenia.

### 2.2.3. Modelowe ujęcie systemu zarządzania kryzysowego

Ujęcie systemowe zarządzania kryzysowego pozwala na:

- 1) wydzielenie dwóch podstawowych jego podsystemów;
- 2) zdefiniowanie otoczenia systemu jako obiektów podlegających zarządzaniu kryzysowemu.

Podsystemy te to: (a) podsystem instytucji zarządzania i (b) podsystem narzędzi zarządzania. Elementami podsystemu instytucji zarządzania są wydzielone komórki centralnych i terenowych organów administracji publicznej: rządowej i samorządowej, kierownictwa organizacji gospodarczych, organizacji użyteczności publicznej i pozarządowych, a także dowództwa i kierownictwa jednostek wykonawczych, realizujących określone ratownicze procedury: jednostek ratowniczo-gaśniczych, służb ratowniczych (medycznych, technicznych, komunalnych, specjalistycznych) oraz straży i służb porządku publicznego (zob. rysunek 21).

Rysunek 21. Podsystem instytucji zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 2007, s. 65).

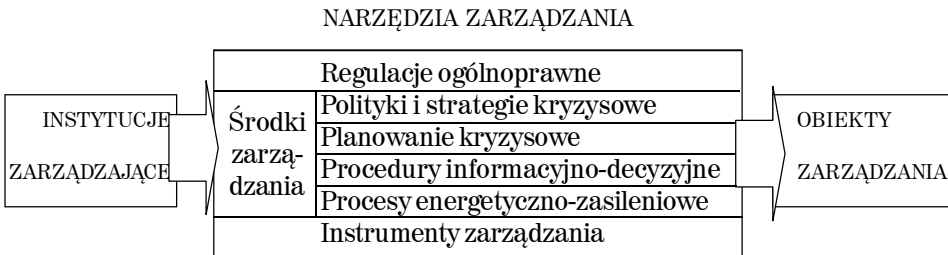
Zbiór narzędzi zarządzania w sytuacjach kryzysowych można pogrupować następująco:

**Pierwszą grupę** tworzą środki zarządzania, posiadające charakter organizacyjno-informacyjny, zapewniające funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego. Są to najczęściej: zasoby skodyfikowanej wiedzy organizacyjnej, źródła informacji i nabyte doświadczenia wraz z umiejętnościami, zbiory procedur podejmowania decyzji i wydawania poleceń oraz współdziałania i współpracy, a także związane z nimi strumienie meldunków i sprawozdań, jak również niezbędne do wykorzystania środków zarządzania – odpowiednie zasoby materiałowo-techniczne.

**Drugą grupę** tworzą instrumenty zarządzania, które pozwalają w sposób ciągły oddziaływać bezpośrednio lub pośrednio na obiekty zarządzania (uprawnienia i obowiązki wynikające z krajowych regulacji prawnych i prawa międzynarodowego, względnie porozumień i umów zawartych w zakresie zarządzania kryzysowego).

Narzędzia zarządzania zapewniają z jednej strony sprawną organizację podejmowanych działań i bezkolizyjne wewnętrzne funkcjonowanie systemu zarządzania z drugiej strony, służą sterującemu oddziaływaniu systemu zarządzania kryzysowego na obiekty zarządzania (zob. rysunek 22).

Rysunek 22. Podsystem narzędzi zarządzania kryzysowego

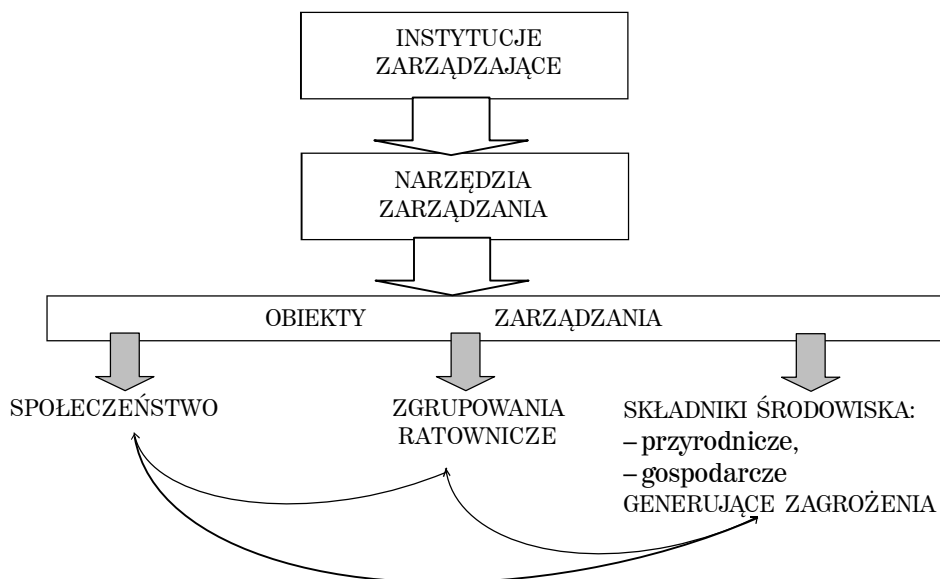


Źródło: opracowanie własne na podstawie: (B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, op. cit., s. 65).

Obiektami otoczenia podlegającymi zarządzaniu kryzysowemu, czyli obiektami zarządzania są: 1) społeczeństwo, 2) zgrupowania ratownicze, 3) elementy środowiska przyrodniczego i gospodarczego (zob. rysunek 23).



Rysunek 23. Obiekty otoczenia podlegające zarządzaniu kryzysowemu



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem, op. cit.*, s. 68).

**Pierwszym obiektem jest społeczeństwo** (pojedyncze osoby, rodziny, małe i wielkie grupy społeczne, system społeczny), charakteryzujące się niezwykle złożoną i nie do końca poznawalną strukturą. Podstawowe grupy informacji o ludności zamieszkałej na terenach objętych zarządzaniem kryzysowym przedstawia tabela 8. Stosunek człowieka do problemów zagrożeń uderzających w jednostkowe i zbiorowe bezpieczeństwo kształtowany jest głównie przez:

- a) wartości kulturowe i związane z nimi normy moralne;
- b) idee społeczno-polityczne i poglądy ideologiczne;
- c) posiadany system wiedzy i możliwości jego wykorzystania.

**Drugim obiektem są zgrupowania ratownicze** obejmujące siły i środki reagowania kryzysowego:

- 1) jednostki ratowniczo-gaśnicze straży pożarnej,
- 2) jednostki ratownictwa medycznego pogotowia ratunkowego,
- 3) jednostki ratownictwa technicznego służb profesjonalnych i komunalnych,

Tabela 8. Przykładowy zestaw informacji charakteryzujących społeczeństwo i warunki jego bytowania

Grupa zasadnicza	Podgrupa
Dane demograficzne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ogólna liczba ludności (podział wg wieku, płci wykształcenia),</li> <li>• Liczba i struktura ludności mieszkająca na terenach zagrożonych (np. powodziami, skażeniem chemicznym),</li> <li>• Stopień zorganizowania społecznego,</li> <li>• Nieformalni liderzy,</li> <li>• Sezonowe migracje ludności,</li> <li>• Zjawiska patologii społecznej.</li> </ul>
Dane o infrastrukturze społecznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wiedza, kwalifikacje oraz umiejętności którymi dysponuje społeczeństwo,</li> <li>• Specjalistyczne systemy (informacyjne, monitorujące, łączności) będące w społecznej dyspozycji,</li> <li>• Zespoły wolontariuszy działających dla dobra ogółu.</li> </ul>

Źródło: B. Kosowski, *Charakterystyka powiatu dla potrzeb zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, cz. 2, Częstochowa 2002, s. 27–35.

4) jednostki ratownictwa specjalistycznego, np. ekologiczne, chemiczne<sup>43</sup>.

Podmioty ratownicze Państwowej Straży Pożarnej (PSP)<sup>44</sup> przeznaczone są do walki:

- a) z pożarami,
- b) z klęskami żywiołowymi (powodzie, huragany, zjawiska tektoniczne i inne).

A także do działania w zakresie ratownictwa:

- a) technicznego,
- d) chemicznego i ekologicznego,
- c) medycznego.

Wspomagane są one przez jednostki ochrony przeciwpożarowej (OSP) i inne służby, inspekcje, straże i instytucje, o których mowa w art. 2, pkt 4 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>45</sup>, a mianowicie:

- formacje obrony cywilnej,

<sup>43</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, *op. cit.*, s. 235.

<sup>44</sup> Rozporządzenie MSWiA z 8 kwietnia 1999 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej PSP (Dz.U. Nr 38, poz. 375).

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 2, pkt 4 (Dz.U. Nr 81, poz. 351, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 89, poz. 414 z 1996 r. Nr 106, poz. 496 z 1997 r. Nr 111, poz. 725 i Nr 121, poz. 770 oraz Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 162, poz. 1126).

- stacje zawodowego ratownictwa,
- szpitale, szpitalne oddziały ratownicze, placówki pogotowia ratunkowego,
- służby ratownictwa komunalnego (budowlanego, energetycznego, gazowego, wodno-kanalizacyjnego, drogowego itp.),
- etatowe struktury ratownictwa specjalistycznego (górniczego, morskiego, kolejowego, wysokogórskiego),
- etatowe struktury systemu wykrywania zagrożeń i alarmowania,
- wydzielone siły policji, policje lokalne, straże miejskie,
- specjaliści w sprawach ratownictwa i inne podmioty, włączeni do systemu w drodze umowy cywilnoprawnej.

Zgrupowanie ratownicze na potrzeby działania ratowniczego przyjmuje następujące struktury: **rota** – dwuosobowy zespół ratowników; **zastęp** – pododdział od trzech do sześciu ratowników; **sekcja** – pododdział od siedmiu do dwunastu ratowników; **pluton** – pododdział od trzynastu do dwudziestu pięciu ratowników; **kompania** – pododdział w sile czterech plutonów lub pięciu sekcji; **batalion** – oddział w sile od trzech do pięciu kompanii; **brygada** – związek pododdziałów i oddziałów oraz specjalistyczne grupy ratownicze – pododdziały liczące od trzech do dwudziestu siedmiu ratowników, w tym dowódca. Obejmuje także ekspertów z dziedziny analizowania i prognozowania zagrożeń oraz specjalistów z zakresu prowadzenia i zabezpieczenia działań ratowniczych<sup>46</sup>.

**Trzeci obiekt otoczenia podlegający zarządzaniu kryzysowemu to składniki środowiska:** przyrodnicze i gospodarcze, mogące generować zagrożenia (zob. tabela 9). Wśród elementów środowiska przyrodniczego można wskazać między innymi: stan zanieczyszczenia powierzchni ziemi i środowiska wodnego, regulację rzek, zabudowę ich naturalnych terenów zalewowych, stan lasów, parków, skwerów, ilości ścieków nieoczyszczonych odprowadzanych bezpośrednio do rzek i gleby, nielegalne gromadzenie odpadów: „dzikie wysypiska śmieci”, wzrost zanieczyszczeń generowany działalnością gospodarczą. Elementy środowiska gospodarczego to, między innymi, obiekty infrastruktury przemysłowej, kulturalnej i komunalnej, takie jak: zakłady przemysłowe, obiekty handlowo-usługowe, instytucje edukacyjne i kulturalne, sieci przesyłowe, np. elektro-energetyczne, zakłady i magazyny przechowujące środki toksyczne, ujęcia wody pitnej i sieci wodno-kanalizacyjne, drogi, mosty, dworce kolejowe i porty

<sup>46</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczególnych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, z dnia 29 grudnia 1999 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 1311).

lotnicze, węzły telekomunikacyjne, zbiorniki i instalacje z materiałami niebezpiecznymi.

Tabela 9. Przykładowy zestaw informacji charakteryzujących środowisko i związane z nim zagrożenia

Grupa zasadnicza	Podgrupa
Infrastruktura techniczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Drogowy układ komunikacyjny: rodzaj dróg, stan techniczny, przepustowość, natężenie ruchu, newralgiczne punkty: mosty, zwężenia, odcinki niebezpieczne, inne</li> <li>• Kolejowy układ komunikacyjny (torowiska, węzły, dworce, bocznice, magazyny materiałów niebezpiecznych)</li> <li>• Rozmieszczenie linii i urządzeń przesyłowych: energetycznych, gazowych, ciepłowniczych, wodociągowych i kanalizacyjnych, produktów ropopochodnych</li> <li>• Systemy alarmowania i ostrzegania</li> </ul>
Rozmieszczenie materiałów niebezpiecznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bardzo toksyczne, toksyczne, utleniające, wybuchowe, łatwo palne, promieniotwórcze</li> </ul>
Dane dotyczące rolnictwa i hodowli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rodzaj upraw, ilość i rodzaj pogłowia zwierząt, zalesienie</li> </ul>
Opis terenów zurbanizowanych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opis palności obiektów terenowych, odporność na wstrząsy: naturalne i indukowane</li> </ul>
Dane topograficzne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rzeźba terenu, pokrycie terenu, sezonowe zmiany właściwości terenu, tereny zalewowe, lokalne składowiska odpadów komunalnych</li> </ul>
Układ hydrograficzny	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Granice zlewni, działy wodne, układ cieków wodnych, zbiorniki wodne, urządzenia hydrotechniczne</li> </ul>

Źródło: B. Kosowski, *Charakterystyka powiatu dla potrzeb zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 27–35.

## 2.2.4. Podstawowe zadania systemu zarządzania kryzysowego

Podstawowe zadania systemu zarządzania kryzysowego, które muszą być wypełniane na każdym szczeblu administracji rządowej i samorządowej, realizowane są w fazach:

- 1) zapobiegania,
- 2) przygotowania,
- 3) reagowania,
- 4) odbudowy.

**W fazie zapobiegania** system podejmuje działania, które redukcją lub eliminują prawdopodobieństwo wystąpienia awarii technicznej, klęski żywiołowej albo w znacznym stopniu ograniczają ich skutki, poprzez:

- 1) gromadzenie i przetwarzanie danych pozwalających na rozpoznanie, lokalizację i ocenę źródeł zagrożeń;
- 2) zapobieganie powstawaniu i rozpowszechnianiu się zagrożeń w odniesieniu do administrowanego obszaru, poprzez podejmowanie działań zapobiegawczych i profilaktycznych.

**W fazie przygotowania** system podejmuje działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania na czas wystąpienia awarii czy klęski żywiołowej, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania.

**W fazie reagowania** system podejmuje działania polegające na zahamowaniu rozwoju występujących zagrożeń, dostarczeniu pomocy poszkodowanym oraz ograniczeniu strat i zniszczeń, poprzez koordynowanie działań ratowniczych i porządkowo-ochronnych, głównie: a) izolację zagrożonego terenu, b) poszukiwanie poszkodowanych, wyносzenie ich ze sfery zagrożonej oraz udzielanie im pierwszej pomocy, c) utrzymywanie porządku i ochronę mienia podczas prowadzenia akcji ratowniczej, d) ewakuowanie ludności z terenów uznanych za niebezpieczne oraz zapewnienie im podstawowych warunków bytowych.

W fazie odbudowy system podejmuje działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania, inicjuje działania przywracające funkcjonowanie uszkodzonych/zniszczonych, niezbędnych urządzeń użyteczności publicznej oraz odbudowę zapasów służb ratowniczych, a także odtworzenie kluczowej dla funkcjonowania państwa infrastruktury telekomunikacyjnej, energetycznej, paliwowej, transportowej i dostarczania wody.

### 2.2.5. Pytania i polecenia

1. Jakie wymagania formułowane są przez społeczeństwo pod adresem współczesnego systemu zarządzania kryzysowego?
2. Czego dotyczą usprawniające zalecenia związane z funkcjonalnym rozwojem zarządzania kryzysowego?
3. Jak można przedstawić priorytety rozwoju zarządzania wiedzą jako czynnika skuteczności zarządzania kryzysowego?
4. Jakie są podstawowe etapy pozyskiwania, transformowania i wykorzystania wiedzy w zarządzaniu kryzysowym?

5. Dlaczego uważa się, że efektywne przywództwo to ważny czynnik skutecznego zarządzania kryzysowego?
6. Jaka jest idea i znaczenie tworzenia sieciowej organizacji zarządzania kryzysowego?
7. Dlaczego ważne jest stałe doskonalenie łańcuchów procesów przygotowawczych i realizacyjnych zarządzania kryzysowego?
8. Na czym polega systemowe podejście do analizowania i doskonalenia zarządzania kryzysowego?
9. Jakie analityczne optyki wykorzystać można dla analizy związków i zależności w systemie zarządzania kryzysowego?
10. Co to jest podsystem instytucji zarządzania kryzysowego?
11. Opisz dwie podstawowe grupy narzędzi systemu zarządzania kryzysowego.
12. Według jakich kryteriów można klasyfikować i opisywać obiekty otoczenia podlegające zarządzaniu kryzysowemu?
13. Przedstaw podstawowe zadania systemu zarządzania kryzysowego.

## **2.3. Zarządzanie kryzysowe w strukturze administracji publicznej**

---

### **Zagadnienia szczegółowe:**

- omówienie celów i zadań administracji publicznej w sferze zapewnienia ludności bezpieczeństwa;
  - prezentacja idei systemowego ujęcia zarządzania kryzysowego;
  - przedstawienie administracji rządowej w systemie zarządzania kryzysowego;
  - ukazanie administracji lokalnej w systemie zarządzania kryzysowego:
    - województwo w systemie zarządzania kryzysowego,
    - powiat w systemie zarządzania kryzysowego,
    - gmina w systemie zarządzania kryzysowego.
- 

### **Cele podrozdziału:**

- zapoznanie z elementami wiedzy o organizacji zarządzania kryzysowego na kolejnych szczeblach administracji,
  - przedstawienie struktur i omówienie zadań zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym,
  - zainspirowanie do pogłębiania wiedzy o zarządzaniu kryzysowym realizowanym w administracji publicznej.
- 

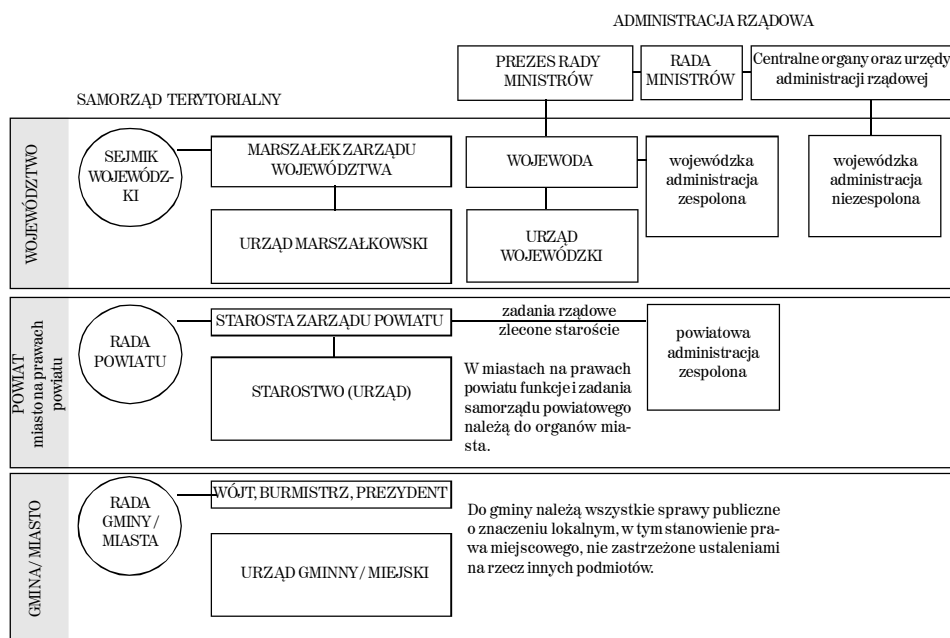
### **Po przestudiowaniu podrozdziału powinienś:**

- przedstawić oraz wyjaśnić ideę i organizację zarządzania kryzysowego w administracji publicznej,
  - poznać i umieć scharakteryzować zadania zarządzania kryzysowego w administracji publicznej,
  - wyrobić sobie aktywne podejście do systematycznego badania i doskonalenia zarządzania kryzysowego w administracji publicznej.
-

## 2.3. Zarządzanie kryzysowe w strukturze administracji publicznej

Zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludności, dóbr materialnych oraz nienaruszalności środowiska, czy też problem przetrwania jednostkowego, społecznego, organizacyjnego, widziany w perspektywie danego obszaru, w określonym przedziale czasu, z zachowaniem określonych standardów wpływających np. z szacunku dla istoty ludzkiej, występuje przede wszystkim w sytuacjach kryzysowych. Jest to jedno z najważniejszych do zrealizowania zadań stojących przed centralnymi i terenowymi organami administracji rządowej i samorządowej. W Polsce zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego realizują następujące podmioty (zob. rysunek 24):

Rysunek 24. Struktura władzy rządowej i samorządowej w Polsce



Źródło: [www.silesia-region.pl](http://www.silesia-region.pl) (dn. 15.02.2009 r.).



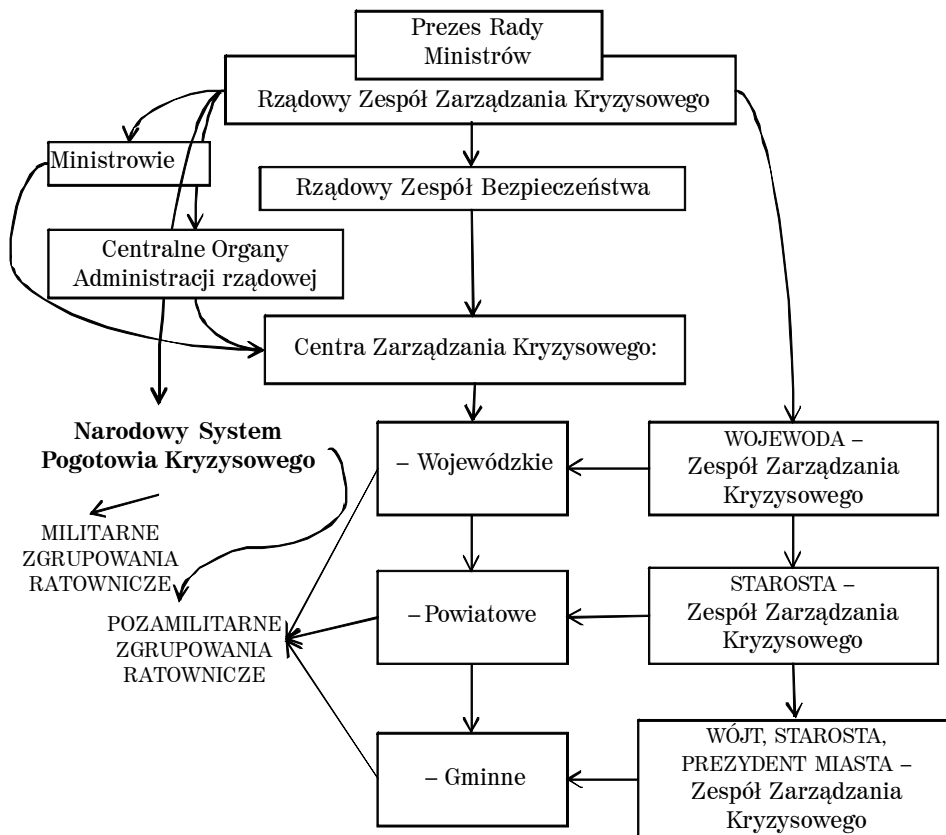
- 1) administracja publiczna – organy państwowe o charakterze ogólnym:
  - a) szczebel centralny – Prezydent RP, Premier i Rada Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
  - b) szczebel województwa – wojewoda i urząd wojewódzki, marszałek zarządu województwa i urząd marszałkowski,
  - c) szczebel powiatu – starosta zarządu powiatu i starostwo,
  - d) szczebel gminy – wójt/burmistrz/prezydent miasta i urząd gminy/miasta;
- 2) wyspecjalizowane organy państwowe podległe MSWiA:
  - a) Policja,
  - b) Straż Graniczna,
  - c) Biuro Ochrony Rządu,
  - d) Państwowa Straż Pożarna;
- 3) wyspecjalizowane organy państwowe podległe Prezesowi Rady Ministrów (cywilne służby specjalne):
  - a) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
  - b) Agencja Wywiadu,
  - c) Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- 4) wyspecjalizowane organy państwowe podległe innym centralnym organom administracji państwowej:
  - a) Służba Kontrwywiadu Wojskowego,
  - b) Służba Wywiadu Wojskowego,
  - c) Żandarmeria Wojskowa,
  - d) Służba Celna,
  - e) Służba Więzienna,
  - f) Inspekcja Kontroli Skarbowej,
  - g) Straż Ochrony Kolei,
  - h) Straż Leśna,
  - i) Państwowa Straż Rybacka,
  - j) Państwowa Straż Łowiecka,
  - k) Straż parków,
  - l) Służba Ochrony Zabytków,
  - ł) Inspekcja Transportu Drogowego;
- 5) organy kontroli i inspekcje:
  - a) Inspekcja Ochrony Środowiska,
  - b) Inspekcja Sanitarna,
  - c) Inspekcja Handlowa,
  - d) Inspekcja Farmaceutyczna,
  - e) Państwowa Inspekcja Pracy,
  - f) Inspekcja Weterynaryjna;

- 6) samorządowe formacje porządkowe – strażę gminne/miejskie;
- 7) prywatne jednostki bezpieczeństwa i porządku publicznego:
  - a) firmy ochrony osób i mienia,
  - b) firmy detektywistyczne.

Sprawność funkcjonowania wymienionych jednostek wiąże się ze zorganizowaniem spójnego systemu przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom spowodowanym przez siły przyrody i rozwój cywilizacyjny. Takie sytuacje są wyzwaniem dla systemów zarządzania kryzysowego funkcjonujących w ramach administracji publicznej różnych szczebli, instytucji gospodarczych i instytucji użyteczności publicznej, które przygotowują organizacje i społeczności lokalne i ponadlokalne do działania w sytuacjach, kiedy ich byt, ich przetrwanie może być czy jest zagrożone oraz wymienionych podmiotów reagujących w sytuacjach kryzysowych. W tym systemie powinny funkcjonować elementy prewencji i profilaktyki, przyjęte być rozwiązania organizacyjne i operacyjne oraz logistyczne, umożliwiające szybkie reagowanie na zaistniałe zagrożenia i chroniące ludzi oraz środowisko. System ten powinien także umożliwić efektywną koordynację działań ratowniczych prowadzonych przez profesjonalne służby oraz likwidację skutków zagrożeń, aż do przywrócenia stanu pierwotnego.

System zarządzania kryzysowego (zob. rysunek 25), jako system ochrony ludności, przede wszystkim niezbędny jest w sytuacjach wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań ze strony administracji publicznej. Tworzony jest przez władze publiczne wszystkich szczebli. W jego skład wchodzi wyspecjalizowane instytucje sektora publicznego i prywatnego oraz obywatele, po to żeby realizując programy zapobiegawczo-przygotowawcze, skutecznie przeciwdziałać wszelkim kategoriom zagrożeń niebezpiecznych dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury, a w razie wystąpienia kryzysu tak reagować, ażeby kontrolować jego przebieg w sposób zapewniający poszkodowanym pomoc i minimalizowanie strat oraz odbudowę struktur społecznych po kryzysie. Kompleksowy system zarządzania kryzysowego obejmuje, z jednej strony, wszystkie poziomy zarządzania związane z podziałem administracyjnym kraju: centralny, wojewódzki, powiatowy, gminny oraz sektory publiczny i prywatny, a także ogół ludności, a z drugiej, wszystkie rodzaje zagrożeń wywołujące kryzysy: naturalne, techniczne i wojenne.

Rysunek 25. Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590]).

### 2.3.1. Zapewnienie ludności bezpieczeństwa jako zadanie administracji publicznej

W Polsce rozwijany jest system zarządzania kryzysowego. Jego zasadniczym celem jest stałe utrzymywanie pożądanego społecznie poziomu bezpieczeństwa powszechnego, w obszarze obejmującym zarówno ochronę życia i zdrowia obywateli, jak również ochronę infrastruktury krytycznej, a w sytuacji kryzysowej zagwarantowanie zagrożonej ludności możliwie szybkiego powrotu do tego poziomu. Dla osiągnięcia przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań

w sytuacjach kryzysowych, przede wszystkim potrzebny jest realizowany przez administrację publiczną całokształt przedsięwzięć planistycznych zdefiniowanych jako planowanie cywilne. To ważny element systemu zarządzania kryzysowego, gdyż proces gromadzenia i przetwarzania informacji o siłach i środkach niezbędnych do przeciwdziałania i usuwania skutków zagrożeń, stanowi istotne narzędzie przygotowywania organów administracji publicznej do działań w sytuacjach kryzysowych.

Planowanie cywilne, w myśl art. 3, pkt a, Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, to<sup>47</sup>:

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 sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru.

Planowanie to musi także przewidywać wsparcie dla (art. 3, pkt b):

Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Podstawowe zadania z zakresu planowania cywilnego spoczywające na organach administracji publicznej określa art. 4 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym i obejmują<sup>48</sup>:

Zadania z zakresu planowania cywilnego (art. 4, pkt 1):

- 1) gromadzenie i przetwarzanie informacji o możliwych do użycia siłach i środkach w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny,
- 2) opracowywanie procedur postępowania na wypadek zagrożeń,
- 3) przygotowywanie planów reagowania kryzysowego.

Powyższe zadania powinny równocześnie uwzględniać (art. 4, pkt 2):

- 1) zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej,
- 2) zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru,
- 3) racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny,

<sup>47</sup> Art. 3 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).

<sup>48</sup> *Ibidem*, art. 4.

4) warunki do przetrwania ludzi w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny.

**Następstwem planowania cywilnego jest gotowość cywilna.** Jest to wyrażenie stosowane w strukturach NATO (Civil Preparedness), którego używa się w dokumentach dla określenia stanu zdolności sektora cywilnego (niemilitarnego) w zakresie sprostania warunkom zagrożeń czasu pokoju i wojny. Gotowość cywilna oznacza stan zorganizowania społeczeństwa (państwa), jego determinację (wolę) i możliwości (środki i umiejętności), pozwalające na podjęcie w określonym czasie, miejscu i zakresie, zorganizowanego, adekwatnego do sytuacji i efektywnego działania zgodnie z przygotowanymi planami lub improwizacji stosownie do zadań wynikających z rzeczywistego zagrożenia<sup>49</sup>. Celem gotowości cywilnej jest zapewnienie spokojnego i zrównoważonego rozwoju (akceptowanego poziomu bezpieczeństwa) poprzez przygotowanie i utrzymanie wiarygodnych i adekwatnych do zagrożeń zdolności reagowania w przypadku wystąpienia klęski, katastrofy i/lub innego zdarzenia powodującego lub mogącego spowodować sytuację kryzysową. Wymaga to od administracji publicznej: 1) skutecznego administrowania w sytuacji wykraczającej poza granicę akceptowanego poziomu bezpieczeństwa; 2) wdrażania i utrzymywania zdolności reagowania; 3) zagwarantowania realizacji procesów społecznych i gospodarczych w sytuacji zagrożenia na akceptowanym poziomie; 4) zabezpieczenia racjonalnej i terminowej pomocy ofiarom klęsk i katastrof; 5) zapewnienia wsparcia sektora cywilnego dla wysiłków militarnych i obrony cywilnej podczas działań zbrojnych; 6) racjonalnego wykorzystania zasobów ludzkich, finansowych i materiałowych. Działania powinny mieć charakter zorganizowany w układzie funkcjonalnym i terytorialnym na wszystkich szczeblach władzy, odpowiednio do zaistniałej sytuacji. Gotowość cywilna jest budowana wyłącznie dla sprostania sytuacjom wykraczającym ponad akceptowany poziom bezpieczeństwa. Rutynowymi sprawami zajmują się służby dyżurne<sup>50</sup>.

### 2.3.2. Administracja rządowa w systemie zarządzania kryzysowego

Administrację rządową tworzą organy, urzędy oraz podmioty publiczne powołane do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej na mocy konstytucji i ustaw. Łącznie tworzą one aparat wykonujący zadania

<sup>49</sup> Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Planowanie cywilne, <http://wzk.poznan.uw.gov.pl> (dn. 25.03.2009 r.).

<sup>50</sup> *Ibidem*.

administracji rządowej. Administracja rządowa składa się z organów naczelnych i centralnych. **Organy naczelne** to przede wszystkim Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie i szefowie komitetów wchodzący w skład Rady Ministrów, obsługiwani przez urzędy, zwane ministerstwami. Organy naczelne powoływane są przez Prezydenta RP lub przez Sejm, a ich właściwość obejmuje terytorium całego państwa<sup>51</sup>. **Organy centralne** to organy jednoosobowe noszące najczęściej nazwy: prezes, przewodniczący, szef, główny inspektor, kierownik, dyrektor generalny, dyrektor. Przepisy prawa określają je jako centralne organy administracji rządowej podległe bezpośrednio organom naczelnym i przez nie nadzorowane, których właściwość obejmuje teren całego państwa. Obsługiwane są przez urzędy, a ich podstawowym zadaniem jest wykonywanie prawa<sup>52</sup>. Organ centralny może wykonywać zadania organu-ministra, np. Szef Obrony Cywilnej Kraju (wykonuje zadania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Komendanta Głównego Straży Pożarnej), Szef Służby Celnej (wykonuje zadania ministra finansów), Główny Inspektor Dozoru Jądrowego (zadania prezesa Polskiej Agencji Atomistyki). Służby wykonujące zadania takich organów mają najczęściej status administracji niespełnionej, a ich jednostki terenowe – status samodzielnego organu administracji rządowej (np. naczelnik urzędu skarbowego). Występują też przypadki polegające na usytuowaniu organu centralnego w strukturach ministerstwa, np. Prokuratura Krajowa w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Na terytorium kraju, konstytucyjnym podmiotem odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Rada Ministrów<sup>53</sup>. Ma uprawnienia w zakresie zarządzania kryzysowego<sup>54</sup>, a także ustawowe kompetencje zapobiegania skutkom katastrof naturalnych i/lub awarii technicznych, mającej znamiona klęski żywiołowej, poprzez wprowadzanie na terytorium kraju lub jego części stanu klęski żywiołowej<sup>55</sup>. W przypadkach nagłych za zarządzanie kryzysowe odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych będą podlegały rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów.

---

<sup>51</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://www.kprm.gov.pl/s.php?id=1316> (dn. 23.02.2009 r.).

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483), art. 146.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558).

Przy Radzie Ministrów funkcjonuje jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego, **Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego**. W jego skład wchodzi ministrowie odpowiadający za strategiczne i wrażliwe na występowanie zagrożeń dziedziny życia społecznego i gospodarczego, szefowie służb specjalnych oraz inne podmioty. W skład zespołu będą wchodzi ministrowie odpowiedzialni za: administrację publiczną, budownictwo, gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową, finanse publiczne, gospodarkę, informatyzację, łączność, środowisko, transport i zdrowie. Do rządowego zespołu będą również wchodzi szefowie administracji zespolonej i niezespolonej oraz kierownicy urzędów centralnych. Zaliczyć do nich można: głównego geodetę kraju, głównego inspektora sanitarnego, głównego lekarza weterynarii, komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej, komendanta głównego Policji, komendanta głównego Straży Granicznej, prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szefa Agencji Wywiadu, szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, szefa Służby Wywiadu Wojskowego. Dodatkowo Prezydent RP może skierować do prac zespołu, na prawach członka, szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela. Przewodniczący w ramach swoich kompetencji może zapraszać do udziału w posiedzeniach zespołu na prawach członka także inne osoby.

Zadania Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego precyzuje art. 9 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w którym czytamy:

1. Do zadań Zespołu należy:

- 1) przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;
- 2) doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;
- 3) opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym;
- 4) opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru;
- 5) opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów krajowego planu reagowania kryzysowego;
- 6) opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów krajowego i wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej;

- 7) opiniowanie projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów dotyczących wykazu przedsięwzięć NSPK<sup>56</sup>;
  - 8) opiniowanie projektów decyzji Rady Ministrów dotyczących wprowadzania przedsięwzięć z wykazu przedsięwzięć NSPK;
  - 9) organizowanie współdziałania ze związkami ochotniczych straży pożarnych w sytuacjach kryzysowych.
2. Zespół realizuje, do czasu wprowadzenia stanu wojennego i uruchomienia systemu kierowania obroną państwa, zadania wynikające 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 dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>57</sup>.

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego składa się z szefa, dwóch zastępców: stałego i czasowego oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym<sup>58</sup> (zob. rysunek 26). Działa na podstawie planów pracy zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji. Dokumentami działań i prac zespołów są: 1) roczne plany pracy; 2) plany reagowania kryzysowego; 3) plany ćwiczeń; 4) protokoły posiedzeń grup roboczych o charakterze stałym i czasowym; 5) raporty bieżące i okresowe; 6) karty zdarzeń, w przypadku uruchomienia grup roboczych o charakterze czasowym; 7) raporty odbudowy.

W skład grupy roboczej o charakterze stałym wchodzi osoby powołane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Ministra Obrony Narodowej oraz ministrów właściwych do spraw: zagranicznych, administracji publicznej, zdrowia, zabezpieczenia społecznego, środowiska, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, oświaty i wychowania, gospodarki wodnej, finansów publicznych, Skarbu Państwa,

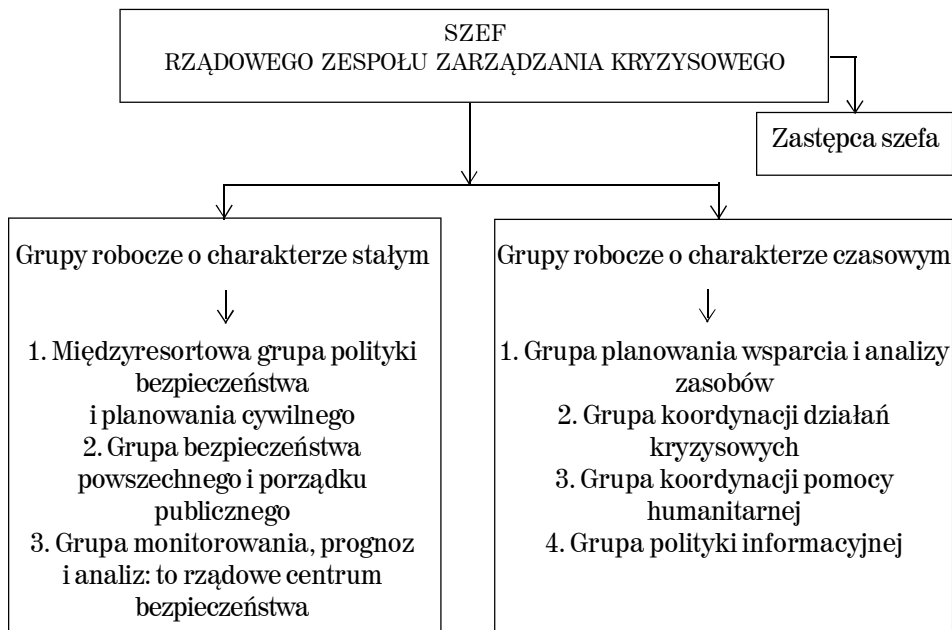
<sup>56</sup> Narodowy System Pogotowia Kryzysowego to organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej realizujące zadania i procedury mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558).

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416).

<sup>58</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. (Dz.U. z 17 grudnia 2002 r., Nr 215, poz. 1818) w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.



Rysunek 26. Uproszczony schemat struktury rządowego zespołu zarządzania kryzysowego i usytuowania rządowego centrum bezpieczeństwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818) z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania).

rolnictwa, gospodarki, gospodarki morskiej, łączności oraz transportu, spośród sekretarzy i podsekretarzy stanu w urzędach obsługujących tych ministrów.

W skład grupy roboczej o charakterze czasowym wchodzi osoby powołane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Głównego Dyrektora Transportu Drogowego, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Głównego Lekarza Weterynarii, Głównego Geodetę Kraju, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Głównego Inspek-

tora Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz osoby wyznaczone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, spośród osób zatrudnionych w urzędzie obsługującym tego ministra, w jednostkach organizacyjnych przez niego nadzorowanych oraz w urzędach obsługujących organy podległe temu ministrowi.

Na szczeblu centralnym utworzono, posiadające ponadresortową strukturę, **Rządowe Centrum Bezpieczeństwa** (art. 10 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym), podległe prezesowi Rady Ministrów, które zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Zespołu w sprawach zarządzania kryzysowego (art. 11). Misją i głównym celem centrum jest:

- 1) dokonywanie systematycznej analizy wszelkich sygnałów o niebezpieczeństwie,
- 2) badanie potencjalnych i monitorowanie rzeczywistych zagrożeń, na podstawie danych uzyskiwanych ze wszystkich możliwych „ośrodków kryzysowych” funkcjonujących w ramach administracji publicznej oraz w oparciu o dane uzyskiwane od partnerów międzynarodowych, głównie z NATO i z Komisji Europejskiej,
- 3) zoptymalizowanie i ujednoczenie postrzegania zagrożeń przez poszczególne resorty, a tym samym efektywniejsze wykonywanie zadań w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi,
- 4) opracowanie propozycji optymalnych rozwiązań pojawiających się sytuacji kryzysowych.

Centrum uruchamia procedury związane z zarządzaniem kryzysowym na poziomie krajowym oraz zajmuje się planowaniem cywilnym. Centrum współpracuje ze strukturami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej. Podstawowe jednostki w tym systemie znajdują się w gminie, a następnie w starostwach i w województwach.

W związku z powyższym do zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (art. 10, pkt 2 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym) należy:

- 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, o których mowa w art. 25, ust. 3,
  - g) planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) monitorowanie potencjalnych zagrożeń;
  - 3) przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym;
  - 4) przygotowywanie projektów opinii i stanowisk Zespołu;
  - 5) przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac Zespołu;
  - 6) współpraca z komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych;
  - 7) organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych;
  - 8) zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego;
  - 9) realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;
  - 10) realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
  - 11) realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym opracowywanie i aktualizacja krajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej oraz przedkładanie Zespołowi wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej, a także współpraca jako krajowy punkt kontaktowy z instytucjami Unii Europejskiej i krajami członkowskimi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej;
  - 12) przygotowywanie projektów decyzji Rady Ministrów dotyczących wprowadzenia przedsięwzięć z wykazu przedsięwzięć NSPK;
  - 13) przygotowywanie projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów dotyczących wykazu przedsięwzięć NSPK.

Rada Ministrów lub Prezes Rady Ministrów mogą zlecić Centrum dodatkowe zadania związane z zarządzaniem kryzysowym.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest instrumentem służącym osiągnięciu przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych. Odpowiedzialne będzie za całokształt przedsięwzięć planistycznych zdefiniowanych w ustawie jako „planowanie cywilne”, w tym tworzenie krajowego planu reagowania

kryzysowego oraz za koordynację działań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym opracowanie i aktualizowanie Krajowego Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ma przyczynić się do usprawnienia obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego. Należy spodziewać się także poprawy jakości współpracy ze strukturami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie zarządzania kryzysowego, planowania cywilnego i ochrony infrastruktury krytycznej<sup>59</sup>.

**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji** to naczelny organ administracji państwowej realizujący politykę państwa między innymi w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Odpowiedzialnym za działania w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, który kieruje działami administracji rządowej: administracją publiczną, informatyzacją, sprawami wewnętrznymi, wyznaniem religijnymi oraz mniejszościami narodowymi i etnicznymi<sup>60</sup>. Do zadań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji należy (art. 1 Ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>61</sup>) inicjowanie i realizacja polityki oraz zapewnienie koordynacji działań w dziedzinach:

- 1) ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 2) ochrony granicy państwa oraz ochrony przeciwpożarowej;
- 3) administracji publicznej;
- 4) stosunków państwa z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wykonuje określone w ustawie i w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa oraz uprawnienia w stosunku do terenowych organów rządowej administracji ogólnej oraz organów samorządu terytorialnego. Do szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 3 Ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) należą między innymi:

<sup>59</sup> *Powstaje zintegrowany system zarządzania w sytuacji kryzysowej*, <http://www.mswia.gov.pl/porta1.php?serwis=pl&dzial=2&id=5992&search=19323>, publikacja z 2 sierpnia 2008 r.

<sup>60</sup> Na podstawie: § 1, ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. Nr 216, poz. 1604).

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 491).

- 1) sprawy związane z inicjowaniem polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego,
- 2) nadzór nad działalnością Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Obrony Cywilnej – w zakresie ustalonym odrębnymi ustawami,
- 3) sprawy z zakresu kontroli ruchu granicznego, wjazdu, przejazdu, wyjazdu i pobytu cudzoziemców,
- 4) koordynacja działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu,
- 5) sprawy z zakresu organizacji i planowania cywilnej ochrony ludności, mienia i środowiska w okresie pokoju i wojny,
- 6) ogólna koordynacja działań w zakresie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej,
- 7) inicjowanie oraz doskonalenie organizacji i metod działania administracji publicznej,
- 8) wspieranie działalności naukowej i społecznej, podejmowanej zwłaszcza na rzecz przeciwdziałania przestępczości i zjawiskom kryminogennym<sup>62</sup>.

Organem pomocniczym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym jest Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>63</sup>. W skład Zespołu wchodzi:

- 1) przewodniczący – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- 2) członkowie:
  - a) zastępca przewodniczącego – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, do którego zakresu czynności należy zarządzanie kryzysowe,
  - b) Sekretarze i Podsekretarze Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji,
  - c) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej,
  - d) Komendant Główny Policji,

<sup>62</sup> Szczegółowy zakres zadań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ujmuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 12 sierpnia 1997 r.).

<sup>63</sup> Zarządzenie nr 40 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.Urz. MSWiA Nr 8, poz. 36).

- e) Komendant Główny Straży Granicznej,
- f) Szef Biura Ochrony Rządu,
- g) Szef Obrony Cywilnej Kraju,
- h) Dyrektor Biura do Spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych,
- i) Dyrektor Generalny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- j) Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA,
- k) Dyrektor Departamentu Infrastruktury Teleinformatycznej MSWiA,
- l) Dyrektor Departamentu Zdrowia MSWiA,
- m) sekretarz Zespołu – Dyrektor Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA.

**Ministerstwa i Urzędy Centralne** – do zakresu działania i odpowiedzialności poszczególnych ministrów należy m.in. zapobieganie zagrożeniom i ich skutkom oraz ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – odpowiedzialność ponosi minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli zagrożenie występuje na obszarze więcej niż jednego województwa. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego, tworzą w swoich urzędach Zespoły Zarządzania Kryzysowego i określają, w drodze zarządzenia, organizację, skład oraz miejsce i tryb ich pracy. 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 Kryzysowego, które (art. 13 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym) wypełniają następujące zadania<sup>64</sup>:

- 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- 4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;

---

<sup>64</sup> Art. 13 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).

- 6) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- 7) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
- 8) współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu.

### 2.3.3. Administracja lokalna w systemie zarządzania kryzysowego

Część zadań publicznych, za których realizację odpowiedzialność ponosi Rada Ministrów, np. związanych z bezpieczeństwem publicznym, wykonują organy terenowe, zwane np. wojewódzkimi/powiatowymi komendantami, inspektorami, dyrektorami, obsługiwane przez odrębne od urzędów centralnych urzędy obsługi, np. wojewódzkie/powiatowe urzędy, komendy, inspektoraty itp.

Administracja rządowa w terenie dzieli się na:

- zespoloną, gdzie zespolenie służb, inspekcji i straży w administracji rządowej w województwie następuje pod zwierzchnictwem wojewody (art. 14 ustawy o administracji rządowej w województwie<sup>65</sup>),
- niezespoloną – przez którą rozumiemy terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi oraz kierowników państwowych osób prawnych i kierowników innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa (art. 9, pkt 3 Ustawy o administracji rządowej w województwie).

Do organów rządowej administracji zespolonej, dysponujących aparatem pomocniczym w postaci wojewódzkich komend, inspektoratów, oddziałów, kuratoriów należą<sup>66</sup>:

- Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej;
- Komendant Wojewódzkiej Policji;
- Kurator Oświaty;
- Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny;
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa;

<sup>65</sup> Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872).

<sup>66</sup> Załącznik Organy administracji niezespolonej do Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872).

- Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego;
- Wojewódzki Inspektor Geodezji i Kartografii;
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska;
- Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej;
- Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Wojewódzki Lekarz Weterynarii.

Natomiast powiatową administrację zespoloną stanowią<sup>67</sup>:

- starostwo powiatowe,
- powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu,
- jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Organy rządowej administracji niezespolonej, dysponujący aparatem pomocniczym w postaci urzędów, izb, zarządów, komend, inspektoratów to<sup>68</sup>:

- Dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień;
- Dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej;
- Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych;
- Dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar;
- Dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych;
- Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej;
- Dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych;
- Dyrektorzy urzędów morskich;
- Dyrektorzy urzędów statystycznych;
- Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
- Komendanci oddziałów Straży Granicznej, Komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej;
- Okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego;
- Państwowi inspektorzy sanitarni;
- Powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii;
- Wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego.

<sup>67</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://www.kprm.gov.pl/s.php?id=1316> (dn. 15.02.2009 r.).

<sup>68</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 13 grudnia 2001 r., Nr 142, poz. 1592).



Na każdym szczeblu administracji publicznej funkcjonuje właściwy organ administracji ogólnej odpowiedzialny za organizację, przebieg i rezultaty działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organami tymi są podmioty administracji rządowej oraz podmioty samorządu terytorialnego, posiadające władzę administracji ogólnej. Zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa wspólnoty należy do zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego dąży do zaspokojenia potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej. Zaspokajanie potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują, między innymi, sprawy: porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, a także utrzymania w sprawności 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 ciepłą oraz gaz, ochronę zdrowia, pomoc społeczną (art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym)<sup>69</sup>. Gminy realizują podstawowe zadania związane z ochroną ludności, skupiając swój wysiłek głównie na: ostrzeganiu, alarmowaniu i informowaniu ludności o zagrożeniach, prowadzeniu ewakuacji oraz zapewnieniu ewakuowanym pomocy medycznej i socjalnej głównie w zakresie zakwaterowania i wyżywienia.

Powiat, jako jeden ze szczebli administracyjnych państwa, wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Ma zagwarantować pełną, ponadpodstawową obsługę ludności, na poczet której wykonuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, obronności, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, a także zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 4.1 Ustawy o samorządzie powiatowym)<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591).

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).

Samorząd województwa kreuje własną strategię i politykę rozwoju bezpieczeństwa regionu, realizując ją poprzez współpracę z układem powiatowym i gminnym, wykonując w tym celu zadania o charakterze wojewódzkim<sup>71</sup>. Wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom 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<sup>72</sup>.

W zarządzaniu kryzysowym na obszarze gminy, powiatu, województwa bądź całego kraju niezbędne staje się tworzenie filozofii zarządzania ukierunkowanej na koordynację działań niezależnych merytorycznie i odrębnych jednostek organizacyjnych w każdej, dowolnie złożonej sytuacji kryzysowej. Podejście takie wymaga objęcia jednorodną strukturą zarządzania możliwie szerokiej sfery administracji publicznej i powiązania jej działań z funkcjonującymi podmiotami gospodarczymi. Chodzi tutaj o sprawne skoordynowanie działań podmiotów administracji zespolonej i administracji niezespolonej. Istotna jest tutaj rola administracji zespolonej, która działa pod zwierzchnictwem wojewody.

Rolą władz gminy, powiatu i władz województwa jest zatem sprawca koordynacja działania różnych podmiotów reagowania kryzysowego na obszarze gminy, powiatu bądź województwa oraz wspieranie ich działaniem podległych sobie: służb, inspekcji, straży, wspomaganych przez organizacje pozarządowe przewidziane w planie reagowania kryzysowego powiatu. Zarówno: **1)** powiat, jak i **2)** województwo posiadają możliwości udzielenia niezbędnej pomocy, odpowiednio **a)** władzom gminnym, **b)** władzom powiatowym, których możliwości w zaistniałej sytuacji nie zapewniają prowadzenia skutecznych działań.

W przypadku powstania sytuacji kryzysowej obejmującej obszar większy niż: odpowiednio **1)** jedna gmina, **2)** jeden powiat, wówczas to odpowiednio, szczebel: **a)** powiatowy, **b)** wojewódzki, koordynują prowadzenie działań, a w przypadku gdy siły i środki wojewódzkie są niewystarczające do opanowania sytuacji kryzysowej wojewoda występuje do władz centralnych o stosowną pomoc ze szczebla nadrzędnego.

---

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590).

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872).

### 2.3.3.1. Województwo w systemie zarządzania kryzysowego

Szczególnością w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest pozycja i rola wojewody jako koordynatora działań podejmowanych przez organy administracji publicznej na obszarze województwa. Artykuł 15 Ustawy o administracji rządowej w województwie, z dnia 5 czerwca 1998 r. nakłada na wojewodę, jako przedstawiciela Rady Ministrów, odpowiedzialność za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności wojewoda ma zapewnić<sup>73</sup>:

współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom 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.

W myśl powyższej regulacji wojewoda może wydawać w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, w sytuacjach nadzwyczajnych również polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego. Z kolei artykuł 23 Ustawy o administracji rządowej w województwie mówi, że wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej<sup>74</sup>:

- 1) kieruje nią i koordynuje jej działalność,
- 2) zapewnia warunki do skutecznego jej działania,
- 3) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Wojewoda – jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa, dla tych zagrożeń, które występują na obszarze większym aniżeli obszar jednego powiatu, wchodzącym w skład województwa. Wojewoda wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy urzędu wojewódzkiego (komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego) oraz zespolonych służb, inspekcji i straży. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nakłada na wojewodę następujące zadania<sup>75</sup>:

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872).

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872).

<sup>75</sup> Art. 14, pkt 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).

1. Nadzoruje działania (monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń).
2. Nadzoruje realizację zadań dotyczącą planowania cywilnego, w tym:
  - wydaje starostom zalecenia do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
  - zatwierdza powiatowe plany reagowania kryzysowego,
  - przygotowuje i przedkłada do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego,
  - kieruje realizacją wytycznych z wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego.
3. Zarządza organizacją i prowadzeniem szkoleń, ćwiczeń i treningów.
4. Wnioskuje o użycie Sił Zbrojnych RP.
5. Kieruje działaniami wynikającymi z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego.
6. Nadzoruje działania (zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym).
7. Kieruje działaniami z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.
8. Kieruje działaniami z wykazu przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK).

Na urzędzie wojewody spoczywa odpowiedzialność za realizację wielu zadań, często wykraczających poza zadania komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, co oznacza, że w ich realizacji muszą brać udział wszystkie wydziały urzędu wojewódzkiego, a także oprócz zespolonych służb, inspekcji i straży powoływany przez wojewodę wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego oraz wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, a przede wszystkim wydział zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim. Podstawowe zadania wydziału, w myśl Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to<sup>76</sup>:

1. Gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa.
2. Monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa.
3. Dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.
4. Współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego.
5. Zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, pkt 6.

6. Realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa.
7. Opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego.
8. Przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, wytycznych wojewody do powiatowych planów reagowania kryzysowego.
9. Opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów reagowania kryzysowego.
10. Opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej.
11. Planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego.
12. Planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań.
13. Planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zadania zespołu (art. 14, pkt 7 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym):

1. Analiza, ocena i prognozowanie zagrożeń, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz wypracowanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania ich wystąpieniu.
2. Przygotowanie propozycji działań dla różnych typów sytuacji kryzysowej (plan reagowania kryzysowego).
3. W przypadku wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia:
  - analiza i ocena powstałej sytuacji, wypracowanie wniosków do działania,
  - podejmowanie niezwłocznie działalności związanej z reagowaniem w sytuacji kryzysowej,
  - wskazywanie zakresu i rodzaju działań ratowniczych dla służb i sił podległych oraz podporządkowanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu zapewnienia optymalnych warunków dla skutecznej likwidacji powstałego zagrożenia.
4. Przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami.
5. Opiniowanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej.

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:
  - a) kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich;
  - b) osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich;
  - c) osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeniach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

W skład zespołu wojewódzkiego może wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa. Przewodniczący może postanowić o włączeniu w skład zespołu wojewódzkiego Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego lub jego przedstawiciela. Wojewodowie mogą powoływać ekspertów do udziału w pracach Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

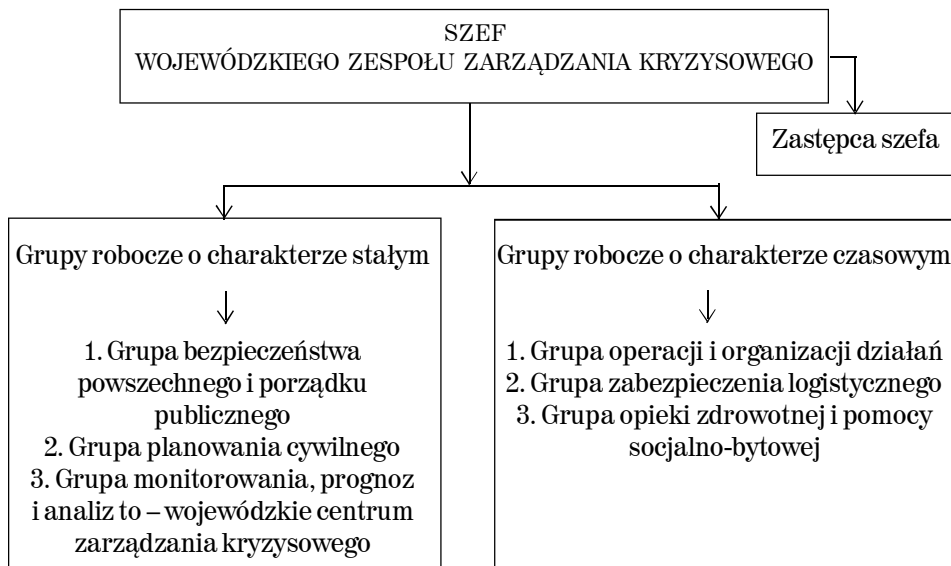
Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego składa się z szefa, zastępców oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym<sup>77</sup> (zob. rysunek 27).

Działają na podstawie planów pracy zatwierdzonych przez wojewodę. Dokumentami działań i prac zespołów są: **1)** roczne plany pracy; **2)** plany reagowania kryzysowego; **3)** plany ćwiczeń; **4)** protokoły posiedzeń grup roboczych o charakterze stałym i czasowym; **5)** raporty bieżące i okresowe; **6)** karty zdarzeń, w przypadku uruchomienia grup roboczych o charakterze czasowym; **7)** raporty odbudowy.

Szefa wojewódzkiego zespołu i jego zastępców wyznacza wojewoda spośród działających pod zwierzchnictwem wojewody osób zatrudnionych w zespolonych służbach, inspekcjach i strażach, pracowników urzędu wojewódzkiego, posiadających wykształcenie specjalistyczne w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego, a także absolwentów wojskowych szkół wyższych.

<sup>77</sup> 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 (Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818).

Rysunek 27. Uproszczony schemat usytuowania zespołu i centrum zarządzania kryzysowego w województwie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. [Dz.U. z 2002, Nr 215, poz. 1818] z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania).

Grupę roboczą o charakterze stałym tworzy się spośród członków zarządu województwa wyznaczonych przez marszałka województwa na wniosek wojewody, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, organów administracji niezespolonej w województwie oraz kierowników komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego i urzędu marszałkowskiego. Grupy robocze o charakterze czasowym tworzy się spośród pracowników urzędu wojewódzkiego, osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz przedstawicieli samorządu województwa wyznaczonych przez marszałka województwa na wniosek wojewody. W skład grup roboczych mogą wchodzić również specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego, a także przedstawiciele organów administracji publicznej lub społecznych organizacji ratowniczych.

W województwie funkcjonuje Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (art. 16 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym), którego obsługę

zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich, które odpowiedzialne jest za 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 sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru. Centrum Zarządzania Kryzysowego pełni rolę:

- punktu systemu wczesnego ostrzegania,
- ośrodka reagowania kryzysowego koordynującego działania podejmowane w sytuacjach kryzysowych,
- zaplecza koordynacyjno-operacyjnego dla organu, instytucji lub organizacji odpowiedzialnej za podejmowanie działań wspierających w sytuacji, gdy własne zasoby są niewystarczające,
- ośrodka przekazywania informacji oraz pracy zespołów doradczych wspomagających podejmowanie decyzji w sytuacjach zagrożeń, katastrof bądź kryzysów,
- punktu kontaktowego do współpracy międzyresortowej i międzynarodowej w tym również do koordynacji udzielania i przyjmowania pomocy humanitarnej, technicznej i eksperckiej,
- ośrodka zbierania informacji z systemów monitorowania.

Zadania Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (art. 16, pkt 2 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym):

1. Pełnienie całodobowego dyżuru na potrzeby zarządzania kryzysowego.
2. Współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej oraz punktami kontaktowymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi.
3. Nadzór nad systemem wykrywania i alarmowania oraz systemem wczesnego ostrzegania oraz współpraca z instytucjami realizującymi stały monitoring środowiska.
4. Wykorzystanie systemu informacji przestrzennej do zobrazowania i analizy danych o klęskach żywiołowych, katastrofach cywilizacyjnych lub innych zdarzeniach noszących znamiona kryzysu, dla potrzeb organu koordynacyjno-zarządzającego.
5. Współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska.
6. Współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne.



7. Koordynacja prac związanych z organizacją systemu zarządzania kryzysowego oraz zapewnieniem warunków koordynacji działań w razie zdarzeń noszących znamiona kryzysu.
8. Współpraca z organizacjami rządowymi, pozarządowymi oraz innymi instytucjami w celu stworzenia warunków do koordynacji udzielania i przyjmowania pomocy międzynarodowej i humanitarnej.
9. Realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.
10. Pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego.

### 2.3.3.2. Powiat w systemie zarządzania kryzysowego

**Starosta** to organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jako przewodniczący zarządu powiatu, dla zagrożeń występujących na obszarze większym aniżeli obszar jednej gminy wchodzącej w skład powiatu.

Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy<sup>78</sup>:

1. Kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu.
2. Realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
  - a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu reagowania kryzysowego,
  - b) realizacja zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
  - c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,
  - d) zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego.
3. Zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.
4. Wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu.
5. Przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym.
6. Realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Przedstawione zadania starosta będzie wykonywał przy pomocy komórki organizacyjnej starostwa powiatowego właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym dla starosty jest powo-

---

<sup>78</sup> Art. 17, pkt 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).

łany przez niego Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Starosta będzie właściwy do określenia jego składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy. W skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzi osoby powołane spośród (art. 17, pkt 6 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym):

- 1) osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych;
- 2) przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych, a także w skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę.

Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego składa się z szefa, zastępcy oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym<sup>79</sup> (zob. rysunek 28).

Działają na podstawie planów pracy zatwierdzonych przez starostę. Dokumentami działań i prac zespołów są: 1) roczne plany pracy, 2) plany reagowania kryzysowego, 3) plany ćwiczeń, 4) protokoły posiedzeń grup roboczych o charakterze stałym i czasowym, 5) raporty bieżące i okresowe, 6) karty zdarzeń, w przypadku uruchomienia grup roboczych o charakterze czasowym, 7) raporty odbudowy.

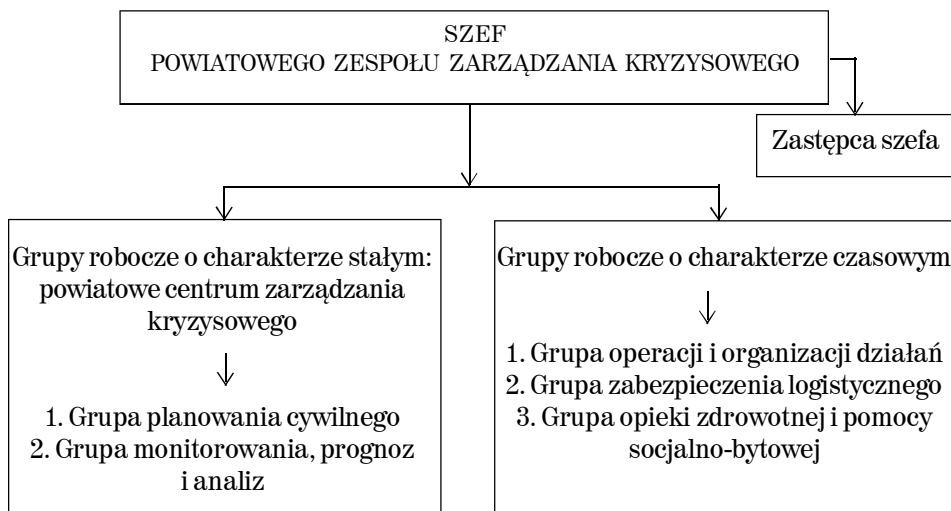
Do szczegółowych zadań Zespołu Powiatowego należy<sup>80</sup>:

1. W fazie zapobiegania:
  - a) analizowanie wszystkich potencjalnych zagrożeń możliwych do wystąpienia na obszarze powiatu;
  - b) skatalogowanie i ocena elementów infrastruktury technicznej, środowiska naturalnego oraz grup i środowisk społecznych szczególnie wrażliwych na skutki klęsk żywiołowych lub zdarzeń o znamionach klęski żywiołowej;

<sup>79</sup> 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 (Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818).

<sup>80</sup> Przedstawiono na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Olawie, <http://www.bip.starostwo.olawa.pl/upload/673/regulamin.pdf> (dn. 20.03.2009 r.), oraz P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko - Bezpieczeństwo - Obronność*, Toruń 2003, s. 270–283, P. Tyrała, *Wartości oraz cele kształcenia i wychowania obronnego*, Rzeszów 1996, s. 83–90.

Rysunek 28. Uproszczony schemat usytuowania zespołu i centrum zarządzania kryzysowego w powiecie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (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 [Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818]).

- c) analiza i ocena funkcjonujących aktów prawa miejscowego pod kątem prawidłowości i skuteczności oraz aktualności zawartych w nich rozwiązań prawnych z zakresu bezpieczeństwa powszechnego;
- d) opracowanie projektów aktów prawa miejscowego oraz opiniowanie przepisów z zakresu bezpieczeństwa powszechnego, przygotowywanych przez inne instytucje i służby;
- e) monitorowanie i czynny udział w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego, w aspekcie rejonów, obszarów i stref szczególnie podatnych na negatywne skutki klęsk żywiołowych lub zdarzeń o znamionach klęski żywiołowej;
- f) planowanie środków finansowych oraz trybu i źródeł ich pozyskiwania – przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć realizowanych we wszystkich fazach prac Zespołu;
- g) prowadzenie kontroli i nadzoru nad przyjętymi lub przekazanymi do realizacji zadaniami o charakterze prewencyjnym.

## 2. W fazie przygotowania:

- a) opracowanie i aktualizowanie Powiatowego Planu Reagowania Kryzysowego;
- b) bieżące monitorowanie stanu organizacji oraz wyposażenia Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego pod kątem uzyskania i utrzymania wymaganych standardów;
- c) bieżące monitorowanie stanu organizacji i możliwości rozwinięcia stanowiska pracy Zespołu Powiatowego w obiekcie zastępczym;
- d) opracowanie, weryfikacja i aktualizowanie rozwiązań organizacyjno-prawnych oraz technicznych z zakresu komunikacji / łączności pomiędzy wszystkimi ogniwami organizacyjnymi systemu zarządzania i reagowania kryzysowego, monitorowania zagrożeń i ich skutków, utrzymania w gotowości systemu ostrzegania i alarmowania;
- e) przygotowanie zasad wymiany informacji, ich formy i zakresu w relacjach ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi zaplanowanymi do udziału w pracach Zespołu Powiatowego, obejmujących wszystkie fazy pracy Zespołu Powiatowego wszystkie fazy zarządzania kryzysowego;
- f) opracowanie, przyjęcie i wdrożenie procedur w zakresie zwracania się o pomoc oraz trybu i zakresu jej udzielania z poziomu samorządu powiatowego;
- g) opracowanie, aktualizowanie i tworzenie zgodnie z potrzebami bieżącymi baz danych teleadresowych, materiałowo-sprzętowych, medycznych itp. określających wielkość poszczególnych kategorii zasobów ludzkich, środków i materiałów na potrzeby prowadzonych akcji ratowniczych oraz zabezpieczenia potrzeb ludności;
- h) planowanie, koordynowanie i udział w realizacji procesu szkolenia struktur zarządzania kryzysowego oraz sił ratowniczych;
- i) przygotowanie warunków i rozwiązań organizacyjno-prawnych zabezpieczających koordynację pomocy humanitarnej dla ludności poszkodowanej;
- j) określenie zasad i kreowanie polityki informacyjnej z zakresu realizowanych przez Starostę i wszystkie elementy organizacyjne systemu zarządzania i reagowania kryzysowego przedsięwzięć na rzecz systemu bezpieczeństwa powszechnego w powiecie;
- k) przygotowanie pakietu aktów prawa miejscowego niezbędnych do zabezpieczenia warunków do właściwego kierowania przez starostę działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej i ich usunięcia na obszarze powiatu;

- l) analizowanie przebiegu działań ratowniczych i odbudowy prowadzonych w przeszłości na terenie powiatu i poza jego obszarem oraz wyciąganie wniosków zapewniających sprawne i skuteczne prowadzenie działań w przyszłości;
  - m) określanie oraz zabezpieczanie potrzeb materiałowo-technicznych i finansowych niezbędnych do realizacji przyjętych zadań.
3. W fazie reagowania:
- a) podjęcie procesu czynnej koordynacji działań ratowniczych, porządkowych i ochronnych prowadzonych przez jednostki organizacyjne zaangażowane w reagowanie kryzysowe na obszarze powiatu;
  - b) podjęcie pracy w układzie całodobowym w pełnym składzie Zespołu Powiatowego;
  - c) uruchomienie wszystkich systemów, struktur ratowniczych i procedur w celu zabezpieczenia możliwości realizacji przez starostę funkcji kierowania w warunkach stanu klęski żywiołowej lub zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej na obszarze powiatu;
  - d) zabezpieczenie procesu stałej, całodobowej wymiany informacji w zakresie zagrożeń i podejmowanych (podjętych) działań oraz współdziałanie ze służbami (zespołami) innych organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i społecznych;
  - e) monitorowanie zagrożeń i ich skutków oraz prognozowanie ich dalszego rozwoju;
  - f) wypracowanie optymalnych propozycji decyzji i rozwiązań mających na celu właściwe i skuteczne wykorzystanie znajdujących się w dyspozycji sił i środków ratowniczych oraz korygowanie przebiegu działań;
  - g) korygowanie działań w ramach procesu ewakuacji oraz z zakresu pomocy społecznej i humanitarnej, stworzenia doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na pomoc medyczną i opiekę psychologiczną;
  - h) wyegzekwowanie na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego oraz uruchomienie na szczeblu starosty punktów informacyjnych dla ludności;
  - i) koordynacja procedur związanych z dysponowaniem sił i środków na potrzeby akcji ratowniczych ze szczebla wojewódzkiego i centralnego, w tym znajdujących się w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej oraz ze źródeł zagranicznych;
  - j) wprowadzenie w życie pakietu aktów prawa miejscowego niezbędnych do zabezpieczenia warunków do właściwego kierowania przez

starostę działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia na obszarze powiatu;

- k) przyjmowanie meldunków i informacji o stanie realizacji poszczególnych zadań;
  - l) opracowywanie raportu z prowadzonych działań.
4. W fazie odbudowy:
- a) nadzorowanie procesu szacowania szkód oraz opiniowanie wniosków uprawnionych organów i instytucji o udzielenie pomocy finansowej i rzeczowej, na usunięcie strat i szkód wywołanych klęską żywiołową lub zdarzeniem o znamionach klęski żywiołowej;
  - b) zapobieganie powstawaniu wtórnych zagrożeń spowodowanych skutkami klęski żywiołowej;
  - c) zapewnienie dostatecznych warunków egzystencji ludności poszkodowanej;
  - d) monitorowanie systemu pomocy społecznej oraz dystrybucji środków pochodzących z pomocy humanitarnej na rzecz ludności poszkodowanej;
  - e) monitorowanie możliwości systemu służby zdrowia w zakresie leczenia i rehabilitacji ludności poszkodowanej;
  - f) monitorowanie prawidłowości i skuteczności funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych i procesu wypłat świadczeń odszkodowawczych na rzecz instytucji i osób fizycznych;
  - g) podjęcie przedsięwzięć skutkujących odtworzeniem sił, środków i zasobów służb ratowniczych do poziomu gwarantującego osiągnięcie ich pełnej gotowości i zdolności do działań;
  - h) koordynowanie i monitorowanie przedsięwzięć realizowanych na poziomach administracji gminnych i powiatowej związanych z przywróceniem sprawności infrastruktury technicznej, budowlanej, transportowej, łącznościowej, systemu zaopatrzenia ludności, produkcji przemysłowej i usług, oświaty i wychowania, kultury i sztuki;
  - i) koordynowanie i monitorowanie przedsięwzięć realizowanych na poziomach administracji gminnych i powiatowej związanych z przywróceniem równowagi i bezpieczeństwa ekologicznego i pierwotnego stanu środowiska naturalnego;
  - j) opracowanie ocen, opinii i analiz oraz niezbędnej dokumentacji sprawozdawczej w celu wypracowania i podjęcia realizacji wniosków i zaleceń mających na celu zmniejszenie w przyszłości podatności powiatu jako całości na negatywne skutki klęski żywiołowej, zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zagrożenia;

- k) opracowanie projektów prawnych i propozycji zmian organizacyjnych mających na celu podniesienie sprawności i skuteczności działań aparatu administracyjnego, służb ratowniczych i instytucji w warunkach klęski żywiołowej, zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zagrożenia;
- l) zmodyfikowanie i aktualizacja planów reagowania kryzysowego, ocen zagrożenia i dokumentów pochodnych;
- m) opracowanie wniosków starosty i wystąpienia o pomoc do wojewody.

Grupami roboczymi powiatowego zespołu o charakterze stałym są:

- 1) grupa planowania cywilnego;
- 2) grupa monitorowania, prognoz i analiz, która wraz z grupą planowania cywilnego stanowią powiatowe centrum zarządzania kryzysowego, będące komórką organizacyjną starostwa powiatowego lub Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej.

Ich zadania (podobnie jak zadania grup gminnych) są następujące:

- 1) **grupa planowania cywilnego** na bieżąco uaktualnia plan reagowania, opracowuje roczne plany ćwiczeń, prowadzi protokoły z posiedzeń grup roboczych, określa potrzeby w zakresie środków ostrzegania i alarmowania, ustala strefy ostrzegania, opracowuje specjalny system ostrzegania i alarmowania dla osób niepełnosprawnych, ustala ze stacjami radiowymi i telewizyjnymi potrzeby w zakresie ostrzegania i informowania ludności, ustala potrzeby planistyczne z kierownikiem Centrum Zarządzania Kryzysowego, dokonuje oceny zagrożeń, w fazie przygotowania podejmuje działania planistyczne dotyczące sposobu reagowania na czas wystąpienia klęsk żywiołowych;
- 2) **grupa monitorowania, prognoz i analiz** prowadzi karty zdarzeń zawierające chronologiczny opis zdarzeń i wdrożonych działań, a także analizuje decyzje podejmowane w celu likwidacji zagrożeń, pomocy poszkodowanym i ograniczenia strat oraz zarządza informacjami, w szczególności o:
  - a) kolejności alarmowania sił ratowniczych;
  - b) podmiocie kierującym działaniami ratowniczymi;
  - c) podejmowanych decyzjach, w tym o zadaniach stawianych poszczególnym formacjom ratowniczym i podmiotom ujętym w planie reagowania;
  - d) liczbie poszkodowanych i wielkości strat;
  - e) sposobie udzielania pomocy i zabezpieczenia terenu zdarzenia;
  - f) przydatnych w opracowaniu i uzgadnianiu planów ewakuacji;

- g) zasobach transportowych możliwych do wykorzystania w czasie ewakuacji;
- h) sposobach działania zapobiegających bądź redukujących lub eliminujących prawdopodobieństwo wystąpienia klęsk żywiołowych.

Grupami roboczymi powiatowego zespołu o charakterze czasowym są:

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

Ich zadania (podobne jak zadania grup gminnych) są następujące:

- 1) **grupa operacji i organizacji działań:** a) prowadzi dokumentację odbudowy zawierającą opisy i analizy skutków zaistniałego zdarzenia oraz propozycje odbudowy, b) sporządza szczegółowy wykaz strat w infrastrukturze oraz potencjale ratowniczym, c) prowadzi projekt harmonogramu likwidacji strat i odbudowy, d) współdziała z grupą planowania cywilnego, e) utrzymuje bazę danych o zasobach, f) zapewnia przygotowanie niezbędnych porozumień z przedsiębiorstwami, instytucjami i sąsiednimi gminami w zakresie wykorzystania ich zasobów w sytuacjach kryzysowych;
- 2) **grupa zabezpieczenia logistycznego:** a) opracowuje sposób udzielenia pomocy i zabezpieczeń logistycznych w czasie reagowania kryzysowego, b) utrzymuje kontakt z lokalnymi mediami, c) współdziała z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w zakresie opracowania informacji dla ludności i przedstawia je wójtowi/staroście do akceptacji, d) opracowuje i rozpowszechnia informacje dotyczące realizacji fazy odbudowy, e) prowadzi opiekę nad zwierzętami;
- 3) **grupa opieki zdrowotnej i socjalno-bytowej:** a) przedstawia sposób pomocy socjalno-bytowej poszkodowanym, b) opracowuje i rozpowszechnia informacje na temat prowadzenia opieki zdrowotnej, c) typuje organizacje publiczne i prywatne posiadające odpowiednie wyposażenie i urządzenia, które mogą być przydatne do udzielenia pomocy poszkodowanym, d) przedstawia wstępny bilans potrzeb finansowych w zakresie odbudowy, e) współpracuje z kierownikami zakładów i instytucji w zakresie udzielenia przez nich pomocy poszkodowanym, f) podejmuje działania polegające na dostarczeniu pomocy poszkodowanym, zahamowania i rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczeniu strat i zniszczeń.

Grupy robocze o charakterze stałym i czasowym tworzy się spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat po-



mocniejszy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. W skład grup roboczych mogą wchodzić również specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego, a także przedstawiciele organów władzy publicznej lub społecznych organizacji ratowniczych.

Do zakresu zadań Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, którego obsługę zapewniają komórki organizacyjne starostwa powiatowego właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, należy przede wszystkim ocenianie występujących i potencjalnych zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz prognozowanie tych zagrożeń, a także przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie reagowania kryzysowego. Centrum jest właściwe także w sprawach przekazywania do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Ono również opiniuje powiatowe plany reagowania kryzysowego oraz plany ochrony infrastruktury krytycznej. Powiatowe centra zarządzania kryzysowego będą odpowiedzialne za pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej. Centra te będą również sprawowały nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności. Zajmą się współpracą z podmiotami realizującymi monitoring środowiska. Powiatowe centra będą współdziałały z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne oraz będą dokumentować podejmowane przez siebie działania. Centrum będzie odpowiedzialne za zapewnienie stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa oraz pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego.

### 2.3.3.3. Gmina w systemie zarządzania kryzysowego

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zadania wójta w sprawach zarządzania kryzysowego<sup>81</sup>:

- 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:

---

<sup>81</sup> Art. 19 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).

- a) realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,
  - b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego;
- 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
  - 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;
  - 5) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
  - 6) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Swoje zadania wójt będzie wykonywał przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego (np. referat, wydział zarządzania kryzysowego). Organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zarządzaniu kryzysowym będzie również gminny zespół zarządzania kryzysowego. Będzie on powoływany przez wójta, który określi jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół ten wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu powiatowego. W skład zespołu gminnego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzi osoby powołane spośród:

- 1) osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych;
- 2) pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta;
- 3) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych, a także inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

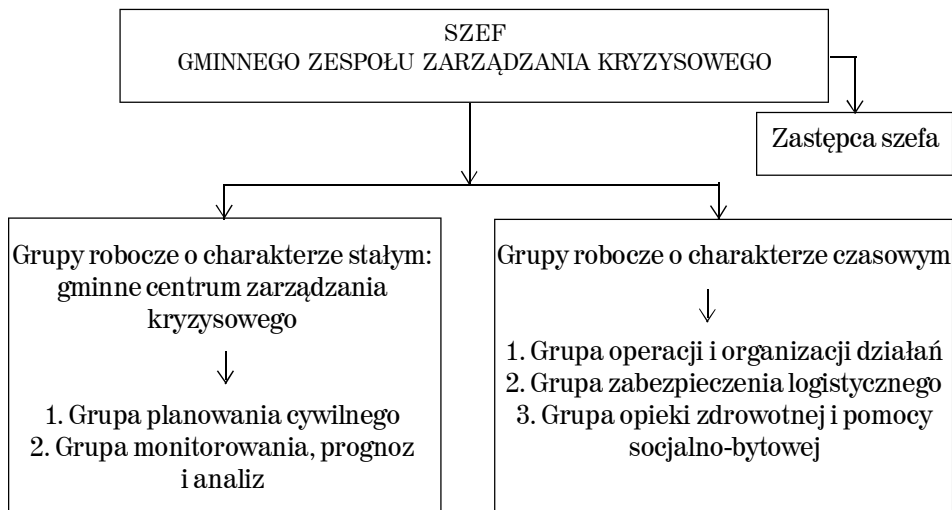
Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego składa się z szefa, zastępcy oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym<sup>82</sup> (zob. rysunek 29).

Zespół działa na podstawie planów pracy zatwierdzonych przez starostę. Dokumentami działań i prac zespołów są: 1) roczne plany pracy; 2) plany reagowania kryzysowego; 3) plany ćwiczeń; 4) protokoły posiedzeń grup roboczych o charakterze stałym i czasowym; 5) raporty bieżące i okresowe; 6) karty zdarzeń, w przypadku uruchomienia grup roboczych o charakterze czasowym; 7) raporty odbudowy.

---

<sup>82</sup> 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 (Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818).

Rysunek 29. Uproszczony schemat usytuowania zespołu i centrum zarządzania kryzysowego w gminie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (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 [Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818]).

Szefa gminnego zespołu i jego zastępców wyznacza wójt spośród zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub w jednostkach pomocniczych, osób posiadających wykształcenie specjalistyczne w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego, absolwentów wyższych szkół wojskowych, a także spośród funkcjonariuszy pożarnictwa, wyznaczonych do wykonywania zadań poza jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej.

Grupy robocze, o charakterze stałym i czasowym tworzy się spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych.

Grupami roboczymi gminnego zespołu o charakterze stałym są:

- 1) grupa planowania cywilnego;
- 2) grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Grupy robocze o charakterze stałym stanowią gminne centrum zarządzania kryzysowego, będące komórką organizacyjną urzędu gminy. Ich

zadania są tożsame z zadaniami grup roboczych o charakterze stałym i są realizowane przez powiatowe zespoły zarządzania kryzysowego. Siedziba gminnego centrum zarządzania powinna być odpowiednio oznakowana, a jego lokalizacja podana do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający poinformowanie wszystkich mieszkańców gminy.

Grupami roboczymi gminnego zespołu o charakterze czasowym są:

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

Ich zadania są tożsame z zadaniami grup roboczych o charakterze czasowym powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego. W skład grup roboczych mogą wchodzić również specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego, a także przedstawiciele organów administracji publicznej lub społecznych organizacji ratowniczych.

Wójt na obszarze gminy (miasta) zapewnić ma także realizację takich zadań, jak:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska,
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne,
- stały dyżur na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

W celu realizacji zadań wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) Centra Zarządzania Kryzysowego.

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Art. 21 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).

### 2.3.4. Pytania i polecenia

1. Jakie organy administracji publicznej wypełniają zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego?
2. Przedstaw strukturę organizacyjną systemu zarządzania kryzysowego funkcjonującego w administracji publicznej.
3. Czym jest, na jakiej podstawie prawnej funkcjonuje i czemu służy planowanie cywilne?
4. Jaka jest funkcjonalna idea Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i jakie są jego zadania?
5. Przedstaw budowę Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
6. Omów zadania grup roboczych o charakterze stałym i czasowym funkcjonujące w Rządowym Zespole Zarządzania Kryzysowego.
7. Co jest misją, głównym celem i jakie są zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa?
8. Dlaczego rola Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji jest niezbędna w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego?
9. Jaki jest podział administracji rządowej funkcjonującej w terenie?
10. Jakie jednostki administracji publicznej stanowią organy rządowej administracji zespolonej, a jakie rządowej administracji niezespolonej?
11. Na czym polega rola wojewody/starosty/wójta/burmistrza/prezydenta jako organu właściwego do spraw zarządzania kryzysowego?
12. Jakie są podstawowe strukturalne elementy wojewódzkich, powiatowych i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego?
13. Na czym polegają zadania wojewódzkich, powiatowych i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego?
14. W jaki sposób wiążą się ze sobą zadania zespołów zarządzania kryzysowego i centrów zarządzania kryzysowego w województwie, powiecie i gminie?
15. Omów przeznaczenie i zadania wydziału/referatu zarządzania kryzysowego funkcjonującego w urzędzie wojewódzkim/powiatowym/gminnym.
16. Przedstaw zadania wojewódzkich/powiatowych/gminnych zespołów zarządzania kryzysowego w kolejnych fazach procesu zarządzania.

## **2.4. Planowanie kryzysowe w jednostkach administracji publicznej – zarys problemu**

---

### **Zagadnienia szczegółowe:**

- idea planu reagowania kryzysowego na szczeblu gminy/powiatu,
  - układ przykładowego gminnego/powiatowego planu reagowania kryzysowego,
  - koncepcja działania – zakres reagowania kryzysowego,
  - uruchamianie gminnego/powiatowego planu reagowania,
  - kolejność działania kryzysowego.
- 

### **Cele podrozdziału:**

- zapoznanie z techniką i procedurą tworzenia planów reagowania kryzysowego,
  - przedyskutowanie rozwiązań zawartych w planie reagowania kryzysowego,
  - ukazanie procedur uruchamiających gminny/powiatowy plan reagowania.
- 

### **Po przestudiowaniu podrozdziału powinieneś:**

- przedstawić i wyjaśnić zasady tworzenia planów reagowania kryzysowego,
  - umieć scharakteryzować kolejne elementy planu reagowania kryzysowego,
  - wyrobić sobie aktywne podejście do systematycznego udoskonalania planów reagowania kryzysowego.
-

## 2.4. Planowanie kryzysowe w jednostkach administracji publicznej – zarys problemu

Celem Planów Reagowania Kryzysowego, tworzonych na szczeblu centralnym, województwa, powiatu, gminy jest zapewnienie społeczeństwu, odpowiednio na obszarze – kraju, województwa, powiatu, gminy podstawowych warunków ochrony przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz innych podobnych zagrożeń powodowanych siłami natury lub działalnością człowieka. Ma on umożliwić wypełnienie obowiązku, jaki nakładają na administrację publiczną ustawy i zarządzenia w zakresie: ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej, porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli i zapobieganiu innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz środowiska<sup>84</sup>. Działania planistyczne pozwalają: **1)** ukierunkować działania reagowania kryzysowego, **2)** dać przegląd zasobów sił i środków możliwych do wykorzystania w sytuacji kryzysowej, **3)** dać pogląd o możliwościach stwarzanych przez stanowisko kierowania, w szczególności w zakresie środków łączności, **4)** zapewnić stosowne procedury operacyjne dla działań reagowania.

Na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym tworzy się plany reagowania kryzysowego, w skład których wchodzi następujące elementy<sup>85</sup>:

1. Plan główny zawierający:
  - a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego,

<sup>84</sup> *Ibidem*, art. 5; art. 12 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558); art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. z późn. zm.); art. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578); art. 15, pkt 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872); art. 17, ust. 6 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (Dz.U. z 1992 r. z późn. zm.); § 9 Rozporządzenia Rady Ministrów z 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 (Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818); Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 20 stycznia 2000 r. w sprawie zasad zapewnienia ciągłości funkcjonowania urzędów terenowych organów obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych.

<sup>85</sup> Art. 5 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).

- b) charakterystykę sił i środków, w tym stan rezerw państwowych, oraz ocenę możliwości ich wykorzystania,
  - c) analizę funkcjonowania administracji publicznej, jej skuteczności i możliwości wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
  - d) przewidywane warianty działań w sytuacjach kryzysowych,
  - e) wskazanie trybu aktualizacji planu oraz poszczególnych załączników funkcjonalnych.
2. **Procedury reagowania kryzysowego** określają zespoły przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, a w tym:
- a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
  - b) bilans i tryb uruchamiania sił i środków niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń,
  - c) 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 określające:**
- a) standardowe procedury operacyjne, opisujące sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego;
  - b) organizację łączności między podmiotami realizującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego;
  - c) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania;
  - d) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń;
  - e) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych;
  - f) organizację opieki społecznej i medycznej, z uwzględnieniem planów zabezpieczenia ratownictwa medycznego;
  - g) organizację ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi;
  - h) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie reagowania kryzysowego;
  - i) 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.



### 2.4.1. Plan Reagowania Kryzysowego na szczeblu gminy/powiatu

Plan jest zasadniczym dokumentem określającym zasady działania wójta, starosty, burmistrza, prezydenta miasta oraz wszystkich innych uczestników procesu reagowania kryzysowego na szczeblu gminnym i powiatowym.

Bazę dla tworzenia planu reagowania kryzysowego w gminie stanowią:

1. Sytuacje (stany kryzysowe) będące następstwem: a) działania sił przyrody, b) katastrof i wypadków wynikających z działalności człowieka, c) zdarzeń naruszających bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny, których skutki mogą zagrażać życiu i zdrowiu znacznej ilości ludzi lub gospodarce regionu, a ich likwidacja może być skuteczna tylko w ścisłym współdziałaniu różnych organów publicznych oraz specjalistycznych służb, inspekcji, instytucji i organizacji pozarządowych.
2. Cztery etapy zarządzania kryzysowego: zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy.
3. Gminny/powiatowy szczebel zarządzania oraz gminny/powiatowy poziom sektora publicznego, prywatnego i ogółu ludności.

Elementami składowymi planu są:

- ocena stanu zagrożenia gminy/powiatu;
- sposoby reagowania podmiotów szczebla gminnego/powiatowego na sytuacje kryzysowe;
- ogólna procedura działań podejmowanych na szczeblu gminy/powiatu w fazach reagowania i odbudowy;
- szczegółowe procedury specjalistyczne dotyczące postępowania jednostek organizacyjnych i instytucji szczebla gminnego/powiatowego w sytuacjach występowania wytypowanych zagrożeń;
- bilans sił i środków szczebla gminnego/powiatowego i możliwości ich wykorzystania w procesie reagowania kryzysowego.

#### 2.4.1.1. Ogólna charakterystyka gminy/powiatu i wnioski z oceny zagrożenia

Z ogólnej charakterystyki i położenia województwa, powiatu oraz gminy należy wyodrębnić wszystkie rzeczywiste i potencjalne źródła zagrożeń i zagrożenia: naturalne i związane z działalnością człowieka, niebezpieczne dla ludzi, zwierząt oraz środowiska. W planie reagowania kryzysowego powinny być uwzględnione wszystkie zagrożenia występujące na danym terenie i w danej społeczności. Analizie i opisowi należy poddać:

**Przyczyny zagrożeń** dla zdrowia, życia i mienia ludności oraz środowiska naturalnego, o wielkich rozmiarach na znacznym obszarze, to:

- 1) zagrożenia naturalne: powodzie, huragany i wichury, susze, pożary przestrzenne kompleksów leśnych oraz zwartej zabudowy budynków, zagrożenia środowiska naturalnego, anomalie pogodowe (ekstremalne temperatury, intensywne opady, zawieje i zamiecie śnieżne, gradobicia, zakażenia biologiczne ludzi i zwierząt o charakterze epidemii i zbiorowe zatrucia),
- 2) zagrożenia chemiczne,
- 3) katastrofy budowlane i techniczne,
- 4) zagrożenia sanitarno-epidemiologiczne,
- 5) awarie gminnej infrastruktury komunalnej (systemów energetycznych, systemów telekomunikacyjnych i informatycznych, systemów paliwowych),
- 6) skażenia promieniotwórcze,
- 7) naruszenie porządku publicznego i akty terroru,
- 8) inne.

**Ocena zagrożeń**, której celem jest wytypowanie realnych zagrożeń mających potencjalnie największe, negatywne skutki dla społeczeństwa, którymi są np.: powodzie, epidemie, skażenia radiologiczne, zbiorowe zakłócenia porządku publicznego, akty terroru. Następnie należy dokonać analizy i wyciągnąć wnioski, czy ewentualne skutki wymienionych zagrożeń mogą być powodem wprowadzenia stanu klęski żywiołowej oraz czy służby, inspekcje i straże posiadają odpowiednie plany do reagowania na te zagrożenia, które wymagają opracowania szczegółowych procedur w ramach Planu Reagowania Kryzysowego Gminy.

**Ocena skutków zagrożeń**, której dokonuje się z punktu widzenia ich wpływu na: a) ludność, która zamieszkuje strefę zagrożoną oraz tereny przyległe do niej, b) budynki mieszkalne, administracyjne, handlowe i usługowe, c) infrastrukturę techniczną (drogi, wodociągi, sieci energetyczne, urządzenia łączności, urządzenia melioracyjne), zasoby naturalne (lasy, zbiorniki wodne, grunty orne), lokalną ekonomikę (dochody, szkody materialne, utrata miejsc pracy).

#### 2.4.1.2. Zasady i założenia opracowania planu reagowania kryzysowego

Przy opracowaniu planu uwzględnia się następujące uwarunkowania i założenia:

- wielkość obszaru gminy/powiatu objętego/nieobjętego systemem wykrywania i alarmowania;
- stopień przygotowania teoretycznego i praktycznego społeczeństwa gminy/powiatu w zakresie sposobów zachowania się w przypadku wystąpienia zagrożeń;
- poziom przygotowania władz i służb gminy/powiatu do podjęcia działań reagowania kryzysowego;
- możliwości działania i wielkość rezerw Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz służb, straży i inspekcji, potrzebnych do realizacji i do wsparcia działań reagowania kryzysowego prowadzonych przez samorząd terytorialny;
- osoby funkcyjne i szefowie instytucji oraz organizacji pozarządowych przewidzianych do działań reagowania kryzysowego są w ciągłej dyspozycji do podjęcia działań, mają opracowane i aktualne standardowe procedury oraz harmonogramy niezbędne do wykonania przewidzianych dla nich zadań;
- możliwości operacyjne i techniczne utrzymania ciągłości współdziałania pomiędzy wszystkimi uczestnikami reagowania kryzysowego oraz wsparcia przez szczebel wyższy;
- możliwości zapewnienia niezbędnej pomocy i odpowiednich warunków przetrwania ludności z terenów zagrożonych lub dotkniętych sytuacją kryzysową.

Przestrzegać należy też następujących zasad:

- organizacja działań reagowania kryzysowego powinna w maksymalnym stopniu pokrywać się z organizacją codziennej działalności danej społeczności;
- sytuacje kryzysowe powinny być rozwiązywane na najniższym i najbliższym zdarzenia poziomie zarządzania (władzy);
- należy wykorzystywać i doceniać pomoc ochotniczą, w tym organizacji pozarządowych, a także pomoc sektora prywatnego;
- zapewnienia współdziałania z sąsiadującymi ośrodkami administracji publicznej następować winno poprzez: **a)** wzajemne informowanie się o sytuacjach mogących stanowić zagrożenie, **b)** organizację łączności, ostrzegania oraz współdziałania w przypadku prowadzenia wspólnych działań reagowania kryzysowego, **c)** wymianę informacji o podjętych działaniach reagowania kryzysowego, **d)** wymianę danych o siłach i środkach możliwych do wydzielania w celu wsparcia działań prowadzonych przez sąsiednie gminy.

## **2.4.2. Układ przykładowego gminnego/powiatowego planu reagowania kryzysowego**

### **I. Opis miasta i gminy/powiatu**

1. Położenie miasta i gminy/powiatu.
2. Podział administracyjny.
3. Ludność.
4. Klimat, zasoby wodne, zasoby leśne.
5. Ukształtowanie terenu.
6. Charakterystyka zabudowy.
7. Charakterystyka obiektów kultury.
8. Gospodarka, rolnictwo.
9. Charakterystyka ochrony zdrowia i opieki społecznej.
10. Sieć komunikacyjna.

### **II. Charakterystyka zagrożeń miasta i gminy/powiatu i ocena ryzyka ich występowania**

1. Analiza ilościowa zagrożeń miasta i gminy/powiatu:
  - zagrożenia naturalne (powodziowe, gwałtowne opady, huraganowe wiatry, gradobicia, susze, osuwiska);
  - zagrożenia techniczne (radiacyjne, chemiczne, pożarowe);
  - pożary (zagrożenia pożarowe miasta, zagrożenia pożarowe lasów);
  - katastrofy (budowlane, zagrożenia w transporcie drogowym/kolejowym/lotniczym);
  - zagrożenia ekologiczne (powietrze atmosferyczne, stan zanieczyszczenia rzek, jakość wód podziemnych, zanieczyszczenie gleb, gospodarka odpadami, komunikacyjne zanieczyszczenie środowiska);
  - prognoza zmian zachodzących w środowisku;
  - zagrożenia biologiczne (epidemie ludzkie, plagi zwierzęce, gospodarka wodno-ściekowa);
  - terroryzm (np. zagrożenie wybuchem bombowym);
  - przestępczość;
  - niepokoje społeczne.
2. Analiza przyczyn i skutków zagrożeń.
3. Ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń.
4. Wnioski z oceny zagrożeń.

### **III. Organizacja reagowania, planowanie przedsięwzięcia oraz przydział obowiązków**

1. Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania.
  2. Obieg informacji pomiędzy podmiotami zarządzania kryzysowego:
    - informowanie,
    - ostrzeganie,
    - alarmowanie.
  3. Informowanie, ostrzeganie i alarmowanie ludności.
  4. Organizacja łączności.
  5. Zadania i odpowiedzialność wydziałów oraz jednostek organizacyjnych urzędu.
  6. Procedura uruchamiania działań Gminnego/Powiatowego Zespołu Reagowania:
    - ogólna koncepcja ratownictwa,
    - przewidywane warianty działań w sytuacjach kryzysowych,
    - procedura działań GZR/PZR w fazie reagowania,
    - zadania GZR/PZR i osób funkcyjnych Zespołu,
    - wsparcie organów niższego szczebla administracji publicznej,
    - zasady współdziałania podmiotów lokalnych w sytuacjach kryzysowych,
    - organizacja ewakuacji ludności z obszarów zagrożonych,
    - organizacja pomocy społecznej i medycznej,
    - organizacja ochrony przed zagrożeniami radiologicznymi, chemicznymi i biologicznymi,
    - działania w fazie odbudowy: zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.
  6. Zasady współdziałania z sąsiednimi powiatami.
  7. Przyjmowanie pomocy humanitarnej.
- IV. Charakterystyka zasobów sił i środków reagowania kryzysowego oraz ocena możliwości ich wykorzystania
1. Udział administracji publicznej w reagowaniu kryzysowym:
    - wykaz jednostek administracji publicznej działających na terenie miasta i gminy/powiatu,
    - jednostki organizacyjne podporządkowane wójtowi/burmistrzowi,
    - analiza funkcjonowania administracji publicznej i możliwości wykorzystania w sytuacji kryzysowej.
  2. Struktura zarządzania kryzysowego w mieście i gminie/powiecie – baza danych sił i środków reagowania.
  3. Zasady pozyskiwania zasobów finansowych.

4. Sposoby wykorzystania sił i środków spoza miasta i gminy/powiatu:
  - pomoc wojewody,
  - możliwości wykorzystania organizacji pozarządowych,
  - możliwości przyjęcia międzynarodowej pomocy humanitarnej i ratowniczej.
5. Zasoby specjalistycznych sił i środków.
6. Udział formacji obrony cywilnej szczebla gminnego w sytuacjach kryzysowych.
7. Wykorzystanie regionalnych środków masowego przekazu w stanach klęsk żywiołowych:
  - podstawy prawne,
  - procedura przekazania mediom informacji w sytuacji będącej/niebędącej stanem klęski żywiołowej.

Załączniki do planu:

Załącznik nr 1. Zadania grup czasowych i stałych.

Załącznik nr 2. Wykaz organizacji pozarządowych.

Załącznik nr 3. Obowiązujące akty prawne zarządzania kryzysowego.

Załącznik nr 4. Wykaz specjalistycznych zasobów, sił i środków.

Załącznik nr 5. Materiały pomocnicze z zakresu zagrożeń epidemiologicznych, chemicznych i radiacji.

Załącznik nr 6. Wykaz regionalnych środków masowego przekazu.

Załącznik nr 7. Porozumienia i uzgodnienia z zakresu realizacji działań w sytuacjach kryzysowych.

Załącznik nr 8. Procedury postępowania w sytuacji kryzysowej na szczeblu powiatu.

Załącznik nr 9. Wykaz telefonów stacjonarnych i komórkowych osób funkcyjnych oraz podmiotów, które mogą być zaangażowane do likwidacji powstałych zagrożeń.

Załącznik nr 10. Objasnienia skrótów użytych w Powiatowym Planie Reagowania Kryzysowego.

Załącznik nr 11. Wykaz podmiotów zapoznanych z planem.

Załącznik nr 12. Zasady i tabela aktualizacji planu.

### **2.4.3. Koncepcja działania – zakres reagowania kryzysowego**

Krajowy system reagowania kryzysowego obejmuje trzy poziomy: lokalny (powiatowy, gminny), wojewódzki, centralny.

Gminy realizują podstawowe zadania związane z ochroną ludności, skupiając swój wysiłek głównie na ostrzeganiu, alarmowaniu i informowaniu ludności o zagrożeniach. W trakcie reagowania kryzysowego koncentrują uwagę na ograniczaniu strat i zniszczeń, prowadzeniu ewakuacji oraz zapewnieniu ewakuowanym pomocy medycznej i socjalnej, głównie w zakresie zakwaterowania i wyżywienia.

Powiaty wykonują takie same zadania co gminy, a ponadto koordynują działania reagowania kryzysowego na obszarze powiatu, wspierając je działaniem podległych sobie służb, inspekcji, straży i pogotowia, które wspomagane są/mogą być przez organizacje pozarządowe przewidziane w planie reagowania kryzysowego powiatu. Powiat udziela niezbędnej pomocy gminom, których możliwości w zaistniałej sytuacji nie zapewniają prowadzenia skutecznej akcji. W przypadku powstania sytuacji kryzysowej obejmującej obszar większy niż jedna gmina szczebel powiatowy koordynuje prowadzenie działań, a w przypadku gdy posiadane siły i środki powiatu są niewystarczające do opanowania sytuacji, starosta występuje do wojewody o stosowną pomoc. W działaniach reagowania kryzysowego mających miejsce na obszarze gminy/powiatu udział biorą organy administracji samorządowej, organy administracji zespolonej i niezespolonej oraz instytucji, służb i organizacji pozarządowej. Niezbędne jest, dla sprawnego ich funkcjonowania, opracowanie tabeli kompetencji ustalającej zakres współdziałania organów administracji, instytucji, służb i innych jednostek organizacyjnych zaangażowanych w reagowanie kryzysowe. Przydatne tutaj są matryce/siatki bezpieczeństwa, które można opracowywać na dwa sposoby. Pierwszy to siatka bezpieczeństwa w ujęciu zagrożeń (podmiot – zagrożenie) (zob. tabela 10). Drugi sposób to siatka bezpieczeństwa w ujęciu zadaniowym, funkcjonalnym (podmiot – zadanie).

Siatka bezpieczeństwa prezentowana w postaci układu: podmiot – zagrożenie, wyróżnionym w siatce podmiotom przypisuje określonego rodzaju role, które zależne są od rodzaju zagrożenia. Umieszczona w siatce lista zagrożeń (kolumna – zagrożenia) odpowiada przedstawionym w gminnym/powiatowym planie reagowania kryzysowego (zob. pkt II. Charakterystyka zagrożeń miasta i gminy/powiatu i ocena ryzyka ich występowania). Podobnie przedstawione w siatce podmioty zaangażowane w zarządzanie kryzysowe opisane są w planie reagowania (zob. IV. Charakterystyka zasobów sił i środków reagowania kryzysowego oraz ocena możliwości ich wykorzystania), gdzie scharakteryzowano je pod kątem ich zaangażowania w realizację zadań związanych z reagowaniem kryzysowym.

Tabela 10. Matryca bezpieczeństwa w ujęciu zagrożeń

Zagrożenia \ Podmiot	Osoby funkcyjne										
							Grupy robocze o charakterze				
							stałym		czasowym		
	Wójt/prezydent miasta/starosta	Gminny/powiatowy zespół Zarządzania Kryzysowego	Inspektor ds. Obronnych i OC	Komendant Powiatowy PSP	Naczelnik OSP	Komendant Powiatowy Policji	Planowania cywilnego	Monitorowania, prognoz i analiz	Operacji i organizacji działań	Zabezpieczenia logistycznego	Opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej
Powodzie	W	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Pożary	K					W		P			
Zagrożenia skażeniami i chemicznymi	K			W			P				
Zagrożenia ekologiczne	P	P			W						

K – osoba funkcyjna (instytucje koordynujące); W – osoba funkcyjna (instytucje wiódące); P – osoba funkcyjna (instytucje pomocnicze).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (E. Rogulski, *Planowanie zintegrowane jako element zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Wybrane zagadnienia ochrony ludności*, Warszawa 2003, s. 73–74).

Natomiast w siatce bezpieczeństwa ujętej w postaci zadaniowej (zob. tabela 11) odpowiednim podmiotom czy osobom funkcyjnym przypisane zostały odpowiednie zadania do wykonania, których realizacja następuje w toku przezwycięzania skutków sytuacji kryzysowej. Lista zadań i sposób ich realizacji przedstawiony jest w planie reagowania (zob. pkt III. Organizacja reagowania, planowanie przedsięwzięcia oraz przydział obowiązków).



Tabela 11. Matryca bezpieczeństwa w ujęciu organizacyjno-funkcyjnym

Podmiot  Realizowana funkcja	Osoby funkcyjne										
							Grupy robocze o charakterze				
							stałym		czasowym		
	Wójt/prezydent miasta/starosta	Gminny/powiatowy zespół Zarządzania Kryzysowego	Inspektor ds. Obronnych i OC	Komendant Powiatowy PSP	Naczelnik OSP	Komendant Powiatowy Policji	Planowania cywilnego	Monitorowania, prognoz i analiz	Operacji i organizacji działań	Zabezpieczenia logistycznego	Opieki zdrowotnej i pomocy społeczno-bytowej
Kierowanie i nadzorowanie	W	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Planistyczna	K					W		P			
Gaszenie pożarów, ratownictwo				W			P				
Bezpieczeństwo, porządek publiczny	P	P			W						
Ostrzeganie i alarmowanie		W		P		P					
Edukacja ludności					P		W		P	P	
Ewakuacja mienia				W			W		P	P	
Transport							W		P		
Pomoc medyczna, socjalna									P	W	
Opieka sanitarna								P	W		
Ocena strat i zniszczeń							P	W			

K – osoba funkcyjna (instytucje koordynujące); W – osoba funkcyjna (instytucje wiodące); P – osoba funkcyjna (instytucje pomocnicze).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (E. Rogulski, *Planowanie zintegrowane jako element zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 73–74).

#### 2.4.4. Uruchamianie gminnego/powiatowego planu reagowania

Organami odpowiedzialnymi za organizowanie i koordynowanie reagowania kryzysowego są w: powiatach ziemskich – starostowie, powiatach grodzkich (miastach) – prezydenci miast, miastach – burmistrzowie (pre-

zydenci), gminach – wójtowie. Oni uruchamiają plany reagowania kryzysowego. Gminny/powiatowy plan reagowania kryzysowego, w zależności od zaistniałej sytuacji, uruchamia się w pełnym zakresie lub tylko w części niezbędnej do skutecznego reagowania na określone zdarzenie (sytuacje). Decyzje o uruchomieniu gminnego/powiatowego planu reagowania podejmuje wójt/starosta w sytuacjach, kiedy:

- 1) wystąpiło zagrożenie dla zdrowia i/lub życia mieszkańców oraz ich mienia i bezpieczeństwa;
- 2) konieczne jest udzielenie pomocy gminie dotkniętej katastrofą;
- 3) katastrofa obejmuje znaczny obszar powiatu (kilka gmin) i starosta uzna, że niezbędne jest włączenie się szczebla powiatowego do działań reagowania kryzysowego.

Wójt/starosta/burmistrz/prezydent podejmuje przedsięwzięcia reagowania kryzysowego w zakresie koordynacji i kierowania działaniami podejmowanymi przez zespolone służby i inspekcje oraz organy administracji niesespolonej szczebla gminnego/powiatowego przy pomocy:

- 1) Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- 2) Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego;
- 3) Inspektora ds. obronnych i OC;
- 4) Koordynatorów zadań funkcyjnych;
- 5) Ekspertów i specjalistów.

Decyzje dotyczące zakresu niezbędnych działań wynikają z przeprowadzonej analizy sytuacji zagrażającej oraz mieszczą się w granicach obowiązującego prawa i odpowiadają procedurom zawartym w planie reagowania. Procedury działania, ograniczając improwizację, porządkują działania ratownicze, opierając je na sprawdzonych i wypróbowanych wzorach i regułach funkcjonowania. Charakter oraz miejsce działań dzieli procedury na te, które wykorzystują w działaniach zarządzania kryzysowego: służby, inspekcje i straże, oraz te wykorzystywane przez komórki administracji publicznej. Różnorodność występujących zagrożeń nakazuje przygotowanie procedur postępowania tak ukierunkowanych, aby zagrożenie zostało we właściwy sposób i jak najefektywniej usunięte. Sposoby działania w sytuacjach zagrażających poszczególnych służb, inspekcji i straży określone są przetestowanymi w praktyce ratowniczej procedurami. Poprawność i przydatność procedur działania weryfikowana jest codzienną działalnością podmiotów ratowniczych<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> I. Kocia, *Uruchamianie działań przewidzianych w planie reagowania kryzysowego oraz zasady współdziałania*, [w:] *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce. Gotowe procedury, plany reagowania, schematy organizacyjne według nowych przepisów*, red. J. Bagiński, Poznań 2008, pkt 1/3.1.9, s. 1–2.

### 2.4.5. Kolejność działania kryzysowego – procedura postępowania

Procedury działania uwzględniać powinny sposób realizacji następujących przedsięwzięć:

- **Powiadomianie** – po uzyskaniu informacji o potrzebie podjęcia działań reagowania kryzysowego od: służb dyżurnych Centrum Zarządzania Kryzysowego (gmin/powiatów), służb dyżurnych Straży Pożarnej, Policji i OSP, dyspozytorów Pogotowia Ratunkowego, służb dyżurnych innych instytucji, osób, które zaobserwowały, posiadały wiadomość o nadzwyczajnym zdarzeniu czy mediów, gminne/powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, dokonuje wstępnej analizy sytuacji i podejmuje decyzje o powiadomieniu właściwych osób funkcyjnych: wójt, starosta, burmistrz, prezydent.
- **Rozwinięcie gminnego/powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego** – na polecenie wójta, starosty, burmistrza, prezydenta Centrum przekształca się w gminne/powiatowe Centrum Reagowania. Polega ono na uzupełnieniu dodatkowymi osobami funkcyjnymi, grup roboczych o charakterze stałym (grupa planowania cywilnego i grupa monitorowania, prognoz i analiz) i czasowym (grupa operacji i organizacji działań, grupa zabezpieczenia logistycznego, grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej), stworzeniu systemu dyżurów oraz zapewnieniu im odpowiednich warunków całodobowego działania.
- **Koordynowanie działań reagowania kryzysowego** – realizowane jest przez wójta/prezydenta/starostę, którzy przy pomocy swoich zastępców, inspektora ds. obronnych i OC, koordynatorów zadań funkcyjnych (grup roboczych o charakterze stałym i czasowym), komendantów, naczelników, kierowników straży, służb, inspekcji i instytucji rządowych i pozarządowych wypracowują decyzje dotyczące przebiegu działań ratowniczych.
- **Uruchomienie procedur reagowania** – to działania między innymi związane z: zabezpieczeniem miejsca zdarzenia; zmianą organizacji ruchu i uruchomieniem komunikacji zastępczej; zabezpieczeniem żywności i wody dla członków zespołu gminnego/powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego oraz poszkodowanych; wsparciem działań ratowniczych sprzętem technicznym, materiałami i innym wyposażeniem; zabezpieczeniem medycznym; organizacją pomocy socjalno-bytowej; informowaniem społeczeństwa o zagrożeniach i sposobie postępowania.
- **Organizacja działań odtwarzania** – które jest wczesnym etapem odbudowy. Działania realizowane w tym etapie ograniczają się do przy-

wrócenia funkcjonowania systemów niezbędnych do życia. Działania te prowadzone są niekiedy równocześnie z działaniami reagowania i mają charakter krótkoterminowy. Obejmują one: ocenę szkód, pomoc finansową, pomoc rzeczową/materialną, zapewnienie poszkodowanej ludności podstawowych warunków do przetrwania.

- **Przekazywanie informacji, składanie meldunków** – gminne/powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego przyjmuje informacje doraźne, okresowe oraz meldunki (raporty) końcowe od wszystkich służb i komórek zarządzania, oraz przekazuje je do nadrzędnego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

#### 2.4.6. Pytania i polecenia

1. Omów wagę problemu planowania kryzysowego w jednostkach administracji publicznej.
2. Jakie są podstawowe elementy planów zarządzania kryzysowego tworzonych na szczeblu gminy, powiatu, województwa?
3. Jaka wiedza, umiejętności i informacje stanowią merytoryczną podstawę dla planowania kryzysowego?
4. Jakich analiz i opisów wymaga tworzenie planu zarządzania kryzysowego?
5. Opisz podstawowe etapy planowania kryzysowego. Dlaczego każdy etap planowania jest ważny?
6. Omów zasady i założenia opracowywania planów zarządzania kryzysowego. Dlaczego ważne jest ich przestrzeganie?
7. Omów znaczenie siatek bezpieczeństwa dla jakości planów kryzysowych.
8. W jaki sposób w siatkach bezpieczeństwa wiążą się ze sobą takie elementy, jak: zagrożenia, osoby funkcyjne, jednostki odpowiedzialne za bezpieczeństwo?
9. Jakie są zasady uruchamiania gminnych/powiatowych planów reagowania kryzysowego?
10. Jaka jest kolejność uruchamiania gminnych/powiatowych planów reagowania kryzysowego?

## Rozdział III

# Ratownictwo w systemie zarządzania kryzysowego

### 3.1. Założenia ogólne ratownictwa w zarządzaniu kryzysowym

---

#### **Zagadnienia szczegółowe:**

- zasady budowy systemu ratownictwa,
  - organizacja ratownictwa w zarządzaniu kryzysowym.
- 

#### **Cele podrozdziału:**

- zapoznanie z podstawowymi problemami budowy i funkcjonowania systemu ratownictwa,
  - ukazanie organizacyjnych wyzwań ratownictwa w zarządzaniu kryzysowym,
  - zainspirowanie do pogłębiania wiedzy o organizacji i funkcjonowaniu systemu ratownictwa.
- 

#### **Po przestudiowaniu podrozdziału powinieneś:**

- przedstawić i wyjaśnić organizację systemu ratownictwa,
  - wskazać podmioty ratownictwa i wyjaśnić ich funkcje,
  - wyrobić sobie aktywne podejście do zgłębiania wiedzy o organizacji i funkcjonowaniu systemu ratownictwa.
-



## Ratownictwo w systemie zarządzania kryzysowego

Jednym z najważniejszych działań w obszarze zbiorowego bezpieczeństwa jest sprawny, dobrze funkcjonujący system ratownictwa. Dla obszaru powiatu niezwykle istotne jest zorganizowanie jednolitego i spójnego systemu ratownictwa, skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze:

- Państwową Straż Pożarną,
- jednostki ochrony przeciwpożarowej,
- wyspecjalizowane powiatowe służby, inspekcje, straże, instytucje,
- podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych, tak, aby można było podjąć skuteczne działania ratownicze w dziedzinach: walki z pożarami, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego<sup>1</sup>.

Zrozumienie istoty systemu ratownictwa wymaga poznania rzeczywistego zakresu pojęcia „ochrona przeciwpożarowa”. Ustawodawca w art. 1 Ustawy o ochronie przeciwpożarowej<sup>2</sup> pojęcie to interpretuje następująco: ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia,
- 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia,
- 3) prowadzenie działań ratowniczych.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (Dz.U. z 1999 r., Nr 111, poz. 1311).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r., Nr 81, poz. 351).

Z kolei w art. 2 Ustawy o ochronie przeciwpożarowej wyjaśnia, że:

- 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia to:
  - zapewnienie koniecznych warunków ochrony technicznej nieruchomościom i ruchomościom,
  - tworzenie warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia, a także przeciwdziałających powstawaniu lub minimalizujących skutki pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia,
- 2) działania ratownicze to każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidacja przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, gdzie przez miejscowe zagrożenie rozumie zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków.

W życiu codziennym obserwujemy wiele zjawisk, które są miejscowymi zagrożeniami dla życia, zdrowia, mienia, środowiska. Najczęstszymi są zdarzenia: komunikacyjne – wypadki drogowe, kolejowe, lotnicze; budowlane – uszkodzenie, zawalenie się jakiejś budowli; chemiczne – związane z uwolnieniem niebezpiecznych substancji; ekologiczne – skażające środowisko naturalne; radiologiczne – związane z uwolnieniem się do otoczenia substancji promieniotwórczej; infrastruktury komunalnej – uszkodzenia instalacji komunalnych, gazowej, elektrycznej, wodno-kanalizacyjnej; silne wiatry – powodujące wywrócenie drzewa na jezdnię, budynek czy linię energetyczną i inne.

### **3.1. Założenia ogólne ratownictwa w zarządzaniu kryzysowym**

System ratowniczy gminy/powiatu/województwa/państwa zdefiniować można jako „złożony, częściowo mobilny system społeczno-gospodarczo-administracyjny, którego zadaniem jest skuteczne przeciwdziałanie wszelkim kategoriom zagrożeń kryzysowych za pomocą dostępnych sił i środ-



ków materialnych, na bazie przyjętej struktury organizacyjno-funkcjonalnej, w ramach obowiązującego porządku prawnego”<sup>3</sup>.

### 3.1.1. Zasady budowy systemu ratownictwa

Podstawę budowy systemu ratowniczego stanowi szczebel samorządu gminnego i powiatowego, następnie wojewódzkiego i centralnego. Wynika to przede wszystkim z przyjętego podziału administracyjnego kraju, jak i zespolenia części administracji. Im niższy szczebel administracji publicznej, tym mamy do czynienia z większym zakresem reagowania. Przy wyższym szczeblu administracji, funkcja reagowania zastępowana jest przez funkcję koordynacji działań i udzielania wsparcia. Zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi istnieją obecnie w Polsce trzy niezależne, ale ściśle ze sobą powiązane systemy funkcjonujące na każdym administracyjnym szczeblu, zawierające elementy szeroko rozumianego systemu ratowniczego. Są to:

- System Zarządzania Kryzysowego,
- Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy,
- System Państwowe Ratownictwo Medyczne.

Systemy te przenikają się wzajemnie i w sytuacjach tego wymagających współdziałają ze sobą. Współczesne wymagania stawiane systemom ratowniczym kładą szczególny nacisk na jego spójność i jednolitość w warstwie koordynowania działań, wspólnych procedur, planowania, łączności, wymiany informacji oraz szkolenia.

Zgodnie z właściwością terytorialną, system ratowniczy tworzą oraz koordynują jego funkcjonowanie, następujące organy władzy:

- wójt/burmistrz/prezydent miasta w zakresie zadań własnych i ustalonych przez wojewodę,
- starosta, który 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 Zarządzania Kryzysowego,
- wojewoda, który określa zadania i kontroluje ich wykonanie na obszarze województwa, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdro-

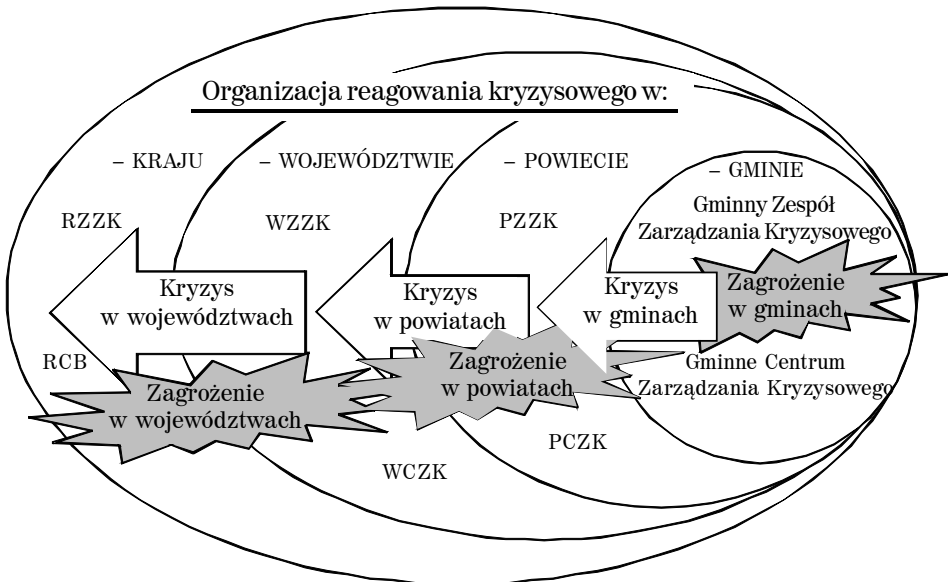
---

<sup>3</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warszawa 2007, s. 227.

wia, środowiska i mienia zarządza systemem przy pomocy wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Ogólną ideę funkcjonowania systemu ratownictwa przedstawia rysunek 30.

Rysunek 30. Idea funkcjonowania systemu ratowniczego w zarządzaniu kryzysowym



Ważnym wymogiem stawianym systemom ratowniczym jest nakaz ich budowy w oparciu o ocenę zagrożeń i analizę ryzyka, poczynszyszy od gminy przez powiat, województwo, a w efekcie obejmującą cały kraj. Konstrukcja systemu zakłada z jednej strony, że zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezienne i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, z drugiej zaś przyjmuje się, że kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, to organizacja działań ratowniczych wymagać musi modyfikacji priorytetów oraz dokonania dostosowawczych zmian w procedurach działania. Stąd budowane systemy ratownicze w gminie, powiecie, województwie, kraju powinny być dostosowane do rzeczywistych i potencjalnych zagrożeń, lokalnie występujących oraz społecznie pożądanego poziomu bezpieczeństwa. Dlatego ilość i jakość sił i środków ratownictwa, niezbędnych do zapewnienia na danym obszarze pożądanego poziomu bezpieczeń-

stwa, ich organizacja oraz sposób prowadzenia działań ratowniczych, powinna być warunkowana rodzajem i skalą zagrożeń oraz prognozami przedstawiającymi możliwości implikowania przez zaistniałe zagrożenie wystąpienia innych rodzajów zagrożeń.

Zasoby te można podzielić według pochodzenia na dwie następujące grupy:

- **podlegające lokalnym władzom** – to przede wszystkim jednostki wykonawcze odpowiedzialne za realizację ustalonych procedur i nakazanych procesów fizycznych z reguły na miejscu zdarzenia, najczęściej w ekstremalnych warunkach organizacyjno-technicznych. Lista podmiotów, których siły i środki należy uwzględnić w gminnym/powiatowym planie reagowania kryzysowego, są następujące:
  - Komenda Powiatowa/Miejska PSP, jednostki ratowniczo-gaśnicze,
  - jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych,
  - Komenda Powiatowa Policji,
  - straż gminna/miejska,
  - Powiatowy Inspektorat Weterynarii,
  - Powiatowy Inspektorat nadzoru Budowlanego,
  - Powiatowa Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna,
  - szpitale, zespoły ratownictwa medycznego, Pogotowie Ratunkowe,
  - jednostki organizacyjne gminy/powiatu/miasta,
  - służby techniczne: energetyczne, ciepłownicze, wodociągowo-kanalizacyjne, gazowe,
  - podmioty gminne/powiatowe/miejskie odpowiedzialne za stan sanitarno-epidemiologiczny,
  - podmioty gminne/powiatowe/miejskie zarządzające transportem miejskim, drogami, cementarzami,
  - Obrona Cywilna oraz elementy systemu wykrywania, ostrzegania i alarmowania,
  - organizacje pozarządowe,
  - baza wolontariuszy;
- **pochodzące z sąsiednich społeczności** (podlegające ich władzom), a także będące w dyspozycji wyższych poziomów zarządzania kryzysowego – w przypadku zagrożeń przerastających możliwości danego szczebla zarządzania, elementy pododdziałów reagowania są wzmacniane przez doraźnie delegowane siły i środki wsparcia, zarówno ze szczebla nadrzędnego lub centralnego, jak też najbliższych terytorialnie sąsiadów i różnych instytucji publicznych oraz pochodzące z sektora prywatnego.

Zasoby (siły i środki) będące w dyspozycji starosty, wojewody, ministra spraw wewnętrznych i administracji udostępniane są w przypadku, gdy szef władzy wykonawczej społeczności dotkniętej katastrofą uzna, że katastrofa przerasta możliwości jego reagowania i zwróci się z prośbą o pomoc do wyższego szczebla zarządzania kryzysowego.

Kolejny aspekt organizacji i funkcjonowania systemów ratownictwa to założenie, że działania w sytuacjach kryzysowych nie mogą mieć charakteru wyłącznie doraźnego i chwilowego. Tworzenie złożonej struktury organizacyjnej wymaga bowiem konsekwentnego konstruowania nie tylko określonych komórek funkcyjnych i przewidywalnych procedur postępowania ratowniczego, ale także budowania i udoskonalania struktur zabezpieczających działania ratownicze. Rozumie się przez to ciągły proces, realizowany przez administrację, instytucje, organizacje oraz podmioty gospodarcze występujące w systemie zarządzania kryzysowego, mający na celu rozwijanie i doskonalenie zasobów: kadrowych, informacyjnych, materiałowych i współdziałania oraz procedur ich wykorzystania. Takie zorganizowanie zarządzania kryzysowego daje możliwości większej efektywności funkcjonowania szeroko rozumianego zarządzania bezpieczeństwem społeczności.

Spełnienie wymagań koordynacyjno-kooperacyjnych, od których zależy jakość współdziałania, jest ściśle związane z zapewnieniem sprawnego kierownictwa oraz niezawodnego przepływu informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami działań antykryzysowych. Funkcjonowanie systemów ratowniczych wymaga ciągłego rozwijania i doskonalenia systemów informacyjnych, a głównie<sup>4</sup>:

- 1) tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania systemów łączności centrów zarządzania kryzysowego (wspomagającego ratownictwo i zarządzanie kryzysowe), które powinny być elementem systemu ogólnokrajowego,
- 2) określania standardów w odniesieniu do systemu informacyjnego, w tym do systemów informatycznych, baz danych, map cyfrowych (m.in. poprzez określenie standardów dotyczących formy i sposobu przekazywanej informacji),
- 3) określania respondentów w zakresie pozyskiwania i przekazywania informacji, na każdym administracyjnym szczeblu,

---

<sup>4</sup> B. Kosowski, *Nowoczesne narzędzia i technologie informatyczne w systemie zarządzania kryzysowego województwa śląskiego*, [w:] *Bezpieczeństwo powszechne wielkimi wyzwaniem dla technologii teleinformatycznych*, Warszawa 2003.

- 4) określenia sposobu zbierania informacji (np. z systemów monitorowania i wykrywania zagrożeń),
- 5) określenia sposobu ostrzegania i alarmowania ludności (za pośrednictwem radia, telewizji – teletekstu, Internetu i in.).

System łączności do działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń musi zapewniać stabilną i pewną komunikację z podmiotami, od których zależy efektywność i szybkość podejmowanych działań na zagrożonym terenie. Tak więc system łączności wspomagający zarządzanie kryzysowe powinien być systemem elastycznym. Celem jest rozwijanie i doskonalenie takiego systemu łączności, który składa się z elementów infrastruktury:

- telekomunikacyjnej i teletransmisyjnej,
- kontrolno-pomiarowej (monitoring zagrożeń),
- alarmowania i powiadamiania.

Do realizacji działań ratowniczych niezbędne są następujące rodzaje informacji<sup>5</sup>:

- o infrastrukturze chronionego obszaru i jego otoczenia. Są to dane o rzeźbie i obiektach naturalnych danego obszaru i jego otoczenia, o infrastrukturze podziemnej i naziemnej oraz obiektach terenowych mających istotne znaczenie dla planowania i prowadzenia działań ratowniczych, a także prognozowania i likwidacji skutków katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zagrożeń,
- dane operacyjne o siłach i środkach możliwych do użycia w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa podmiotu to dane o siłach i środkach, które potencjalnie mogą być użyte w działaniach ratowniczych oraz w eliminowaniu skutków wyzwolonego zagrożenia,
- informacje o aktualnym stanie zagrożeń uzyskiwane z systemów monitoringu. Od nich zależy rodzaj i ilość środków użytych do przeciwdziałania skutkom zagrożeń, a także sposób prowadzenia działań ratowniczych. Sposób monitorowania rodzaju i stopnia zagrożeń oraz wykrywania i identyfikacji zdarzeń przez nie spowodowanych zależy od ich natury, tj. fizyko-chemicznego oddziaływania na człowieka i środowisko.

---

<sup>5</sup> E. Kołodziński, *Istota inżynierii systemów zarządzania bezpieczeństwem*, [www.uwm.edu.pl/kis](http://www.uwm.edu.pl/kis) (dn. 22.03.2009 r.).

### 3.1.2. Organizacja ratownictwa w zarządzaniu kryzysowym

Reagować – to znaczy zachowywać się w określony sposób w odpowiedzi na czyjeś postępowanie, w związku z jakąś sytuacją bądź zdarzeniami<sup>6</sup>. Zatem reagowanie kryzysowe to bieżące działania służb ratowniczych na wszelkie zdarzenia zagrażające zdrowiu i życiu obywateli lub środowisku, zmierzające do ograniczenia lub zlikwidowania ich skutków oraz niesienia pomocy poszkodowanym.

Czynnikami potęgującymi skalę trudności reagowania kryzysowego są:

- 1) losowość niemal wszystkich procesów związanych z prognozowaniem, planowaniem i operacyjnym decydowaniem o sposobach działań antykryzysowych,
- 2) czynnik czasu, który jest resursem najbardziej krytycznym,
- 3) nieliniowość narastania i rozprzestrzeniania się zagrożenia.

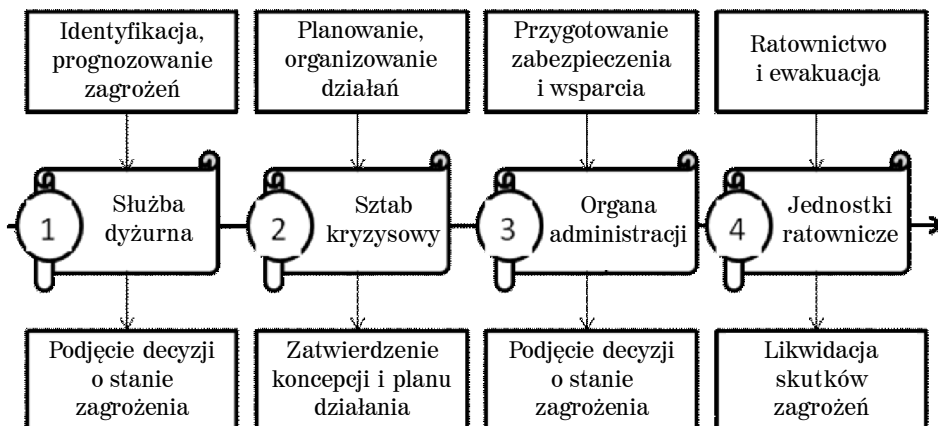
W procedurze reagowania kryzysowego wyróżnić można charakterystyczne fazy, w których wdraża się wcześniej opracowane plany reagowania kryzysowego oraz koordynuje działania różnych służb. Fazy te, postrzegane jako systematycznie realizowane procesy, to: *monitorowanie, kierowanie, zabezpieczanie i reagowanie*, których zasadniczym celem jest możliwie jak najszybsze dostarczenie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń oraz strat. Procesy te realizowane są przez układ zorganizowanych podmiotów działających w systemie zarządzania kryzysowego. W związku z sytuacją lub zdarzeniem niekorzystnym dla lokalnych społeczności, zgodnie z przyjętymi zasadami, regułami i przepisami, podmioty te realizują określone procedury, wykonują czynności i przedsięwzięcia, prowadzą interwencje, akcje i operacje w celu osiągnięcia pożądanego stanu rzeczy. Procedurę reagowania kryzysowego, uzupełnioną o elementy podmiotowe reprezentowane przez organa, instytucje i jednostki organizacyjno-funkcjonalne systemu przedstawia rysunek 31.

Wszystkie fazy reagowania kryzysowego na katastrofę zawierają charakterystyczne etapy, z których żaden nie jest wyodrębniony i niezależny od pozostałych. Są one powiązane ze sobą i mogą występować jednocześnie lub w innym sytuacyjnie warunkowanym porządku:

- 1) ostrzegania i powiadamiania, obejmującego informowanie o grożącym niebezpieczeństwie ludności oraz tych instytucji, agencji i osób, które mają obowiązek zareagowania na niebezpieczne zdarzenie,

<sup>6</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006, s. 820.

Rysunek 31. Główne etapy i podmioty w procesie reagowania kryzysowego



Źródło: K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, op. cit., s. 241.

- 2) ratowania ludzi, realizowanego nie tylko poprzez poszukiwanie i ratownictwo, ale również przez ewakuowanie ludzi z rejonu katastrofy oraz m.in. udzielenie pomocy medycznej,
- 3) zabezpieczania mienia, polegającego na jego ochronie przed zniszczeniem przez żywioł, a także przed grabieżą,
- 4) opieki socjalnej i oceny szkód, obejmującej dwa różne, ale jednocześnie wykonywane zadania. Opieka socjalna to przedsięwzięcia mające na celu zapewnienie poszkodowanej ludności pomocy medycznej, tymczasowego schronienia, żywności i odzieży, a także innych ważnych usług. Ocena skutków katastrofy, dokonywana w tym czasie, ma służyć głównie do przygotowania wystąpienia do wyższych szczebli zarządzania z prośbą o pomoc,
- 5) odtwarzania, oznaczającego usuwanie m.in. gruzów z miejsca katastrofy, odkażanie terenu i odtwarzanie usług publicznych umożliwiające w miarę normalne życie. Odtwarzanie to wczesny etap fazy odbudowy.

### 3.1.3. Pytania i polecenia

1. Wyjaśnij znaczenie pojęć „ochrona przeciwpożarowa” i „działania ratownicze”.
2. Wymień podstawowe systemy funkcjonalne wchodzące w skład systemu ratownictwa. Jaka jest ich rola w systemie ratownictwa?

3. Które organy władzy na szczeblu gminy, powiatu, województwa tworzą oraz koordynują funkcjonowanie systemu ratownictwa?
4. Omów ideę funkcjonowania systemu ratownictwa.
5. Jakie są podstawowe rodzaje zasobów, którymi dysponuje system ratownictwa? Komu zasoby te podlegają?
6. Czym są informacje dla sprawności funkcjonowania systemu ratownictwa i dlaczego są one tak ważne?
7. Dokonaj interpretacji pojęcia „reagowanie kryzysowe”.
8. Opisz podstawowe etapy reagowania kryzysowego i wskaż realizujące je podmioty.



## 3.2. Budowa i funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

---

### Zagadnienia szczegółowe:

- Struktura Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego,
  - Funkcjonowanie ratownicze Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego,
  - Kierowanie działaniami ratowniczymi Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.
- 

### Cele podrozdziału:

- zapoznanie z organizacyjną strukturą Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, jego przeznaczeniem i zadaniami,
  - przedstawienie zasad i uwarunkowań funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego,
  - ukazanie procedur związanych z kierowaniem działaniami Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego,
  - zainspirowanie do pogłębiania wiedzy o organizacji i funkcjonowaniu Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.
- 

### Po przestudiowaniu podrozdziału powinieneś:

- przedstawić i wyjaśnić organizacyjną i funkcjonalną strukturę Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego,
  - wyjaśnić zasady kierowania działaniami jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego,
  - wyrobić sobie aktywne podejście do poznawania zasad funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.
-

## 3.2. Budowa i funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

Od 1995 r. zaczął funkcjonować w Polsce, zorganizowany przez Państwową Straż Pożarną Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy<sup>7</sup> (KSRG), którego podstawowym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia i/lub środowiska poprzez: walkę z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, ratownictwo techniczne, chemiczne, ratownictwo ekologiczne i medyczne oraz współpracę z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne i systemem powiadamiania ratunkowego (art. 14, pkt 1 Ustawy o ochronie przeciwpożarowej)<sup>8</sup>. KSRG to jednolita i spójna sieć powiązanych ze sobą różnych podmiotów ratowniczych, dysponujących specyficznymi dla siebie możliwościami organizacyjno-technicznymi i kadrowymi, przydatnymi w działaniach ratowniczych. Synergia tych możliwości pozwala na skuteczne prowadzenie każdego działania ratowniczego. W Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym funkcjonuje:

- 515 jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej,
- 3565 jednostek ochotniczych straży pożarnych,
- 5 zakładowych straży pożarnych,
- 2 zakładowe służby ratownicze,
- 11 szpitali,
- 297 specjalistów krajowych z różnych dziedzin ratownictwa.

Elementami wspomagającymi system, na podstawie zawartych porozumień, są także służby, inspekcje i straże, m.in.: Policja, Państwowa Agencja Atomistyki, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), Stacje Ratownictwa Górniczego, Pogotowie Ratunkowe, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, administracja Lasów Państwowych oraz organizacje pozarządowe, jak: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotni-

---

<sup>7</sup> Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy funkcjonuje w oparciu o Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (Dz.U. Nr 111, poz. 1311); art. 14, ust. 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229.); art. 2, ust. 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2006 r., Nr 96, poz. 667).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r., Nr 81, poz. 351).

cze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Aeroklub Polski, Związek Harcerstwa Polskiego, Polska Misja Medyczna, Polski Czerwony Krzyż i inne.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest obiektem technicznym o wielkim stopniu złożoności. Poprawne jego przedstawienie wymaga odpowiedniej dekompozycji systemu na części składowe: podsystemy i elementy. Zaś dla wszechstronnego opisu części składowych systemu konieczna jest ich wieloaspektowa analiza. Dekompozycji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego dokonano w następujących przekrojach:

- 1) podsystemów i elementów strukturalnych tworzących system;
- 2) procesów realizowanych w systemie;
- 3) sterowania systemem i kierowania działaniem ratowniczym.

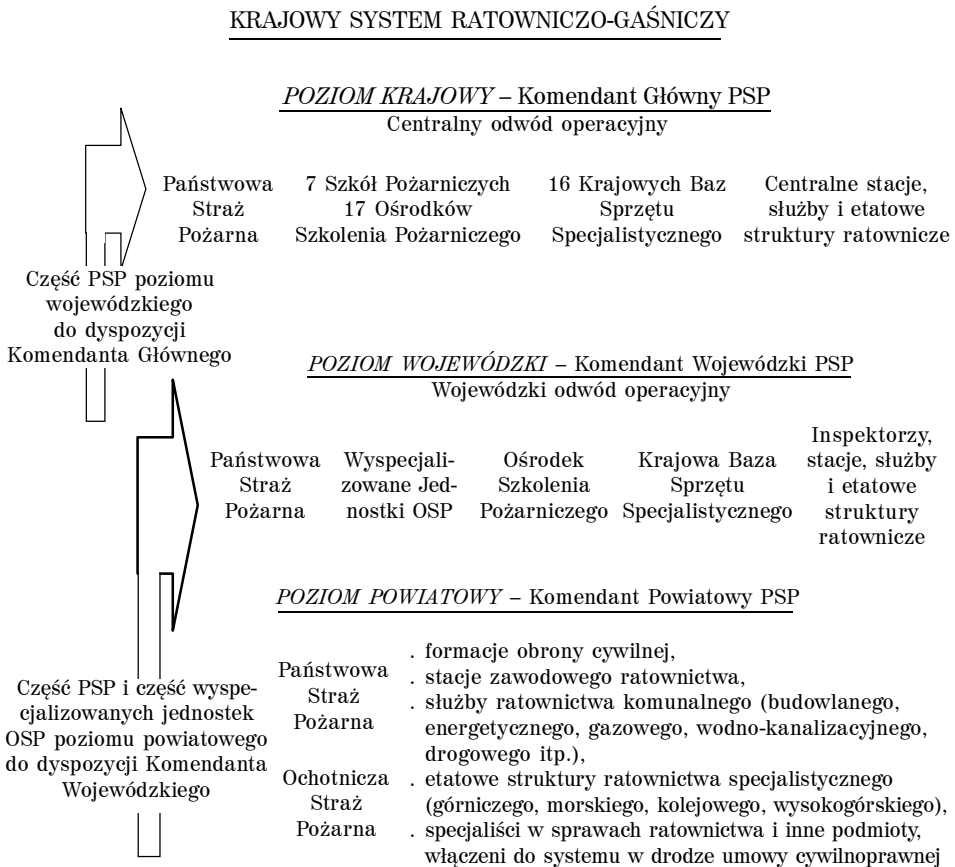
### 3.2.1. Struktura Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

Zgodnie z pierwszym przekrojem KSRG jest zorganizowany na trzech poziomach (zob. rysunek 32):

- 1) powiatowym, na którym wykonuje się wszystkie podstawowe zadania systemu, związane z obszarem powiatu;
- 2) wojewódzkim, jako poziomie wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na obszarze województwa w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza obszaru danego powiatu,
- 3) krajowym, centralnym, jako poziomie wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na obszarze kraju, w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza obszaru danego województwa.

Szczególnie ważny dla KSRG jest szczebel powiatu. Tutaj przyjmowane są zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych. Na szczeblu powiatu bezpośrednio dysponowane są jednostki ochrony przeciwpożarowej do działań ratowniczo-gaśniczych, również wówczas, gdy siły i środki gminnych i powiatowych podmiotów ratowniczych są niewystarczające i wymagają wsparcia z poziomu wojewódzkiego i krajowego. Dysponowanie i alarmowanie odbywa się poprzez powiatowe (miejskie) stanowiska kierowania Komendantów Powiatowych i Miejskich Państwowej Straży Pożarnej. Powiatowe stanowiska kierowania współdziałają ze stanowiskami dyżurnymi administracji samorządowej wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów oraz posiadają łączność z punktami alarmowymi komponentów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego (mogą selektywnie wywoływać jednostki ochotniczych straży pożarnych, alarmować pogotowie ratunkowe, jednostki Policji oraz inne organizacje współdziałające w ramach systemu ratownictwa).

## Rysunek 32. Budowa krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego



Skuteczność realizacji bieżących zadań ratowniczych przez podmioty KSRG na obszarze powiatu uzależniona jest decyzjami starosty, który<sup>9</sup>:

- 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,

<sup>9</sup> M. Kąkiewska-Brodawka, *System ratownictwa w Polsce*, Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych, MSWiA, Warszawa 2006.

- 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 Reagowania Kryzysowego.

Na poziomie powiatowym system tworzą następujące podmioty systemu:

- 1) komenda powiatowa (miejska) Państwowej Straży Pożarnej, w skład której m.in. wchodzi<sup>10</sup>:
  - jednostki ratowniczo-gaśnicze, które realizują zadania ratownicze;
  - wydziały, sekcje, samodzielne stanowiska pracy, które realizują zadania w zakresie spraw:
    - a) operacyjnych,
    - b) szkoleniowych,
    - c) kontrolno-rozpoznawczych,
    - d) organizacyjnych,
    - e) kadrowych,
    - f) finansowych,
    - g) kwatermistrzowskich,
    - h) technicznych,
    - i) informatyki,
    - j) łączności,
    - k) archiwizacji,
    - l) spraw obronnych,
    - ł) bezpieczeństwa i higieny pracy,
    - m) ochrony informacji niejawnych,
    - n) pomocy prawnej.
- 2) komórki organizacyjne włączone do systemu, inne służby, inspekcje, straże i instytucje, o których mowa w art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>11</sup>, a mianowicie:
  - a) formacje obrony cywilnej,
  - b) stacje zawodowego ratownictwa,

<sup>10</sup> Rozporządzenie MSWiA z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 143, poz. 1037).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 2, pkt 4 (Dz.U. Nr 81, poz. 351, z 1994 r. Nr 27, poz. 96 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, Nr 162, poz. 1126).

- c) służby ratownictwa komunalnego (budowlanego, energetycznego, gazowego, wodno-kanalizacyjnego, drogowego itp.),
- d) etatowe struktury ratownictwa specjalistycznego (górniczego, morskiego, kolejowego, wysokogórskiego),
- e) etatowe struktury systemu wykrywania zagrożeń i alarmowania,
- f) wydzielone siły policji państwowej, policje lokalne, straże miejskie,
- g) specjaliści w sprawach ratownictwa i inne podmioty, włączeni do systemu w drodze umowy cywilnoprawnej.

Wyższy – wojewódzki szczebel KSRG uruchamiany jest w przypadku, gdy siły i środki systemu na obszarze powiatu okażą się niewystarczające (drastyczny wzrost skali zdarzenia, równoczesność zdarzeń, brak jednostek specjalistycznych) lub zdarzenie swym zasięgiem wykracza poza obszar powiatu. W takich sytuacjach poziom wojewódzki KSRG wspomaga działania prowadzone na obszarze powiatu, poprzez udzielanie wszelkich form pomocy spoza tego powiatu oraz prowadzi i koordynuje działania o zasięgu wojewódzkim. Kierowanie (dowodzenie) działaniami ratowniczymi, których rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych poziomu powiatu przejmuje komendant wojewódzki PSP<sup>12</sup>.

Na szczeblu województwa główne siły i środki KSRG:

- Komenda Wojewódzka PSP,
- wojewódzki obwód operacyjny – wydzielone siły i środki z powiatów i grupy specjalistyczne,
- krajowa baza sprzętu specjalistycznego PSP,
- ośrodki szkolenia PSP,
- wojewódzki zespół ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa,
- wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego,
- włączeni do systemu na poziomie wojewódzkim służby, inspekcje, straże, instytucje oraz specjaliści z zakresu ratownictwa.

Dysponowanie sił i środków 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 niezespoloną (Oddziałem Straży Granicz-

---

<sup>12</sup> D. Sadowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce. Gotowe procedury, plany reagowania, schematy organizacyjne według nowych przepisów*, red. J. Bagiński, Poznań 2008, pkt 5/4.1, s. 4–7.

nej, Zarządem Gospodarki Wodnej, Urzędem Żeglugi Śródlądowej, WKU i innymi).

Wojewoda, na obszarze województwa, pełni ważną rolę w zakresie koordynacji działań jednostek KSRG z podmiotami współdziałającymi z systemem. Wykorzystuje w tym celu wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego. Komendant wojewódzki PSP określa, w wojewódzkim planie ratowniczym, procedury działania i uruchamiania KSRG na poziomie województwa, w odniesieniu do poszczególnych typów zagrożeń. Treść tych procedur stanowią wybrane elementy planów ratowniczych, tych powiatów, w których siły i środki są niewystarczające do usuwania istniejących tam zagrożeń. Zawierają też organizacyjno-techniczne sposoby likwidacji zagrożeń, wymagających zaangażowania w działaniach ratowniczych znacznych sił i środków oraz zagrożeń, które mogą powstać na granicy powiatów lub województwa. Komendant wojewódzki PSP uzgadnia plan ratowniczy z podmiotami KSRG oraz z podmiotami współdziałającymi z systemem, w części dotyczącej ich zadań. Plan ratowniczy zatwierdza wojewoda<sup>13</sup>.

W sytuacjach katastrof, klęsk żywiołowych, 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.

Na szczeblu kraju główne siły i środki KSRG to:

- Komenda Główna PSP,
- wydzielone siły i środki z poziomu wojewódzkiego stanowiące centralny odwód operacyjny,
- szkoły PSP,
- szesnaście krajowych baz sprzętu specjalistycznego PSP,
- jednostki badawczo-rozwojowe ochrony przeciwpożarowej,
- włączone do systemu inne służby, inspekcje, straże i instytucje o których mowa w art. 2, pkt 4 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, a także specjaliści w sprawach ratownictwa i inne podmioty, włączeni do systemu w drodze umowy cywilnoprawnej, na poziomie krajowym.

Poziom centralny (kraju) spełnia rolę wspomagającą i koordynacyjną w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza województwa, w którym ma miejsce zdarzenie. Komendant Główny PSP przejmuje kierowanie (dowodzenie) działaniami ratowniczymi, których rozmiar lub za-

<sup>13</sup> M. Kąkiewska-Brodawka, *System ratownictwa w Polsce, op. cit.*

sięg przekracza możliwości sił ratowniczych poziomu wojewódzkiego. Dysponowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Uruchamianie poziomów wspomagania (wojewódzkiego i centralnego) następuje na żądanie kierującego działaniami ratowniczymi poprzez Powiatowe Stanowisko Kierowania (przy uruchamianiu poziomu wojewódzkiego) i Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa (przy uruchamianiu poziomu centralnego). W przypadku zagrożeń wymagających współdziałania na szczeblu centralnym podmiotów KSRG z podmiotami innych resortów, funkcję koordynatora pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>14</sup>.

Wśród podsystemów KSRG struktura podsystemu kierowania stanowi najbardziej istotną jego część. Jest to typowa wielopoziomowa struktura hierarchiczna liniowo-sztabowa, z wyraźnie wyodrębnionymi więziami organizacyjnymi i informacyjnymi, odpowiadająca strukturze organizacyjnej KSRG. Podstawowe elementy podsystemu kierowania to stanowiska kierowania, którymi na poszczególnych poziomach organizacji systemu są:

- Powiatowe Stanowisko Kierowania, na poziomie powiatowym, za pośrednictwem którego komendant powiatowy dysponuje siłami i środkami podmiotów systemu do działań ratowniczych na obszarze powiatu. Powiatowe stanowisko kierowania ma obowiązek zbierania i przekazywania do właściwego terenowo wojewódzkiego stanowiska koordynacji ratownictwa zbioru informacji o stanie sił i środków systemu na swym obszarze oraz informacji o ich zadysponowaniu do działań ratowniczych;
- Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa, na poziomie wojewódzkim, za pośrednictwem którego komendant wojewódzki dysponuje siłami i środkami podmiotów systemu do działań ratowniczych na obszarze województwa. Wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa przekazują do Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności informacje w zakresie określonym przez Komendanta Głównego PSP;
- Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, na poziomie krajowym, za pośrednictwem którego kieruje się krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym, dysponuje siłami i środkami podmiotów systemu na obszarze kraju.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.



### 3.2.2. Funkcjonowanie ratownicze Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

Według drugiego przekroju KSRG traktuje się jako zbiór podsystemów funkcjonalnych. W zależności od rodzaju zdarzenia (katastrofa, awaria, klęska żywiołowa) uruchamiany do działania jest odpowiedni podsystem funkcjonalny, którym nadano nazwy:

- walki z pożarami i innymi klęskami,
- ratownictwa technicznego,
- ratownictwa chemicznego i ekologicznego,
- ratownictwa medycznego.

System funkcjonuje w dwóch stanach:

- stałym czuwaniu i doraźnym reagowaniu, polegającym na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki powiatu i gmin,
- prowadzeniu działań ratowniczych wymagających użycia sił i środków spoza powiatu. W takich sytuacjach uruchamiany jest poziom wspomagania i koordynacji ze szczebla wojewódzkiego (wówczas udzielana jest pomoc przez siły i środki innych powiatów tego samego województwa), a przy dużych lub złożonych działaniach ratowniczych ze szczebla centralnego (pomoc udzielana jest przez siły i środki innych województw).

**Podsystem walki z pożarami** to siły i środki jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do systemu na wszystkich poziomach jego funkcjonowania oraz wydzielone siły i środki pozostałych podmiotów włączonych do systemu na podstawie decyzji lub umowy cywilno-prawnej. Organizacja walki z pożarami to zespół działań planistyczno-organizacyjnych oraz stosowanie technik ratowniczych, sprzętu i środków gaśniczych niezbędnych do zmniejszenia zagrożenia pożarowego lub wybuchowego, a w szczególności realizację tych działań i technik ratowniczych na miejscu zdarzenia z zakresu (art. 7, pkt 1 i 2 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego)<sup>15</sup>:

- 1) rozpoznawania i analizowania zagrożeń pożarowych,
- 2) oceny rozmiarów powstałego pożaru i prognozowania jego rozwoju,
- 3) ratowania ludzi i zwierząt przed skutkami zagrożenia pożarowego,

---

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (Dz.U. z 1999 r., Nr 111, poz. 1311).

- 4) dostosowania sprzętu oraz technik gaśniczych do rodzaju i miejsca pożaru,
- 5) zlokalizowania pożaru,
- 6) ugaszenia pożaru.

**Podsystem ratownictwa technicznego** to specjalistyczne grupy: poszukiwawczo-ratownicze, wysokościowe, wodno-nurkowe, techniczne PSP oraz jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonych do systemu w zakresie wynikającym z ich możliwości sprzętowo-technicznych, a także wydzielone siły i środki pozostałych podmiotów włączonych do systemu na podstawie decyzji lub umowy cywilnoprawnej. Organizacja ratownictwa technicznego to zespół działań planistyczno-organizacyjnych i stosowanie środków technicznych niezbędnych do ratowania, poszukiwania, ewakuacji ludzi i zwierząt oraz ratowania mienia i środowiska, w szczególności obejmuje (art. 9. pkt 1, 2 i 3 cyt. rozporządzenia):

- 1) analizowanie awarii oraz katastrof technicznych,
- 2) ocenę rozmiarów powstałego zdarzenia i prognozowanie jego rozwoju,
- 3) dostosowanie sprzętu oraz wdrożenie technik stosowanych do poszukiwania, uwalniania i ewakuacji poszkodowanych i zagrożonych ludzi oraz zwierząt w zależności od rodzaju i miejsca zdarzenia,
- 4) ratowanie życia ludzi i zwierząt zagrożonych awarią techniczną,
- 5) oznakowanie i wydzielenie strefy bezpośrednich działań ratowniczych sił systemu oraz stref zagrożenia,
- 6) przewietrzanie lub wentylowanie stref zagrożenia oraz stref działań ratowniczych,
- 7) oświetlanie oraz zabezpieczanie miejsca zdarzenia,
- 8) wykonywanie przejść i dojść do poszkodowanych lub zagrożonych,
- 9) usuwanie przeszkód naturalnych i sztucznych utrudniających niesienie pomocy,
- 10) wypompowywanie, obwałowywanie, uszczelnianie miejsc wycieku substancji stwarzającej zagrożenie.

**Podsystem ratownictwa chemicznego i ekologicznego** to specjalistyczne grupy: ratownictwa chemicznego i ekologicznego, grupy wodno-nurkowe oraz jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonych do systemu w zakresie wynikającym z ich możliwości sprzętowo-technicznych, a także wydzielone siły i środki pozostałych podmiotów włączonych do systemu na podstawie decyzji lub umowy cywilnoprawnej. Organizacja ratownictwa chemicznego i ekologicznego to zespół działań planistyczno-organizacyjnych i stosowanie technik ratowniczych niezbędnych do ratowania środowiska oraz wszelkich innych czynności podejmowanych

w celu ratowania życia i zdrowia ludzi, w wyniku likwidacji bezpośrednich zagrożeń stwarzanych przez toksyczne środki przemysłowe lub inne niebezpieczne materiały chemiczne, a także stosowanie środków neutralizujących, ograniczających lub eliminujących powstałe zagrożenie. W szczególności działania te obejmują (art. 10, pkt 1, 2 i 3, cyt. rozporządzenia):

- 1) rozpoznawanie zagrożeń, ocena i prognozowanie ich rozwoju oraz skutków dla ludzi i środowiska,
- 2) analizowanie powstałych awarii oraz katastrof chemicznych i ekologicznych,
- 3) ratowanie życia ludzi i zwierząt zagrożonych skażeniem substancją niebezpieczną,
- 4) identyfikację substancji stwarzającej zagrożenie w czasie powstałego zdarzenia,
- 5) prognozowanie rozwoju skażenia środowiska, ocena rozmiarów zagrożenia oraz zmian wielkości strefy zagrożenia dla ludności,
- 6) dostosowanie sprzętu oraz technik ratowniczych do miejsca zdarzenia i rodzaju substancji stwarzającej zagrożenie,
- 7) przepompowywanie i przemieszczanie substancji niebezpiecznej do nowych lub zastępczych zbiorników,
- 8) obwałowywanie lub uszczelnianie miejsc wycieku substancji niebezpiecznej,
- 9) ograniczanie parowania substancji niebezpiecznej,
- 10) zatrzymanie emisji toksycznych środków przemysłowych,
- 11) stawianie kurtyn wodnych,
- 12) neutralizację substancji niebezpiecznych środkami chemicznymi,
- 13) związanie substancji niebezpiecznej sorbentami,
- 14) stawianie zapór na ciekach lub obszarach wodnych zagrożonych skutkami rozlania substancji toksycznych hydrofobowych,
- 15) zbieranie substancji niebezpiecznych z powierzchni wody lub gleby.

**Podsystem ratownictwa medycznego** funkcjonujący w warunkach pozaszpitalnych, w czasie walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub organizowania ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego prowadzą uprawnieni strażacy jednostek ochrony przeciwpożarowej, a także uprawnieni ratownicy innych podmiotów włączonych do systemu w sytuacjach:

- braku pomocy medycznej,
- braku możliwości wykorzystania personelu służby zdrowia na miejscu zdarzenia,

- gdy zdarzenie ma cechy nagłego zagrożenia z dużą liczbą poszkodowanych.

Organizacja ratownictwa medycznego to zespół działań planistyczno-organizacyjnych i stosowanie technik z zakresu pomocy medycznej w warunkach pozaszpitalnych niezbędnych do ratowania życia i zdrowia, podczas zdarzeń prowadzących do nagłej groźby utraty życia ludzkiego lub pogorszenia się stanu zdrowia, a także w czasie transportu poszkodowanych i we wczesnej fazie leczenia szpitalnego. W szczególności działania te obejmują (art. 11, pkt 1 i 2 cyt. rozporządzenia):

- 1) bieżące analizowanie rodzaju i liczby zagrożeń prowadzących do nagłego pogorszenia się stanu zdrowia lub groźby utraty życia ludzkiego,
- 2) ocenę groźby utraty życia ludzkiego lub pogorszenia się stanu zdrowia w wyniku zdarzenia i prognozowanie rozwoju zagrożenia,
- 3) dostosowanie technik i sprzętu niezbędnych do ratowania życia i zdrowia ludzi w zależności od rodzaju i miejsca zdarzenia oraz liczby poszkodowanych i zagrożonych,
- 4) zapewnienie ciągłości procesu ratowania poszkodowanych i zagrożonych ludzi na miejscu zdarzenia oraz właściwych procedur przekazywania poszkodowanym kwalifikowanej pomocy medycznej,
- 5) zapewnienie prowadzenia działań z zakresu ratownictwa medycznego przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

### **3.2.3. Kierowanie działaniami ratowniczymi Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego**

Zgodnie z przekrojem trzecim analizę krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego można przeprowadzić z perspektywy kierowania realizowanymi przez system działaniami ratowniczymi. Podsystem kierowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego ma wielopoziomową budowę hierarchiczną. Wynika ona z hierarchicznej budowy systemu oraz organizacji realizowanych przez system zadań. Zadania te są uporządkowane hierarchicznie i czasowo (zależnie od rodzaju, skali i intensywności zagrożenia, znaczenia, jakie mają dla bezpieczeństwa obywateli i państwa, wielkości zaangażowanych sił i środków). Centralnym problemem kierowania przedsięwzięciami ratowniczymi jest planowanie wielkości przydziału i sposobów użycia zasobów dla realizacji określonych zadań ratowniczych. Jest to podstawą rozwiązania dalszych problemów związanych z kierowaniem działaniami ratowniczymi. Zgodnie z powyższym, wprowadza się trzy typy kierowania w czasie działania ratowniczego: interwencyjny, taktyczny i strategiczny.

**Kierowanie interwencyjne** – realizowane w strefie zagrożenia lub bezpośrednich działań ratowniczych, w której istnieje zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska lub prawdopodobieństwo jego wystąpienia, w celu likwidacji lub usunięcia skutków zdarzenia oraz zapewnienia bezpieczeństwa ratownikom; kierowaniu interwencyjnemu podlegają siły nieprzekraczające wielkością jednej kompanii (art. 22.1, pkt 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego). Kierowanie prowadzone jest jednoosobowo i rozpoczyna się z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia pierwszych sił podmiotu systemu.

Polega na oddziaływaniu na podległe siły podmiotów systemu, zgodnie z przyjętymi procedurami i planami ratowniczymi, a w szczególności na (art. 24. 1, cyt. rozporządzenia):

- 1) ustaleniu rodzaju zagrożenia,
- 2) przydzielaniu zadań dla rot, pododdziałów lub specjalistycznych grup ratowniczych,
- 3) ustaleniu sposobów i metod poszukiwania poszkodowanych i zagrożonych oraz niesienia im pomocy medycznej,
- 4) ustaleniu sposobów i metod ewakuacji poszkodowanych lub zagrożonych,
- 5) wyznaczeniu i wydzieleniu strefy bezpośrednich działań ratowniczych,
- 6) planowaniu rozmieszczenia sprzętu ratowniczego na terenie działań ratowniczych,
- 7) analizowaniu czasu pracy poszczególnych zespołów w strefie bezpośrednich działań ratowniczych, w szczególności czasu pracy w ubraniach ochronnych i sprzęcie izolującym drogi oddechowe ratowników,
- 8) nadzorowaniu skuteczności działania ratowniczego oraz zachowania bezpiecznych warunków jego prowadzenia,
- 9) organizowaniu łączności na potrzeby kierowania interwencyjnego i współdziałania podmiotów biorących udział w działaniu ratowniczym,
- 10) analizowaniu zużycia sprzętu i środków gaśniczych, neutralizujących lub sorbentów,
- 11) organizowaniu kierowania sekcjami i plutonami w strefie bezpośrednich działań ratowniczych,
- 12) współdziałaniu z lekarzem – koordynatorem medycznych działań ratowniczych do czasu uruchomienia kierowania taktycznego,
- 13) wzywaniu niezbędnych sił i środków,
- 14) zorganizowaniu wsparcia logistycznego do czasu uruchomienia kierowania taktycznego,

15) wydzieleniu strefy zagrożenia do czasu uruchomienia kierowania taktycznego.

Kierowanie interwencyjne realizowane jest w kolejności przez:

- dowódcę zastępu, pododdziału liczącego 2–6 osób,
- dowódcę sekcji, pododdziału w sile dwóch zastępów,
- strażaka, wyznaczonego przez komendanta jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do systemu,
- strażaka, wyznaczonego przez komendanta powiatowego (miejskiego).

**Kierowanie taktyczne** – realizowane na granicy strefy zagrożenia lub poza nią w celu wykonania przyjętej taktyki lub określonej strategii oraz nadzoru nad kierowaniem interwencyjnym; kierowaniu taktycznemu podlegają siły nieprzekraczające wielkością jednego batalionu (art. 22.1, pkt 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego). Realizowany jest ze stałego lub ruchomego stanowiska dowodzenia, usytuowanego w miejscu umożliwiającym ocenę rozwoju sytuacji i współdziałanie z kierowaniem interwencyjnym. Ma na celu wykonanie przyjętej taktyki lub określonej strategii, a w szczególności polega na (art. 24.2, cyt. rozporządzenia):

- 1) ocenie zagrożenia poprzez ustalenie jego charakteru i prognozowanie rozwoju,
- 2) podziale terenu działania ratowniczego na odcinki bojowe i wyznaczeniu zadań dla osób prowadzących kierowanie interwencyjne,
- 3) zorganizowaniu ewakuacji zagrożonej ludności poza strefę zagrożenia,
- 4) współdziałaniu z lekarzem – koordynatorem medycznych działań ratowniczych,
- 5) ocenie wielkości sił i środków oraz wzywaniu ich według potrzeb,
- 6) ewentualnym wprowadzeniu na teren działania ratowniczego innych podmiotów i służb ratowniczych,
- 7) wyznaczeniu punktu kierowania i jego oznakowania,
- 8) tworzeniu systemu wspomaganie decyzji kierowania taktycznego,
- 9) tworzeniu, w miarę możliwości, odwodu taktycznego lub wezwaniu odwodów operacyjnych,
- 10) wydzieleniu strefy zagrożenia,
- 11) koordynowaniu zmian sił ratowniczych, w tym ich wprowadzania i wyprowadzania z rejonu działania ratowniczego,
- 12) zorganizowaniu niezbędnego wsparcia logistycznego,
- 13) nadzorowaniu skuteczności działania ratowniczego oraz zachowaniu bezpiecznych warunków jego prowadzenia,

- 14) analizowaniu i korygowaniu wydzielonej strefy bezpośrednich działań ratowniczych,
- 15) organizowaniu punktu przyjęcia sił i środków,
- 16) współdziałaniu ze sztabem kierowania taktycznego i strategicznego,
- 17) współdziałaniu ze środkami masowego przekazu,
- 18) zorganizowaniu łączności kierowania strategicznego oraz współdziałania podmiotów uczestniczących w działaniu ratowniczym,
- 19) współdziałaniu z organami administracji samorządowej oraz z organizacjami pozarządowymi,
- 20) eliminowaniu lub minimalizowaniu wśród ratowników stresu pourazowego powstałego podczas zdarzenia.

Obowiązany do przejęcia kierowania taktycznego są w kolejności:

- dowódca jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP, właściwej dla miejsca zdarzenia,
- komendant jednostki ochrony przeciwpożarowej,
- oficer wyznaczony przez komendanta powiatowego (miejskiego),
- komendant powiatowy (miejski) PSP.

**Kierowanie strategiczne** - realizowane w celu określenia i przyjęcia niezbędnej strategii w likwidowaniu zagrożenia oraz nadzoru nad kierowaniem taktycznym; kierowaniu strategicznemu podlegają siły wojewódzkich brygad odwodowych albo siły przekraczające wielkością jeden batalion (art. 22.1, pkt 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego). Realizowany jest ze stałego stanowiska dowodzenia, usytuowanego poza strefą kierowania taktycznego. Kierowanie strategiczne polega w szczególności na (art. 24. 3 cyt. rozporządzenia):

- 1) ocenie zagrożenia poprzez ustalenie jego charakteru i prognozowanie rozwoju,
- 2) określeniu strategii działania ratowniczego,
- 3) podziale terenu działania ratowniczego na odcinki bojowe oraz wyznaczeniu zadań dla osób prowadzących kierowanie taktyczne,
- 4) nadzorowaniu zadań prowadzonych przez podległe siły,
- 5) wyznaczeniu punktu kierowania i jego oznakowania,
- 6) informowaniu ewakuowanej ludności o miejscach organizowanej pomocy humanitarnej,
- 7) wzywaniu sił centralnego lub wojewódzkiego odwodu operacyjnego oraz ich wprowadzaniu na wyznaczone odcinki bojowe,
- 8) eliminowaniu lub minimalizowaniu wśród ratowników stresu pourazowego powstałego podczas zdarzenia,

- 9) koordynowaniu łączności na potrzeby sztabu, kierowania taktycznego oraz podmiotów uczestniczących w działaniu ratowniczym,
- 10) koordynowaniu działań zaplecza logistycznego, medycznego, technicznego oraz podmiotów wspomagających działanie ratownicze,
- 11) współdziałaniu ze środkami masowego przekazu,
- 12) współdziałaniu z organami administracji rządowej,
- 13) współdziałaniu z organami administracji samorządowej oraz z organizacjami pozarządowymi.

Obowiązanymi do przejęcia kierowania strategicznego są w kolejności:

- oficer wyznaczony przez komendanta wojewódzkiego,
- komendant wojewódzki PSP,
- oficer wyznaczony przez Komendanta Głównego PSP,
- Komendant Główny PSP.

Szczegółowe zasady uruchamiania sił i środków na wszystkich poziomach precyzują plany ratownicze, zatwierdzone przez starostów i wojewodów. Plany te podlegają obligatorycznej, praktycznej weryfikacji w drodze ćwiczeń i aktualizowanych analiz zagrożeń. Podstawowe elementy składowe planów ratowniczych:

- 1) Zadania dla podmiotów ratowniczych oraz podmiotów współpracujących;
- 2) Rozmieszczenie (sieć) podmiotów systemu;
- 3) Rozmieszczenie podmiotów współdziałających z systemem;
- 4) Wykaz powiatowych, wojewódzkich, krajowych specjalistów do spraw ratownictwa;
- 5) Zbiorecy wykaz sił i środków przeznaczonych do prowadzenia działań ratowniczych;
- 6) Zbiorecy wykaz sił i środków przeznaczonych do wsparcia działań ratowniczych;
- 7) Wykaz szpitali posiadających możliwość przyjęcia poszkodowanych w zdarzeniu;
- 8) Wykaz podmiotów odpowiedzialnych za przyjęcie ewakuowanej ludności;
- 9) Wykaz podmiotów realizujących zadania z zakresu ładu i porządku, usuwania skutków zdarzenia, zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego;
- 10) Zbiorecze zestawienie procedur:
  - przyjmowania informacji o zdarzeniu oraz alarmowania i dysponowania sił i środków systemu,



- powiadamiania podmiotów odpowiedzialnych za ostrzeganie ludności,
- powiadamiania przez Powiatowe Stanowiska Kierowania osób funkcyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności na terenie powiatu,
- powiadamiania przez Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności osób funkcyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności na terenie województwa i kraju,
- alarmowania podmiotów odpowiedzialnych za sprawne funkcjonowanie systemu oraz podmiotów wspomagających, wspierających i współdziałających z systemem.

Stałe analizy zagrożeń i zabezpieczenia operacyjnego według ustalonych zasad prowadzenia i przekazywania danych, poprzedzające sporządzenie (weryfikację) planów, pozwalają na utworzenie i utrzymywanie optymalnej sieci jednostek systemu, adekwatnej do występujących na danym terenie zagrożeń oraz na właściwe rozmieszczenie sprzętu specjalistycznego.

### 3.2.4. Pytania i polecenia

1. Jakie jednostki organizacyjne wchodzi w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na kolejnych szczeblach organizacji systemu i na jakich zasadach?
2. W jaki sposób, dla celów analitycznych, można dokonać dekompozycji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego?
3. Omów sposób zorganizowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.
4. Dokonaj funkcjonalnej charakterystyki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na kolejnych organizacyjnych szczeblach.
5. Z jakich podsystemów funkcjonalnych składa się Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy i do jakiego rodzaju zdarzeń są one przeznaczone?
6. Dokonaj charakterystyki podsystemów funkcjonalnych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z perspektywy realizowanych zadań.
7. Czym podyktowany jest dobór odpowiedniego typu kierowania/dowodzenia działaniami ratowniczymi?
8. Dokonaj charakterystyki kierowania/dowodzenia interwencyjnego, taktycznego i strategicznego w kategoriach celów/zadań kierowania i sposobów ich realizacji.

### 3.3. System Państwowego Ratownictwa Medycznego

---

#### Zagadnienia szczegółowe:

- idea centrów powiadamiania ratunkowego,
  - zadania i funkcje Centrum Powiadamiania Ratunkowego,
  - ratownictwo medyczne w sytuacjach kryzysowych.
- 

#### Cele podrozdziału:

- zapoznanie z ideą, organizacją i budową Centrum Powiadamiania Ratunkowego,
  - przedstawienie zadań i funkcji Centrum Powiadamiania Ratunkowego,
  - zaprezentowanie roli i znaczenia ratownictwa medycznego działającego w sytuacjach kryzysowych,
  - zainspirowanie do pogłębiania wiedzy i umiejętności związanych z usprawnianiem działań ratowniczych.
- 

#### Po przestudiowaniu podrozdziału powinieneś:

- przedstawić i wyjaśnić rolę, znaczenie i zadania pełnione przez Centrum Powiadamiania Ratunkowego,
  - dokonać charakterystyki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, w kontekście działań ratowniczych w sytuacjach kryzysowych,
  - wyrobić sobie aktywne podejście do pogłębiania wiedzy i doskonalenia umiejętności z zakresu Państwowego Ratownictwa Medycznego.
-

### 3.3. System Państwowego Ratownictwa Medycznego

Ratownictwo Medyczne (Państwowe Ratownictwo Medyczne) to system powołany w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego (art. 1 Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym). W skład systemu wchodzi:

- 1) szpitalne oddziały ratunkowe,
- 2) zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego (art. 32 cyt. ustawy).

Z systemem współpracują:

- 1) służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, w szczególności: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
- 2) społeczne organizacje ratownicze, które, w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych, są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, jeżeli zostaną wpisane do rejestru jednostek współpracujących z systemem (art. 15 cyt. ustawy).

System ma zapewnić każdej osobie w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego:

- zgłoszenie i przyjęcie przez odpowiednie służby wezwania o pomoc,
- niezwłoczne przybycie na miejsce zdarzenia właściwych jednostek systemu,
- szybkie przewiezienie i przyjęcie do najbliższego zakładu opieki zdrowotnej udzielającego świadczeń zdrowotnych we właściwym zakresie.

Ideą systemu jest usprawnienie funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego w Polsce, poprzez zapewnienie udzielenia świadczeń zdrowotnych na wysokim poziomie opartym na standardach obowiązujących w Unii Europejskiej (ratownictwo przedszpitalne oraz wyspecjalizowane oddziały szpitalne) oraz rozwijanie niezbędnych rozwiązań w zakresie powiadamiania o zagrożeniu zdrowia i życia (centra powiadamiania ratunkowego). Działanie systemu ratunkowego można scharakteryzować, podając następujące parametry liczbowe:

- 1) po haśle „ratunek”, czyli w ciągu 2 minut od chwili zgłoszenia, ma być uruchomiony zespół wyjazdowy,

- 2) 8 minut to czas dojazdu karetki do wypadku (zawału, udaru mózgu itp.) w mieście i 15 minut – poza miastem,
- 3) 30 minut – tyle maksymalnie ma trwać dowiezienie chorego do oddziału ratunkowego,
- 4) 1 godzina po wypadku (tzw. złota godzina) – to maksymalny czas, w jakim poszkodowany powinien otrzymać specjalistyczną pomoc, np. trafić na stół operacyjny.

Organami administracji rządowej właściwymi w zakresie wykonywania zadań systemu są: (1) minister właściwy do spraw zdrowia i (2) wojewoda (art. 18). Planowanie, organizowanie, koordynowanie systemu oraz nadzór nad systemem na terenie województwa to zadania wojewody, który w celu ich realizacji będzie sporządzał, na zasadach i w trybie określonym w ustawie, plan zabezpieczenia ratownictwa medycznego (art. 21).

### 3.3.1. Centrum Powiadamiania Ratunkowego

Do walki z zagrożeniami konieczny jest nie tylko odpowiedni sprzęt ratowniczy i wyszkoleni ratownicy, lecz także sprawny system zarządzania i kierowania akcjami ratowniczymi. Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR) jako podstawowy element Krajowego Systemu Ratowniczego, jest strukturą pozwalającą skrócić czas reakcji na podstawowe zagrożenia, włączyć do akcji wszystkie siły i środki niezbędne do zwalczania danego zagrożenia oraz skoordynować działania zespołów ratowniczych.

Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym powierza wojewodom tworzenie i utrzymanie centrów powiadamiania ratunkowego oraz zespołów koordynacji ratownictwa medycznego. W art. 25 ustawy mówi się, że w urzędzie wojewódzkim działają Centra Powiadamiania Ratunkowego przyjmujące zgłoszenia z numeru alarmowego 112 i przekierowujące zgłoszenia do właściwej jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i pogotowia ratunkowego oraz lekarz koordynator ratownictwa medycznego działający w wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego. Centra Powiadamiania Ratunkowego są z jednej strony zintegrowanym punktem przyjmowania i selekcji zgłoszeń o sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia, mienia lub środowiska, z drugiej – integrują działania wszelkich podmiotów ratowniczych, wchodzących do Krajowego Systemu Ratowniczego i działających na jego rzecz. Do dysponowania podmiotów ratowniczych wykorzystują systemy zarządzania informacją wdrożone i sprawdzone w codziennej praktyce KSRG. Centra budowane są głównie

na bazie powiatowych stanowisk kierowania PSP, które zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG, pełnią funkcję CPR dla potrzeb systemu oraz podmiotów wspomagających KSRG.

Każdy człowiek, gdy znajdzie się w sytuacji kryzysowej na terenie Europy, może dzwonić na numer 112. To uniwersalny, bezpłatny numer, pod którym w razie nagłego wypadku, zagrożenia zdrowia, życia, mienia oraz środowiska naturalnego można uzyskać pomoc. Obowiązek wprowadzenia linii telefonicznej 112 mają wszystkie kraje należące do Unii Europejskiej. Dzwoniąc pod numer 112, możemy wezwać każdą z trzech służb odpowiedzialnych za nasze zdrowie i bezpieczeństwo (policję, straż pożarną i pogotowie ratunkowe), nie można jednak nadużywać tego numeru. Należy pamiętać, aby korzystać z niego tylko wtedy, gdy nie jesteśmy pewni, jaką służbę należy powiadomić, lub gdy mamy do czynienia z sytuacją, gdzie wymagana jest obecność więcej niż jednej z wymienionych służb. Dobrym przykładem jest tu wypadek samochodowy, gdzie zazwyczaj jest niezbędna równoczesna interwencja pogotowia ratunkowego, straży pożarnej i policji.

### 3.3.2. Zadania i funkcje Centrum Powiadamiania Ratunkowego

Tworzenie i rozwijanie Centrów Powiadamiania Ratunkowego umożliwia sprawną realizację następujących parametrów operacyjnych<sup>16</sup>:

- skrócenie czasu powiadamiania i dysponowania do działań podmiotów właściwych dla danego rodzaju zagrożenia,
- optymalny dobór i wykorzystanie sił i środków niezbędnych do skutecznego prowadzenia działań ratowniczych,
- szybki obieg informacji w sieci CPR na obszarze województwa w przypadku wystąpienia zdarzeń o zasięgu wykraczającym poza obszar powiatu,
- ukształtowanie korzystnych warunków koordynacji działań ratowniczych dla wszystkich podmiotów ratowniczych z terenu powiatu,
- stworzenie jednolitej bazy danych zawierającej informacje o zdarzeniach, użytych środkach, poniesionych stratach, liczbie poszkodowanych itp.,

---

<sup>16</sup> R. Grosset, *Kształtowanie bezpieczeństwa poprzez system Centrów Powiadamiania Ratunkowego - cele i zadania CPR*, Warszawa 2000.

- podniesienie skuteczności koordynacji działań medycznych o zasięgu ponadpowiatowym i przekraczającym możliwości ratownicze powiatu,
- efektywniejsze wykorzystanie potencjału ratowniczego i infrastruktury komunikacyjnej Państwowej Straży Pożarnej i Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Skuteczność operacyjną CPR osiąga, realizując następujące funkcje:

- przyjmowanie, kwalifikację i selekcję wywołań alarmowych dotyczących nagłych stanów zagrożenia życia i zdrowia, środowiska oraz mienia, wymagających działań ratowniczych realizowanych w trybie pilnym,
- uruchomienie Zespołu Reagowania Kryzysowego w czasie powstania katastrofy lub w innych sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia życia, zdrowia, mienia lub środowiska,
- dysponowanie do działań sił i środków na podstawie przyjętych planów ratowniczych, uwzględniających możliwości podmiotów systemu ratowniczego i ich współdziałanie,
- koordynowanie działań podmiotów ratowniczych w zakresie wspomaganie i dysponowania sił i środków na podstawie informacji kierującego działaniem ratowniczym lub koordynatora medycznych działań ratowniczych,
- stałe analizowanie i ocenianie gotowości systemu ratowniczego do podejmowania działań ratowniczych, w zakresie ratownictwa medycznego, chemicznego, technicznego i gaszenia pożarów,
- monitorowanie powstawania i rozwoju zagrożeń,
- ostrzeganie służb ratowniczych i ludności o możliwości powstania nadzwyczajnych zagrożeń i informowanie o podjętych formach ochrony i sposobach zachowania się ludności,
- informowanie o podjętych formach ochrony, przebiegu działań ratowniczych i sposobach zachowania się ludności, zarządzeniach prewencyjnych władz obowiązujących wszystkich obywateli,
- współdziałanie ze Szpitalnymi Oddziałami Ratunkowymi,
- współpraca z podmiotami ratowniczymi spoza obszaru chronionego w razie potrzeby spowodowanej rodzajem lub skalą zdarzenia,
- analizowanie i dokumentowanie powstałych zdarzeń i ich oddziaływanie na ludzi i środowisko, podjętych decyzji i zastosowanych w konkretnych sytuacjach działań, w celu przedstawienia propozycji zmian planu ratowniczego,
- tworzenie baz danych na użytek systemu ratowniczego, gromadzących informacje od podmiotów ratowniczych i innych powiatowych instytucji.

### 3.3.3. Ratownictwo medyczne w sytuacjach kryzysowych

Funkcjonowanie systemu ratowniczego w zakresie ratownictwa medycznego obejmuje zespoły działań planistyczno-organizacyjnych i stosowanie technik oraz sprzętu z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy i medycznych czynności ratunkowych w warunkach pozaszpitalnych, mających na celu ratowanie życia i zdrowia podczas zdarzeń kryzysowych.

W szczególności obejmuje (art. 11, pkt 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego):

- 1) bieżące analizowanie rodzaju i liczby zagrożeń prowadzących do nagłego pogarszania się stanu zdrowia lub groźby utraty życia ludzkiego,
- 2) ocenę groźby utraty życia ludzkiego lub pogorszenia się stanu zdrowia w wyniku zdarzenia i prognozowanie rozwoju zagrożenia,
- 3) dostosowanie sprzętu oraz technik niezbędnych do ratowania życia i zdrowia ludzi w zależności od rodzaju i miejsca zdarzenia oraz liczby poszkodowanych i zagrożonych,
- 4) zapewnienie ciągłości procesu ratowania poszkodowanych i zagrożonych ludzi na miejscu zdarzenia oraz właściwych procedur przekazywania poszkodowanych kwalifikowanej pomocy medycznej, wynikających z powiatowych i wojewódzkich planów ratowniczych,
- 5) zapewnienie prowadzenia działań z zakresu ratownictwa medycznego przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, określone w odrębnych przepisach.

Działania z zakresu ratownictwa medycznego w czasie walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub organizowania ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego, w zakresie wynikającym z planu ratowniczego, prowadzą (art. 11, pkt 3):

- 1) uprawnieni strażacy z jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz uprawnieni ratownicy z innych podmiotów włączonych do systemu w sytuacjach:
  - braku kwalifikowanej pomocy medycznej, gdy personel służby zdrowia nie dotarł do miejsca zdarzenia,
  - braku możliwości wykorzystania personelu służby zdrowia na miejscu zdarzenia, gdy dostęp do poszkodowanych jest możliwy tylko dla strażaków-ratowników przy wykorzystaniu sprzętu specjalistycznego;
- 2) podmioty ratownicze realizujące medyczne czynności ratunkowe, w szczególności zespoły ratownictwa medycznego, szpitalne oddziały

ratunkowe oraz jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych wobec osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Działania z zakresu ratownictwa medycznego w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, w tym w czasie walki z pożarami, kłęskami żywiołowymi lub w czasie realizacji zadań z zakresu ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego prowadzą ratownicy podmiotów systemu ratowniczego oraz jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego. Zakres czynności, kwalifikowanej pierwszej pomocy udzielanej przez ratowników podmiotów systemu ratowniczego obejmuje (art. 14 Ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym):

- 1) resuscytację krążeniowo-oddechową, bezprzyrządową i przyrządową, z podaniem tlenu oraz zastosowaniem według wskazań defibrylatora zautomatyzowanego,
- 2) tamowanie krwotoków zewnętrznych i opatrywanie ran,
- 3) unieruchamianie złamań i podejrzeń złamań kości oraz zwichnięć,
- 4) ochronę przed wychłodzeniem lub przegrzaniem,
- 5) prowadzenie wstępnego postępowania przeciwwstrząsowego poprzez właściwe ułożenie osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, ochronę termiczną osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego,
- 6) stosowanie tlenoterapii biernej,
- 7) ewakuację z miejsca zdarzenia osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego,
- 8) wsparcie psychiczne osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Zadaniem służb ratowniczych jest utrzymanie procesów opiekuńczo-ratowniczych nad poszkodowanym, od miejsca wypadku lub zachorowania, do szpitala. Standard wymaganych działań na miejscu wypadku, w pierwszej fazie reagowania, jest następujący:

- 1) rozpoznanie sytuacji w miejscu zdarzenia,
- 2) oznakowanie i zabezpieczenie miejsca zdarzenia,
- 3) badanie wstępne i segregacja rannych,
- 4) wdrożenie czynności ratujących życie.

Standard procedur diagnostyczno-ratowniczych obejmuje:

- 1) wybór i przygotowanie transportu,
- 2) zabezpieczenie poszkodowanych przed wpływem niesprzyjających czynników środowiskowych,
- 3) przekazanie informacji do szpitalnego oddziału ratunkowego,
- 4) wdrożenie wczesnego postępowania leczniczego na czas transportu.



Zakres i skuteczność tych czynności zależy od kompetencji zespołów ratowniczych w zakresie analizy okoliczności wypadku, jego rodzaju i dynamiki działających sił oraz oceny nadal występujących zagrożeń dla poszkodowanych i personelu ratowniczego. Na sprawność działania ratowniczego wpływ ma niezawodność i jakość sprzętu ratunkowego.

W działaniach z zakresu ratownictwa medycznego podczas zdarzeń pojedynczych, mnogich lub masowych uczestniczy koordynator medycznych działań ratowniczych, w szczególności lekarz, który przybył pierwszy na miejsce zdarzenia. Jaka jest rola, miejsce i procedury postępowania dyspozytora koordynatora ratownictwa medycznego w systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego? Koordynator medycznych działań ratowniczych, oznakowany w sposób widoczny dla innych uczestników działań ratowniczych napisem „KMDR”, wspomaga kierującego działaniem ratowniczym w zakresie ratownictwa medycznego, a w szczególności:

- 1) koordynuje realizację procedur ratownictwa medycznego w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy i medycznych czynności ratunkowych prowadzonych na miejscu zdarzenia przez podmioty ratownicze,
- 2) prowadzi lub koordynuje segregację medyczną,
- 3) realizuje inne procedury organizacyjno-medyczne wynikające z rodzaju zdarzenia i liczby osób poszkodowanych oraz dokonuje wyboru kolejności i czasu transportu,
- 4) przedstawia kierującemu działaniem ratowniczym opinie dotyczące zabezpieczenia uczestników działań ratowniczych pod względem medycznym,
- 5) decyduje o wykorzystaniu środków transportu oraz sprzętu ratowniczego podmiotów systemu ratowniczego realizujących zadania z zakresu ratownictwa medycznego oraz innych podmiotów biorących udział w działaniu ratowniczym,
- 6) współdziała według potrzeb i możliwości z punktami informacyjnymi podmiotów ratowniczych realizujących medyczne czynności ratunkowe w zakresie wymiany informacji co do liczby i stanu osób poszkodowanych, rozwoju i potrzeb działań z zakresu ratownictwa medycznego,
- 7) prowadzi nadzór merytoryczny nad pracą dyspozytorów medycznych, udziela dyspozytorom medycznym niezbędnych informacji i merytorycznej pomocy, a także koordynuje współpracę dyspozytorów medycznych w przypadku zdarzeń wymagających użycia jednostek systemu, spoza obszaru działania jednego dysponenta jednostki.

Uruchomienie i sprawne funkcjonowanie Państwowego Ratownictwa Medycznego w oparciu o nową ustawę stanowi poważne wyzwanie organizacyjne i logistyczne dla jednostek zaangażowanych w tworzenie tego systemu. Ważne jest dostrzeganie i rozwijanie problemów organizacji systemów Zarządzania Kryzysowego i Ratownictwa Medycznego oraz ich integracji w województwie, powiecie i gminie, ze szczególnym uwzględnieniem:

- kompetencji i zakresów odpowiedzialności samorządu i innych podmiotów realizujących zadania w zakresie zarządzania kryzysowego i ratownictwa,
- przygotowania personelu zapewniającego skuteczną realizację działań w zakresie zarządzania kryzysowego i ratownictwa medycznego, a także związanych z usprawnianiem procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych.

Przedstawianie praktycznych zagadnień związanych z organizacją Systemu Ratownictwa Medycznego i jego włączeniem w ramy funkcjonujących Systemów Zarządzania Kryzysowego wymaga dostrzegania i doskonalenia wielu czynników warunkujących jego sprawność. Wskazać można na:

- 1) rolę dyspozytorów systemu ratownictwa, lekarzy koordynatorów, przy uwzględnieniu możliwości w zakresie przygotowania kadry medycznej i niemedycznej do pełnienia zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i ratownictwa,
- 2) znaczenie dobrej organizacji obiegu informacji o zagrożeniach i przebiegu akcji ratowniczej oraz potrzeby wykorzystania różnych środków łączności na potrzeby systemu,
- 3) doskonalenie roli i miejsca CPR w systemie zarządzania kryzysowego,
- 4) przygotowanie i organizację ćwiczeń jako formy doskonalenia struktur ratowniczych,
- 5) rozwijanie narzędzi informatycznych i aplikacji wspomagających procesy decyzyjne w zarządzaniu kryzysowym i w działaniach ratowniczych.

### 3.3.4. Pytania i polecenia

1. Na czym polega znaczenie Państwowego Ratownictwa Medycznego działającego w ramach Krajowego Systemu Ratownictwa?
2. Podaj parametry liczbowe określające sprawność Państwowego Ratownictwa Medycznego.

3. Dlaczego sprawne Centrum Powiadamiania Ratunkowego jest niezbędnym elementem Krajowego Systemu Ratownictwa?
4. Przedstaw zadania i omów funkcjonowanie Centrum Powiadamiania Ratunkowego.
5. Od czego zależy skuteczność operacyjna Centrum Powiadamiania Ratunkowego?
6. Przedstaw zadania Krajowego Systemu Ratownictwa w zakresie ratownictwa medycznego. Od czego zależy ich sprawna realizacja?
7. Kto jest uprawniony do podejmowania działań w zakresie ratownictwa medycznego?
8. Jaki jest zakres kwalifikowanej pomocy udzielanej przez ratowników medycznych?
9. Jaki jest standard wykonywanych działań opiekuńczo-ratowniczych w stosunku do osób poszkodowanych?
10. Kim jest i jakie są zadania koordynatora medycznych działań ratowniczych?
11. Wskaż podstawowe czynniki sprawności systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego.



## Zakończenie

---

Budowa i doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego jest koniecznością podyktowaną dwoma podstawowymi czynnikami:

- zewnętrznym, bowiem systematycznie rosną społeczne wymagania dotyczące jednostkowego i zbiorowego bezpieczeństwa oraz efektywności i jakości działania służb ratowniczych,
- wewnętrznym, gdyż zachodzą pozytywne zmiany w zakresie prawnych i organizacyjno-technicznych rozwiązań stwarzających możliwości rozwijania systemu ratowniczego na każdym szczeblu administracji publicznej i gospodarczej.

Świadomość istnienia tych dwóch podstawowych determinant kształtować powinna u każdego członka społeczeństwa, a szczególnie u osób odpowiedzialnych za rozwijanie systemu zarządzania kryzysowego, twórcze podejście do wszystkich problemów mających wpływ na sprawność systemu.

W monografii zwrócono uwagę na problemy związane z wyjaśnieniem i systematyzacją rozumienia pojęć: zagrożenie, kryzys oraz zarządzanie kryzysowe, którym towarzyszy, z jednej strony, aura niepokoju, niepewności, z drugiej – nakaz i konieczność podejmowania skutecznych działań nadzwyczajnych. Skoncentrowano się też na zagadnieniach dotyczących sprawności organizacji i funkcjonowania zarządzania kryzysowego oraz systemu ratownictwa. Scharakteryzowano podstawowe elementy składowe układu zagrożenie–bezpieczeństwo, wskazując na cel i zakres rozpoznawania zagrożeń, a także zaprezentowano płaszczyzny rozumienia kryzysu i sytuacji kryzysowej oraz różnorodne rodzaje kryzysów występujących w organizacji. Ukazano uwarunkowania organizacyjne i techniczne związane z rolą poszczególnych instytucji administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego, dokonano analizy funkcji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego i Państwowego Ratownictwa Medycznego. Zagadnienia te omówiono według Ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz Ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym i niektórych rozporządzeń dotyczących Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Charakteryzując organa administracji publicznej w aspekcie ich udziału w zarządzaniu kryzysowym, wykorzystano pakiet ustaw i rozporządzeń

regulujących funkcjonowanie administracji. Pokazano organizację Systemu Zarządzania Kryzysowego na szczeblu centralnym oraz na terenie województwa, powiatu i gminy. Szczególną uwagę zwrócono na strukturę systemu, podstawowe podmioty, kompetencje i zależności oraz ich główne zadania. Zwrócono uwagę na rolę i znaczenie Zespołów Zarządzania Kryzysowego i Centrów Zarządzania Kryzysowego w organizowaniu i koordynowaniu działań w sytuacjach kryzysowych w zakresie ratownictwa, ukazano ich organizację, strukturę i zadania. Przybliżono treści wyjaśniające istotę planów reagowania kryzysowego powiatu i gminy, wskazano na niektóre procedury jego budowy i wdrażania. Krótko omówiono jednostki Systemu Ratownictwa i jednostki współdziałające z systemem oraz zasady współdziałania ww. elementów systemu. Przedstawiono rolę i miejsce Centrów Powiadamiania Ratunkowego, zaprezentowano ich organizację i strukturę.

Omówione w monografii zagadnienia nie wyczerpują w całości szerokiej problematyki zarządzania kryzysowego i jego usprawniania, zachodzi więc konieczność dalszego jego badania i opisywania.

# Bibliografia

---

## Akty prawne

- Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880).
- Ustawa o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 62, poz. 558).
- Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 985).
- Ustawa z dnia z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301).
- Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1230).
- Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229).
- Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 1975 r., Nr 35, poz. 189).
- Regulamin międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 1985 r., Nr 34, poz. 158 i 159).
- Ustawa o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych z dnia 28 października 2002 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 199, poz. 1671).
- Ustawa z dnia 31 marca 2004 r. o przewozie koleją towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 97, poz. 962).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U. z 2001 r., Nr 3, poz. 18).
- Ustawa o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1996 r. (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 491).
- Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872).
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 13 grudnia 2001 r., Nr 142, poz. 1592).

- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591).
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1590).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2001 r., Nr 113, poz. 1207).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2002 r. o świadczeniu usług ratownictwa medycznego (Dz.U. z 2002 r., Nr 241, poz. 2073).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2006 r., Nr 191, poz. 1415).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wartości poziomów interwencyjnych dla poszczególnych rodzajów działań interwencyjnych oraz kryteriów odwołania tych działań (Dz.U. z 1 maja 2004 r., Nr 98, poz. 987).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie planów postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych (Dz.U. z 23 lipca 2007 r.).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz.U. z 17 maja 2002 r., Nr 58, poz. 535).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać raport bezpieczeństwa oraz szczegółowych zasad jego weryfikacji (Dz.U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1058).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać plan operacyjno-ratowniczy sporządzony na wypadek wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia poza teren, do którego jednostka organizacyjna eksploatująca instalację mogącą spowodować nadzwyczajne zagrożenie środowiska posiada tytuł prawny (Dz.U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1056).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać plan operacyjno-ratowniczy podejmowanych na własnym terenie działań na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń oraz szczegółowych zasad jego weryfikacji (Dz.U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1057).



- Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie towarów niebezpiecznych, których przewóz drogowy podlega obowiązkowi zgłoszenia (Dz.U. z 2007 r., Nr 107, poz. 742).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z dnia 29 grudnia 1999 r. (Dz.U. z 1999 r., Nr 111, poz. 1311).
- 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 (Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2007 r., Nr 216, poz. 1604).
- Rozporządzenie MSWiA z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2006 r., Nr 143, poz. 1037).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej PSP (Dz.U. Nr 75, poz. 843, z późn. zm.; Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 534).
- Zarządzenie nr 40 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.Urz. MSWiA Nr 8, poz. 36).
- Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 1429 z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji Nr 3, poz. 8–73).
- Załącznik Organy administracji niezespolonej do Ustawy o administracji rządowej w województwie, z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872).
- Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 20 stycznia 2000 r. w sprawie zasad zapewnienia ciągłości funkcjonowania urzędów terenowych organów obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych.

## Literatura przedmiotu

- Aldag R.J., Sterans T.M., *Managment*, Ohio – South-Western Co. – Cincinnati 1987.
- Allaire Y., Firsirotu M.E., *Myślenie strategiczne*, Warszawa 2000.
- Armstrong M., *Jak być lepszym menedżerem*, Warszawa 1997.
- Banathy B.H., *Projektowanie systemów edukacji. Podróże w przeszłość*, Wrocław 1994.
- Barton M.R., *Crisis Managment*, London 1993.
- Bednarski L., *Rola auditingu w zarządzaniu finansami przedsiębiorstwa*, [w:] *Zarządzanie finansami. Współczesne tendencje w teorii i praktyce*, Szczecin 2000.
- Bell D., *The Coming of Post - Industrial Society*, New York 1976.
- Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006.
- Bieńkowska A., Kral Z., Zabłocka-Kluczka A., *Istota i ewolucja zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu*, red. J. Skalik, Wrocław 2005.
- Caponigro J.R., *Crisis Counselor Step-By-Step Guide to Managing Business*, London 2000.
- Crandall W., M.L. Menefee, *Crisis Management in the Midest of Labor Strife: Preparing for the Worst*, „S.A.M. Advanced Management Journal”, Winter 1996, vol. 61.
- Dąbrowski J., *Zmiany strategiczne w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 2002–2003.
- Dąbrowski K., *Trud istnienia*, Warszawa 1986.
- Drucker P., *Praktyka zarządzania*, Kraków 1994.
- Fabiańska K., Rokita J., *Rozwój przedsiębiorstwa. Procesy i strategie rozwoju*, t. 3, Katowice 1991.
- Faulhaber P., Landwehr N., *Turnaround-Management w praktyce. Jak wykorzystać kryzys w przedsiębiorstwie, by odrodziło się na nowo*, Warszawa 2005.
- Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warszawa 2007.
- Frączek A., Kofta M., *Frustracja i stres psychologiczny*, [w:] *Psychologia*, red. T. Tomaszewski, Warszawa 1976.
- Funkcjonowanie obrony cywilnej na szczeblu gminy, powiatu i województwa w warunkach reformy administracji*, Małopolski Urząd Wojewódzki, Kraków 2000.

- Gliński B., *Zarządzanie*, [w:] *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1974.
- Gołębiewski J., *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1.
- Gołębiewski J., *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu. Materiały Konferencyjne*, Szczecin 2003.
- Heath R., *Crisis Management for Managers and Executives. Business Crises - the Definitive Handbook to Reduction, Readiness, Response and Recovery*, London 1998.
- Kalinowski J., *Zagrożenia ideowe współczesnego człowieka*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, Lublin 1987 („Sympozja Instytutu Jana Pawła II” nr 1).
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1998.
- Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, Warszawa 2000.
- Kołodziński E., *Istota inżynierii systemów zarządzania bezpieczeństwem*, [www.uwm.edu.pl/kis](http://www.uwm.edu.pl/kis).
- Konecki K., *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Warszawa 2000.
- Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań–Warszawa 2001.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1983.
- Kosowski B., *Charakterystyka powiatu dla potrzeb zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, cz. 2, Częstochowa 2002.
- Kosowski B., *Nowoczesne narzędzia i technologie informatyczne w systemie zarządzania kryzysowego województwa śląskiego*, [w:] *Bezpieczeństwo powszechne wielkim wyzwaniem dla technologii teleinformatycznych*, Warszawa 2003.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1969.
- Kral Z., Bieńkowska A., Zabłocka-Kluczka A., *Powodzenie procesu wprowadzania zmian w warunkach kryzysu organizacji*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Transformacja przedsiębiorstw - problemy, metody, efekty*, red. J. Skalik, Wrocław 2001.
- Kral Z., Zabłocka-Kluczka A., *Istota zjawisk kryzysowych w organizacji*, [w:] *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, red. J. Skalik, Wrocław 2003.

- Krystek U., *Unternehmenskrisen. Beschreibung, Vermeidung und Bewältigung Überlebenskrisischer Prozesse in Unternehmen*, Wiesbaden 1987.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1998.
- Kunikowski J., *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002.
- Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1969.
- Lenartowicz P., *Elementy filozofii zjawiska biologicznego*, Kraków 1984.
- Mitroff I., Ch.M. Pearson, *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak ochronić firmę przed najgorszym*, Warszawa 1998.
- Nizard G., *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, Warszawa 1999.
- Nogalski B., Rybnicki J., *Zarządzanie portfelem kapitału intelektualnego*, [w:] *Kapitał intelektualny: dylematy i wyzwania*, red. A. Poczowski, Nowy Sącz 2001.
- Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985.
- Plużek Z., Jacyniak A., *Świat ludzkich kryzysów*, Kraków 2006.
- Plużek Z., *Psychologia pastoralna*, Kraków 1991.
- Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 2007.
- Problemy społeczne we współczesnych organizacjach*, red. K. Markiewicz, M. Wawer, Warszawa 2005.
- Przełęcki M., *Operacjonalizm*, [w:] *Logiczna teoria nauki. Wybór artykułów*, Warszawa 1966.
- Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.
- Radochoński M., *Osobowość antyspołeczna*, Rzeszów 2009.
- Ratajczak Z., *Oblicza ludzkiej zaradności*, [w:] *Człowiek w sytuacji zagrożenia. Kryzysy, katastrofy, kataklizmy*, red. K. Popiołek, Poznań 2001.
- Reber A.S., *Słownik psychologii*, Warszawa 2000.
- Rogulski E., *Planowanie zintegrowane jako element zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Wybrane zagadnienia ochrony ludności*, Warszawa 2003.
- Romanowska M., *Rozwój analizy strategicznej przedsiębiorstwa*, „Organizacja i Kierowanie” 1993, nr 4.
- Rozwadowska B., *Public relations w sytuacjach kryzysowych*, Wrocław 2002.
- Sęk H., *Orientacja w sytuacjach społecznych. Studium teoretyczno-kliniczne*, Poznań 1980.

- Sęk H., *Wybrane zagadnienia psychoprofilaktyki*, [w:] *Spoleczna psychologia kliniczna*, red. H. Sęk, Warszawa 1991.
- Senge P.M., *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Warszawa 1998.
- Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON” 2001, nr 4 (45).
- Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1993.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1998.
- Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980.
- Stanowski A., *Zagrożenia tożsamości człowieka*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, Lublin 1987 („Sympozja Instytutu Jana Pawła II”, nr 1).
- Styczeń T., *Problem człowieka problemem miłości*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, Lublin 1987 („Sympozja Instytutu Jana Pawła II”, nr 1).
- Sudoł S., *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka zarządzania*, Toruń 2002.
- System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Toruń 2007.
- Tomaszewski T., *Człowiek w sytuacji*, [w:] *Psychologia*, red. T. Tomaszewski, Warszawa 1976.
- Tyrała P., *Wartości oraz cele kształcenia i wychowania obronnego*, Rzeszów 1996.
- Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko - Bezpieczeństwo - Obronność*, Toruń 2003.
- Tyrała P., *Skuteczne kierowanie i organizowanie. Menedżerskie przywództwo*, Rzeszów 2001.
- Tyrała P., *Kierowanie. Organizowanie. Zarządzanie*, Toruń 2001.
- Wawrzyniak B., *Odnawianie przedsiębiorstwa. Na spotkanie XXI wieku*, Warszawa 1999.
- Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.
- Zelek A., *Zarządzanie kryzysem w przedsiębiorstwie - perspektywa strategiczna*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle „Orgmasz”, Warszawa 2003.
- Ziarko J., *Orientowanie się i funkcjonowanie jednostki w sytuacji zagrożenia. Aspekty psychologiczno-dydaktyczne*, [w:] *Administracja, zarządzanie i handel zagraniczny w warunkach integra-*

- cji. Materiały konferencyjne - zarządzanie bezpieczeństwem*, red. K. Budzowski, Kraków 2002.
- Ziarko J., *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy Bezpieczeństwa” 2007, nr 1.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1981.
- Zimniewicz K., *Współczesne koncepcje zarządzania*, Warszawa 2003.

## Strony internetowe

<http://pl.wikipedia.org>  
<http://wzk.poznan.uw.gov.pl>  
<http://www.mswia.gov.pl>  
[www.silesia-region.pl](http://www.silesia-region.pl)  
<http://www.kprm.gov.pl>  
<http://www.pcb.pl/pdfs/adr.pdf>

## Spis rysunków

---

Rysunek 1. Rozwój ludzkich doświadczeń zjawisk kryzysowych ....	15
Rysunek 2. Podmioty bezpieczeństwa – jednostki i zespoły ludzi ...	20
Rysunek 3. Przedmioty bezpieczeństwa – zagrożenia .....	24
Rysunek 4. Klasyfikacja zagrożeń naturalnych .....	26
Rysunek 5. Zagrożenia wynikające z różnych form aktywności człowieka .....	29
Rysunek 6. Silne burze i wiatry jako zagrożenia naturalne .....	31
Rysunek 7. Podział powodzi ze względu na genezę, zasięg i wielkość	33
Rysunek 8. Podział lawin ze względu na genezę i wielkość .....	34
Rysunek 9. Przykładowy podział zagrożeń technicznych .....	39
Rysunek 10. Metoda badania zagrożeń kryzysowych .....	61
Rysunek 11. Model oddziaływania czynników w sytuacji zagrożenia	63
Rysunek 12. Relacje w układzie: zagrożenia–bezpieczeństwo .....	66
Rysunek 13. Rozróżnienie między kryzysem a zakłóceniami, konfliktem i katastrofą organizacji .....	80
Rysunek 14. Analityczny model przebiegu sytuacji kryzysowej .....	81
Rysunek 15. Podstawowe typy kryzysów .....	84
Rysunek 16. Czynniki wpływające na proces zarządzania kryzysowego .....	99
Rysunek 17. Poziomy i warstwy analizy systemu zarządzania kryzysowego .....	101
Rysunek 18. Fazy zarządzania kryzysowego .....	102
Rysunek 19. Faza zarządzania kryzysowego – zapobieganie .....	104
Rysunek 20. Faza zarządzania kryzysowego – realizacja .....	106
Rysunek 21. Podsystem instytucji zarządzania kryzysowego .....	119
Rysunek 22. Podsystem narzędzi zarządzania kryzysowego .....	120
Rysunek 23. Obiekty otoczenia podlegające zarządzaniu kryzysowemu .....	121
Rysunek 24. Struktura władzy rządowej i samorządowej w Polsce ..	128
Rysunek 25. Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w Polsce .....	131
Rysunek 26. Uproszczony schemat usytuowania rządowego zespołu zarządzania kryzysowego i rządowego centrum bezpieczeństwa	137

Rysunek 27. Uproszczony schemat usytuowania zespołu i centrum zarządzania kryzysowego w województwie .....	151
Rysunek 28. Uproszczony schemat usytuowania zespołu i centrum zarządzania kryzysowego w powiecie .....	155
Rysunek 29. Uproszczony schemat usytuowania zespołu i centrum zarządzania kryzysowego w gminie .....	163
Rysunek 30. Idea funkcjonowania systemu ratowniczego w zarządzaniu kryzysowym .....	186
Rysunek 31 . Główne etapy i podmioty w procesie reagowania kryzysowego .....	191
Rysunek 32. Budowa krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ...	196



## Spis tabel

---

Tabela 1. Przykładowe substancje niebezpieczne decydujące o zaliczeniu do zakładu o zwiększonym/dużym ryzyku awarii .....	48
Tabela 2. Przykładowe kategorie substancji niebezpiecznych decydująca o zaliczeniu do zakładu o zwiększonym/dużym ryzyku .....	48
Tabela 3. Pożary i wybuchy przemysłowe – rodzaj, charakterystyka, przyczyna .....	51
Tabela 4. Klasyfikacja i charakterystyka materiałów niebezpiecznych .....	56
Tabela 5. Parametry opisujące oddziaływanie czynników w sytuacji zagrożenia .....	65
Tabela 6. Pojęcie kryzysu według różnych autorów (w odniesieniu do człowieka, społeczeństwa oraz organizacji) .....	73
Tabela 7. Podział kryzysów w organizacji .....	87
Tabela 8. Przykładowy zestaw informacji charakteryzujących społeczeństwo i warunki jego bytowania .....	122
Tabela 9. Przykładowy zestaw informacji charakteryzujących środowisko i związane z nim zagrożenia .....	124
Tabela. 10. Matryca bezpieczeństwa w ujęciu zagrożeń .....	176
Tabela. 11. Matryca bezpieczeństwa w ujęciu organizacyjno-funkcjonalnym .....	177



# Indeks rzeczowy

---

Administracja lokalna w systemie zarządzania kryzysowego 143  
Administracja rządowa w systemie zarządzania kryzysowego 133  
Analityczny model sytuacji kryzysowej 81

Bezpieczeństwo 18

Centrum Powiadamiania Ratunkowego 213  
Centrum Zarządzania Kryzysowego 148  
Cykl kryzysowy 79

Działanie kryzysowe – procedura 179  
Działania ratownicze 184

Etapy zarządzania wiedzą 112

Fazy cyklu kryzysowego 79

Gmina w systemie zarządzania kryzysowego 161  
Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego 162  
Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego 163  
Gotowość cywilna 133  
Grupa monitorowania, prognoz i analiz 159  
Grupa operacji i organizacji działań 160  
Grupa opieki zdrowotnej i socjalno-bytowej 160  
Grupa planowania cywilnego 159  
Grupa zabezpieczenia logistycznego 160

Katastrofa 79

Konflikt 79

Krajowy System Reagowania Kryzysowego 174

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy:

    pojęcie 194

    budowa 195

Kryzys:

    pojęcie 70

    cechy 76

    typy 84

    organizacji 85

- Łańcuch procesów w zarządzaniu kryzysowym 114
- Matryca bezpieczeństwa w ujęciu organizacyjno-funkcjonalnym 177
- Matryca bezpieczeństwa w ujęciu zagrożeń 176
- Metoda badania zagrożeń kryzysowych 61
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 140
- Model oddziaływania czynników w sytuacji zagrożenia 63
- Model przebiegu sytuacji kryzysowej 81
- Model sytuacji zagrażającej 62
- Myślenie w zarządzaniu kryzysowym 111
- Obiekty zarządzania kryzysowego 120
- Ochrona przeciwpożarowa 183
- Opptyka – funkcje 118
- Opptyka – powiązania 118
- Opptyka – zachowanie się 118
- Organy centralne 134
- Parametry opisujące strukturę sytuacji zagrożenia 65
- Planowanie cywilne 132
- Plan Reagowania Kryzysowego:
  - pojęcie 169
  - elementy 167
  - zasady i założenia opracowania 170
- Plany ratownicze:
  - pojęcie 208
  - elementy składowe 208
- Podejście systemowe 117
- Podmioty bezpieczeństwa 20, 64
- Podsystem instytucji zarządzania kryzysowego 119
- Podsystem narzędzi zarządzania kryzysowego 120
- Podsystem ratownictwa chemicznego i ekologicznego 202
- Podsystem ratownictwa medycznego 203
- Podsystem ratownictwa technicznego 202
- Podsystem walki z pożarami 201
- Powiat w systemie zarządzania kryzysowego 153
- Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego 155
- Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego 154
- Poziomy i warstwy analizy systemu zarządzania kryzysowego 101
- Procedura reagowania kryzysowego 168, 190
- Proces zarządzania kryzysowego 101
- Przedmioty bezpieczeństwa–zagrożenia 24, 64
- Przygotowanie do reagowania kryzysowego 105
- Przywódstwo w zarządzaniu kryzysowym 111

- Ratownictwo medyczne 211
- Reagowanie kryzysowe 186, 190
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 138
- Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego:
  - pojęcie 135
  - struktura 136
  
- Sieciowe zespoły reagowania kryzysowego 113
- Struktura władzy rządowej i samorządowej w Polsce 128
- Substancje niebezpieczne 48
- System reagowania kryzysowego:
  - pojęcie 110
  - elementy 174
- System ratowniczy:
  - pojęcie 184
  - budowa 185
  - funkcjonowanie 188, 215
- System wykrywania skażeń 42
- System zarządzania kryzysowego:
  - pojęcie 130
  - organizacja 131
  - zadania 124
  - modelowe ujęcie 119
- Sytuacja kryzysowa:
  - pojęcie 76
  - taksonomia 83
  
- Typ kierowania w czasie działania ratowniczego:
  - interwencyjny 205
  - taktyczny 206
  - strategiczny 207
  
- Układ zagrożenia–bezpieczeństwo 17, 66
  
- Wiedza w zarządzaniu kryzysowym 111
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego 149
- Województwo w systemie zarządzania kryzysowego 147
  
- Zagrożenia naturalne: 26
  - opady atmosferyczne 30
  - silne wiatry 32
  - powódzie 32
  - susze 35
  - upały i mrozy 35
  - epidemie 36

- Zagrożenia techniczne: 29, 37
  - radiologiczne 40
  - chemiczne 44
  - pożarowe i wybuchowe 50
  - transport materiałów niebezpiecznych 54
- Zagrożenie:
  - pojęcie 21
  - cechy 23
  - ocena 170
  - przyczyny 170
- Zarządzanie 92
- Zarządzanie kryzysowe:
  - pojęcie 91, 93
  - fazy 102
  - pojęciowy schemat 96
  - struktura 99
  - systemowe ujęcie 117
  - w strukturze administracji publicznej 128
- Zgrupowania ratownicze 121

## Noty o autorach

---

**Dr Jolanta Walas-Trębacz** pracuje jako adiunkt w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Jej zainteresowania naukowo-badawcze dotyczą następującej problematyki: zarządzania strategicznego, zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania kryzysowego, rozwoju firmy, zarządzania produktem oraz nowoczesnych narzędzi zarządzania firmą. W jej dorobku zawodowym znajduje się wiele projektów o charakterze naukowo-badawczym, doradczym, wdrożeniowym i szkoleniowym. Jest autorką bądź współautorką licznych artykułów i kilku podręczników, m.in.: *Formułowanie strategii produktu w firmie* (2002), *System informacyjny w procesie innowacyjnym firmy* (2007), *Doskonalenie struktury organizacyjnej w gospodarce opartej na wiedzy* (2009), *Wykorzystanie metod analizy strategicznej w firmie* (2010).

**Doc. dr Janusz Ziarko** pracuje na Wydziale Ekonomii i Zarządzania oraz Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Jego zainteresowania naukowe i badawcze obejmują dziedziny: zarządzanie – ukierunkowane na problemy zarządzania bezpieczeństwem, zarządzania kryzysowego, zarządzania wiedzą; metodologię nauk o organizacji i zarządzaniu oraz metodologię nauk o bezpieczeństwie; edukację dla bezpieczeństwa. Jest autorem ponad 120 artykułów i kilku podręczników, m.in.: *Podstawy analizy i oceny pogody w lotnictwie* (1997), *Meteorologiczna osłona działań lotnictwa* (2000, współautor).

