

Franciszek Mroczko

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W SYTUACJACH ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

Zarys problemów regionu dolnośląskiego



Seria: Zarządzanie

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W SYTUACJACH ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

ZARYS PROBLEMÓW REGIONU DOLNOŚLĄSKIEGO

Franciszek Mroczko

Praca Naukowa Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości
Seria: Zarządzanie

Wałbrzych 2012

RECENZENCI NAUKOWI
prof. dr hab. inż. Andrzej Gałęcki
prof. dr hab. inż. Józef Kochanowski

SERIA
Zarządzanie – nr 32

KOREKTA
mgr Stanisław Mroczko

PROJEKT OKŁADKI
dr inż. Jolanta Stańkowska

REDAKTOR TECHNICZNY
Władysław Ramotowski

DRUK
Drukarnia D&D Spółka z o.o. 44-100 Gliwice, ul. Moniuszki 6

COPYRIGHT BY WAŁBRZYSKA WYŻSZA SZKOŁA ZARZĄDZANIA I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
WAŁBRZYCH 2012

ISBN 978-83-60904-18-3

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
1. BEZPIECZEŃSTWO I JEGO ZAGROŻENIA	19
1.1. Pojęcie bezpieczeństwa	19
1.2. Typologia bezpieczeństwa	37
1.3. Poczucie bezpieczeństwa oraz poczucie zagrożenia	39
1.4. Pojęcie zagrożenia i rodzaje zagrożeń	63
1.5. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	84
1.6. Bezpieczeństwo państwa	95
2. PROBLEMY TERRORYZMU	105
2.1. Istota terroryzmu	105
2.2. Źródła wzrostu znaczenia terroryzmu	111
2.3. Zagrożenie terroryzmem	114
2.4. Rodzaje terroryzmu	116
2.5. System antyterrorystyczny RP	124
2.6. Wyniki badań mieszkańców oraz ekspertów regionu dolnośląskiego	136
3. SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA	149
3.1. System bezpieczeństwa	149
3.2. Zarządzanie bezpieczeństwem państwa	151
3.3. Planowanie obronne	159
3.3.1. Planowanie operacyjne	159
3.3.2. Programowanie obronne	164
3.4. Stany nadzwyczajne państwa	169
3.4.1. Stan wojenny	171
3.4.2. Stan wyjątkowy	176
3.4.3. Stan klęski żywiołowej	180
4. TERMINOLOGIA I ISTOTA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	187
4.1. Pojęcie i istota kryzysu	187
4.2. Pojęcie i istota sytuacji kryzysowej	200
4.3. Typologia sytuacji kryzysowych	207
4.4. Dynamika rozwoju sytuacji kryzysowych	210

4.5.	Pojęcie i istota systemu zarządzania kryzysowego	211
4.6.	Cykl zarządzania kryzysowego	224
5.	ORGANIZACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	237
5.1.	Struktura systemu zarządzania kryzysowego	237
5.2.	Struktura systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym	243
5.3.	Struktura systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim	254
5.4.	Struktura systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatowym	264
5.5.	Struktura systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym (miejskim)	272
6.	PLANOWANIE I DZIAŁANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	279
6.1.	Planowanie w systemie zarządzania kryzysowego	279
6.2.	Policja w systemie zarządzania kryzysowego	291
6.3.	Państwowa Straż Pożarna w systemie zarządzania kryzysowego	298
6.4.	Obrona cywilna w systemie zarządzania kryzysowego	301
6.5.	Użycie pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP	309
6.6.	Współpraca Polski z krajami ościennymi	319
7.	KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO-GAŚNICZY ORAZ PAŃSTWOWE RATOWNICTWO MEDYCZNE	325
7.1.	Idea i struktura krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego	325
7.2.	Planowanie ratownicze	335
7.3.	System powiadamiania ratunkowego	338
7.4.	Działanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego	341
7.5.	System Państwowe Ratownictwo Medyczne	358
8.	LOGISTYKA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH	369
8.1.	Istota logistyki w sytuacjach kryzysowych	369
8.2.	Zasady organizacji zabezpieczenia logistycznego ludności w sytuacjach kryzysowych	382
8.3.	Zarządzanie logistyką w sytuacjach kryzysowych	389
8.4.	Ewakuacja z terenów zagrożonych	396
9.	MEDIA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH	405
9.1.	Rola mediów w sytuacjach kryzysowych	405
9.2.	Współpraca z mediami	409
9.3.	Public relations w sytuacji kryzysowej	424
9.4.	Informacja publiczna	433
9.5.	Centrum prasowe i organizacja konferencji	441

ZAKOŃCZENIE	449
BIBLIOGRAFIA	459
SPIS RYSUNKÓW	475
SPIS TABEL	479
ZAŁĄCZNIKI	481
1. Ankieta dla mieszkańców Dolnego Śląska	483
2. Ankieta dla ekspertów badanych służb	489
3. Regulacje prawne dotyczące terroryzmu	499
4. Wyznaczanie infrastruktury krytycznej	505
5. Sposób opracowania oceny zagrożeń na obszarze powiatu	511

WSTĘP

Intensyfikacja procesów globalizacji, ze szczególną mocą zachodząca w ostatnich latach XX wieku, spowodowała istotne zmiany w postrzeganiu zagrożeń, przesuując ich główny ciężar w kierunku zagrożeń niemilitarnych. Nie ulega wątpliwości, że współcześnie wszelkiego rodzaju organizacje, jak również społeczeństwa oraz całe państwa, funkcjonują w warunkach szybkich i turbulentnych zmian występujących zarówno wewnątrz, jak i w ich otoczeniu. Zmiany te generują wielostronne skutki, a występując w różnych sferach życia społecznego i gospodarczego, często przybierają charakter kumulatywny zagrażając interesowi, a nawet istnieniu określonych podmiotów. Należy także zauważyć, że wspomniane zmiany są równocześnie źródłem rozwoju cywilizacyjnego, który powoduje z jednej strony oczekiwany wzrost dobrobytu, z drugiej zaś staje się przyczyną powstania bardzo wielu zagrożeń cywilizacyjnych. Zatem, obok zagrożeń naturalnych, zawsze towarzyszących człowiekowi, ujawniają się szczególnie intensywnie nowe, wynikające z rozwoju cywilizacyjnego. Rozbudowując przestrzeń cywilizacyjną, człowiek nie zawsze umiał lub chciał uwzględniać prawa przyrody. Rozbudowa infrastruktury bez odwoływania się do tych praw powoduje, że należy liczyć się dzisiaj z wysokim prawdopodobieństwem zaistnienia określonych zdarzeń, które w wyniku często drobnych zaniedbań, niedopatrzeń i błędów, mogą prowadzić do katastrof, nieszczęść, tragedii i kryzysów.

Do wspomnianych czynników generujących zagrożenia współczesnych społeczeństw należy dodać terroryzm, który pomimo tak wysoce zaawansowanego rozwoju cywilizacyjnego, jest obecnie największym zagrożeniem, angażującym do walki z nim wiele państw świata. Dzisiejszy terroryzm jest bardzo niebezpieczny z uwagi na jego powszechność i różnorodność, stosunkową łatwość destrukcyjnego oddziaływania, wyrafinowaną taktykę działania, nieprzewidywalność miejsca i czasu uderzenia, różnorodność newralgicznych obiektów ataku itp.

W tych warunkach zaistniała potrzeba przewartościowania dotychczasowych zagrożeń, modyfikacji podejścia do problematyki zarządzania kryzysowego oraz

budowy nowego systemu bezpieczeństwa, który uwzględniałby przede wszystkim zagrożenia niemilitarne. System ten powinien być wcześniej przygotowany do podjęcia sprawnych działań, ażeby możliwa była szybka reakcja w sytuacji wystąpienia negatywnego zdarzenia. Celowi temu służy zarządzanie kryzysowe, którego istota sprowadza się do działań organów administracji publicznej we współdziałaniu z wieloma podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, skierowanymi na zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przejmowanie nad nimi kontroli, minimalizację strat, usuwanie skutków i odtwarzanie poprzedniego stanu zasobów i infrastruktury.

Ranga współczesnego zarządzania kryzysowego, stała się źródłem inspiracji do opracowania niniejszej książki, której celem jest możliwie pełne ukazanie problematyki zarządzania kryzysowego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, z uwzględnieniem wybranych problemów regionu dolnośląskiego¹.

Część teoretyczną pracy opracowano z wykorzystaniem obowiązujących przepisów prawa, poczynsz od Konstytucji RP, poprzez wiele ustaw bezpośrednio związanych z zadaniami wynikającymi z zarządzania kryzysowego, aż po liczne rozporządzenia Rady Ministrów i ministrów. Na szczególną uwagę zasługuje aktualna *ustawa o zarządzaniu kryzysowym*², która określa organizację zarządzania kryzysowego oraz zasady działania, zakres zadań i odpowiedzialność wszystkich szczebli organów administracji rządowej i samorządowej. Do nadania ostatecznego kształtu tej pracy wykorzystano także dostępną literaturę dotyczącą zarządzania kryzysowego. Ta stosunkowo młoda dziedzina nauki, wywodząca się z nauk o zarządzaniu i o bezpieczeństwie, znalazła już swoje miejsce w działalności badawczej i publikacjach wielu wybitnych autorów.

W przyjętej koncepcji pracy autor zmierzał do pełnego naświetlenia omawianych problemów z zakresu zarządzania kryzysowego oraz weryfikacji wybranych aspektów w drodze badań ankietowych przeprowadzonych zarówno wśród mieszkańców, jak i ekspertów z regionu dolnośląskiego. W wyniku przeprowadzonych badań mieszkańców regionu dolnośląskiego uzyskano 340 ankiet. W badaniach uczestniczyło 248 kobiet i 92 mężczyzn, w tym 206 osób z wykształceniem średnim i 134 z wykształceniem wyższym.

¹ W dalszym opisie autor zamiennie używa także nazwy regionu – Dolny Śląsk.

² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*, (Dz. U. z 2007 r. Nr 89 poz. 590, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 65, poz. 553, Nr 85, poz. 716, Nr 131, poz. 1076).

Dążąc do wnikliwej oceny stanu wybranych problemów zarządzania kryzysowego w regionie dolnośląskim, przeprowadzono również badania ankietowe pracowników Wydziałów Zarządzania Kryzysowego starostw, oficerów Miejskich (Powiatowych) Komend Państwowej Straży Pożarnej, oficerów Miejskich (Powiatowych) Komend Policji oraz oficerów jednostek inżynierskich biorących udział w licznych zdarzeniach kryzysowych na Dolnym Śląsku³. Chociaż zamiarem autora było poznanie opinii wymienionych ekspertów ze wszystkich powiatów województwa dolnośląskiego, to jednak na 210 rozesłanych ankiet uzyskano zwrot 112, z czego: z administracji 23, z Państwowej Straży Pożarnej 18, z Policji 56, z wojska 15. Zwrot ankiet na poziomie 53,33 % pozwolił na rozpoznanie głównych problemów zarządzania kryzysowego regionu dolnośląskiego, ponieważ uzyskane opinie pochodziły z niemal wszystkich powiatów regionu, doświadczanych różnymi sytuacjami kryzysowymi. Mapę zwrotów ankiet badawczych i uzyskanych opinii ekspertów regionu dolnośląskiego przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Mapa uzyskanych opinii ekspertów regionu dolnośląskiego

Źródło: opracowanie własne.

³ W dalszej części pracy autor nazywa tę grupę badawczą w uproszczeniu ekspertami administracji, PSP, Policji i wojska.

Opracowanie zawiera dziewięć rozdziałów poprzedzonych wstępem i zamkniętych zakończeniem. W końcowej części pracy zamieszczono załączniki przedstawiające narzędzia badawcze oraz zawierające prawne aspekty dotyczące terroryzmu, wyznaczania infrastruktury krytycznej i oceny zagrożeń.

Rozdział pierwszy wprowadza w szeroką problematykę związaną z samym pojęciem bezpieczeństwa, dynamiką jego rozwoju i znaczenia dla jednostek, społeczeństw i wielu państw świata. Obok teoretycznego ujęcia istoty tego pojęcia i jego typologii, przedstawiono także wyniki badań mieszkańców oraz ekspertów Dolnego Śląska w zakresie postrzegania bezpieczeństwa w kontekście hierarchii potrzeb człowieka. Samo pojęcie bezpieczeństwa jest wielowymiarowe, zmienia się jego zakres i uwarunkowania, co w konsekwencji stało się przyczyną braku uznawanej powszechnie definicji i różnego rozumienia tego pojęcia. W przeprowadzonych badaniach ankietowych dokonano próby rozpoznania poglądów mieszkańców Dolnego Śląska w zakresie rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo”. W dalszej części tego rozdziału naświetlono funkcjonowanie człowieka w środowisku naturalnym i cywilizacyjnym oraz historyczne źródła i metody zapobiegania powstającym zagrożeniom. Rozważania te wprowadzają do problematyki związanej z oceną poziomu bezpieczeństwa i zagrożenia oraz poczucia bezpieczeństwa i zagrożenia. Problem poczucia bezpieczeństwa mieszkańców oraz badanej grupy ekspertów z Dolnego Śląska, został także oceniony w badaniach ankietowych. Ponieważ na poczucie bezpieczeństwa istotny wpływ wywiera działalność odpowiedzialnych służb, przeprowadzono badania poziomu zaufania mieszkańców do Policji, częstotliwości i regularności spotykanych patroli oraz oceny zapewnienia oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa przez administrację i odpowiedzialne służby.

Z pojęciem bezpieczeństwa nierozdzielnie związane jest pojęcie zagrożenia, dlatego w rozdziale tym przedstawiono różne definicje „zagrożenia”, dokonano ich analizy, podkreślono rzeczywisty i pozorny wymiar zagrożenia oraz przedstawiono typologię tego zjawiska. Z uwagi na cel badawczy zwrócono szczególną uwagę na definicję i podział zagrożeń bezpieczeństwa państwa. W przeprowadzonych badaniach ankietowych wśród ekspertów regionu dolnośląskiego, dokonano oceny źródeł zagrożeń zarówno przyrodniczych jak i wynikających z działalności człowieka.

W rozważaniach dotyczących bezpieczeństwa nie pominięto także problematyki związanej z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, które istotnie wpływają na niezakłócony rozwój i funkcjonowanie społeczeństwa. Wskazano na defi-

nicyjne ujęcia bezpieczeństwa publicznego oraz porządku publicznego, a także na relacje zachodzące pomiędzy tymi pojęciami. Obok rozważań teoretycznych dokonano także analizy wyników badań empirycznych przeprowadzonych wśród mieszkańców Dolnego Śląska wskazujących na najistotniejsze zjawiska i zachowania wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W końcowej części rozdziału pierwszego zwrócono uwagę na pojęcie bezpieczeństwa państwa, jego podział, wewnętrznych i zewnętrznych powiązań oraz rolę i zadania państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom.

Z uwagi na duże zagrożenia dla wielu państw świata, jakie niesie współczesny terroryzm, problem ten został wyodrębniony spośród innych zagrożeń i poświęcono mu w całości rozdział drugi tej pracy. Przedstawiono w nim istotę tego wysoce destrukcyjnego zjawiska, które wywiera bardzo duży wpływ na organizację i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa państwa. Wobec zasadniczych trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu terroryzmu, przytoczono wiele definicji tego zjawiska oraz wyspecyfikowano wspólne powtarzające się w definicjach jego cechy. Prowadzone rozważania umożliwiły podjęcie dyskusji związanej ze źródłami terroryzmu i przyczynami wzrostu jego znaczenia. Ponieważ terroryzm jest zjawiskiem zmieniającym się w czasie i wysoce zróżnicowanym, dokonano także próby jego klasyfikacji. Jest to istotne nie tylko z przyczyn poznawczych, lecz także dlatego, że każdy rodzaj terroryzmu wymaga innych, specyficznych działań zapobiegawczych.

Nie ulega wątpliwości, że obecnie zagrożenie terroryzmem jest duże i wzrasta także dla Polski. Z tego powodu przygotowanie odpowiedniego systemu antyterrorystycznego jest rzeczą ważną dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Prowadząc badania ankietowe, rozpoznano opinię mieszkańców oraz ekspertów regionu dolnośląskiego w zakresie: określenia głównych cech współczesnego terroryzmu i ich stopnia nasilenia, oceny zagrożenia terroryzmem Polski oraz Dolnego Śląska, osobistych obaw co do ataków terrorystycznych, stworzenia korzystniejszych warunków do zapobiegania atakom terrorystycznym poprzez częściowe ograniczenie podstawowych praw obywatelskich, obawy przed stanieniem się przypadkową ofiarą ataków, ogólnej oceny stanu bezpieczeństwa Polski i stopnia wypełniania swoich funkcji przez państwo w zakresie bezpieczeństwa.

System bezpieczeństwa, zarządzanie bezpieczeństwem państwa oraz planowanie obronne, to główne treści rozdziału trzeciego. Tutaj dokonano próby zdefiniowania systemu bezpieczeństwa państwa, wyspecyfikowano jego części składo-

we oraz główne cele, które ten system powinien osiągać. Kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa, w warunkach zagrożeń niemilitarnych, odgrywają organy administracji rządowej i samorządowej, które umożliwiają realizację podstawowych funkcji państwa w tym zakresie. Dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, ważnym jest ustalenie niezbędnych sił i środków oraz sposobów wykonania przez nie zadań z zakresu bezpieczeństwa. Przedsięwzięcia te są uwzględniane w procesie planowania obronnego obejmującego planowanie operacyjne oraz programowanie obronne.

Zwrócono uwagę na fakt, że w przypadku kiedy zaangażowane siły i środki przewidziane planami zarządzania kryzysowego okażą się niewystarczające dla przerwania niekorzystnych zdarzeń i przywrócenia pierwotnego stanu, zaistniały kryzys może przekształcić się w katastrofę lub klęskę żywiołową. W takiej sytuacji może zająć naturalna potrzeba sięgnięcia po nadzwyczajne środki, w drodze wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Dlatego właśnie omówione zostały w tym miejscu stany nadzwyczajne państwa, jako naturalne następstwo niekorzystnego rozwoju sytuacji, chociaż zarządzanie w tych warunkach wykracza poza obszar zarządzania kryzysowego określony ustawą o zarządzaniu kryzysowym.

Kolejny rozdział – czwarty został poświęcony problemom terminologicznym dotyczącym kryzysu i sytuacji kryzysowych oraz wyjaśnieniu istoty zarządzania kryzysowego. Potrzeba przybliżenia tych pojęć wynika z faktu, że w literaturze przedmiotu są one niejednoznacznie interpretowane, a obowiązujący system prawny nie zawsze trafnie porządkuje tę problematykę. Mnogość różnych definicji spowodowała, że autor nie podjął próby opracowania kolejnej, lecz na podstawie analizy definicji kryzysu, dla potrzeb tego opracowania, wyspecyfikował listę cech kryzysu. Nieodłącznymi elementami kryzysu są: silna presja czasu, zaistnienie zasadniczego zagrożenia oraz zaskoczenie, a parametrami charakteryzującymi określony kryzys jest jego powaga i intensywność. Ponieważ kryzysy mogą być różne, w zależności od ich parametrów i podmiotu, który obejmuje, dokonano ich typologii. Przeprowadzone badania ankietowe mieszkańców Dolnego Śląska wykazały, że najbardziej dotkliwym zdarzeniem kryzysowym w minionych 20. latach była powódź tysiąclecia (1997).

W wyniku wzrostu zagrożenia może rozwijać się sytuacja kryzysowa, która także jest bardzo różnie definiowana w literaturze przedmiotu. Przedstawione definicje i rozważania pozwalają stwierdzić, że kryzys jest elementem niekorzystnie

rozwijającej się sytuacji kryzysowej. Sytuacja kryzysowa jest więc silnie uwarunkowana dużą dynamiką. Na podstawie analizy definicji sytuacji kryzysowych oraz wykorzystując dostępny dorobek nauki z tej dziedziny, wyspecyfikowano cechy sytuacji kryzysowej oraz przedstawiono ich typologię.

Sytuacja kryzysowa w swojej dynamice przechodzi przez wiele faz, których znajomość pozwala zespołom zarządzania kryzysowego lepiej przygotować i prowadzić działania zapobiegawcze. Cykl zarządzania kryzysowego powinien umożliwiać skuteczne osiąganie założonych celów. Ponieważ działania z zakresu zarządzania kryzysowego powinny być prowadzone przez wyspecjalizowane i dobrze zorganizowane podmioty, w opracowaniu przedstawiono także istotę i pojęcie systemu zarządzania kryzysowego. Jednym z zasadniczych zadań zarządzania kryzysowego jest ochrona infrastruktury krytycznej, co zostało zresztą w sposób jednoznaczny sprecyzowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. W ramach przeprowadzonych badań empirycznych autor zebrał opinie ekspertów dotyczące stanu ochrony tej infrastruktury na Dolnym Śląsku i dokonał ich analizy.

W zakończeniu tego rozdziału przedstawiono cykl zarządzania kryzysowego z omówieniem celów i zadań jego poszczególnych faz. Wydzielenie tych faz posiada wymiar utylitarny bowiem porządkuje proces zarządzania kryzysowego. Działania w poszczególnych fazach sprawiają określone trudności zespołom zarządzania kryzysowego. Rozpoznając stopień trudności w realizacji zadań w poszczególnych fazach, jedno z pytań ankietowych skierowanych do badanej grupy ekspertów dotyczyło właśnie tego zagadnienia. Generalnie eksperci wszystkich służb uznali za najtrudniejszą do realizacji fazę odbudowy.

W celu zapobieżenia powstawaniu wszelkich zagrożeń oraz podejmowania działań zapewniających społeczeństwu minimalizację poniesionych strat oraz podstawowe warunki przetrwania, administracja publiczna tworzy system zarządzania kryzysowego. W kolejnym rozdziale omówiono strukturę systemu zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach organizacyjnych. Zwrócono uwagę na odpowiedzialność w zakresie tworzenia systemu zarządzania kryzysowego oraz realizowane zadania przez poszczególne szczeble organizacyjne na wszystkich etapach rozwoju sytuacji kryzysowej. Szerzej omówiono struktury organizacyjne systemu zarządzania kryzysowego oraz zakres odpowiedzialności na wszystkich szczeblach organizacyjnych, a także zadania poszczególnych komórek organizacyjnych, organów administracji, powoływanych zespołów i grup roboczych.

Badając problem wpływu obecnego podziału kompetencji w zakresie realizacji zadań bezpieczeństwa wewnętrznego pomiędzy wojewodę i marszałka województwa, rozpoznano opinię badanej grupy ekspertów w tym zakresie. Uzyskane opinie mogą stać się źródłem inspiracji w zakresie doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego ukierunkowanego na głębszą integrację działań wszystkich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

W działaniach realizowanych w ramach systemu zarządzania kryzysowego uczestniczy bardzo wiele podmiotów, którymi trzeba skutecznie kierować, terminowo wprowadzając je do akcji ratowniczych. W tych warunkach ważną rolę odgrywa wcześniejsze planowanie zakresu podejmowanych działań oraz zasad współdziałania wszystkich służby uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego. Planowanie i działanie tego systemu jest treścią rozdziału szóstego. Omówiona została tutaj istota, cele, zakres planowania cywilnego oraz niezbędne elementy planów określone przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Wskazana została także kolejność i sposób tworzenia planów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Zwrócono uwagę na metodykę opracowania oraz treść niezwykle istotnego dokumentu przyjmowanego przez Radę Ministrów, jakim jest Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. W dalszej kolejności zostały przedstawione zasady zarządzania kryzysowego, których przestrzeganie może przyczyniać się do podnoszenia skuteczności osiągania celów tego zarządzania.

Jak już wspomniano, w zarządzaniu kryzysowym uczestniczy wiele różnych podmiotów. W rozdziale tym omówiono więc także przeznaczenie, zasady użycia i zadania, realizowane w ramach zarządzania kryzysowego przez Policję, Państwową Straż Pożarną, formacje obrony cywilnej oraz oddziały i pododdziały SZ RP. Ważnym elementem stanowiącym o efektywności wykorzystania poszczególnych podmiotów jest właściwe zorganizowanie ich współdziałania z organami administracji publicznej. Problem ten został oceniony przez badaną grupę ekspertów z regionu dolnośląskiego w zakresie przygotowania badanych służb do podjęcia wspólnych działań z oddziałami i pododdziałami SZ RP.

Z uwagi na fakt, że region dolnośląski graniczy z dwoma państwami, a główne zagrożenia mają charakter transgraniczny, zwrócono uwagę na potrzebę zacieśniania współpracy ze specjalistycznymi służbami tych krajów. Udzielenie wzajemnej pomocy może powstrzymać rozprzestrzenianie się zagrożeń i minimalizować poniesione straty po obu stronach. W celu oceny stanu tej współpracy w regio-

nie dolnośląskim, jedno z pytań ankiety skierowanej do ekspertów, dotyczyło tej problematyki.

Kluczową rolę w zakresie ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska odgrywa system ratowniczo-gaśniczy utworzony na bazie Państwowej Straży Pożarnej, angażujący wszystkie podmioty posiadające potencjalne możliwości do prowadzenia działań ratowniczych. Rozdział siódmy ujmuje istotę tego systemu, odgrywającego bardzo ważną rolę w zarządzaniu kryzysowym, ponieważ integruje wszystkie podmioty w kierunku efektywnego i skutecznego ich wykorzystania w działaniach ratowniczych. Przedstawiono przeznaczenie, główne zadania oraz strukturę organizacyjną systemu ratowniczo-gaśniczego na poszczególnych jej szczeblach. Zwrócono uwagę na ważną rolę procesu planowania ratowniczego, które jest niezbędne dla zespolenia wysiłków i efektywnego wykorzystania wielu podmiotów uczestniczących w omawianym systemie. Istotną także rolę w procesie zarządzania kryzysowego odgrywa szybkie powiadamianie i reakcja na określone zdarzenia. Z tego względu omówiony został system powiadamiania ratunkowego integrujący działania krajowego systemu ratowniczo -gaśniczego z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Podmioty wchodzące w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego podejmują działania wynikające z planu ratowniczego funkcjonując w stanie czuwania (doraźnego reagowania z poziomu powiatu) lub w warunkach użycia sił i środków spoza powiatu (koordynacja i wspomaganie ze szczebla wojewódzkiego). W rozdziale tym omówiono ideę wieloszczeblowego funkcjonowania struktury krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego odpowiadającego poziomom zorganizowania administracji publicznej.

Ranga krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zarządzaniu kryzysowym stanowiła przesłankę oceny funkcjonowania tego systemu w regionie dolnośląskim. Badana grupa ekspertów wyjątkowo zgodnie i pozytywnie oceniła strukturę i działanie tego systemu. W dalszej części rozpoznano także poglądy ekspertów w zakresie zjawisk paniki i kradzieży w czasie akcji ratowniczych.

W działaniach wynikających ze zdarzeń kryzysowych bardzo często zachodzi potrzeba udzielenia pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Celem realizacji takich zadań został utworzony system Państwowego Ratownictwa Medycznego. W tym też rozdziale omówiono strukturę systemu, zakres działania, wskazano na współpracujące służby oraz rodzaje i zakres sporządzanych planów działania.

Funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego jest możliwe i skuteczne pod warunkiem pełnego zaspokojenia potrzeb organów wykonawczych oraz zarządzających bezpieczeństwem, w zakresie zaopatrzenia i usług w łańcuchach logistycznych organizowanych w rejonach zagrożeń. Tymi problemami zajmuje się logistyka w sytuacjach kryzysowych, a wybrane zagadnienia z tego zakresu zostały omówione w rozdziale ósmym.

Działania logistyczne w sytuacjach kryzysowych są ukierunkowane na możliwie najszybsze dotarcie z dostawami zaopatrzenia oraz usługami logistycznymi do wszystkich poszkodowanych, celem skutecznego ratowania ich życia i zdrowia. W treści rozdziału szczególną uwagę zwrócono na istotne różnice pomiędzy logistyką w sytuacjach kryzysowych, a logistyką wojskową i cywilną. Omówiony został także potencjał logistyczny, rozumiany jako zbiór sił i środków logistycznych, które mogą być wykorzystywane do realizacji celów w sytuacjach kryzysowych. Poprzez badania opinii ekspertów, dokonana została także ocena, aktualnego stanu tego potencjału oraz przygotowania sił i środków do podjęcia działań w regionie dolnośląskim.

Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych wymaga dysponowania odpowiednio przygotowanymi siłami i środkami oraz niezawodnej organizacji współdziałania z wszystkim zaangażowanymi do akcji podmiotami. Z tego względu omówiono zasady organizacji zabezpieczenia logistycznego w sytuacjach kryzysowych, których przestrzeganie powinien zapewnić poprawny przebieg zarządzania kryzysowego. Chcąc osiągnąć zakładane cele, logistyka w sytuacjach kryzysowych powinna być profesjonalnie zarządzana i ukierunkowana na skuteczne ratowanie życia i zdrowia oraz zapewnienia poszkodowanej ludności podstawowych warunków do przetrwania.

Istnieją zdarzenia kryzysowe, które dla uniknięcia większych strat, wymagają przeprowadzenia ewakuacji ludności, zwierząt i mienia z obszarów zagrożonych. W końcowej części rozdziału przedstawione zostały cele, podstawy prawne podejmowania ewakuacji, jej rodzaje, zasady organizacji oraz sposoby przeprowadzenia.

Rozdział dziewiąty został poświęcony roli i zadaniom mediów w sytuacjach kryzysowych. Zwrócono uwagę na ich możliwości w działaniach zmierzających do opanowania towarzyszących sytuacjom kryzysowym emocjom społecznym, w wyjaśnianiu poszkodowanej ludności potrzeby określonych zachowań, instruowania co do realizacji ewakuacji i udzielania pierwszej pomocy ludziom potrzebującym.

Współczesne media posiadają różnorodne kanały przekazywania informacji i bezwzględnie należy je wykorzystać dla celów informacyjnych. Jednak niewłaściwie ukierunkowane i niedoinformowane media, mogą stać się źródłem dezinformacji, szerzenia paniki, wyolbrzymiania skali zagrożenia oraz powstawania określonych utrudnień w realizacji akcji ratowniczej. Z uwagi na dużą siłę oddziaływania społecznego współczesnych mediów, zachodzi potrzeba umiejętnego zorganizowania współpracy, w taki sposób, aby wykorzystać ich potencjał do osiągnięcia celów zarządzania kryzysowego. Doceniając rolę i znaczenie mediów, omówiono potrzebę powołania osoby (rzecznika) na poziomie centrów zarządzania kryzysowego oraz systematycznego organizowania dobrze przygotowanych konferencji prasowych. Przeprowadzone badania ekspertów regionu dolnośląskiego wskazują, że badane instytucje uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym, doceniają ten problem i powołują rzeczników prasowych.

W sytuacjach kryzysowych, poszukując sensacyjnych informacji, media mogą być manipulowane, co potwierdziły także przeprowadzone badania ekspertów regionu dolnośląskiego. Ażeby tego uniknąć, należy podejmować współpracę z mediami jeszcze przed zaistnieniem sytuacji kryzysowej. Ten ważny zakres współdziałania z mediami na wypadek zaistnienia kryzysu został przez autora zbadany, a uzyskane opinie ekspertów rysują pozytywny obraz w tym zakresie.

Niebagatelna rola mediów w zarządzaniu kryzysowym powinna mobilizować administrację do organizowania współpracy jeszcze przed wystąpieniem kryzysu. Powinny być podejmowane działania z zakresu *public relations*, dzięki którym instytucje zaangażowane w zarządzanie kryzysowe pozyskiwałyby poparcie, sympatię, przychylność i zrozumienie społeczeństwa. W rozdziale tym przedstawiono charakterystykę działań *public relations*, sposoby wpływania na modyfikację opinii, możliwe do podjęcia w tym zakresie strategie kryzysowe oraz etapy działań *public relations*.

Ponieważ opinia publiczna jest żywo zainteresowana stanem i rozwojem sytuacji kryzysowej, dużą rolę w dostarczaniu takiej wiedzy odgrywa informacja publiczna. Przekazywana mediom i przez media informacja publiczna musi odpowiadać szeregu przedstawionym i omówionym warunkom. Przekazywane komunikaty i oświadczenia prasowe powinny być w miarę możliwości precyzyjne, zweryfikowane, oficjalne i zawierające niezbędne informacje. Celem rzetelnego informowania mediów, możliwie jak najszybciej od zaistnienia zdarzenia, powinno być powołane centrum prasowe, które może przynieść wiele korzyści zarówno dla sku-

teczności samego zarządzania kryzysowego, jak i dla przekazywania niezbędnych informacji do ludności poszkodowanej.

Problem stopnia wykorzystania *mass mediów* oraz powoływanie centrów prasowych w sytuacjach kryzysowych w regionie dolnośląskim został zbadany poprzez pozyskanie opinii ekspertów. Przeprowadzone badania wskazują na dużą rolę przypisywaną mediom w uzyskiwaniu wysokiej skuteczności realizacji zadań we wszystkich fazach rozwoju sytuacji kryzysowej.

Autor wyraża nadzieję, że przedstawione rozważania teoretyczne, analizy wyników badań empirycznych oraz formułowane na ich podstawie wnioski, przyczynią się do dalszego doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego. Praca ta może być również wykorzystana przez studentów na kierunkach związanych z bezpieczeństwem, a także przez słuchaczy studiów podyplomowych. Szeroki opis organizacji i rozlicznych uwarunkowań funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, stwarza przesłanki do wykorzystania tej książki w propagowaniu wiedzy z tego zakresu oraz poszerzania wiedzy menedżerów zajmujących się zarządzaniem kryzysowym na wszystkich poziomach organizacyjnych. Autor czynił starania, ażeby wyjaśniać możliwie precyzyjnie używane pojęcia oraz stosował jasny język opisu, co powinno ułatwić zapoznanie się z treścią wszystkim zainteresowanym poruszaną problematyką, wszak sytuacje kryzysowe współcześnie są problemem nie tylko administracji publicznej, lecz także wielu odpowiedzialnych służb i całego społeczeństwa.

Rozdział 1

BEZPIECZEŃSTWO I JEGO ZAGROŻENIA

1.1. Pojęcie bezpieczeństwa

Pojęcie bezpieczeństwa jest niezwykle dynamiczne i zmienia się wraz z rozwojem cywilizacji, ujawnianiem się coraz to nowszych, zazwyczaj bardziej dotkliwych w swych skutkach, zagrożeń dla pojedynczych ludzi, ale także dla społeczeństw i całego świata. Zmienia się zarówno zakres treściowy tego pojęcia, jak i główne akcenty, źródła zagrożeń, sposoby oraz poziomy osiągnięcia określonego stanu bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo jest jedną z głównych potrzeb człowieka. Najbardziej znaną klasyfikację potrzeb sformułował A. Maslow. Uważał on, że istnieje pięć zasadniczych kategorii potrzeb dotyczących ogółu ludzi. Hierarchia potrzeb Maslowa, przedstawiana często w formie piramidy (rys. 1.1), zawiera następujące elementy licząc od jej podstawy:

1. Potrzeby fizjologiczne (*physiological*) – oddychania, pożywienia, wody i seksu, ale także potrzeba wypoczynku, unikania bólu, czy przebywania w odpowiadających organizmowi warunkach (temperatury, wilgotności, ciśnienia itp.).
2. Potrzeby bezpieczeństwa (*safety and security*) – ochrona przed niebezpieczeństwem i zagrożeniem, unikanie nieprzyjemnego otoczenia, ochrona przed przestępczością i kłopotami finansowymi, zapewnienie trwałości rodzinie, bezpiecznego domu, stabilnej pracy, ubezpieczenia (programy emerytalne, opieka zdrowotna), pewności, oparcia, opieki, wolności od strachu, lęku i chaosu itp.
3. Potrzeby afiliacji, społeczne, przynależności i miłości (*belongingness, social and love*) – miłości, uczucia, akceptacji, poczucia przynależności do grupy, możliwości pracy w lubianym, życzliwym zespole, wspólna organizacja czasu wolnego.
4. Potrzeby uznania i szacunku (*esteem*) – wysoka samoocena oraz szacunek innych, pragnienie osiągnięć, wysokie kompetencje i aprobata innych, niezależność, wolność, poczucie ważności, prestiż, status społeczny.
5. Potrzeby samorealizacji (*self-actualization*) – rozwijania własnego potencjału i umiejętności, by stać się tym, kim wierzymy, że możemy się stać, uczestnic-

two w ciekawych projektach, możliwość wprowadzania innowacji, możliwość uczenia się w pożądanym kierunku, zaspokojenie potrzeb poznawczych (nowości, eksploracji, zrozumienia i wiedzy) i estetycznych (sztuka, piękno, porządek)¹.

Hierarchia potrzeb zawiera się w tym, że zgodnie z tą teorią człowiek zabiega o zaspokojenie potrzeb poczynawszy od podstawowych do coraz wyższych. Zatem potrzeby fizjologiczne i potrzeby bezpieczeństwa, leżące u podstaw piramidy A. Masłowa, należą do potrzeb podstawowych (niższego rzędu). Oznacza to, że są one niezbędne dla zapewnienia egzystencji człowieka w ogóle i muszą być zaspokajane w pierwszej kolejności.

Z powyższego zestawiania potrzeb wynika, iż bezpieczeństwo odgrywa niezwykle ważną rolę w życiu pojedynczego człowieka, ale przecież i lokalnych społeczności, całych narodów, jak i systemów międzynarodowych. Bez zapewnienia bezpieczeństwa, człowiek nie będzie się rozwijał, nie będzie miał możliwości zaspokojenia wszystkich pozostałych potrzeb.

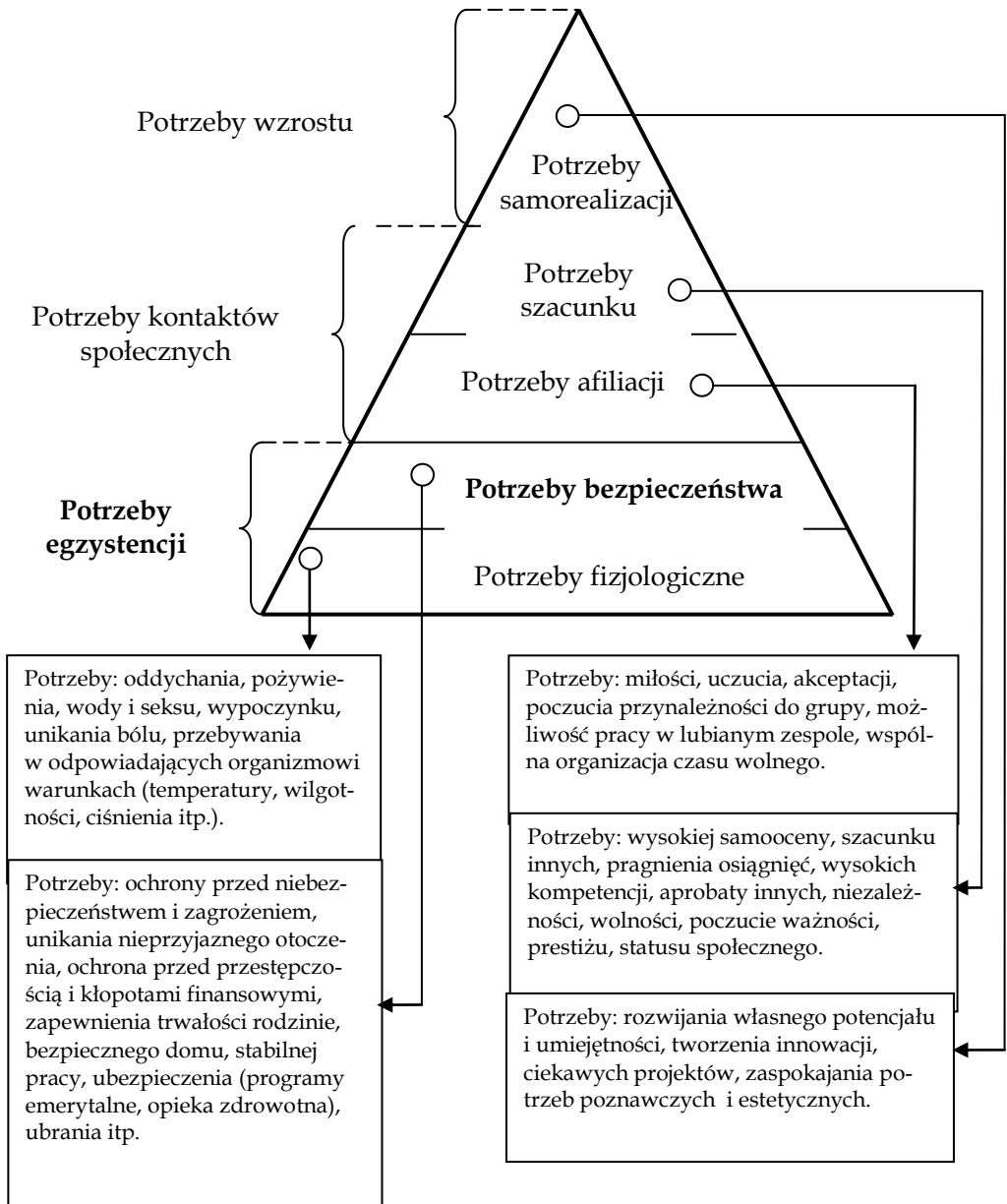
Potrzebę bezpieczeństwa manifestuje dziecko oczekując bliskości i miłości matki, w życiu dorosłym człowiek dąży do wolności, oczekuje porządku prawnego, niezagrożonej pracy, życia rodzinnego itp. Całe narody dążą do utrzymania niepodległości, nienaruszalności terytorium państwa, zapewnienia wolności, praworządności, niezakłóconego rozwoju, ciągłej poprawy bytu społeczeństwa itp. Potrzeby bezpieczeństwa są ważną siłą napędową cywilizacyjnego rozwoju społeczeństw, a umiarkowana obawa i umiarkowane poczucie zagrożenia wpływają mobilizująco na postawy, zachowania i efekty podejmowanych działań. Bezpieczeństwo tworzy warunki budowania pozytywnej perspektywy rozwoju osobistego, rodziny, społeczeństwa, państwa i całej ludzkości. Jest ono obiektem pragnień, starań, dążeń i rozlicznych zabiegów.

Słusznie zauważa R. Zięba², że w znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia.

¹ Zob. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna a Wolter Kluwer business, Kraków 2007, s. 214; A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2007, s. 204; A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1995, s. 266; A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 21 – 23; J. Szczepański, *Anatomia zarządzania organizacją*, PWN, Warszawa 1985, s. 85.

² R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 10/1989, s. 14; R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 68.

Bezpieczeństwo, będące naczelną potrzebą jednostki i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych, jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia.



Rys. 1.1. Piramida potrzeb A. Maslowa

Źródło: opracowanie własne.

Obecnie można rozważać nawet nieco inny układ piramidy A. Masłowa. Współczesny rozwój cywilizacji znacząco ułatwił zapewnienie potrzeb fizjologicznych. Dzisiaj łatwiej jest zdobyć pożywienie, wodę, zorganizować wypoczynek w odpowiednich warunkach. Społeczeństwa organizują pomoc społeczną dla osób mniej zaradnych. Różnego rodzaju zbiórki żywności i odzieży, akcje charytatywne zapewniają na poziomie minimalnym realizację oczekiwań fizjologicznych dla najbardziej potrzebujących. Wydaje się, iż współcześnie stabilizacja w miejscu pracy, bezpieczeństwo w domu i najbliższej okolicy, bezpieczeństwo dzieci w szkole, brak zagrożeń przyrodniczych, ochrona przed przestępczością i kłopotami finansowymi, trwałość rodziny stają się dominującymi potrzebami w hierarchii potrzeb ludzkich³. W tym kontekście zasadnym wydaje się stwierdzenie, iż kolejność najniższych pięter (potrzeb egzystencjalnych) w piramidzie A. Masłowa można między sobą zamienić. Powyższe, potwierdzają liczne przykłady zagrożeń bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Przykładowo, 11 września 2001 roku świat przeżył tragedię intensywnych zamachów terrorystycznych, kluczowych dla dalszej walki z plagą XXI wieku. Na terytorium Stanów Zjednoczonych terroryści dokonali serii zamachów z użyciem uprowadzonych samolotów pasażerskich. Dwa z nich rozbiły się o bliźniacze wieże World Trade Center w Nowym Jorku, trzeci uderzył w Pentagon. Czwarty samolot nie dotarł do celu - rozbił się na polach Pensylwanii. Prawdopodobnie miał uderzyć w Białą Dom lub Kapitol. Zamożna społeczność lokalna w tych miastach miała z całą pewnością zapewnione potrzeby fizjologiczne. Zarówno w dniu zamachu, jak i dzisiaj najważniejsze dla nich stało się zapewnienie bezpieczeństwa. Po tym zamachu bezpieczeństwo stało się także ikoną kardynalnych problemów globalnych współczesnego świata.

Kolejnym przykładem eksponującym potrzebę bezpieczeństwa jest apokaliptyczne trzęsienie ziemi jakie nawiedziło Japonię w dniu 11 marca 2011 roku. Epicentrum znajdowało się w odległości około 130 km od wybrzeża wyspy Honsiu. Trzęsienie ziemi trwające około 2 minut o niebywalej sile 9 st. w skali Richtera, spowodowało duże straty w ludziach i w infrastrukturze, chociaż japońscy inżynierzy-

³ O wadze bezpieczeństwa może świadczyć także fakt, że w okresie przedwyborczym 2011 roku, jedna z partii politycznych uznała w swoim programie, że skupia się na człowieku, że dla niej człowiek jest najważniejszy. Fundamentem swojego programu uczyniła pięć wymiarów bezpieczeństwa: bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo środowiskowe, bezpieczeństwo gospodarcze i bezpieczeństwo państwa. Podobnie wygłaszając w dniu 18 listopada 2011r. swoje *eksponze*, premier D. Tusk rozpoczął od zapewnienia, że chodzi przede wszystkim o zapewnienie bezpieczeństwa i komfortu życia Polaków. Słowo bezpieczeństwo zostało użyte kilkanaście razy.

rowie opanowali perfekcyjnie sztukę wznoszenia budowli zagrożonych wstrząsami. Dzieła zniszczenia dopełniło gigantyczne tsunami, które pojawiło się w ślad za trzęsieniem. Fala ta w niektórych miejscach dotarła aż 10 km w głąb lądu, powodując dalsze zniszczenia. Żywiół pochłonął ludzi, domy, samochody, zbiornikowce, a nawet pociąg i statek ze stoma pasażerami na pokładzie. W rafinerii Cosmo Oil doszło do wybuchu i potężnego pożaru, a w porcie Sendai zapalił się mazut. Kolejne wstrząsy wtórne o sile nawet do 7,1 stopnia, utrudniały zarówno akcję ratowniczą, jak i próbę przywracania podstawowych warunków egzystencji ludności. Na domiar złego, uszkodzenia powstałe w elektrowniach atomowych, a szczególnie uwolnienie chmury radioaktywnej w wyniku wybuchów w elektrowni Fukushima, spowodowały zagrożenia nie tylko dla ludności lokalnej, ale także dla oddalonej o około 250 km od tej elektrowni 35. milionowej stolicy kraju Tokyo. Przeprowadzono w ramach akcji ratowniczej gigantyczną ewakuację 200 tys. ludzi w promieniu 20 km od elektrowni. Niestety kataklizm nadal się rozwijał. W prefekturze Fukushima woda przerwała uszkodzoną wstrząsami tamę. Potężna fala runęła na domy zaskoczonych mieszkańców, tym razem od strony lądu.

Wobec ogromu tragedii zanikły spory polityczne, opozycja w pełni wsparła działania rządu, a wszystkie siły samoobrony i wojska zmobilizowano do akcji ratowniczej i niesienia pomocy dla poszkodowanych. Społeczeństwo Japonii jest przygotowane na tego rodzaju katastrofy. W tej niezwykle trudnej sytuacji ludzie zachowali spokój, nie utrudniali sobie wzajemnie życia. W stolicy kraju zamarł ruch uliczny zablokowany przez porzucone auta, metro przestało działać, mieszkańcy na ulicy i w parkach stali w milczeniu, a policja rozdawała koce i jedzenie. Okazywano sobie wzajemną pomoc⁴, na telebimach informowano o aktualnej sytuacji. Takie zachowanie społeczeństwa to oczywiście wynik wieloletniej edukacji, świadomości zagrożeń oraz rzadko spotykanej w innych regionach świata, a specyficznej dla tego kraju, kultury narodu. Społeczeństwo Japonii z całą pewnością potrafi docenić potrzebę bezpieczeństwa i przypisać mu fundamentalne znaczenie.

Społeczności lokalne nie muszą być aż tak zamożne, ażeby docenić potrzebę bezpieczeństwa. Przykładowo 6/7. sierpnia 2010 roku Bogatynia została odcięta od świata, bez prądu i bieżącej wody, a to z powodu wezbranej rzeki Miedzianki. Woda zalała 2/3 miasta. Na wiele dni miasto zostało sparaliżowane, a mieszkańców,

⁴ Przykładami tej pomocy i zrozumienia trudnej sytuacji współmieszkańców było np. dzielenie się jedzeniem, wzajemne wspieranie psychiczne, pomoc w uzupełnieniu odzieży, koców, użyczanie sobie telefonów komórkowych a właściciele sklepów nawet nie żądali zapłaty za jedzenie od tych, którzy na ulicy znaleźli się bez pieniędzy.

trzeba było ewakuować i zapewnić podstawowe warunki dla ich przetrwania. Dla społeczności Bogatyni, ale i dla wielu innych obszarów Polski doświadczonych w tym roku klęską powodzi, potrzeba bezpieczeństwa była zdecydowanie najistotniejsza. Takich przykładów z obszaru różnych zagrożeń z ostatniego okresu, można przytoczyć bardzo wiele⁵.

Równie trudną sytuację przeżyli w dniu 30.11.2010 r. mieszkańcy trzech osiedli (Pomorskie, Śląskie i Raculka) w Zielonej Górze, kiedy to z powodu nagłego zwiększenia ciśnienia gazu nastąpiło 40 wybuchów kuchenek w mieszkaniach. W efekcie tych eksplozji oraz w obliczu dalszego zagrożenia katastrofą budowlaną, ewakuowano 6,5 tys. mieszkańców osiedli do szkół, akademików i hal sportowych. Przyczyną tej sytuacji kryzysowej była usterka techniczna reduktora gazu.

Przedstawione przykłady wskazują, że należy zgodzić się z następującym stwierdzeniem A. Urbana⁶: teza, że we współczesnym świecie potrzeba bezpieczeństwa przejęła rolę dominującą w hierarchii potrzeb człowieka, nie jest trudna do obrony. Podobną ocenę, w nieco bardziej rozwiniętym zakresie podmiotowym, przedstawia A. Szymonik⁷ uznając, że bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych. Jest ono także podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Człowiek, grupa społeczna, państwo, organizacja międzynarodowa, starają się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną, by usuwać, a przynajmniej oddalać zagrożenia, eliminując własny lęk, obawy, niepokój i niepewność. Wysoką

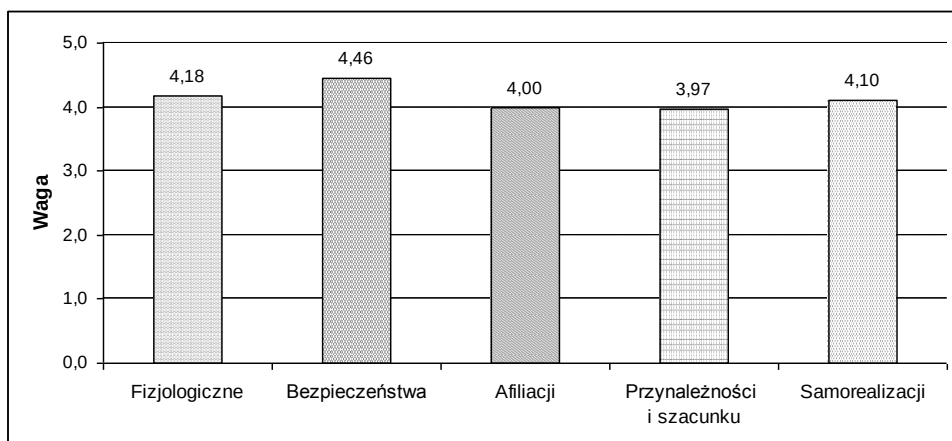
⁵ Potężne pożary lasów, łąk i torfowisk w sierpniu 2010 r., w rejonie Moskwy spowodowały straty na ponad 200 tysiącach hektarów. Ewakuowano ponad 90 tys. ludzi, a wiele wsi i małych miasteczek zostało doszczętnie spalonych. Moskwa została spowita na wiele dni niebezpiecznym smogiem. Pożary zagraziły zakładom utylizacji odpadów nuklearnych Majak na Uralu. W strefie zagrożenia znalazł się federalny ośrodek jądrowy w Snieżyńsku, w obwodzie czelabińskim. Dla tej często ubogiej ludności zachowanie bezpieczeństwa dla bliskich i swoich gospodarstw domowych, w tym czasie, ale na pewno na wiele przyszłych dni, pozostanie z całą pewnością najważniejszą potrzebą spełniającą jej oczekiwania. Podobnie katastrofa na Węgrzech (październik 2010) gdzie około miliona metrów sześciennych żrącej cieczy, mieszaniny ługów i metali nieżelaznych, z zakładów aluminium w miejscowości Ajak, wypływając z uszkodzonego zbiornika, zalało kilka miejscowości. Kilkaset rodzin ewakuowano z rejonu katastrofy. Wiele osób zostało zabitych, kilkaset rannych, wprowadzono stan wyjątkowy, zamknięto szkoły, wstrzymano ruch kolejowy. Czerwony szlam dotarł do Małego Dunaju, na swej drodze całkowicie zniszczył życie w skażonych rzekach. Ta katastrofa ekologiczna spowodowała skażenie ziemi i wody w wielu miejscowościach trzech województw, w których dalszy pobyt mieszkańców, ze względu także na trujące i parzące opary, jest wyjątkowo problematyczny. Zneutralizowanie skażeń ekologicznych może zająć bardzo dużo czasu, bo metale ciężkie i ług tworzą bardzo niebezpieczną i długowieczną substancję toksyczną. Gdyby i tej ludności dzisiaj zadać pytanie o priorytety w ich oczekiwaniach, z całą pewnością podnieśliby potrzebę zapewnienia im bezpieczeństwa i stworzenia warunków do spokojnego i niezagrażonego bytu.

⁶ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, op. cit. s. 23.

⁷ A. Szymonik, *Logistyka w bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2010, s. 12.

rangę bezpieczeństwa przypisał także R. Kuźniar⁸ stwierdzając: w powodzi hasel w rodzaju: „po pierwsze gospodarka” lub „po pierwsze człowiek”, szybko zapominamy, że fundamentem tego wszystkiego, co „po pierwsze”, jest bezpieczeństwo. Jest ono pierwotną, egzystencjalną, i naczelną wobec innych, potrzebą jednostek, grup społecznych, wreszcie państw. Idzie przy tym nie tylko o przetrwanie, integralność czy niezawisłość, lecz także o bezpieczeństwo rozwoju, który zapewnia ochronę i wzbogacenie tożsamości czy narodu. Owo bezpieczeństwo nie zależy tylko od tego, co dzieje się wokół nas, od środowiska zewnętrznego, z którego mogą pochodzić ewentualne zagrożenia, ale także od nas samych – naszego zdrowia i gotowości sprostania takim zagrożeniom.

Ocenę potrzeb człowieka, wyspecyfikowanych zgodnie z klasyczną piramidą A. Masłowa, dokonano prowadząc badania ankietowe mieszkańców Dolnego Śląska (załącznik nr 1 pytanie 4). Okazało się, że badania całkowicie potwierdziły tezę, że współcześnie można potrzebę bezpieczeństwa zamienić w tej piramidzie z potrzebami fizjologicznymi. Badana grupa respondentów przypisała wagę dla potrzeby bezpieczeństwa aż 4,46 (w skali od 0 – 5), podczas gdy dla potrzeby fizjologicznych waga ta wyniosła 4,18. Pozostałe potrzeby człowieka respondenci sklasyfikowali następująco: samorealizacji 4,10; afiliacji 4,00 i najniżej oceniona została potrzeba przynależności i szacunku 3,97. Wyniki te w graficznej formie przedstawia rys. 1.2.



Rys. 1.2. Wyniki badań hierarchii potrzeb człowieka

Źródło: opracowanie własne.

⁸ R. Kuźniar, *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” z 9.01.1996 r.

Ponadto badania wykazały, że ludzie z wykształceniem wyższym mają podobną ocenę tej problematyki, jak ci z wykształceniem średnim, co dobrze ilustruje tabela 1.1.

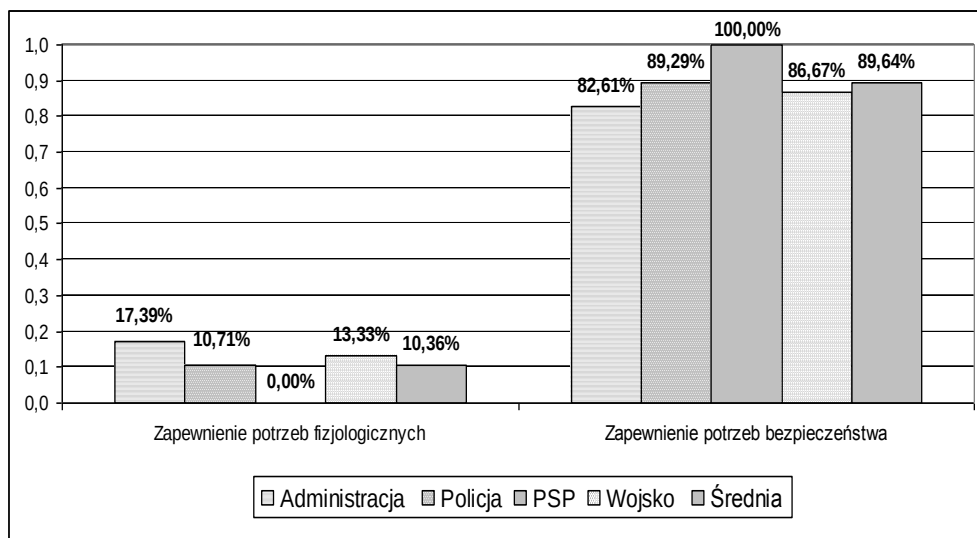
Tabela 1.1. Ocena potrzeb człowieka

LP.	RODZAJ POTRZEBY	ZNACZENIE POTRZEBY	
		Wykształcenie wyższe	Wykształcenie średnie
1	Fizjologiczne (np. jedzenia, picia, mieszkania, seksu, wypoczynku...)	4,06	4,31
2	Bezpieczeństwa (np. ochrona przed: przestępczością, kłóskami, kłopotami finansowymi, bezpieczeństwo domu, stabilna praca, opieka, wolność...)	4,37	4,56
3	Afiliacji (np. miłości, akceptacji, przynależności, wspólnoty...)	3,98	4,03
4	Przynależności i szacunku (np. wysoka samoocena, szacunek innych, pragnienie osiągnięć, wysokie kompetencje, niezależność, prestiż...)	3,91	4,04
5	Samorealizacji (rozwijania własnego potencjału, zaspokojenie potrzeb poznawczych i estetycznych...)	4,10	4,11

Źródło: opracowanie własne.

Problem hierarchii potrzeb, ale sprowadzony tylko do relacji pomiędzy zapewnieniem potrzeb fizjologicznych, a zapewnieniem potrzeb szeroko rozumianego bezpieczeństwa, zbadano w grupie ekspertów (załącznik nr 2, pytanie 3). Można było oczekiwać, że służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo zdecydowanie wybiorą właśnie tę potrzebę jako podstawową, stanowiącą o niezakłóconym funkcjonowaniu poszczególnych osób i grup społecznych. Tak też się stało – średnio zapewnienie potrzeb bezpieczeństwa wybrało 89,64 % ekspertów, natomiast zapewnienie potrzeb fizjologicznych sprawia trudności dla 10,36 % ankietowanych, co obrazuje rys. 1.3. Taki wybór badani eksperci uzasadniali tym, że współcześnie zapewnienie potrzeb fizjologicznych jest najłatwiejsze i w zasadzie nie stwarza pierwszoplanowych problemów w życiu ludzi i ich rodzin. Wybór spełnienia potrzeby bezpieczeństwa uzasadniali na przykład w ten sposób: bezpieczeństwo jest obecnie podstawą funkcjonowania i stabilności rodziny; zapewnienie bezpieczeństwa jest w znacznym stopniu niezależne od rodziny; bez zapewnienia bezpieczeństwa nie ma stabilizacji życiowej; bezpieczeństwo decyduje o wszystkim.

Do głównych przyczyn braku bezpieczeństwa rodziny respondenci zaliczali: brakuje w społeczeństwie klasy średniej tworzącej miejsca pracy; brak stabilnej pracy; zwolnienia i zaniżone wynagrodzenia; kryzys finansowy na świecie i duża zmienność prawa; wysokie ceny leków w skali budżetu rodzinnego; konieczność utrzymywania przez rodzinę członków pozostających bez pracy – szczególnie młodzieży; trudności w spłacaniu kredytów hipotecznych; duża liczba przestępstw wśród młodzieży⁹ powoduje trudności w unikaniu nieprzyjaznego otoczenia; zagrożenia ze strony nietrzeźwych kierowców.



Rys. 1.3. Wyniki badań ekspertów w zakresie relacji pomiędzy potrzebą bezpieczeństwa a potrzebami fizjologicznymi

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe rozważania można skonstatować stwierdzeniem, że bezpieczeństwo, porządek publiczny, zapewnienie niezakłóconego rozwoju, unikanie nieprzyjaznego otoczenia, zachowanie odpowiedniego poziomu i satysfakcjonującego życia oraz zdrowia, są wartościami podstawowymi, pierwszorzędnymi, niezbędnymi do egzystencji oraz osiągania wyższych potrzeb, zarówno poszczególnych jedno-

⁹ Statystyki policyjne wskazują na znaczące obniżenie poziomu bezpieczeństwa w naszych szkołach. Występują zjawiska pobicia, wymuszeń pieniędzy oraz telefonów komórkowych. Coraz niższy jest wiek sprawców i coraz więcej jest przestępstw dokonywanych z dużą brutalnością. W 2011 r. w szkołach podstawowych i gimnazjach, gdzie uczy się 3,4 mln uczniów doszło do 28 tys. przestępstw – dwukrotnie więcej niż w ubiegłym roku. W gimnazjach coraz trudniej zapanować nad uczniami, a nauczyciele są także przez nich zastraszani. Uczniowie potrafią rozprowadzać w swoich szkołach narkotyki, częste są zjawiska kradzieży.

stek, jak i całego społeczeństwa. Pierwszym zadaniem państwa jest zatem zapewnienie bezpieczeństwa, które jest wartością podstawową, pierwotną i nadrzędną wobec innych potrzeb człowieka i całego społeczeństwa.

Niestety istnieje taka prawidłowość, iż ludzie, organizacje, ale przecież i całe państwa, zwykle funkcjonując przez dłuższy czas w środowisku umownie niezagrożonym, odsuwają problemy bezpieczeństwa na dalszy plan uznając, iż są oni wolni od zagrożeń i stawiają sobie inne cele. Tak się dzieje także w dobrze zorganizowanym społeczeństwie, w którym administracja i inne podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo, funkcjonują sprawnie zapewniając wystarczające poczucie bezpieczeństwa. W takim przypadku społeczeństwo może nie odczuwać żadnych potrzeb bezpieczeństwa, ponieważ człowiek bezpieczny nie czuje się zagrożony – problem jakby nie dotyczył członków tej społeczności.

Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że człowiek i cały naród funkcjonuje w środowisku stwarzającym różnorodne zagrożenia i muszą być oni na nie przygotowani. Tak było w odległej przeszłości¹⁰ i tak też jest obecnie. Zmieniają się źródła i intensywność zagrożeń, ale są one immmanentną cechą środowiska człowieka. Nie roztaczając apokaliptycznych wizji, to jednak rozsądek nakazuje zauważyć, że kryzysy i konflikty były w historii, ale i pozostają współcześnie stałym składnikiem rozwoju ludzkości.

Bezpieczeństwo powinno zaspokoić potrzeby fundamentalne: przetrwania, stabilizacji i niezakłóconego rozwoju stwarzając warunki do osiągnięcia dobrobytu. Tezę tę potwierdza także R. Jakubczak¹¹: nie sposób nie dostrzec roli walki o najwyższą rangę bezpieczeństwa w życiu każdego człowieka, narodów i ludzkości. Jest to konieczne z uwagi na znaną już w starożytności słabość natury ludzkiej, przejawiającą się brakiem przezorności, lekkomyślnością, zapominaniem o nieustanności zagrożeń. Istotę tej słabości wyraża m.in. chińska sentencja sprzed 2500 lat: kiedy ludzie są szczęśliwi i beztroscy, zapominają o śmiertelnym niebezpieczeństwie¹². Niestety – my Polacy, jako naród, wyróżniamy się właśnie brakiem przezorności i często lekkomyślnością w zakresie ciągłego dążenia do tworzenia warunków bezpiecznego rozwoju.

¹⁰ Przykładowo Sun Pin filozof i strateg wojskowy starożytnych Chin stwierdza, że *słabość człowieka wobec zagrożeń ze strony natury i innych ludzi jest podstawą porządku społecznego(...)*. Zob. Sun Tzu, Sun Pin, *Sztuka wojny*, Helion, Gliwice 2005, s. 191.

¹¹ R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003, s. 59.

¹² Sun Tzu, Sun Pin, *Sztuka wojny*, op. cit., s. 14.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań należy uznać, że bezpieczeństwo nie jest jednorodnym faktem, czy tylko stanem charakteryzującym się opisanymi cechami, lecz także należy je rozpatrywać jako proces nieustannej dbałości i podnoszenia tego stanu na wyższy poziom, zapewniający pełniej potrzeby niezakłóconego rozwoju całego społeczeństwa. Bezpieczeństwo jest stanem korzystnym, odczuwaniem braku zagrożeń, jest zjawiskiem społecznym, politycznym, ekonomicznym, kulturowym, prawnym, ekologicznym, militarnym i jest naczelną potrzebą pojedynczego człowieka oraz całego społeczeństwa.

Z powyższego wynika, że bezpieczeństwo jest pierwotną i egzystencjalną potrzebą człowieka, fundamentem rozwoju gospodarczego, gwarantem przetrwania, integralności i niezawisłości, podstawą systemu politycznego, wreszcie warunkiem istnienia i rozwoju państwa. Jak podaje J. Marczak¹³, podstawą bezpieczeństwa jest zapewnienie przetrwania, ponieważ zapewnienie ciągłego, nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu stanowi warunek konieczny swobód rozwoju. Przez swobodę rozwoju w kontekście bezpieczeństwa można ogólnie rozumieć także warunki ochrony i obrony wartości i interesów danego podmiotu, które umożliwiają co najmniej dorównywanie danego podmiotu, w szeroko rozumianym postępie cywilizacyjnym, innym (otaczającym) podmiotom.

Innymi słowy, w nieustannym postępie cywilizacyjnym świata, czy danego regionu, narody (państwa) są zmuszane do nadążania w tym postępie, żeby nie dopuścić do opóźnienia, czy nierównowagi z otoczeniem, które zwykle stanowi samo w sobie zagrożenie bezpieczeństwa opóźnionego (zacofanego) narodu czy państwa.

Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴ nie ułatwia zrozumienie zakresu pojęcia bezpieczeństwo¹⁵, a stosowne artykuły są co najmniej dyskusyjne.

¹³ J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe – pojęcie, charakter, uwarunkowania* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2006, s. 16.

¹⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.

¹⁵ Jak podaje J. Boć, w Polskiej Konstytucji z 1997 roku niezidentyfikowane dotychczas pojęcie bezpieczeństwa występuje w trzech kontekstach. W pierwszym z nich chodzi o samą ochronę bezpieczeństwa w ogólności lub o ochronę bezpieczeństwa określonego. W drugim kontekście ustrojodawca zezwala na ograniczenia wolności i praw, jeśli to jest konieczne dla potrzeb bezpieczeństwa, co oznacza wyniesienie bezpieczeństwa nad inne osiągnięcia konstytucyjne przewidziane dla ochrony człowieka i obywatela. Jednocześnie z walorem bezpieczeństwa zostały zrównane takie wartości jak: porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, a przy publicznym prawie do uzyskiwania informacji również ważny interes państwa. W trzecim kontekście, w postanowieniach konstytucji określa się organy odpowiedzialne i zapewniające bezpieczeństwo. W tych konstytucyjnych okolicznościach danie priorytetu ochronie bezpieczeństwa wywołuje poważne problemy kompetencyjne, interpretacyjne, decyzyjne i orzecznicze, które muszą być rozstrzygane w stanowionym prawie administracyjnym. (Zob. J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chojbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited 2009, s. 20).

Już sam art. 5 wymienia bezpieczeństwo obywateli jako pojęcie niezależne od niepodległości i nienaruszalności terytorium, wolności i praw człowieka i obywatela, zachowania dziedzictwa narodowego oraz ochrony środowiska. Podobnie na podstawie art. 126 ust. 2 można błędnie wnioskować, że suwerenność, nienaruszalność i niepodzielność terytorium nie są częściami składowymi bezpieczeństwa państwa. Do podobnego wniosku można dojść analizując art. 31 ust. 3, z którego wynika, że porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralność publiczna, wolność i prawa innych osób leżą także poza zakresem pojęcia bezpieczeństwa. Wreszcie w art. 146 ust. 4 pkt. 7 znajdujemy rozłączne traktowanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele bardziej ogólnych, mniej rozwiniętych definicji bezpieczeństwa oraz definicji opisowych, szerzej ujmujących wybrane aspekty tego zjawiska. Jak zwykle w przypadku dużej złożoności definiowanego problemu, jak też rozlicznych uwarunkowań jego zakresu, pojmowania i sposobów kształtowania, trudno doszukiwać się jednej powszechnie akceptowanej definicji bezpieczeństwa. Pojęcie bezpieczeństwa jest wieloznaczne, jego zakres ulega ciągłemu poszerzaniu i dzisiaj można powiedzieć, że nie ma przestrzeni działalności człowieka (zarówno materialnej, jak i niematerialnej), w którym bezpieczeństwo nie odgrywałoby istotnej roli. Bezpieczeństwo jest zróżnicowane w swojej strukturze oraz wypełnianych funkcjach, zawiera duży bagaż odniesień subiektywnych i może być definiowane z różnej perspektywy (np. profesjonalnej, sytuacyjnej czy osobistej). Nic też dziwnego, że pojęcie bezpieczeństwa przyjmuje także inny zakres treściowy w zależności od podmiotu definiującego. Inaczej postrzegają bezpieczeństwo, bo też innych sfer dotyczy to pojęcie, politycy, ekonomiści, przedsiębiorcy, urzędnicy, lekarze, żołnierze, a inaczej zwykli obywatele. Z tych względów zarówno teoretycy, jak i praktycy w swojej działalności przyjmują takie definicje, które odpowiadają ich potrzebom badawczym czy też praktyce stosowania¹⁶.

¹⁶ W obliczu rozlicznych uwarunkowań i wynikających stąd trudności w definiowaniu pojęcia bezpieczeństwa, są także teoretycy którzy uznają, że „treść tej funkcji władzy (bezpieczeństwa – przyp. autora) jest od dawna wiadoma, zakorzeniona w społecznej świadomości i intuicyjnie zrozumiała, przez co próby jej definiowania – tak dla potrzeb przepisów prawnych, jak i ogólnego omówienia zagadnienia – są właściwie zbędne i natrafiają ponadto na spore trudności, jak to zwykle ma miejsce przy definiowaniu zjawisk podstawowych” (M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.) *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 185). Taki pogląd jest raczej odosobniony i trudny do obrony wszak bezpieczeństwo jako wyrażenie często występujące w systemie prawnym powinno jednak być wyraźnie określone. Z zakresu tego pojęcia wynikają bowiem zadania i kompetencje państwa i jego organów władzy publicznej. Poza tym pojęcie to powinno wyznaczać dopuszczaną sferę ingerencji państwa, w sytuacjach uzasadnionych bezpieczeństwem, ograniczanie praw i wolności obywatelskich.

Samo słowo bezpieczeństwo w ujęciu etymologicznym wywodzi się z łacińskiego *securitas* i składa się z dwóch członów: *sine* – bez i *cura* – zmartwienie, zamięch, obawa. Czyli bezpieczeństwo można tłumaczyć jako brak zmartwienia oraz destrukcyjnej obawy oraz przykrego strachu.

Bezpieczeństwo może być definiowane jako *stan braku zagrożenia, stan spokoju i pewności*¹⁷. Pełniejszą i bardziej rozwiniętą definicję odnajdujemy w *Słowniku terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*¹⁸, gdzie bezpieczeństwo jest określane jako *stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. Wyróżnia się m.in. bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe; bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne; bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne; bezpieczeństwo strukturalne i personalne.*

Oczywiście samo pojęcie bezpieczeństwa może odnosić się zarówno do całego świata, państwa, określonych organizacji, społeczeństwa, jak i pojedynczych osób. Jest więc kategorią odnoszącą się do problemów globalnych, państwowych, regionalnych, lokalnych i osobistych. Może tworzyć lub ograniczać szanse rozwojowe we wszystkich wymienionych wymiarach. Współcześnie, coraz częściej nawet odległe z pozoru zagrożenia mogą wywierać istotny wpływ na bezpieczeństwo lokalne. Jak podaje E. Nowak¹⁹ bezpieczeństwo jest jednym z najpowszechniej stosowanych pojęć w życiu codziennym oraz organizacji i funkcjonowania społeczności i państwa, a także w nauce. Jego powszechność rodzi wieloznaczność, stąd współcześnie dla precyzyjnego określenia obszaru bezpieczeństwa stosuje się przymiotniki (osobiste, publiczne, militarne, ekonomiczne, energetyczne, informacyjne, narodowe itd.).

Podobnie szeroko postrzega bezpieczeństwo W. Bartoszewski²⁰, wybitny polityk, pisarz, dziennikarz, działacz społeczny i historyk stwierdzając, że współczesna definicja bezpieczeństwa powinna mieścić w sobie szerokie spektrum zagadnień: od bezpieczeństwa państwa w tradycyjnym sensie, do bezpieczeństwa człowieka w różnych warunkach jego bytowania. Myśląc o bezpieczeństwie, musimy mieć

¹⁷ *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, s. 147.

¹⁸ *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, AON, Warszawa 2000, s. 17.

¹⁹ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 9.

²⁰ W. Bartoszewski wygłosił referat na konferencji zorganizowanej 10. maja 2001 roku przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski i Ministerstwo Spraw Zagranicznych: *Europejska polityka bezpieczeństwa. Polski punkt widzenia*.

zatem na uwadze politykę obronną, siły zbrojne, kwestie ekonomiczne i społeczne, stabilność polityczną, bezpieczeństwo demokracji, której legalizm może być zagrożony przez korupcję lub ubóstwo szerszych grup społecznych, ochronę środowiska naturalnego, zagrożenia pochodzące z katastrof technologicznych w rodzaju awarii czarnobylskiej, masowe naruszenia praw człowieka, w tym praw mniejszości narodowych, napięcia etniczne wewnątrz poszczególnych państw i na ich granicach, żywiołowe migracje na dużą skalę czy przestępczość zorganizowaną. Ta lista może być z pewnością dłuższa. Nie chodzi tu jednak o to, by wskazać wszystkie jej elementy, lecz by mieć świadomość rozpiętości tych zagrożeń, a co za tym idzie świadomość konieczności kreatywnego, niekonwencjonalnego myślenia i działania w tej sferze.

Uwzględniając powyższe ustalenia, można podjąć próbę przedstawienia jeszcze kilku definicji i opisów tego pojęcia, zaczerpniętych z literatury przedmiotu. Lektura tych definicji pozwala na dokonanie przeglądu zakresu pojęcia bezpieczeństwa, jak również przyswojenia obrazu działań niezbędnych do jego zapewnienia. Oto kilka przykładowych ujęć:

- Stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym. Bezpieczeństwo jest przeciwieństwem zagrożenia²¹.
- Stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka jest sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć²².
- Stan, w którym jednostka, grupa społeczna, organizacja, państwo nie odczuwa zagrożenia swego istnienia lub podstawowych interesów; sytuacja w której istnieją formalne, instytucjonalne, praktyczne gwarancje ochrony²³.
- Zespół uwarunkowań chroniących przed zagrożeniem; oznacza ono pewność, ufność, wolność od zagrożeń i strachu²⁴.

²¹ *Słownik współczesnego języka polskiego. Reader's Digest Przegląd*, Warszawa 1998, s. 50.

²² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 14.

²³ R. Smolski, M. Smolski, E.H. Stadtmuller, *Słownik encyklopedyczny edukacja obywatelska*, Wyd. Europa, Wrocław 1999.

²⁴ *The Oxford English Dictionary*, Oxford 1978, t. 9, s. 370.

- Stan osiągany, gdy określona informacja, sprzęt, personel, działania i urządzenia są zabezpieczone przed szpiegostwem, rozpoznaniem, sabotażem, dywersją i terroryzmem, jak również przed utratą lub ujawnieniem tajemnicy²⁵.
- Sytuacja pewności i stabilności, w której nie występują zagrożenia, ani ryzyko utraty jakichś wartości czy dóbr, czegoś co człowiek lub społeczeństwo cenią sobie najbardziej. (...) bezpieczeństwo systemu oznacza niezagrażoną strategię jego stabilnego trwania i perspektywicznego rozwoju, zgodnie z założonymi celami funkcjonowania systemu. (...) bezpieczeństwo systemu to możliwość samorealizacji własnych, systemowych programów i planów oraz niezakłóconego osiągania zakładanych stanów i procesów²⁶.

Przedstawione definicje różnie określają naturę bezpieczeństwa postrzeganego jako ważne zjawisko społeczne, a jednocześnie niejednakowo eksponują subiektywne poczucia zagrożeń lub realne (obiektywne) ich występowanie. Jednocześnie, na podstawie tych definicji, trudno jest jednoznacznie określić zakres wartości chronionych bezpieczeństwem. Tak więc w istocie przytoczone definicje nie pozwalają także jednoznacznie rozstrzygnąć, czy bezpieczeństwo jest zjawiskiem obiektywnym, czy też zjawiskiem subiektywnym powiązaniem ze stanem psychiki człowieka, postrzeganiem przez niego zagrożeń i jego odczuciami. O powyższym świadczy stosowanie w definicjach takich pojęć jak: poczucie, odczucia, ufność, spokój, niepokój, strach doznania człowieka itp.

Ponad wszelką wątpliwość należy skonstatować, iż bezpieczeństwo ma zarówno subiektywną jak i obiektywną naturę. Bezpieczeństwo jest stanem świadomości będącym odzwierciedleniem postrzegania i percepcji obiektywnie istniejących uwarunkowań otoczenia istotnych dla oceniającego. Oczywiście istnieje także duża dowolność w definiowaniu zjawisk i procesów, które uznamy za istotne dla bezpieczeństwa. Można także odnotować, że najważniejszymi aspektami w definiowaniu bezpieczeństwa powinny być²⁷:

- wartości będące przedmiotem ochrony;
- zagrożenia, ich intensywność oraz wymiar subiektywny i obiektywny;
- polityczna natura bezpieczeństwa, gdyż dotyczy ono losów zorganizowanych grup społecznych oraz jednostek.

²⁵ Słownik terminów z zakresu dowodzenia i zarządzania, AON, Warszawa 2002, s. 7.

²⁶ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2007, s. 17.

²⁷ Zob. M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Wyd. UMCS w Lublinie, Lublin 2000, s. 17.

Z powyższych definicji wynika także, że bezpieczeństwo jest niezbywalną i podstawową potrzebą zarówno jednostki, społeczeństwa, jak i państwa. W ujęciu przedmiotowym bezpieczeństwem objęta jest: ludność, terytorium, system władzy, zaś w funkcjonalnym: działalność polityczna, gospodarcza, militarna, publiczna, socjalna. W powszechnym odczuciu bezpieczeństwo rozumie się jako stan świadomości człowieka, w którym czuje się on wolny od jakichkolwiek zagrożeń, stan pociągający za sobą uczucie spokoju i komfortu. To życie bez zagrożenia, niczym niezakłócone współistnienie człowieka z innymi ludźmi i środowiskiem przyrodniczym; to stan bez lęku i niepokoju o siebie i innych; to wreszcie pewność jutra i brak zagrożenia utraty zdrowia, mienia i życia; to także sytuacja, w której człowiekowi nic nie zagraża, a w nagłych, nieprzewidzianych sytuacjach może liczyć na pomoc i wsparcie innych²⁸.

Przedstawione definicje nasuwają określone spostrzeżenia i umożliwiają wysnucie następujących wniosków²⁹:

- w naukach społecznych bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, integralność, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie i pewność (wysokie prawdopodobieństwo rozwoju);
- bezpieczeństwo ma charakter podmiotowy, dotyczy pojedynczego człowieka, grup społecznych, jest podstawową potrzebą państwa i systemów międzynarodowych;
- działania zabezpieczające przed zagrożeniami są skierowane zarówno do wewnątrz, jak i na zewnątrz celem wyeliminowania lub przynajmniej oddalenia niekorzystnych sytuacji i eliminowania lęku, obawy, niepokoju oraz niepewności;
- aspektami przedmiotowego rozumienia bezpieczeństwa (ekonomicznego, politycznego, militarnego, kulturowego, informacyjnego itp.) zajmują się wyspecjalizowane instytucje, ośrodki naukowe i badawcze.

²⁸ F. Mroczo, *Wybrane aspekty polityki oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości 13/2009, Wałbrzych 2009, s. 12.

²⁹ Zob. M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Akademia Podlaska, Siedlce 2006, s. 30.

W ujęciu funkcjonalnym J. Boć³⁰ sankcjonuje bezpieczeństwo w trzech podstawowych ujęciach:

- jako idea, która wyznacza albo też nawet kształtuje treść przyszłych zachowań, albo potwierdza zgodność zachowań dotychczasowych z nią samą;
- jako motywacja podejmowania określonych działań (w przypadku państwa i samorządu – działań publicznych, a w przypadku obywateli – działań prywatnych o znaczeniu publicznym);
- jako nakaz obowiązujący niezależnie od liczby i rodzaju beneficjentów, a przymuszający do nadania określonemu działaniu określonego kształtu i treści.

Bezpieczeństwo jest wartościowane pozytywnie – jest obiektem starań, troski i dążeń, pragnień i zabiegów. W przeciwieństwie do niego niebezpieczeństwo wartościowane jest negatywnie, traktowane jest jako zło i to, czego należy unikać, zwalczać i eliminować. Brak bezpieczeństwa lub proces spadku jakiegoś poziomu bezpieczeństwa traktowane są jako zagrożenia, zjawisko i proces groźny dla istnienia życia i jego perspektyw³¹.

Z pojęciem bezpieczeństwa jest związane pojęcie ryzyka zajścia określonego, negatywnego w skutkach zdarzenia. Jak podano w jednej z definicji bezpieczeństwa, cechą charakteryzującą ten stan jest brak ryzyka utraty jakichś wartości czy dóbr, czegoś, co człowiek lub społeczeństwo cenią sobie najbardziej. Takie ujęcie bezpieczeństwa określa szeroką przestrzeń wspomnianych dóbr, które w swej istocie dotyczą wszelkich wymiarów życia człowieka lub społeczeństwa. Bezpieczeństwo zatem, podobnie jak zagrożenie jest elementem ryzyka rozumianego tutaj jako prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia destrukcyjnego, które może być źródłem określonych strat. Wychodząc z czysto teoretycznego rozumowania, ryzyko zajścia określonego nieprzyjemnego zdarzenia występuje zawsze, a więc występują także zawsze zagrożenia. Ważny jest praktyczny poziom tych zagrożeń, wszak pomimo wszechogarniających zagrożeń, mówimy jednak o bezpieczeństwie, często z wyraźnym wskazaniem kontekstu tego bezpieczeństwa.

D. J. Mierzejewski³² zauważa, że współczesne pojmowanie bezpieczeństwa jest wieloaspektowe, obejmuje wszystkie dziedziny życia, gdzie może wystąpić zagro-

³⁰ Zob. J. Boć, op. cit., s. 22.

³¹ J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999, s. 12 [za:] D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo Europy ery globalizacji*, PWSZ, Piła 2007, s. 36 – 37.

³² Zob. D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo Europy ery globalizacji*, PWSZ, Piła 2007, s. 38 – 39.

zenie, zarówno w wymiarze jednostkowym, grupowym, narodowym, czy też międzynarodowym. Współczesne rozumienie bezpieczeństwa to również spojrzenie przez pryzmat uniwersalności tego pojęcia. W dobie globalizacji obszarów ludzkiego działania, także bezpieczeństwo staje się wartością uniwersalną.

Użytecznym jest także wyodrębnienie trzech wymiarów bezpieczeństwa: podmiotowego, przedmiotowego i procesualnego. Pierwszy wymiar to pewność istnienia i przetrwania jednostki, grupy, narodu systemu międzynarodowego, drugi odnosi się do stanu posiadania, tożsamości i swobód rozwojowych podmiotu, trzeci zaś obejmuje zmienność w czasie zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych aspektów bezpieczeństwa, co należy rozumieć jako pewność funkcjonowania i rozwoju podmiotu.

Celem rozpoznania poglądów dotyczących rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo” przez mieszkańców Dolnego Śląska, przeprowadzono badania ankietowe (załącznik nr 1, pytanie 1). W wyniku tych badań uzyskano niezwykle szeroki zakres definiowania lub też kojarzenia pojęcia bezpieczeństwa z określonym stanem lub też sytuacją. Z uwagi na rozliczne uwarunkowania społeczne, psychiczne oraz socjologiczne oczekiwano, że kobiety mogą inaczej postrzegać zakres pojęcia bezpieczeństwa od mężczyzn. Z tych względów przyjęto procedurę badawczą rozłącznego rozpatrywania poglądów kobiet i mężczyzn.

Kobiety najczęściej określały, że bezpieczeństwo to dla nich: zapewnienie trwałej pracy i finansów, niezakłóconego rozwoju rodziny; spokojny dom i małe zagrożenie dla rodziny; brak zagrożeń ze strony sąsiadów; brak zagrożeń przestępczych; brak obawy o siebie i bliskich; brak zagrożeń dla zdrowia i życia; poczucie braku zagrożenia, ochrona, ostoją, stabilizacja; stan ducha niezakłócony czynnikami zewnętrznymi; stan beztroski, gwarancja fizycznego i psychicznego komfortu; praca, stabilizacja, zaufanie, spokój w rodzinie; niezależność, własne zarobki; swoboda wychodzenia po zmroku, częste patrole na ulicach (ale nie patrole samochodowe lecz piesze); możliwość funkcjonowania bez zagrożeń, strachu i lęku; nienaruszenie nietykalności; brak zagrożeń ze strony innych ludzi; nieagresywne środowisko.

Badani mężczyźni z kolei najczęściej kojarzyli z bezpieczeństwem: spokój i brak zagrożeń przestępczych; skuteczność ochrony przed przestępczością; gwarancja jakości przestrzegania norm współżycia społecznego; swoboda korzystania z życia i pełna demokracja; brak wandalizmu, spokój, brak przemocy w okolicy zamieszkania; brak zagrożeń dla życia i zdrowia; ochrona dóbr osobistych przed przestępczością, zabezpieczenie przed klęskami żywiołowymi; bezpieczne poru-

szanie się po ulicy, patrole policji, oświetlenie ulic czy miejscowości; godziwe zarobki, spokojne życie; brak zagrożeń ze strony innych państw oraz brak zagrożenia terrorystycznego; wolność poglądów; ochrona własnego mienia, spokój publiczny; nieskrępowane funkcjonowanie w swojej okolicy bez chuligańskich wybryków, bez kradzieży i niszczenia mienia.

Z przeprowadzonych badań można wnioskować, że chociaż nie ma wyraźnej różnicy w poglądach na temat rozumienia istoty pojęcia „bezpieczeństwa” pomiędzy kobietami a mężczyznami, to jednak można zauważyć zarysowaną ogólnie granicę. Kobiety postrzegają bezpieczeństwo przede wszystkim przez pryzmat rodziny, zapewnienia jej niezbędnych warunków dla niezakłóconego funkcjonowania i rozwoju. Mężczyźni z kolei główny akcent kładą na unikanie zagrożeń ze strony przestępców i zachowań chuligańskich, na kradzieże, dewastacje minia, porządek publiczny oraz spokój w ich okolicy. Oczywiście jest także wiele podobnych poglądów i analogicznej interpretacji terminu bezpieczeństwa, zarówno przez kobiety, jak i mężczyzn.

Interesującym jest fakt, że badani koncentrowali swoje wypowiedzi przede wszystkim na zagrożeniach pochodzących od drugiego człowieka oraz na zapewnieniu w miarę komfortowych warunków dla rozwoju rodzin. Tylko w jednym przypadku poruszony został problem zagrożeń wynikających z klęsk żywiołowych. Jest to o tyle zaskakujące, że region dolnośląski jest dość często doświadczany niezwykle destrukcyjnym oddziaływaniem chociażby gwałtownych powodzi.

1.2. Typologia bezpieczeństwa

Z ogólnego przeglądu literatury, jak również z przedstawionych definicji wynika, iż bezpieczeństwo można i należy klasyfikować w taki sposób, aby można było odnosić się w analizie tego zjawiska do poszczególnych jego rodzajów i kategorii. Jest to o tyle istotne, że samo pojęcie bezpieczeństwa musi być ujmowane i analizowane w odniesieniu do konkretnego rodzaju. Na przykład, w odniesieniu do stosunków międzynarodowych wymienia się bezpieczeństwo narodowe, międzynarodowe, globalne, regionalne, polityczne, gospodarcze, militarne czy wojskowe. Z bezpieczeństwem wewnętrznym kojarzone jest bezpieczeństwo społeczne, socjalne, zdrowotne, ekologiczne, surowcowe, technologiczne itp. W życiu gospodarczym mówimy o bezpieczeństwie: produkcji, rynkowym, transportu, finansowym, transakcji itp.

Bezpieczeństwo można dzielić przyjmując różne kryteria. Przykładowo stosowany jest podział bardzo ogólny według:

- skali makro – bezpieczeństwo państwa, układu państw, kontynentu czy całego świata;
- skali mikro – bezpieczeństwo poszczególnych społeczności lokalnych (bloku mieszkalnego, osiedla, gminy, powiatu, rejonu, województwa)³³.

W. Kitler³⁴ wyróżnia bezpieczeństwo w wymiarze jednostkowym, narodowym i międzynarodowym. Przy czym bezpieczeństwo w wymiarze jednostkowym to poczucie bezpieczeństwa każdego z obywateli, zgodnie z jego subiektywną oceną stanu zagrożenia. Bezpieczeństwo to zależy od kraju, osobistych doświadczeń, wiedzy o faktycznym stanie przestępczości, czy też opinii przedstawianych w lokalnych mediach. W wymiarze narodowym bezpieczeństwo jest rozumiane jako odczucia ogółu obywateli, a także kraju jako całości. Wreszcie wymiar międzynarodowy bezpieczeństwa, to pozycja kraju na arenie międzynarodowej, pakty militarne, gospodarcze, dostępność surowców itd.

O bezpieczeństwie możemy także mówić w sensie ogólnym, globalnym, które zależne jest od bezpieczeństwa dziedzinowego np. bezpieczeństwa militarnego, gospodarczego, ale także powodziowego, pożarowego, terrorystycznego itp. Odpowiedni (wysoki) poziom bezpieczeństwa dziedzinowego określonego podmiotu możemy uzyskać poprzez sprawnie funkcjonujący system ratownictwa oraz wiele różnorodnych działań z zakresu zapobiegania, przygotowania, szkolenia itp.

Przyjmując wybrane kryteria podziału, w tabeli 1.2 przedstawiono przykładową listę rodzajów bezpieczeństwa. Zjawiska związane z bezpieczeństwem są współcześnie niezwykle dynamiczne, i to w różnych wymiarach, stąd przedstawiona typologia bezpieczeństwa nie jest pełna i skończona, może być rozwijana zarówno w zakresie przyjmowanych kryteriów podziału, jak i rodzajów bezpieczeństwa. Samo bezpieczeństwo należy postrzegać procesowo, a jego stan i organizację jako ciągle ewoluującą, dostosowującą się do zmieniających się uwarunkowań.

³³ Zob. A. Urban, op. cit., s. 11.

³⁴ Zob. W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, MON, Warszawa 2002, s. 15.

Tabela 1.2. Podział bezpieczeństwa

L P.	KRYTERIUM PODZIAŁU	RODZAJ BEZPIECZEŃSTWA
1.	Obejmowany obszar (kryterium podmiotowe)	• globalne, • międzynarodowe, • regionalne, • narodowe, państwa, • terytorialne.
2.	Stosunek do obszaru państwa	• zewnętrzne, • wewnętrzne.
3.	Dziedzina występowania (kryterium przedmiotowe)	• polityczne, • publiczne, • militarne, • ekologiczne, • kulturowe, • społeczne, • socjalne, finansowe, • energetyczne, • informatyczne, teleinformatyczne • strukturalne, • personalne, psychiczne, osobiste.

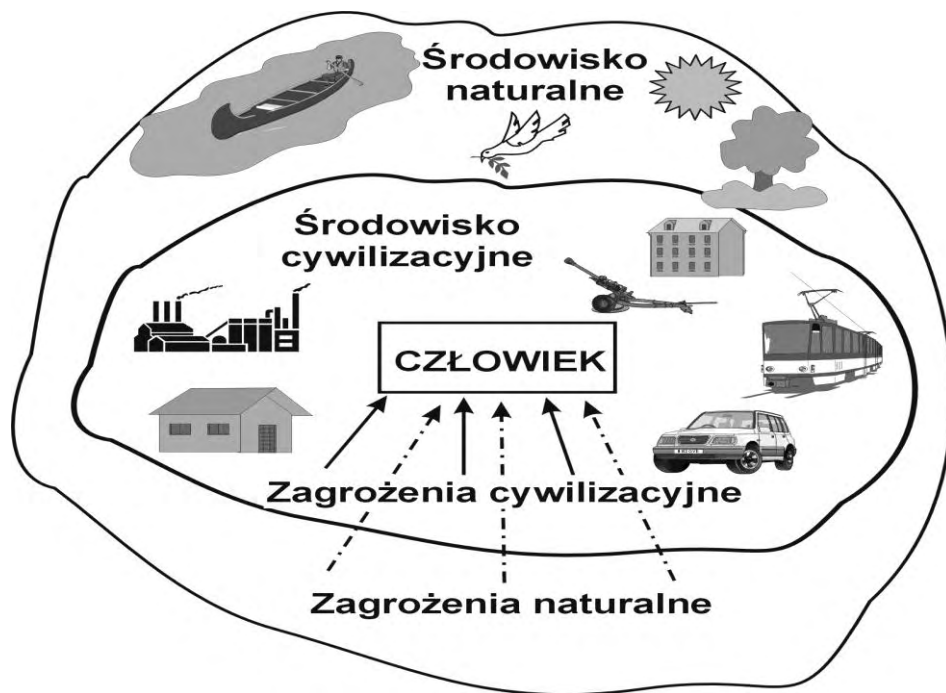
Źródło: opracowanie własne.

1.3. Poczucie bezpieczeństwa oraz poczucie zagrożenia

Życie człowieka zawsze przebiegało w dwóch środowiskach: przyrodniczym³⁵ (naturalnym) i cywilizacyjnym (rys. 1.4). Pierwsze z nich stworzyła natura, zaś wszystko to co wytworzył człowiek, czym się otaczał, jak przebudowywał naturę dostosowując ją do własnych potrzeb – to dzieło człowieka. Szczególnie w począt-

³⁵ Wszystko co stanowi przyrodę, oddziałujące wzajemnie na siebie czynniki biotyczne (organizmy, biocenozy) i abiotyczne (przyroda nieożywiona), prócz poszczególnych przedmiotów w zakres środowiska wchodzi także oddziaływanie między nimi i zmiany przez nie wywoływane; ekologia rozpatruje środowisko w odniesieniu do obiektu swoich badań, więc środowisko jest środowiskiem jakiegoś organizmu (osobnika, populacji, gatunku, biocenozy). Na środowisko przyrodnicze (nazywane też środowiskiem naturalnym) składają się przede wszystkim: skorupa ziemską, atmosfera, wody śródlądowe i oceany, gleby, wszelkie żywe organizmy i docierająca na Ziemię energia Słońca (hydrosfera); zaś działalność człowieka, wprowadzane przez niego zmiany, wytwarzane przedmioty i substancje prowadzą do powstawania środowiska cywilizacyjnego, które często poważnie zakłóca prawidłowe działanie środowiska przyrodniczego. Zob. <http://przyroda.polska.pl/slownik> (2.09.2010).

kowej fazie rozwoju, ale i obecnie, człowiek zabezpieczał swoje życie i byt próbując przeciwstawić się różnorodnym przeciwnościom przyrody oraz przekształcając ją zgodnie z własną wizją rozwoju. Surowe warunki życia, wiele niebezpieczeństw generowanych przez środowisko naturalne, wymusiło tworzenie zorganizowanych grup – pierwszych społeczności. Te właśnie skuteczne próby reakcji na zagrożenia, pozwoliły człowiekowi przetrwać pierwszy, chyba najtrudniejszy okres rozwoju. Początkowo działanie człowieka polegało na konkretnej reakcji na zaistniałe zagrożenie. Głównym źródłem niebezpieczeństw było samo środowisko – dzikie zwierzęta oraz klęski żywiołowe w postaci pożarów, powodzi, susze czy gwałtowne zjawiska pogodowe. W późniejszym okresie człowiek nauczył się działać wyprzedzająco – prewencyjnie, przewidując możliwe zagrożenia i zapobiegając ich negatywnym skutkom.



Rys. 1.4. Człowiek w środowisku naturalnym i cywilizacyjnym

Źródło: opracowanie własne³⁶.

³⁶ Zob. także F. Mroczko, *Istota zarządzania kryzysowego* [w:] J. Stankiewicz (red), *Współczesne problemy i koncepcje zarządzania*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2003, s. 249 – 254.

Intensywny rozwój środowiska cywilizacyjnego niestety doprowadzał i nadal doprowadza do częstego naruszania równowagi pomiędzy tymi przestrzeniami, co w konsekwencji prowadzi do różnorodnych katastrof. W relacji między tymi środowiskami należy widzieć nadrzędność otoczenia naturalnego, któremu powinien być podporządkowany rozwój środowiska cywilizacyjnego. W przeciwnym wypadku mamy do czynienia z destrukcyjną działalnością człowieka, która ujawnia się: nadmiernymi zanieczyszczeniami ziemi, wód i powietrza; niekontrolowaną eksploatacją zasobów naturalnych, fauny i flory, dewastacją ziemi, lasów, wód, nadmierną emisją gazów cieplarnianych itp. Najczęściej skutkami tych działań są zmiany klimatu i powstawanie niekorzystnych zjawisk przyrodniczych w rejonach dotychczas nieobserwowanych. Częstość i intensywność pojawiania się ulewnych deszczów, nawałnic, suszy, trzęsień ziemi, osuwisk, wywołuje liczne awarie, przyczyniając się do katastrofalnych rozmiarów destrukcji i klęsk żywiołowych. Zjawiska te niosą ze sobą olbrzymie straty materialne oraz dramaty setek tysięcy ludzi. Właśnie dlatego, a także z uwagi na zazwyczaj niespodziewane pojawianie się i to z nieprzewidywalną siłą uderzenia, w coraz większym stopniu zagrożenia te wpływają na obniżenie społecznego poczucia bezpieczeństwa.

Warto przypomnieć, że już w starożytności sprawy bezpieczeństwa i jego ochrony wiązano z poznaniem i przestrzeganiem zasad harmonii panujących we wszechświecie i społeczeństwie ludzkim, głosząc zasady życia zgodnego z naturą, z ogólną harmonią świata³⁷.

W czasach nowożytnych życie niesie dla ludzkości wiele zagrożeń, niebezpieczeństw i tragedii. Nie wszystkie zagrożenia są nieuchronne – można ich uniknąć, a inne niebezpieczeństwa można przewidzieć i skutecznie im przeciwdziałać. Trzeba posiadać umiejętność bacznej obserwacji naszego środowiska oraz obiektywnej oceny zaistniałych faktów. Podejmowanie w porę określonych decyzji może łagodzić konflikt pomiędzy naturą a cywilizacją. Tutaj znajduje swoje ujście problem kreowania polityki bezpieczeństwa w skali narodowej, jak i w skali lokalnych społeczności. Takich działań oczekują ludzie ze strony władz, sił społecznych i różnych instytucji. Niezwykle trafnie ujął ten problem J. Wolanin³⁸ stwierdzając, że „... napięcie powstałe na styku rozwoju cywilizacyjnego i ochrony naturalnego środowiska, pozwala na lepsze poznanie zjawisk jemu towarzyszących i podjęcie

³⁷ L. Kacprzak, J. Knopek, *Bezpieczeństwo państwa a procesy migracyjne*, PWSZ, Piła 2008, s. 11.

³⁸ J. Wolanin, *Wybrane elementy doboru cywilizacyjnego*. Wykład SHSP, <http://www.sgsp.edu.pl>, (1.11.2010).

określonych działań. Należy tutaj podkreślić, że symptomy katastrofy³⁹, w takich przypadkach, pojawiają się znacznie wcześniej. Cały problem polega na tym, aby umieć w porę je dostrzec i odpowiednio zinterpretować. Temu właśnie, między innymi, powinno służyć kreowanie polityki bezpieczeństwa i to zarówno w skali globalnej, jak i w skali społeczeństw lokalnych”.

Przyczyn powstania określonych zagrożeń może być wiele, ale przyjmując najbardziej ogólne kryterium podziału – charakter zagrożeń – można stwierdzić, iż źródłem poczucia zagrożenia może być natura albo cywilizacja. Zjawiska zachodzące w otaczającej nas przyrodzie mogą stanowić bardzo intensywne źródła zagrożeń, które dodatkowo uaktywnione niekorzystnymi dla przestrzeni przyrodniczej zmianami cywilizacyjnymi, stwarzają potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa dziedzinowego, np.: powodzie, zjawiska lodowe na rzekach, jeziorach i zbiornikach wodnych, wiatry i huragany, pożary, epidemie, wybuchy wulkanów, wstrząsy sejsmiczne, czy też ekstremalne warunki atmosferyczne, np.: długotrwale występujące szczególnie niskie (wysokie) temperatury, susze, intensywne opady deszczu, śniegu, a także wyładowania atmosferyczne, lawiny, osuwiska, gradobicia itp. Największą destrukcją charakteryzuje się klęska żywiołowa, często nazywana katastrofą ekologiczną. Polega ona na trwałym i nieodwracalnym (w sposób naturalny) uszkodzeniu lub zniszczeniu dużego obszaru środowiska przyrodniczego, wpływającego negatywnie na zdrowie i życie ludzi. Klęski żywiołowe są przejawem naturalnych procesów zachodzących w atmosferze i wnętrzu naszej planety.

Wspomniane zagrożenia mają charakter turbulentny w czasie i w intensywności występowania. Zagrożenia te okresowo pojawiają się, a następnie przez pewien czas nie występują, np. powodzie, susze, pożary, epidemie itp. Również i sam przebieg tych zjawisk ma charakter turbulentny – często intensywnie nasilają się, wywołują duże zmiany i odchylenia parametrów, by po osiągnięciu stanu krytycz-

³⁹ Katastrofą określa się nagle, tragiczne w skutkach wydarzenie, w którym ktoś ucierpiał lub poniósł śmierć lub które spowodowało poważne straty materialne, ekologiczne czy społeczne. Szczególne znaczenie ma tu ogrom tragicznych skutków, bo to one odróżniają katastrofę od wypadku, zdarzenia o ograniczonym zasięgu dotyczącego niewielkiej liczby osób i powodującego niewielkie straty. Wypadek o szczególnie tragicznych konsekwencjach automatycznie staje się katastrofą. Awaria, podobnie jak katastrofa i wypadek, może mieć gwałtowny przebieg. Opanowana w odpowiednim momencie pozostaje jedynie awarią, nieopanowana, w zależności od skali, staje się przyczyną wypadku lub katastrofy. Najczęściej katastrofa kojarzona jest z wydarzeniami, które nastąpiły w wyniku działalności człowieka. Tragiczne wypadki spowodowane przez siły natury określa się mianem kataklizmów lub klęsk żywiołowych. Zwykle trudno jednak określić, które z czynników – antropogeniczne czy naturalne – miały decydujące znaczenie przy tragicznym w skutkach wydarzeniu. Zakwalifikowanie poszczególnych zdarzeń do określonej kategorii może sprawiać wiele trudności. (Zob. W. Baturó (red.), *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie*, PWN, Warszawa 2008, s. 86).

nego następował odwrót destrukcyjnego zjawiska. Przykładem mogą służyć chociażby obserwacje powodzi w Polsce (1997, 2010) czy też rozległych pożarów lasów, torfowisk i infrastruktury w lipcu i sierpniu 2010 roku na terenie Rosji⁴⁰.

Współcześnie, w dobie globalizacji i wszystkich czynników z nią związanych, człowiek funkcjonuje, jak nigdy dotąd, wśród innych ludzi i społeczeństw, jest od nich bardzo zależny, ale jednocześnie nie zawsze jest tym społeczeństwom oddany. Dlatego tak ważną jest potrzeba bezpieczeństwa każdego człowieka, a nade wszystko poczucia bezpieczeństwa przez wszystkich obywateli. Niestety, współczesny świat nie jest bezpieczny. Występujące sprzeczne interesy jednostek, społeczności lokalnych i całych społeczeństw, generują niebezpieczne sytuacje kończące się zachowaniami przestępczymi poszczególnych osób, grup czy nawet konfliktami zbrojnymi pomiędzy państwami będącymi w drastycznym sporze. Człowiek sam stwarza największą przestrzeń niebezpieczeństw skierowanych na drugiego człowieka. Znaczący wpływ na wzrost zagrożeń wywierają także procesy globalizacyjne oraz zniesienie kontroli na granicach pomiędzy państwami UE. Obok tych niebezpieczeństw występują także zagrożenia naturalne, jak: powódzie, pożary, huragany, gradobicia itp.⁴¹. Rozwój współczesnych zagrożeń, o czym już wspomniano, jest turbulentny, nie ma praktycznie ograniczeń i reguł działania⁴².

Pomimo tak zaawansowanego rozwoju cywilizacyjnego, duże zagrożenie dla społeczeństwa stwarza najczęściej niestety, drugi człowiek. Obecnie największym zagrożeniem wywierającym silne piętno na bezpieczeństwo wielu państw świata stał się terroryzm. Zachodzące w świecie duże zmiany polityczne stają się powo-

⁴⁰ Zagrożenia, ich intensywność i ryzyko wystąpienia bardzo wnikliwie badają firmy reasekuracyjne. Przykładowo analitycy z takiej firmy Swiss Re obliczyli, że w 2010 roku mieszkańcy Ziemi przeżyli 304 katastrofy, z czego 167 o charakterze naturalnym i 137 cywilizacyjnych. W wyniku tych katastrof śmierć poniosło około 304 tys. ludzi, a straty materialne wyniosły gigantyczną sumę 218 mld dolarów. Dane te wskazują, że nadal głównym źródłem zagrożeń dla człowieka jest natura

⁴¹ Paradygmat zagrożeń ulega ciągłym zmianom wraz z rozwojem stosunków międzynarodowych i charakteryzuje się dużą dynamiką, brakiem jakichkolwiek zasad oraz co raz większą brutalnością i bezwzględnością. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienia się: koniec dwubiegunowego podziału świata; powstawanie mega miast (powyżej 20 mln. ludności); obniżenie standardów życia i dramatyczne epidemie (AIDS); wzrost różnych rozwiązań sieciowych (Internet, telewizja itp.); łatwość podróżowania; zmniejszanie się zasobów rolnych; dramatyczny wzrost przemytu narkotyków i powiązań z przepływem pieniędzy i korupcją; niestabilność regionu po rozpadzie ZSRR; łatwy dostęp do różnorodnego uzbrojenia; wzrost aktywności trans nacjonalnych grup ideologicznych; stały wzrost zysków i jednocześnie rozszerzenie stref wpływów korporacji ponadnarodowych; uzyskanie przez USA pozycji jedyne supermocarstwa (Zob. A. Ciupiński, K. Malak, *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 50).

⁴² Zob. F. Mroczko, *Problemy bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości Nr 14 (1) 2010. Refleksje społeczno-gospodarcze. Wydawnictwo WWSZiP. Wałbrzych 2010, s. 31-45.

dem niezadowolenia różnych grup ludzi, a to z kolei może generować poważne zagrożenia dla innych osób czy całych społeczeństw. Bardzo podatnymi na oddziaływanie terrorystyczne mogą być przykładowo: magazyny środków toksycznych i pojazdy transportujące te środki, urządzenia infrastruktury technicznej i komunalnej w dużych miastach, ujęcia wody pitnej, laboratoria z niebezpiecznymi substancjami biologicznymi, tamy i zbiorniki wodne itp. Ze względu na wagę tego zagrożenia, wymaga ono oddzielnego potraktowania. Poza tym o zagrożeniach współczesnego świata wynikających z działalności drugiego człowieka mogą stanowić:

- systemy polityczne: komunizm, faszyzm, niewolnictwo;
- fundamentalizm religijny;
- rozwój przestrzeni cywilizacyjnej i wynikające stąd katastrofy, awarie, zagrożenia od różnorodnych pojazdów, maszyn i urządzeń;
- rozwój i proliferacja broni masowego rażenia, handel bronią;
- zagrożenia wynikające ze stosowania różnorodnych surowców i środków w produkcji przemysłowej, zanieczyszczenie środowiska, uszczuplające się źródła energii;
- duże różnice w poziomie życia między państwami bogatymi i ubogimi;
- bieda, choroby, brak pracy, wykluczenie społeczne wynikające z niesprawiedliwego podziału dóbr⁴³;
- istotny wzrost demograficzny i zagrożenia wynikające z przyjętego stylu życia: narkotyki, alkoholizm, prostytutka, epidemie chorób zakaźnych;
- masowe występowanie gryzoni, owadów itp.

Te zagrożenia, wynikające z działalności człowieka, analogicznie jak zagrożenia przyrodnicze, mają charakter dynamiczny. Z dużą zmiennością narastają i rozładowują się od konfliktów między różnymi narodami, do poziomu pełnej destrukcji (wojny), aż do rozładowania konfliktu w drodze negocjacji pokojowych. Już z tego bardzo pobieżnego opisu widać jak bardzo złożony charakter posiadają pojawiające się zagrożenia, jak bardzo skomplikowana jest struktura zjawisk tworzących te zagrożenia oraz jak wiele złożonych form i złożonych struktur mogą przy-

⁴³ Bieda dotyka blisko 2/3 ludzkości. Majątek 358 osób na świecie jest równy majątkowi 45 % najuboższej ludności, czyli 358 osób ma tyle co 2,5 miliarda ludzi. (Zob. W. Bereś, K. Brunetko, *Kapuściński: nie ogarniam świata*, Świat Książki, Warszawa 2007, s. 190).

bierać poszczególne zagrożenia. Z całą pewnością mamy do czynienia ze zjawiskami o charakterze dynamicznym.

Należy także zauważyć, że jako ludzkość żyjemy chaotycznie i tak na dobrą sprawę bez wyraźnego wskazania wizji rozwoju. Wielkie obszary najbardziej rozwiniętych państw zostały nasycone różnego rodzaju bronią masowego rażenia, a także stwarzającymi niebezpieczeństwo reaktorami jądrowymi. Obserwując zmiany zachodzące na ziemi jakich dokonał (dopuścił się) człowiek, szczególnie w ostatnich dziesięcioleciach, łatwo dojść do przekonania, że tak głęboka ingerencja w naturę spowodowała nieodwracalne jej przeobrażenia: globalne ocieplenie, nasilenie się susz, powodzi i huraganów. Dzisiaj już nikt nie jest w stanie przewidzieć, jakie mogą być konsekwencje rabunkowego wycinania lasów tropikalnych, nadmiernej emisji dwutlenku węgla i zachodzących zmian klimatycznych. Zmiany te mogą świadczyć, że ludzkość wkroczyła w epokę antropocenu⁴⁴, zdominowaną działalnością człowieka, w której skutki rozwoju cywilizacyjnego są źródłem oddziaływania na globalny ekosystem.

Z przedstawionego opisu wynika, że w rzeczywistym świecie, pełnym warunków zarówno przyrodniczych, jak i cywilizacyjnych, występują ciągle zagrożenie zarówno ze strony sił natury, jak i przypadkowych, ale przecież i intencjonalnych skutków działalności człowieka. Trudno byłoby silić się na stworzenie jednordnej i zamkniętej listy potencjalnych zagrożeń. Lista ta jest prawdopodobnie otwarta i wraz z rozwojem zarówno nauki jak i społeczeństw, będą pojawiać się coraz to szersze jej warianty. Przykładowo w ostatnich latach mocno zaakcentowały się różnorodne formy wspomnianego terroryzmu, zorganizowanej przestępczości oraz lokalne konflikty zbrojne, katastrofy jądrowe, chemiczne, pożary dużych obszarów.

Jak słusznie zauważono w przedmowie książki *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie*⁴⁵ (z serii *Wielkie tematy*), plagi XXI wieku często przekraczające ludzką wyobraźnię, wymykały się spod kontroli człowieka i stworzonych przez niego instytucji. Część z nich jak problemy epidemiczne i demograficzne, trapi świat od tysiącleci, choć oczywiście zmieniają się, np. choroby dziesiątkujące całe kontynenty – miejsce dżumy i ospy zajmuje dzisiaj AIDS. Podobnie jest z głodem, ubóstwem, przestępczością, klęskami żywiołowymi. Obok tych zagrożeń pojawiają

⁴⁴ Antropocen to epoka geologiczna nawiązująca do oddziaływania człowieka na procesy przyrodnicze zachodzące w skali globalnej. Przejawem jest gwałtowna urbanizacja świata, szybkie wyczerpywanie przez człowieka paliw kopalnianych oraz zniszczenie środowiska i emisja gazów cieplarnianych.

⁴⁵ Zob. W. Baturó (red.), op. cit., s. 3.

się nowe, wynikające z rozwoju cywilizacji, zwłaszcza techniki. Po raz pierwszy na taką skalę, przede wszystkim w takim tempie, ludzie wpływają na stan środowiska. Gorąca dyskusja dotyczy szczególnie zmian klimatycznych i rzeczywistego udziału człowieka w tych niekorzystnych zjawiskach. Trwa budząca silne kontrowersje ludzka ingerencja w prawa natury.

Szczególnie zaniepokojenie budzą, nie do końca zgłębione, zagrożenia wynikające z bezpośredniej ingerencji człowieka w struktury genomów i upowszechnianie technologii wytwarzania organizmów transgenicznych. Praktyka ta wywołuje duży niepokój o bezpieczeństwo ludzkości i zachwianie równowagi ekologicznej na Ziemi. Już dzisiaj w obrocie towarowym występuje bardzo wiele modyfikowanych genetycznie roślin i owoców (np. pomidory, ziemniaki, soja, kukurydza, rzepak itp.). Chociaż zwierzęta transgeniczne nie zostały jeszcze wprowadzone na rynek, to jednak trwają badania wybranych odmian świń, owiec, krów i kóz o zmienionych cechach fizjologicznych. Niepokój budzi możliwość niekontrolowanego rozprzestrzeniania się w przyrodzie genów wprowadzanych do organizmów transgenicznych i ich wpływ na zdrowie człowieka. Podobnie dużo emocji i obaw wzbudza klonowanie, czyli namnażanie identycznych organizmów. Chociaż klonowanie daje olbrzymie możliwości w zapobieganiu i leczeniu niektórych chorób (przygotowanie szczepionek antywirusowych, uzyskiwanie insuliny lub hormonu wzrostu), to jednak perspektywa klonowania zwierząt oraz ludzi wzbudza poważne obawy. Wciąż ludzkość ma problem z opanowaniem niektórych chorób wywoływanych przez bakterie, wirusy i pierwotniaki. Szczególnie niebezpieczna, rozwijająca się i na razie bez możliwości wyleczenia jest pandemia AIDS, która może niebawem osiągnąć poziom 100 mln zakażonych. Duże spustoszenie w świecie czyni także malaria, cholera, ale i wydawałoby się opanowana już, a jednak nadal bardzo groźna gruźlica.

Rozpoznane obecnie zagrożenia mogą w pewnych okresach przygasać, a inne eksplodować z nową siłą destrukcji. Śledząc różnorodne katastrofy kilkunastu minionych lat łatwo dojść do wniosku, że nie ma dziedziny życia, w której wykorzystanie urządzeń i budowli technicznych byłoby całkowicie bezpieczne. Niestety zbyt często wytwory innowacyjnej działalności człowieka, na skutek niedoboru wiedzy lub umiejętności, wymykają się spod kontroli i żyją własnym życiem – niekoniecznie przewidzianym przez ich twórców. Wiele katastrof zaistniałych w przestrzeni cywilizacyjnej niezbicie dowodzi, że człowiek w relacji z przyrodą jest tylko

osobnikiem pełnym wielu słabości. Cytowany już J. Wolanin⁴⁶ stwierdza, że „przestrzeń cywilizacyjna jest źródłem zagrożeń. Przestrzeń utworzona w celu ochrony ludzi, przez samych ludzi, sama stała się źródłem zagrożeń. Niestety nie jest to tak, że winą człowieka jest nieumiejętność korzystania z dorobku cywilizacyjnego. Źródła zagrożeń tkwią w samej istocie przestrzeni cywilizacyjnej. Człowiek w swoim rozwoju cywilizacyjnym musi przyjmować złe rozwiązania, ze względu na brak dostatecznej wiedzy o tej przestrzeni, wobec obowiązującej zasady nieoznaczoności. Brak takiej wiedzy powoduje, że często przyjmowane rozwiązania nie przystają do przestrzeni cywilizacyjnej i „... przez tę przestrzeń zostają negatywnie zweryfikowane. Pojawia się negatywna selekcja, która powoduje, że utrzymują się rozwiązania najlepiej przystosowane do otoczenia cywilizacyjnego. Zjawisko to można nazwać doborem cywilizacyjnym”⁴⁷. Ten wywód można skonstruować następująco: zagrożenia cywilizacyjne są często „skutkami ubocznymi” rozwoju przestrzeni cywilizacyjnej i mogą niestety skutkować katastrofami takimi, jak⁴⁸:

- pożary obszarów leśnych i torfowisk, obiektów przemysłowych i magazynowych oraz pożary związane z uszkodzeniami rurociągów przesyłowych cieplnych i gazowych paliw energetycznych;
- skażenia chemiczne, spowodowane emisją toksycznych środków przemysłowych znajdujących się w zakładach przemysłowych, rurociągach i innych obiektach oraz przewożonych w transporcie drogowym, kolejowym i wodnym;
- katastrofy i awarie obiektów budowlanych, np. mostów i wiaduktów;
- wypadki i katastrofy w komunikacji drogowej i kolejowej, w tym również związane z uszkodzeniem pojazdów przewożących niebezpieczne substancje chemiczne;
- zagrożenia związane ze złym stanem technicznym przestarzałej infrastruktury drogowej;
- zagrożenia wynikające z aktualnego przebiegu sieci linii kolejowych (przebiegających przez miasta, w bezpośrednim sąsiedztwie dużych zbiorników wod-

⁴⁶ J. Wolanin (<http://www.sgsp.edu.pl>), 10.11.2011.

⁴⁷ Przez dobór cywilizacyjny należy rozumieć proces naturalnej weryfikacji przydatności określonych rozwiązań przestrzeni cywilizacyjnej. Oznacza to, że rozwiązania generujące zagrożenia lub powodujące niekorzystne zdarzenia są przez człowieka odrzucane. Dobór cywilizacyjny jest źródłem postępu i reakcją na zmiany zachodzące zarówno w przestrzeni naturalnej jak i cywilizacyjnej. Pozwala przyjąć i zaakceptować bezpieczne rozwiązania.

⁴⁸ Zob. E. Kołodziński, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=startdown&id=102> (12.12.2010).

nych stanowiących ujęcia wody pitnej) wykorzystywanych do przewozu materiałów niebezpiecznych;

- awarie obiektów hydrotechnicznych;
- awarie urządzeń infrastruktury technicznej (w tym sieci gazowych, wodociągowych, kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków), a także zagrożenia związane z niewystarczającą sprawnością systemu składowania oraz utylizacji odpadów (zarówno komunalnych jak też niebezpiecznych);
- wypadki (awarie) radiacyjne – w elektrowniach jądrowych, w zakładach posiadających substancje radioaktywne.

Zagrożenia cywilizacyjne to nie tylko konflikt na styku natura – człowiek. Kontekst zagrożeń cywilizacyjnych jest dużo szerszy i bardziej złożony. Zwraca na to uwagę M. Dobrosielski⁴⁹ i w tej grupie ujmuje : kult przemocy, brutalizację życia, agresywność ideologii i religii, dysproporcje cywilizacyjne i demograficzne, masowe migracje, zastój w nauce i analfabetyzm, głód i choroby, upadek etyki świata naukowego, egoizm, hegemonizm, lekceważenie prawa międzynarodowego i praw człowieka, kradzieże dzieł sztuki, narkomania, przemysł broni, terroryzm. W dalszej części wymieniane są całe grupy zagrożeń z obszaru polityczno-militarnego, ekonomiczno-gospodarczego i zagrożeń ekologicznych.

Człowiek powinien dążyć do ciągłego rozpoznawania rozlicznych uwarunkowań jego funkcjonowania w środowisku oraz koncentrować się na wynikających stąd powinnościach związanych z bezpieczeństwem. Poczucie bezpieczeństwa oraz poczucie zagrożenia przez samo słowo „poczucie” sankcjonuje te terminy po stronie subiektywizmu odczuć indywidualnych człowieka. Z perspektywy poszczególnych osób, budowanie poczucia bezpieczeństwa warunkują procesy poznawcze (zdobywanie wiedzy o zagrożeniach i sposobach ich minimalizacji) oraz emocjonalne. Stąd właśnie dla jednego osobnika określona sytuacja może wydawać się bezpieczna, a dla innego, ta sama sytuacja będzie oceniana jako niebezpieczna. Takie skrajne oceny mogą wynikać z różnych względów, jak chociażby doświadczenia, poziomu profesjonalizmu, świadomości zagrożeń, uwarunkowania psychologicznego itp. Przykładowo jazda samochodem osobowym z dużą prędkością po krętej i wąskiej drodze, dla nieprzygotowanego kierowcy będzie skrajnie niebezpieczna. Takie też poczucie dużego zagrożenia będzie prawdopodobnie miał ten

⁴⁹ M. Dobrosielski, *Współczesne zagrożenia*, „Dziś” nr 10/1998, [za:] J. Wojnarowski, *Kryzys konsekwencją zagrożeń cywilizacyjnych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007, s. 307.

kierowca. Zupełnie inaczej może oceniać tę sytuację przygotowany i doświadczony kierowca rajdowy, dla którego jazda w tych warunkach będzie zadaniem rutynowym i w jego ocenie bezpiecznym.

Poczucie zagrożenia oraz poczucie bezpieczeństwa to antonimy tego samego problemu. Im większe jest poczucie zagrożenia, a tym proporcjonalnie mniejsze jest poczucie bezpieczeństwa. Poczucia te określane są zarówno przez czynniki obiektywne, jak i subiektywne, niewymierne i często nieracjonalne. Obydwa te rodzaje czynników są jednak równie ważne, ponieważ stanowią w jednakowym stopniu o zachowaniach i podejmowanych działaniach. Subiektywizm jest immanentną cechą poczucia bezpieczeństwa i zagrożenia.

Generalnie można stwierdzić, że poczucie zagrożenia, ze względu na swoją złożoność, to suma zagrożeń cząstkowych wynikających z różnych otaczających nas zjawisk, pojęciem przeciwnym jest poczucie bezpieczeństwa (rys. 1.5). Subiektywizm w ocenie stanu bezpieczeństwa lub stanu zagrożeń bardzo komplikuje problem intensywności oddziaływań zapobiegawczych w przypadku zaistnienia tych stanów. Od obiektywnego pomiaru i oceny bowiem zależeć będzie zarówno wybór określonych środków zaradczych, jak i zakres ich zastosowania⁵⁰. Niezależnie od tych trudności powinniśmy zmierzać do obniżania stopnia i poczucia zagrożenia do możliwie najniższych poziomów, a przynajmniej do poziomu zagrożeń akceptowalnych (standardowych)⁵¹ (rys. 1.5). Warto jednak także zauważyć, że zapewnienie pełnego, stuprocentowego bezpieczeństwa niedopuszczającego jakichkolwiek zagrożeń jest trudno wyobrażalne teoretycznie i niemożliwe praktycz-

⁵⁰ J. Spiechowicz proponuje następujące możliwości badań poczucia bezpieczeństwa czy stopnia zagrożenia:

- Badania ankietowe przeprowadzone na reprezentatywnej grupie, sprowadzałyby się do analizy statystycznej odpowiedzi udzielonej ankietom przez wybrane osoby będące przedstawicielami określonych grup społecznych.
- Badania skutków zjawiska, które miały miejsce. Ten rodzaj analizy sprowadzałby się do porównania określonych zdarzeń np. liczby wypadków samochodowych i porównania ich do analogicznych okresów wcześniejszych.
- Oceny prowadzone przez grupy zawodowe. Obserwatorzy zjawisk zarówno naukowcy jak i politycy czy innych profili specjaliści starają się przewidywać określone wydarzenia celem podjęcia stosownych działań, np. przewidywanie pogody, w szczególności huraganów czy innych kataklizmów np. trzęsień ziemi, powodzi osuwisk, pożarów itp.

Zob. J. Spiechowicz *Zarządzanie bezpieczeństwem – wprowadzenie*, [w:] P. Tyrała, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 11.

⁵¹ Granicę zagrożeń standardowych określają możliwości reagowania służb ratunkowych przy wykorzystaniu normalnych procedur reagowania (wystarczą dyżurne siły straży pożarnej, policji, pogotowia ratunkowego, drogowego, gazowego ...). Jeżeli wystąpi konieczność skorzystania z pomocy wojska, służb sąsiednich jednostek administracyjnych lub mobilizacji większych sił i zaistnieje potrzeba uruchomienia procedur „kryzysowych”, to mamy do czynienia z sytuacją wykraczającą poza granice standardowe zagrożeń.

nie. Należy więc budować takie systemy bezpieczeństwa, które reagowałyby na istotne zagrożenia i ograniczały je do akceptowalnych poziomów.



Rys. 1.5. Interpretacja pojęcia bezpieczeństwa i zagrożenia

Źródło: opracowanie własne.

Działania zmierzające do obniżenia poczucia zagrożenia nie są ani proste, ani łatwe do wprowadzenia. Należy pamiętać, że poczucie całkowitego bezpieczeństwa określonego człowieka czy społeczeństwa jest często związane z całkowitym zagrożeniem dla innego człowieka czy społeczeństwa. Potwierdzają tę tezę liczne przykłady historyczne, gdzie jedne narody chcąc zwiększyć swoje obszary terytorialne czy strefy wpływów podbijały inne narody wyzwalając w swoim narodzie poczucie bezpieczeństwa i dobrobytu, a w narodzie podbitym – poczucie skrajnego zagrożenia życia i najszerzej rozumianego bytu. Podobnie można sobie wyobrazić sytuację bezprawnego wyzysku pracy innych osób, gdzie wykorzystujący własną dominującą pozycję, zwiększa swoje poczucie bezpieczeństwa, pracownik zaś czuje się niedowartościowany, nadmiernie eksploatowany i jego poczucie zagrożenia istotnie wzrasta. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia podczas ostatnich powodzi na Dolnym Śląsku w 1997 roku, gdzie wysadzenie wałów przeciwpowodziowych w określonym miejscu zwiększało poziom bezpieczeństwa całej miejscowości leżą-

cej w dolnym biegu Odry, ale jednocześnie powstałe rozlewisko niszczyło gospodarstwa wielu indywidualnych rolników.

Realne bezpieczeństwo i poczucie bezpieczeństwa niekoniecznie muszą się pokrywać w obszarze ryzyka wystąpienia zagrożeń. Jest często tak, że w ocenie ekspertów mamy do czynienia z dużym realnym bezpieczeństwem, ale jednocześnie obserwuje się małe poczucie bezpieczeństwa. Może istnieć także sytuacja przeciwna – poczucie bezpieczeństwa jest powszechne, a rzeczywisty poziom tego bezpieczeństwa jest niewielki. Przykładem może być podróż samolotem, gdzie na gminnie występuje duża obawa pasażerów (duże realne bezpieczeństwo – niskie poczucie bezpieczeństwa pasażerów) oraz podróż samochodem (poczucie bezpieczeństwa wielu kierowców – niski poziom bezpieczeństwa realnego). Sytuacja, w której występują tak wyraźne różnice pomiędzy oceną realną stanu bezpieczeństwa, a poczuciem społeczeństwa ma swoje konsekwencje praktyczne. Często władze ulegają naciskom społeczeństwa i podejmują nierzadko bardzo kosztowne działania w obszarach, w których bezpieczeństwo jest realnie wystarczające.

Bezpieczeństwo rzeczywiste	duże	Fałszywy ogląd (obsesja niebezpieczeństwa)	Rzeczywisty ogląd (stan bezpieczeństwa)
	małe	Rzeczywisty ogląd (stan braku bezpieczeństwa)	Fałszywy ogląd (stan fałszywego bezpieczeństwa)
		małe	duże
		Poczucie bezpieczeństwa	

Rys. 1.6. Rzeczywisty i pozorny wymiar bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

Na rys. 1.6 taką sytuację nazwano fałszywym oglądem stanu bezpieczeństwa – obsesją niebezpieczeństwa. Przeciwnie pole zaprezentowanej macierzy to stan fałszywego bezpieczeństwa – kiedy mamy do czynienia z realnie niskim stanem bezpieczeństwa, a jego poczucie jest duże. Najlepszą sytuację mamy wówczas, gdy istnieje rzeczywisty duży poziom bezpieczeństwa, ale i poczucie tego bezpieczeństwa jest także wysokie. W takiej sytuacji mamy do czynienia z poprawną oceną stanu bezpieczeństwa, warunkami niezakłóconego rozwoju, ze spokojem społecznym, poczuciem i realnym stanem braku zagrożeń. Przez analogię – na przeciwnym polu macierzy mamy zarówno niski stan bezpieczeństwa, ale i niski poziom poczucia bezpieczeństwa. Jest to sytuacja patologiczna rzeczywistego oglądu, ale i fałszywego spokoju, wymagająca natychmiastowego podejmowania działań zaradczych.

Uwzględniając fakt, że poczucie zagrożenia składa się z sumy subiektywnie odczuwanych specyficznych zagrożeń, to w procesie zarządzania bezpieczeństwem należałoby zmierzać do osiągnięcia wcześniej zdefiniowanego stanu zagrożenia wszystkich zidentyfikowanych specyficznych zagrożeń. Problem właściwej oceny poziomu zagrożenia może dodatkowo komplikować różne postrzeganie bezpieczeństwa przez społeczeństwo i decydentów. Jeżeli występuje duże zagrożenie i tak też oceniany jest jego poziom, to możemy mówić o braku bezpieczeństwa. Zdarza się jednak i tak, że poziom określonego zagrożenia jest nieznaczący, a z różnych względów – często osobistych lub partykularnych – przedstawiany jest jako poważny. Sytuację tę można zakwalifikować do stanu obsesji. Bywa też, niestety chyba najczęściej, odwrotnie, że zagrożenie jest bardzo poważne, a postrzegane jest jako niewielkie i często bagatelizowane. Wówczas poszukiwane są teorie odsuwające zagrożenie na plan dalszy, minimalizujące kosztowne działania zapobiegawcze, albo też uzasadniające potrzebę utrzymania dotychczasowego postępowania i zachowania *status quo*⁵². W takim przypadku możemy mówić o stanie fałszywego bezpieczeństwa. Jest to stan bardzo groźny, ponieważ podmiot nie jest przygoto-

⁵² Przykładowo doskonale wiemy, że katastrofa ekologiczna jest czymś prawdopodobnym, a mimo to zawsze zakładamy, że do niej nie dojdzie. Gdy w końcu zaistnieje, wszyscy zaczniemy ją traktować jako naturalny bieg rzeczy. Kiedy po raz pierwszy ogłoszono, że w bliskiej przyszłości lód na biegunie północnym może stopnieć, widziano w tym niemal zapowiedź apokalipsy. Ale szybko ta katastroficzna wizja została zastąpiona przez bardziej „zrównoważoną”: to prawda, że zmiany klimatyczne przyniosą wielkie powodzie, gigantyczny głód, wojny o coraz rzadsze surowce czy dostęp do wody. Jednak trzeba pamiętać, że skryte dotąd przed ludźmi pod gigantyczną warstwą lodu zasoby naturalne staną się dla nas dostępne. To, co jeszcze niedawno wydawało się końcem świata, stało się czymś niemal banalnym. (Wywiad przeprowadzony przez M. Nowickiego z filozofem i socjologiem Slavojem Žižek w Newsweek 53/2010).

wany na zaistnienie dla niego groźnej sytuacji i jest do tej sytuacji nieprzygotowany – podlega zaskoczeniu. Najkorzystniejsza sytuacja jest wówczas, gdy przy nieznacznym zagrożeniu, jest ono prawidłowo postrzegane i wszyscy mogą odpowiednio reagować w miarę kształtowania się jego symptomów. Tak ukształtowane i postrzegane warunki możemy określić jako stan bezpieczeństwa.

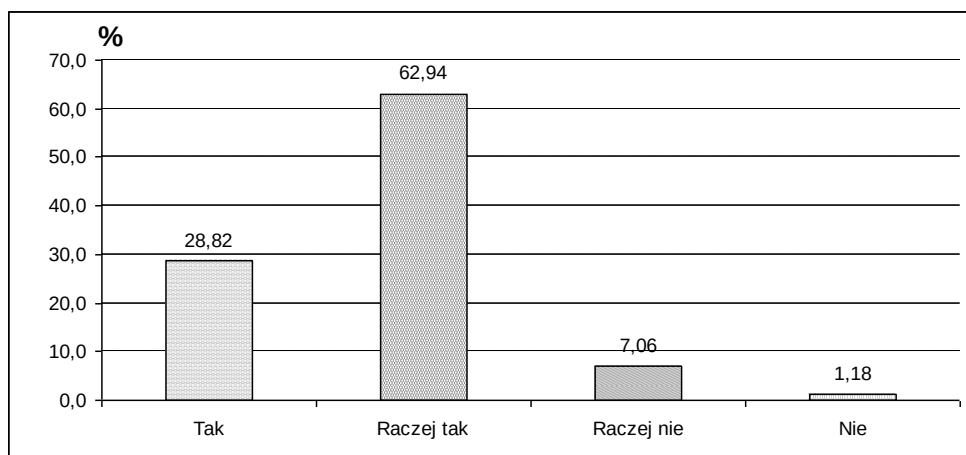
Duży udział w kształtowaniu stereotypu bezpieczeństwa w skali kraju mają media. Co ciekawe, informacje medialne nie mają wpływu na poczucie bezpieczeństwa w środowisku lokalnym, ponieważ a) środowisko to jest znane osobiście z własnych doświadczeń i obserwacji, b) wiadomości lokalne nie są przedmiotem zainteresowania znaczących mediów, c) wiadomości lokalne podawane przez znaczące media krajowe prezentują wydarzenia skrajne i nietypowe przez co kształtują społeczne poczucie bezpieczeństwa w wymiarze krajowym i globalnym. Na poczucie bezpieczeństwa w wymiarze osobistym największy wpływ mają doświadczenia własne i osób najbliższych. Osoby, które doznały w poprzednich latach skutków zagrożeń deklarują częściej obawy przed zagrożeniami, niż osoby które takich skutków nie doświadczyły⁵³.

W ramach prowadzonych badań mieszkańców Dolnego Śląska, dokonano próby oceny poczucia bezpieczeństwa mieszkańców zarówno miast jak i wsi (załącznik nr 1, pytanie 2). Okazało się, że zdecydowana większość badanych stwierdziła, że czuje się bezpiecznie w swojej okolicy zamieszkania, miejscu pracy czy też miejscu przebywania. 91,76 % ankietowanych zakreśliło odpowiedź „tak” lub „raczej tak”. Zaledwie 8,24 % było innego zdania i wybrało odpowiedź „raczej nie” lub „nie”. Wyniki badań graficznie przedstawia rys. 1.7.

Ankietowani respondenci którzy pozytywnie ocenili poczucie bezpieczeństwa argumentowali ten fakt bardzo różnie. Kobiety najczęściej uzasadniały swój wybór stwierdzeniami: zamieszkuję w spokojnej dzielnicy, wsi, miejscowości; obecny jest monitoring; jedyne zagrożenia stwarzają zbyt szybko jeżdżące samochody; rzadko dzieje się coś złego; można poruszać się wieczorem bez obawy o zaczepki; mała miejscowość, wiele osób znajomych; spotykam dużo patroli policji; nie słyszałam o kradzieżach i rozbojach; nie boję się wychodzić wieczorami; mogę liczyć na pomoc sąsiadów; unikam kontaktów ze złym środowiskiem; nic mnie nie niepokoi; staram się nie chodzić sama, jeżdżę autem; znam niebezpieczne miejsca, których

⁵³ Zob. L. F. Korzeniowski, *Securitologia jako podstawa metodologiczna badań nad zagrożeniami*, [w:] A. Szacówka, J. Dziendziora, S. Musioł, *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, PWSZ, Piła 2008, s. 93.

wieczorami unikam; mieszkam na uboczu, gdzie nikt obcy się nie kręci; policja dobrze działa.



Rys. 1.7. Ocena poczucia bezpieczeństwa w swojej okolicy

Źródło: opracowanie własne.

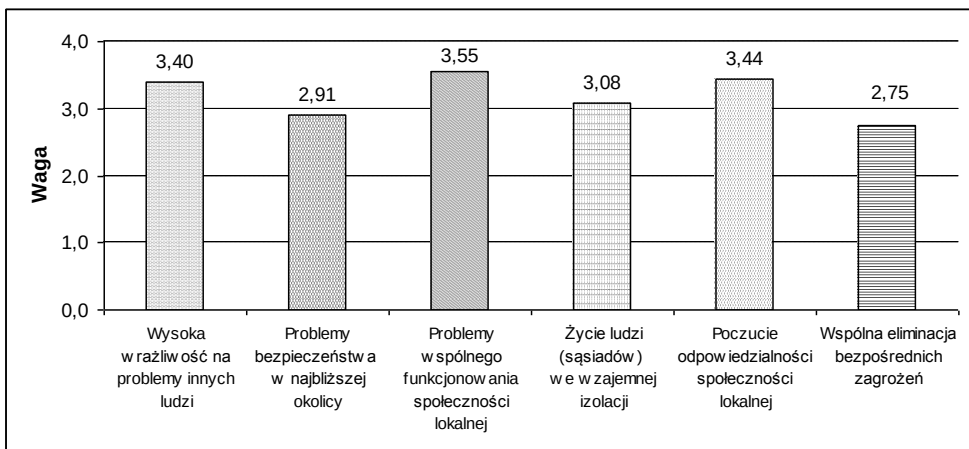
Podobnie argumentowali mężczyźni eksponując szczególnie znajomość swojej okolicy i doceniając spokój oraz częste patrole policji. Poza tym stwierdzali, że nie ma w ich okolicy bójek i chuligaństwa, a także znają potencjalne zagrożenia pochodzące od lokalnych chuliganów oraz dobrą pracę policji i straży miejskiej (np. obecność posterunku w dzielnicy).

Ankietowani, którzy stwierdzili, że raczej czują się niebezpiecznie lub też zdecydowanie, że mają poczucie niebezpieczeństwa, swój wybór wywodzili z faktów: strach wychodzić z domu po godz. 18.00; pijaństwo i agresywne zachowania; częste chuligaństwo „w biały dzień”; przestępczość wśród młodych ludzi; pijaństwo na ławkach wokół bloków i zaczepianie ludzi; wandalizm; brak oświetlenia w okolicy zamieszkania; nie widać patroli policji; niebezpieczne drogi, pijaństwo kierowców; zbyt dużo wandalizmu i kradzieży; sąsiedztwo mniejszości cygańskiej oraz ludzi z tzw. marginesu społecznego.

Z przeprowadzonych badań wynika, że społeczność dolnośląska w znaczącej większości uważa, że w okolicy w której funkcjonuje czuje się bezpiecznie. Chociaż niewiele osób zdecydowało się na negatywną ocenę, to jednak uzasadnienie takiego wyboru jest bardzo ważne i wielce pouczające. Chuligaństwo, wandalizm, pijaństwo, kradzieże oraz agresywne zachowania, to główne przyczyny obniżające poczucie bezpieczeństwa. Jako sposób zaradzenia takiej sytuacji sami ankietowani

wskazywali na: potrzebę monitoringu, oświetlenia ulic, wzmożenia patroli policji i straży miejskiej, ograniczenia zagrożeń wynikających z ruchu pojazdów oraz poprawnego współdziałania mieszkańców z policją i strażą miejską.

Na poczucie poziomu bezpieczeństwa w określonym środowisku ma wpływ wiele uwarunkowań. W kolejności zapytano więc respondentów, jaki wpływ na poziom bezpieczeństwa mają takie okoliczności, jak: wysoka wrażliwość na problemy innych ludzi, problemy bezpieczeństwa w najbliższej okolicy (osiedle, ulica, wieś), problemy wspólnego funkcjonowania społeczności lokalnej, życie ludzi (sąsiadów) we wzajemnej izolacji, poczucie odpowiedzialności społeczności lokalnej, wspólna eliminacja bezpośrednich zagrożeń (załącznik nr 1, pytanie 5). Respondenci mieli możliwość przy każdym wyborze przypisać określoną wagę. Badana grupa mieszkańców Dolnego Śląska najwyższą wagę (w skali od 0 do 5) przypisała problemom bezpieczeństwa w najbliższej okolicy (osiedle, ulica, wieś) – 3,99. W dalszej kolejności sklasyfikowano: wysoką wrażliwość na problemy innych ludzi 3,96; wspólną eliminację bezpośrednich zagrożeń 3,90; poczucie odpowiedzialności społeczności lokalnej 3,65; problemy wspólnego funkcjonowania społeczności lokalnej 3,51; życie ludzi (sąsiadów) we wzajemnej izolacji 3,28. Powyższe wyniki graficznie przedstawiono na rys. 1.8.



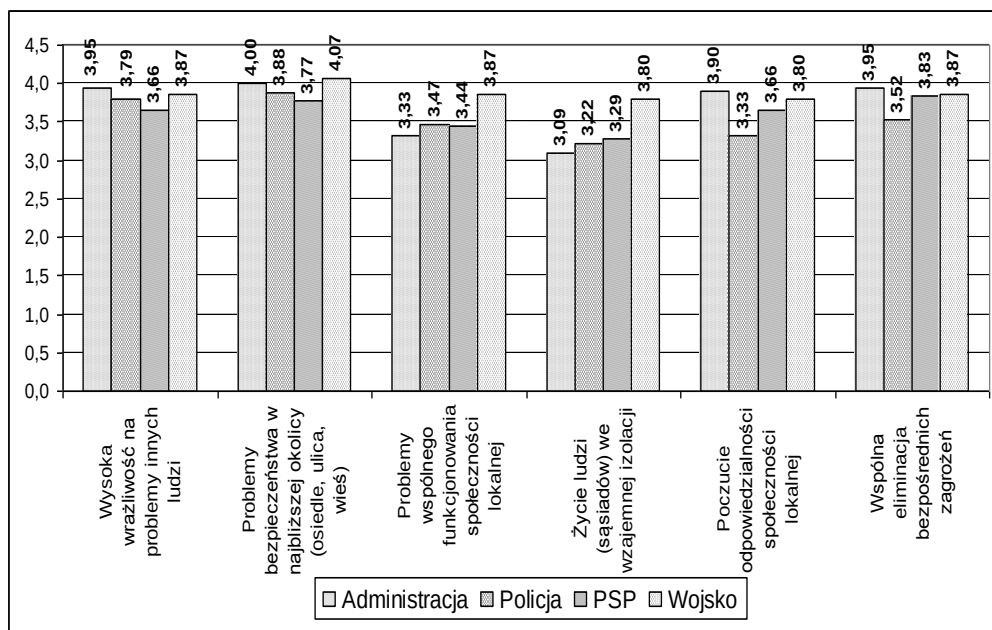
Rys. 1.8. Ocena okoliczności mających wpływ na bezpieczeństwo w środowisku mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

Z uzyskanych wyników badań można wysnuć ogólny wniosek, iż na poziom bezpieczeństwa w określonym środowisku największy wpływ ma ogólny poziom

zagrożeń lokalnych oraz dobrze zorganizowana i wrażliwa na potrzeby innych ludzi społeczność lokalna. Wysoki poziom poczucia odpowiedzialności społecznej, ukierunkowany na rozwiązywanie wspólnych problemów i nieizolowanie się od sąsiadów, a także wysoka świadomość zagrożeń, to kolejne czynniki mające wpływ na poziom bezpieczeństwa w określonym środowisku lokalnym.

Chcąc porównać poglądy mieszkańców Dolnego Śląska z poglądami ekspertów postawiono im to samo pytanie. (załącznik nr 2, pytanie 4). Uzyskane wyniki dla poszczególnych służb przedstawia rys. 1.9, a średnie wagi dla wymienionych okoliczności mających wpływ na bezpieczeństwo w określonym środowisku – rys. 1.10.

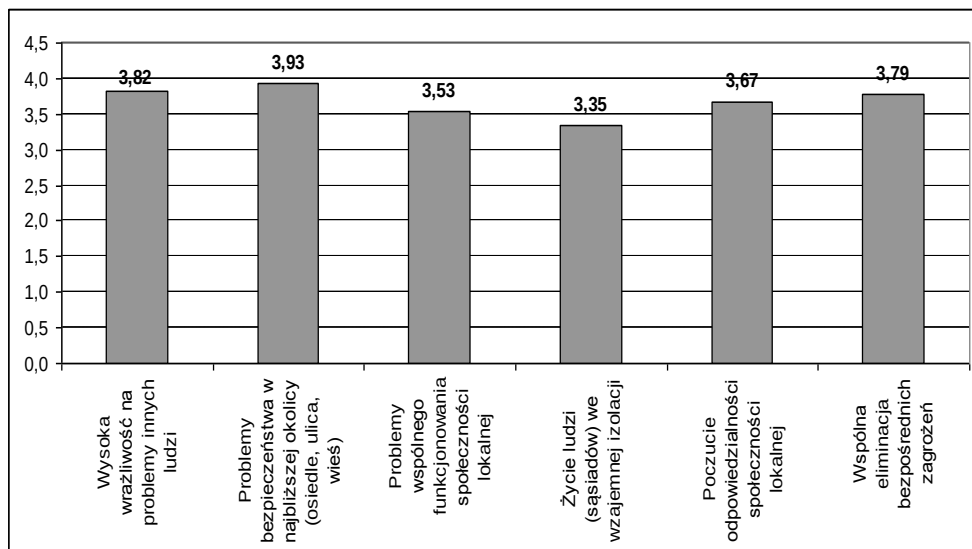


Rys. 1.9. Ocena okoliczności mające wpływ na bezpieczeństwo w ocenie ekspertów poszczególnych służb

Źródło: opracowanie własne.

Dla ekspertów największy wpływ na poziom bezpieczeństwa w określonym środowisku wywierają problemy bezpieczeństwa w najbliższej okolicy (3,93) stanowiące pewne tło dla bezpieczeństwa w tym środowisku. W kolejności eksperci przypisali stosunkowo wysokie wagi następującym okolicznościom: wysoka wrażliwość na problemy innych ludzi (3,82), wspólna eliminacja bezpośrednich zagrożeń (3,79), poczucie odpowiedzialności społeczności lokalnej (3,67), problemy wspólnego funkcjonowania społeczności lokalnej (3,53) i wreszcie życie ludzi (są-

siadów) we wzajemnej izolacji (3,35). Eksperti dodatkowo wymieniali takie okoliczności jak: anonimowość ludzi, niska efektywność wymiaru sprawiedliwości oraz lekceważenie zagrożeń.

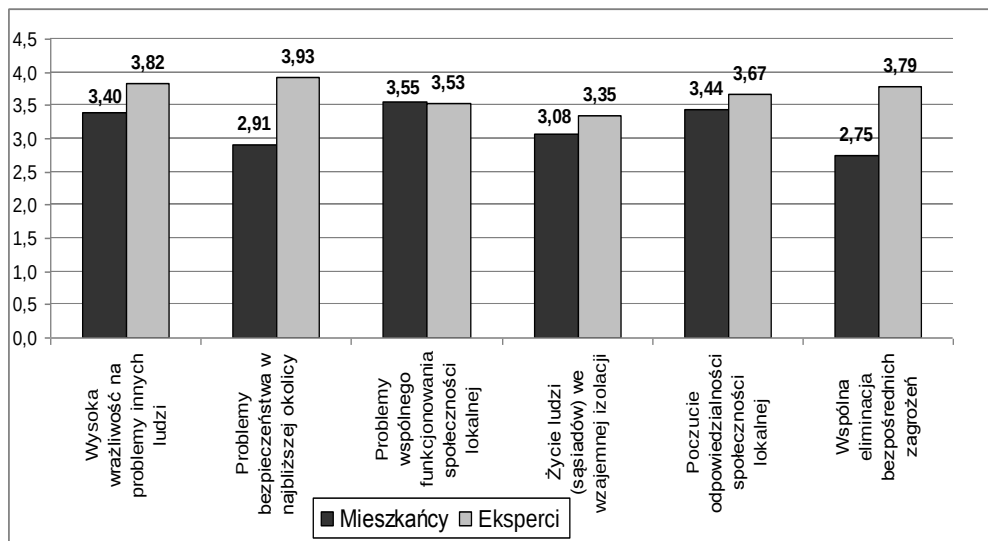


Rys. 1.10. Średnie wagi przypisane przez ekspertów okolicznościom mającym wpływ na bezpieczeństwo

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione wyniki badań mieszkańców i ekspertów obrazują jak bardzo różnią się te dwa środowiska w poglądach dotyczących wpływu analizowanych okoliczności na bezpieczeństwo ich środowiska. Okolicznością najważniejszą dla mieszkańców były problemy wspólnego funkcjonowania społeczności lokalnej, co eksperci sklasyfikowali na odległej piątej pozycji. Z kolei eksperci najwyższą wagę przypisali problemom bezpieczeństwa w najbliższej okolicy (osiedle, ulica, wieś), a mieszkańcy sklasyfikowali tę okoliczność aż na piątym miejscu. Porównanie przypisanych wag dla wszystkich wymienionych okoliczności przedstawiono na rys. 1.11.

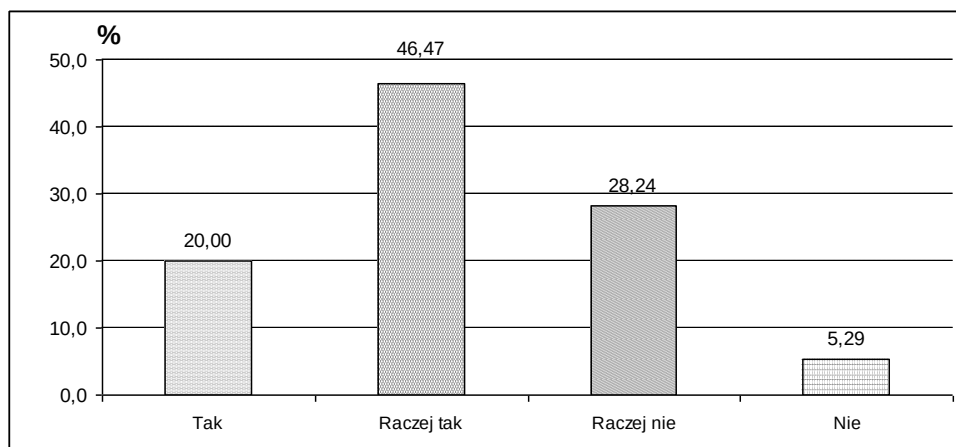
Uzyskane wyniki badań rysują optymistyczny obraz postaw i potencjalnych zachowań mieszkańców Dolnego Śląska, którzy największego wpływu na poziom bezpieczeństwa upatrują przede wszystkim w dbałości o bezpieczeństwo w najbliższej okolicy oraz w wysokiej wrażliwości społecznej i we wspólnych działaniach zapobiegawczych.



Rys. 1.11. Porównanie wag przypisanych przez mieszkańców i ekspertów poszczególnym okolicznościom mającym wpływ na bezpieczeństwo

Źródło: opracowanie własne.

Z wnioskiem tym korespondują wyniki badań zaufania mieszkańców Dolnego Śląska do Policji (załącznik nr 1 pytanie 6). Większość ankietowanych mieszkańców zadeklarowała pokaźne osobiste zaufanie do tej instytucji – 66,47 %, (rys. 1.12).



Rys. 1.12. Zaufanie mieszkańców Dolnego Śląska do policji

Źródło: opracowanie własne.

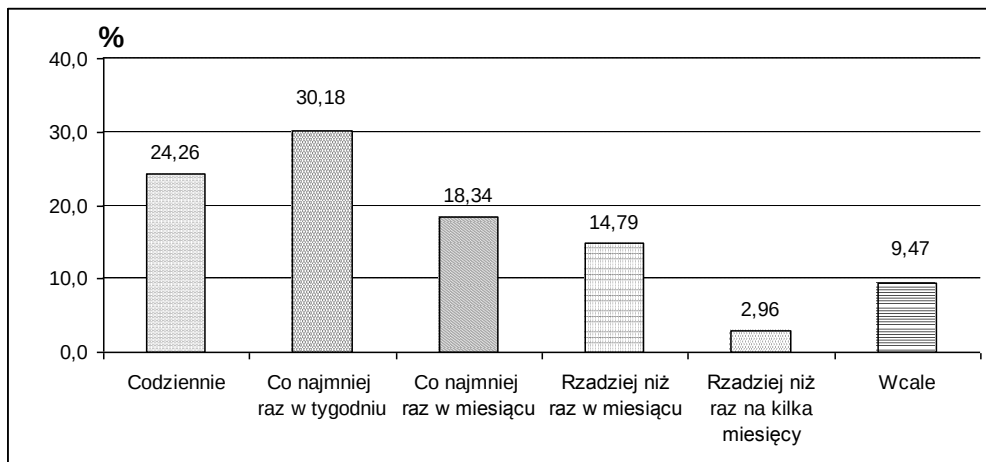
Uzasadniając swoją ocenę ankietowani stwierdzali, że: nie mieli złych doświadczeń, a w potrzebie policjanci szybko przyjeżdżali; pomagają rozwiązywać problemy bezpieczeństwa; szybko reagują, można im zaufać; nigdy nie zawiodłem się na policji; dużo patroli, zawsze na czas; starają się pomóc, robią wszystko ażeby zapewnić bezpieczeństwo; są w stanie eliminować zagrożenia; dobrze działają na moim terenie; sprawnie reagują i służą pomocą; dobrze działają prewencyjnie; dobrze współpracują ze społeczeństwem; sumiennie wykonują swoje obowiązki.

Niestety, stosunkowo duża część respondentów, bo aż 33,53 %, nie darzy funkcjonariuszy policji zaufaniem. Swój stosunek do nich uzasadniali bardzo wieloma różnorodnymi argumentami, np.: przykre doświadczenia; wykorzystują swoją pozycję, co nie ma nic wspólnego z dbałością o bezpieczeństwo; zbyt formalnie podchodzą do problemów ludzi; bardziej koncentrują się na mandatach dla kierowców niż na walce z pijaństwem i chuligaństwem wśród młodzieży; chuligani nie są odpowiednio karani; powinni sami reagować, a nie czekać na zgłoszenia; są słabo przygotowani zawodowo, często aroganccy i obcesowi; nigdy ich nie ma gdy są potrzebni, rozpraszają swoje wysiłki; często bagatelizują problemy; gdy są potrzebni, to nie mają radiowozu; złe podejście do ludzi, nie zdobywają zaufania, a wręcz odstrasza; korupcja; zamiast łapać przestępców, zajmują się błahymi sprawami; lekceważenie wezwań, nierówne traktowanie; prowokują do niewłaściwego zachowania; uważają że są ponad prawem; boją się wandalii i patrolują w samochodach.

Przedstawiane przez respondentów opinie często budzą zdumienie i wykluczają się nawzajem. Nie mniej jednak analizując przedstawione stwierdzenia i rysując statystyczny obraz zaufania do policji, nasuwa się wiele kwestii do rozstrzygnięcia, w tym wskazanie sposobu budowania właściwego jej wizerunku. Tak różne opinie przedstawiane przez respondentów wynikają z ich osobistych doświadczeń wyniesionych z kontaktów z funkcjonariuszami, którzy bardzo różnie, często rutynowo, załatwiają niejednokrotnie uciążliwe sprawy dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego społeczności lokalnej.

Na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego niewątpliwie mają wpływ działania prewencyjne policji, w tym samodzielne patrole, lub łączone ze strażą gminną. Można sądzić, że od częstotliwości i regularności tych patroli, zależeć będzie poczucie bezpieczeństwa ludności. Badając ten problem na Dolnym Śląsku, jedno z pytań ankietowych (załącznik nr 1, pytanie 7) dotyczyło właśnie częstości widywania patroli policji w swojej okolicy. Na to pytanie respondenci odpowie-

dzieli, że patrole funkcjonariuszy policji widują: codziennie (24,26 %); co najmniej raz w tygodniu (30,18 %); co najmniej raz w miesiącu (18,34 %); rzadziej niż raz w miesiącu (14,79 %); rzadziej niż raz na kilka miesięcy (2,96 %) i wreszcie wcale nie widuje takich patroli w swojej okolicy 9,47 % respondentów (rys. 1.13).



Rys. 1.13. Częstość widywania patroli policyjnych w swojej okolicy

Źródło: opracowanie własne.

Interpretacja tych wyników nie jest prosta, ponieważ nie zawsze jest tak, że tam gdzie patrole się nie widuje, tam jest niski poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wyraźnie artykułowali ten fakt także respondenci, którzy tłumaczyli przyczyny wybranej intensywności patroli policyjnych bardzo różnie, co przedstawiono w tabeli 1.3.

W podsumowaniu badań postrzegania służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego sprecyzowano ogólne pytanie dotyczące oceny stopnia zapewnienia oczekiwanego stanu bezpieczeństwa przez administrację i istniejące służby tj. policję, straż pożarną oraz straż gminną (załącznik nr 1, pytanie 8). Wydaje się, że uzyskane wyniki statystyczne są dość satysfakcjonujące, ponieważ aż 72,94 % respondentów pozytywnie oceniło utrzymywany stan bezpieczeństwa. Negatywnie stan bezpieczeństwa utrzymywanego przez administrację i odpowiedzialne służby oceniło 27,06 %. Powyższe wyniki badań graficznie przedstawiono na rys. 1.14.

Tabela 1.3. Wyniki badań częstości widywania patroli policji

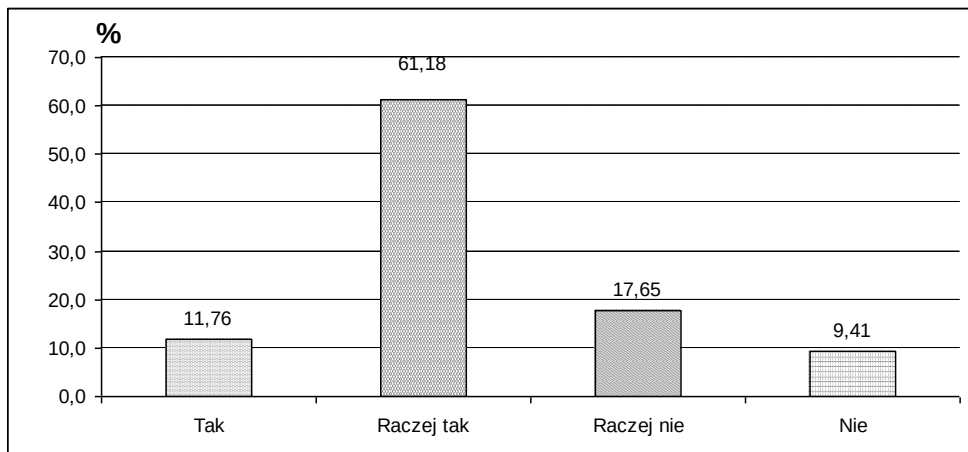
LP.	CZĘSTOŚĆ WIDYWANYCH PATROLI	WYNIK W %	PRZYCZYNY WG RESPONDENTÓW
1.	Codziennie	24,26	• mieszkam niedaleko komisariatu, • duże nasilenie pijaństwa w miejscu publicznym, • mieszkam przy głównej ulicy, • widuję przed szkołą mojego dziecka, • jeżdżą radiowozami „w kółko”.
2.	Co najmniej raz w tygodniu	30,18	• w mojej okolicy łapią kierowców za przekraczanie prędkości, • mieszkam w dużej dzielnicy, która jest patrolowana, • patrole stosunkowo częste, ale dlatego tylko radiowozem.
3.	Co najmniej raz w miesiącu	18,34	• mieszkam na wsi, • powinny być patrole częstsze.
4.	Rzadziej niż raz w miesiącu	14,79	• policjanci pojawiają się tylko przy interwencji lub gdy dzieje się coś ważnego, • mieszkam na wsi – nie ma potrzeby, • większość czasu spędzam w pracy i dlatego nie widzę, • spokojna dzielnica, nie ma bijatyk ani pijaństwa.
5.	Rzadziej niż raz na kilka miesięcy	2,96	• chyba brakuje paliwa, • pewno są ograniczone środki finansowe, • spokojna dzielnica, • chyba zbyt mało jest funkcjonariuszy,
6.	Wcale	9,47	• nic złego się nie dzieje, spokojna okolica, • prawdopodobnie występują braki kadrowe.

Źródło: opracowanie własne.

Chociaż obraz statystyczny jest pozytywny, to jednak prawie 1/3 mieszkańców Dolnego Śląska negatywnie ocenia pracę administracji i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, co wyrazili w sposób następujący:

- przy zakreśleniu odpowiedzi „tak”: dobrze wypełniają swoje obowiązki; mieszkam w spokojnej miejscowości; jest bezpiecznie, jeżeli nie ma większych

imprez w mieście; w mniejszych miejscowościach są lepiej zorganizowani; wysoki poziom wykształcenia,



Rys. 1.14. Ocena zapewniania oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa przez administrację i odpowiedzialne służby

Źródło: opracowanie własne.

- przy zakreśleniu odpowiedzi „raczej tak”: jest ogólnie bezpiecznie; są zaangażowani i otwarci na problemy; nie zawiodłem się, potrafią poprawnie interweniować; zawsze są gotowi do udzielenia pomocy; sprawdzają się w działaniu; szybko reagują po zgłoszeniu; poprawna współpraca tych służb,
- przy zakreśleniu odpowiedzi „raczej nie”: służby słabo reagują na pijaństwo w miejscach publicznych; zbyt często dochodzi do łamania prawa; załatwiają sprawy powierzchownie, nie wnikają w przyczyny; przestarzały sprzęt i mała ilość funkcjonariuszy; mały szacunek w społeczeństwie; niszczone są samochody, kradzieże, bezkarność chuliganów; niedofinansowanie, niedoszkolenie, złe zarządzanie; zdecydowanie za mała liczebność tych służb; młodzież nie czuje respektu do służb mundurowych; zwykle spóźnione reagowanie; tylko PSP zasługuje na szacunek;
- przy zakreśleniu odpowiedzi „nie”: za mało służb mundurowych; nie chcą dostrzegać problemów; zwracają uwagę na rzeczy inne niż trzeba; słabo przygotowani do działania; nie spełniają oczekiwań, siedzą w swoich biurach; powinni rzetelniej wykonywać swoje zadania.

1.4. Pojęcie zagrożenia i rodzaje zagrożeń

Pojęcia „zagrożenie” i „bezpieczeństwo” to (jak już wspomniano) antonimy pozostające ze sobą w ścisłej dialektycznej zależności. Każde bezpieczeństwo jest związane z zagrożeniem w sposób porównywalny z III zasadą dynamiki Newtona - akcji i reakcji. Oznacza to, że łączą się te dwa zjawiska z siłą o takiej samej wartości i tym samym kierunku, lecz przeciwnym zwrocie, utrzymując stan równowagi. Z semantycznego punktu widzenia można stwierdzić, że zagrożenie jest brakiem bezpieczeństwa. Zatem jeżeli mamy do czynienia z wysokim poziomem zagrożenia, to mówimy wówczas o niskim poziomie bezpieczeństwa. Oczywiście słuszne jest także odwrotne rozumowanie – niski poziom bezpieczeństwa implikuje wysoki poziom zagrożenia. Nie wszystkie jednak zagrożenia są możliwe do całkowitego zlikwidowania. Jeżeli uda się maksymalnie obniżyć podatność na tego typu zagrożenia, to wówczas można mówić o zapewnionym poziomie bezpieczeństwa. Zatem bezpieczeństwo zależy od ryzyka zaistnienia określonego zagrożenia i można chyba powiedzieć, że im mniejsze jest to ryzyko, tym większy jest poziom bezpieczeństwa. Zagrożenie jest zatem sytuacją, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla określonego podmiotu (otoczenia).

Na gruncie filozofii o zagrożeniu mówi się, „gdy człowiekowi grozi jakieś zło, gdyż tylko zło budzi grozę, lęk”, „zło jest brakiem należnego dobra”, grozi nam zło, „gdy grozi nam brak należnego dobra. Ma to miejsce albo, gdy grozi utrata dobra już posiadanego, albo nienabycie dobra jeszcze nieposiadanego, lecz które mogłoby i powinno być nabyte”⁵⁴.

Podobnie jak w przypadku bezpieczeństwa, tak i zagrożenia można podzielić według podobnych kryteriów jak w tabeli 1.3. Można więc mówić o zagrożeniach globalnych, międzynarodowych, regionalnych, narodowych czy państwa, terytorialnych itd.

Samo pojęcie zagrożenia jest określane jako *sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia, przyjmując za podstawę dziedzinę, w których może wystąpić zagrożenie*⁵⁵. Dalej w słowniku wyróżnia się zagrożenia militarne i niemilitarne, a wśród zagrożeń niemilitarnych zagrożenia: politycz-

⁵⁴ J. Kalinowski, *Zagrożenia ideowe współczesnego człowieka*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, KUL, Lublin 1987, s. 44-46.

⁵⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, op. cit, s. 162.

ne, gospodarcze, psychospołeczne, ekologiczne, wewnętrzne i inne. Definicję zagrożenia nieco poszerza Leksykon wiedzy wojskowej⁵⁶ jest to *sytuacja, w której istnieje zwiększone prawdopodobieństwo utraty życia, zdrowia, wolności albo dóbr materialnych. Zagrożenie wywołuje u człowieka niepokój lub strach o różnym stopniu natężenia, do przerażenia lub obezwładnienia włącznie, bądź odruch lub świadomą chęć przeciwdziałania. Zagrożenie może wynikać z przyczyn naturalnych (np. oddziaływanie żywiołów) i spowodowanych przez innego człowieka (np. nieprzyjaciela)...* Ciekawą definicję zagrożenia przedstawił K. Ficoń⁵⁷ stwierdzając, że jest to *...zdarzenie spowodowane przyczynami losowymi (naturalnymi) lub nielosowymi (celowymi), które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie danego systemu lub powoduje niekorzystne (niebezpieczne) zmiany w jego otoczeniu wewnętrznym lub zewnętrznym. Kumulowane i nierozwiązywane na czas zagrożenia mogą prowadzić do zaistnienia sytuacji kryzysowych zarówno w rozpatrywanym systemie, jak też w określonym środowisku systemowym.*

Już z przedstawionych definicji wynika, że zagrożenie obrazuje taką okoliczność, w której zaistnieje niebezpieczeństwo sytuacji groźnej (np. utraty życia, zdrowia, wolności albo dóbr materialnych) wywierające negatywny wpływ na podmiot oddziaływania (system) lub jego otoczenie. Źródłami zagrożeń mogą być przyczyny naturalne, wynikające ze zmian przyrodniczych zachodzących w otoczeniu lub też cywilizacyjne, powodowane szeroko rozumianą działalnością człowieka. Pojęcie zagrożenia jest bardzo rozległe, wieloznaczne, można je rozpatrywać z perspektywy wielu dyscyplin naukowych, dotyczyć może pojedynczego człowieka, różnych organizacji, jak i całej ludzkości, wreszcie może odnosić się do różnej skali procesów społecznych, jak i zjawisk przyrodniczych.

Zagrożenia mogą być rzeczywiste, istniejące, oparte na obiektywnym oglądzie i właściwej ocenie sytuacji, ale mogą też być pozorne, wymaginowane, które mogą wzbudzać nie mniejsze emocje i mobilizująco lub też destrukcyjnie wpływać na otoczenie. Podobnie jak na rys. 1.6 w odniesieniu do bezpieczeństwa, tak i w przypadku zagrożeń, ich rzeczywisty i fałszywy wymiar, w zależności od stanu rzeczywistych zagrożeń i poczucia zagrożenia, obrazuje rys. 1.15.

Znajomość zagrożeń i ich identyfikacja daje możliwość przygotowania i podjęcia działań zapobiegawczych celem przeciwstawienia się niekorzystnemu rozwojowi sytuacji kryzysowej. Zagrożenia istniejące, znane, stwarzają korzystne przesłanki do odpowiedniego zapobiegania. Inne, nieznane, są szczególnie groźne,

⁵⁶ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1979, s. 510.

⁵⁷ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 76.

a z powodu niewielkiej o nich wiedzy – mogą być głęboko destrukcyjne. Jeszcze inne zagrożenia mogą przygasać lub też intensyfikować się i silnie manifestować swoje istnienie. Wreszcie występują takie, które są w swej istocie nieuniknione, ale są i takie, od których można się uchylić.

Zagrożenie rzeczywiste	duże	Fałszywy ogląd (stan fałszywego spokoju)	Rzeczywisty ogląd (stan dużych zagrożeń)
	małe	Rzeczywisty ogląd (stan zagrożeń akceptowalnych)	Fałszywy ogląd (obsesja zagrożeń)
		małe	duże
		Poczucie zagrożenia	

Rys. 1.15. Rzeczywisty i pozorny wymiar zagrożenia

Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia zagrożeń niemilitarnych najistotniejszą rolę odgrywają zagrożenia naturalne, często mogące przybierać wymiar ekstremalny, skutkiem czego mogą przykładowo zaistnieć:

- straty w ludziach, duże straty w infrastrukturze, w tym w infrastrukturze krytycznej, w uprawach rolnych (np. pożary, powodzie);
- zniszczenia zabudowań, dróg, sieci energetycznych, zawały, zakłócenia transportu (np. huragany, trąby powietrzne);
- zniszczenia całych obszarów wraz z infrastrukturą (np. osuwiska ziemi);

- zakłócenia w produkcji przemysłowej, rolno – spożywczej, dystrybucji (np. powodzie, pożary, susze);
- przerwy w dostawie żywności, wody, środków sanitarnych i medycznych (np. pożary, powodzie, śnieżyce, oblodzenia, lawiny);
- utrudnienia w funkcjonowaniu administracji publicznej, szpitali, placówek oświaty, handlu (np. powodzie, pożary, znaczne spadki temperatury, śnieżyce, choroby zakaźne).

Szczególnym zagrożeniem jest katastrofa rozumiana jako nieoczekiwane zdarzenie niosące ze sobą często duże straty w ludziach albo stanowiące zagrożenie dla życia oraz straty społeczne i materialne. Wpływają one na znaczące pogorszenie stanu środowiska naturalnego oraz zdrowia i warunków życia ludzi. Katastrofy mogą być cywilizacyjne - powodowane tzw. czynnikiem ludzkim jako wynik nieświadomego lub przeprowadzonego z pełną premedytacją działania człowieka (np. atak terrorystyczny). Źródłem katastrof może być także przestrzeń naturalna (np. powódź, trzęsienie ziemi, katastrofalne skutki zimy) i wówczas najczęściej mówi się o kataklizmach lub klęskach żywiołowych. Społeczeństwo oczekuje od państwa zapewnienia ochrony przed skutkami wszelkich katastrof. Zapewnienie bezpieczeństwa jest fundamentalną funkcją państwa, które powinno zorganizować taki system bezpieczeństwa który byłby zdolny do przeciwstawienia się wszelkim niebezpiecznym zdarzeniom, na czas je rozpoznawał, skutecznie prowadził działania ratownicze, udzielał poszkodowanym niezbędnej pomocy oraz usuwał destrukcyjne skutki zaistniałej katastrofy. Niestety, wymogi, jakie stawiają współczesne zagrożenia, są obecnie trudne do spełnienia, ażeby zapewnić akceptowany przez społeczeństwo poziom bezpieczeństwa. Nie radzą sobie z tym problemem nawet najbogatsze, z ustabilizowaną demokracją, państwa świata⁵⁸.

Katastrofy można różnie klasyfikować, ale wydaje się, że podział przedstawiony w tabeli 1.4. jest wystarczający z punktu widzenia celu pracy niniejszego opracowania.

⁵⁸ Przykładem może być tragiczne wydarzenia w dniu 22 lipca 2011 roku, w Oslo i na wyspie Utøya. Sprawca największego w historii Norwegii zamachu Anders Behring Breivik, kierując się "chorą" ideologią, spowodował masakrę, w której zginęło 76 młodych ludzi.

Tabela 1.4. Rodzaje katastrof

LP.	KRYTERIUM PODZIAŁU	RODZAJ KATASTROFY
1.	Środowisko zaistnienia	• morskie, • powietrzne, • lądowe, • podziemne, • rzeczne.
2.	Okoliczności zaistnienia	• wojenne, • terrorystyczne.
3.	Lokalizacja katastrofy	• przemysłowe, • górnicze, • budowlane (inżynieryjne), • transportowe (drogowe, kolejowe, lotnicze, kosmiczne),
4.	Rodzaj zagrożenia	• chemiczne, • nuklearne, • epidemiologiczne, • biologiczne, • pożarowe, • powodziowe.
5.	Skutki katastrofy	• gospodarcze, • ekologiczne, • humanitarne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Baturo W. (red.), *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie*, PWN, Warszawa 2008, s. 87.

Z uwagi na generowaną pokaźną skalę zagrożeń oraz często duży obszar objęty katastrofą, ogniskują one uwagę zarówno lokalnej władzy publicznej, podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i udzielanie pomocy, a także polityków najwyższego szczebla władzy. Immanentną cechą każdej katastrofy jest cierpienie i rozpacz wielu niewinnych, bezbronnych ludzi oraz ogrom strat materialnych wywołanych bezpośrednio samym zdarzeniem, jak i powstałymi stratami pośrednimi. Ofiarami katastrof są również ci, którzy je przeżyli, a wiele osób odnosi urazy nie tylko fizyczne, ale i psychiczne, których leczenie niekiedy nie przynosi całkowitego powrotu do zdrowia. Straty, chociaż wyceniane przez fachowców, są często nieodwracalne np. utrata zdrowia, pamiątek rodzinnych, dokumentów i dziedzictwa kulturowego.

Zbiór zagrożeń jest praktycznie nieograniczony, a jednocześnie wraz z rozwojem cywilizacyjnym zagrożenia podlegają ciągłemu przewartościowaniu, jedne przybierają na znaczeniu, inne zaś odchodzą i przestają być postrzegane jako istotne. W okresie zimnej wojny największym zagrożeniem były problemy związane z współistnieniem dwóch nieprzyjaznych systemów. Wyścig zbrojeń i ciągle niebezpieczeństwo wybuchu globalnej wojny jądrowej, były groźnymi przejawami tego apokaliptycznego zagrożenia. Obecnie, w dobie globalizacji i rozwoju demokracji, najistotniejszym staje się cały zespół zagrożeń niemilitarnych.

Można stosować różne kryteria podziału zagrożeń. Na przykład, K. Ficoń⁵⁹ w swojej świetnej książce *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, proponuje kryteria oparte na takich przesłankach, jak:

1. Źródła oraz przyczyny powstania zagrożeń.
2. Podział rodzajowy zagrożeń i skala negatywnych następstw.
3. Prognozowany czas usuwania skutków i następstw zagrożeń.
4. Prognozowany obszar lub dziedzina oddziaływania zagrożeń.
5. Prognozowany zakres i skala następstw zagrożeń kryzysowych.
6. Determinizm i dynamika przyczyn wywołujących zagrożenia.
7. Prognozowany zasięg przestrzenny oddziaływania zagrożeń.
8. Potencjalne możliwości antycypacji i zwalczania skutków zagrożeń.

Przyjęcie takiego podziału wydaje się trafnym z punktu widzenia porządkowania ogromnej przestrzeni różnorodnych zagrożeń kryzysowych, z którymi zmagają się współczesna cywilizacja. W największym skrócie podział i charakterystykę zagrożeń kryzysowych, według przedstawionych kryteriów, prezentuje tabela 1.5⁶⁰. Szerszy i wielce pouczający opis zagrożeń według kryterium źródeł ich powstania, można znaleźć w cytowanej i polecanej książce K. Ficonia⁶¹.

⁵⁹ Zob. K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 76. Autor przedstawia tam szeroko specyfikę wyodrębnionych kategorii klasyfikacyjnych zagrożeń kryzysowych. W tym zakresie, ale i w całej problematyce zarządzania kryzysowego można polecić całą wyżej cytowaną książkę.

⁶⁰ Oczywiście w literaturze przedmiotu można znaleźć wiele innych podziałów zagrożeń. Przykładowo J. Ziarko i J. Walas-Trębacz dzielą zagrożenia na rzeczowe – zjawiska i procesy zagrażające zdrowiu i życiu człowieka, jego egzystencji, a nawet egzystencji całej ludzkości (zewnętrzne i wewnętrzne) oraz ideowe – zależne od człowieka, od jego woli i czynów jako następstwo różnorakich filozofii, doktryn, idei i ideologii, światopoglądów, głoszonych haseł i rzucanych sloganów, wierzeń i praktyk religijnych. (Zob. J. Ziarko i J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. F. Modrzewskiego, Kraków 2010, s. 23 – 25).

⁶¹ Zob. K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 83 – 115.

Tabela 1.5. Podział i charakterystyka zagrożeń kryzysowych

LP.	KRYTERIUM PODZIAŁU	RODZAJE ZAGROŻEŃ I ICH CHARAKTERYSTYKA
1.	Źródła oraz przyczyny powstania zagrożeń	• zagrożenia naturalne spowodowane zjawiskami natury, przyrody, kosmosu, • zagrożenia techniczne związane z działalnością człowieka, rozwojem cywilizacyjnym i postępem naukowo-technicznym, • zagrożenia społeczne generowane w sposób mniej lub bardziej celowy przez człowieka, postęp kulturowo-cywilizacyjny, teorie naukowe i poglądy społeczne jednostek, grup i organizacji społecznych, • inne przyczyny zagrożeń obejmujące różne kompilacje powyższych źródeł o różnicowanym stopniu ich udziału i nowo zaistniałe, nieznane dotychczas kategorie zagrożeń.
2.	Rodzaj zagrożeń i skala negatywnych następstw	• zagrożenia o niskiej skali intensywności oddziaływania i małym poziomie szkodliwości (zdarzenia, incydenty, przypadki), tzw. zagrożenia niskopoziomowe, • zagrożenia o średniej skali intensywności oddziaływania i średnim poziomie szkodliwości (awarie, wypadki, zjawiska), tzw. zagrożenia średnio poziome, • zagrożenia o wysokiej skali intensywności i wysokim poziomie szkodliwości (klęski, katastrofy, krachy, plagi), tzw. zagrożenia wysoko poziome, • zagrożenia o bardzo wysokiej, katastroficznej skali intensywności i bardzo dużym poziomie szkodliwości (kataklizmy, epidemie, wojny), tzw. zagrożenia ekstremalne.
3.	Prognozowany czas neutralizacji i usuwania skutków zagrożeń	• zagrożenia o krótkotrwałych skutkach i szybko przemijające, o niskim poziomie destrukcji i dużej prognozowalności, • zagrożenia generujące następstwa średniookresowe trwające pewien ograniczony czas, których rezultaty są zdeterminowane i możliwe do usunięcia w realnym czasie, • zagrożenia generujące długotrwałe skutki i następstwa, których czas neutralizacji jest relatywnie długi i trudny do oszacowania, gdyż ich następstwa są mało prognozowalne i trudno przewidywalne, • zagrożenia, których negatywne skutki i następstwa są niemożliwe do usunięcia w realnie określonym czasie i nie można racjonalnie ustalić żadnego terminu.
4.	Obszar lub dziedzina oddziaływania zagrożeń	• zagrożenia określonych dziedzin życia gospodarczo-ekonomicznego (sektorowe, branżowe, środowiskowe), • zagrożenia wybranych form życia społeczno-obyczajowego (społeczne, religijne, etniczne, kulturowe), • zagrożenia porządku publicznego i ładu światowego (narodowe, polityczne, cywilizacyjne), • zagrożenia przyrodnicze mające olbrzymie konsekwencje społeczne, gospodarcze i ekologiczne, • zagrożenia totalne obejmujące wszystkie wymiary i dziedziny życia społecznego, gospodarczego, politycznego, cywilizacyjnego, klimatycznego, ekologicznego.

5.	Zakres i skala następstw zagrożeń	• zagrożenia powodujące doraźne skutki, mniej groźne i relatywnie łatwiejsze do usunięcia, • zagrożenia poważne i groźne, których negatywne skutki i następstwa cechuje duży poziom destrukcji, a ich usunięcie wymaga zaangażowania większych sił i środków, • zagrożenia bardzo groźne i potężne, które powodują bardzo szkodliwe i niebezpieczne następstwa trudne do szybkiego usunięcia, • zagrożenia totalne generujące katastrofalne następstwa, ogromne straty i najwyższe wieloaspektowe niebezpieczeństwo.
6.	Rodzaj i natura przyczyn wywołujących zagrożenie	• przyczyny zależne, spowodowane mniej lub bardziej celowym i świadomym oddziaływaniem człowieka i jego wytworów technicznych, społecznych i cywilizacyjnych, • przyczyny losowe, niezależne od czynników, na które przy obecnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego nie można racjonalnie i celowościowo oddziaływać, • przyczyny o mieszanym charakterze (losowo-celowościowe), których źródła wystąpienia są mniej lub bardziej rozpoznane i poddające się w różnym stopniu oddziaływaniom sterowniczym człowieka, • przyczyny przyrodnicze, ekologiczne i kosmiczne, na które człowiek nigdy nie będzie miał jakiegokolwiek wpływu czy innych możliwości oddziaływania.
7.	Zasięg przestrzennego oddziaływania zagrożeń	• zagrożenia miejscowe i lokalne (środowiskowe), • zagrożenia regionalne (często przyrodnicze), • zagrożenia państwowe (narodowe, etniczne), • zagrożenia międzynarodowe (trans graniczne), • zagrożenia globalne (światowe).
8.	Możliwości antycypowania rezultatów (zasięg, intensywność i szkodliwość) oraz możliwość zwalczania zagrożeń	• zagrożenia, które kształtują się stopniowo i mogą być prognozowane i racjonalnie kontrolowane oraz redukowane do minimalnego poziomu, gwarantującego względne bezpieczeństwo, • zagrożenia, których obszar działania, skalę intensywności i ewentualne następstwa można dość wiarygodnie antycypować, ale przy obecnym stanie wiedzy brakuje skutecznych mechanizmów i możliwości sterowania nimi, • zagrożenia nie dające się zupełnie przewidzieć czy w jakimkolwiek stopniu prognozować, rozumiane inaczej jako zagrożenia losowe i całkowicie nieuniknione, • zagrożenia spowodowane tzw. siłą wyższą, których nie można ani przewidzieć, ani w jakimkolwiek stopniu prognozować ich skutków i rezultatów, wobec których człowiek pozostaje całkowicie bezsilny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 76 - 82.

Postępując podobnie jak w przypadku omawiania bezpieczeństwa, należy przybliżyć pojęcie zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Otóż pojęcie to ma swoją dynamikę rozwoju, jego zakres zmieniał się począwszy od ujmowania przede

wszystkim militarnego aspektu bezpieczeństwa narodowego aż do niemal równorzędnego traktowania aspektów: militarnego i niemilitarnego. Współcześnie zagrożenie bezpieczeństwa państwa S. Dworecki⁶² definiuje jako *splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych – w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp.*

Ciekawą definicję zagrożenia państwa przedstawia R. H. Ullman⁶³ stwierdzając, iż jest to *działanie lub sekwencja zdarzeń, która drastycznie i w relatywnie krótkim czasie grozi degradacją jakości życia mieszkańców państwa lub grozi znacznym zawężeniem zakresu decyzji politycznych dostępnych dla rządu tego państwa lub dla prywatnych, pozarządowych podmiotów wewnątrz państwa.*

Nieco inaczej postrzega zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego J. Stańczyk⁶⁴ stwierdzając, iż jest to *ciąg wydarzeń, które zagrażają drastycznie i w stosunkowo krótkim okresie jakości życia mieszkańców danego państwa lub niosą ze sobą istotne zagrożenie ograniczenia możliwości dokonywania wyborów politycznych przez rząd państwa lub prywatne instytucje pozarządowe (osoby prywatne, grupy, korporacje) w ramach danego państwa.*

Zagrożenia bezpieczeństwa państwa mogą pochodzić ze źródeł zewnętrznych, ale i wewnętrznych. Przez zagrożenie zewnętrzne należy rozumieć zagrożenie, w wyniku którego powstaje prawdopodobieństwo utraty lub ograniczenia suwerenności czy też integralności terytorialnej państwa, źródłem tego zagrożenia jest inne państwo (najczęściej ościennie)⁶⁵. Ustawa o ochronie przyrody⁶⁶ postrzega zagrożenie zewnętrzne w zupełnie innym kontekście jako czynnik mogący wywołać niekorzystnie zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, towarów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikających z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka, mający swe źródło poza granicami obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej.

Zagrożenie wewnętrzne przez cytowany słownik⁶⁷ określane jest jako *publiczne i definiowane jako stan w państwie, który uniemożliwia organom władzy utrzymanie ładu*

⁶² S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 61.

⁶³ R. H. Ullman, „Redefining Security”, 1/1983, s.133.

⁶⁴ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1996, s. 24.

⁶⁵ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, op. cit., s. 164.

⁶⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880).

⁶⁷ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, op. cit., s. 164.

*i porządku publicznego oraz zachowanie życia i mienia ludności, a także korzystanie z praw i swobód obywatelskich zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa*⁶⁸. Z kolei ustawa o ochronie przyrody⁶⁹ postrzega zagrożenie wewnętrzne jako czynnik mogący wywołać niekorzystnie zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, towarów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikających z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka w granicach obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej.

Przedstawione definicje zagrożeń bezpieczeństwa państwa pozwalają na dokonanie próby ich klasyfikacji. Taka typologia (tab. 1.6) jest przydatna chociażby w procesie podejmowania działań minimalizujących zagrożenia. Oczywiście, podobnie jak w przypadku bezpieczeństwa tak i zagrożeń, występuje duża zmienność ich rodzajów i wiedzy na określonym etapie rozwoju. Ciągłe rodzą się nowe zagrożenia, dotychczas nieznane i z tego powodu oraz z oczywistego w takim przypadku zaskoczenia i często dużej siły destrukcji, są szczególnie groźne. Z tych względów przedstawiona typologia w tabeli 1.5. może być zarówno niepełna w tej chwili, jak i wymagająca ciągłego uzupełniania w czasie.

Zestawienie najczęstszych źródeł bezpieczeństwa państwa przedstawił J. Wojnarowski⁷⁰ zaliczając do nich:

- zróżnicowany cywilizacyjny rozwój państw świata, w tym głównie w dziedzinach technicznych, gospodarczych, społecznych i politycznych – wynika to z różnic zasobności państw;
- kształtowanie się regionów kulturowych, w tym wyznaniowych, narodowościowych i cywilizacyjnych;
- konkurencję w zdobywaniu rynków zbytu, zasobów energetycznych i taniej siły wytwórczej;
- rywalizację państw o panowanie nad innymi (blokami państw);
- niekontrolowany rozwój demograficzny narodów w stałych granicach państw;
- nasilenie się klęsk żywiołowych w wyniku „efektu cieplarnianego” oraz towarzyszących rozwojowi coraz bardziej ryzykownych systemów cywilizacyjnych;

⁶⁸ *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, opracowanie zespołowe, AON, Warszawa 1992-1994, s. 52.

⁶⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, op. cit.

⁷⁰ J. Wojnarowski, *Kryzysy konsekwencją zagrożeń cywilizacyjnych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007, s. 310.

Tabela 1.6. Podział zagrożeń bezpieczeństwa państwa

LP.	KRYTERIUM PODZIAŁU	RODZAJE ZAGROŻEŃ
1.	Podmiotowe	• polityczne, • militarne, niemilitarne, • ekonomiczne, • społeczne, • ekologiczne.
2.	Skutki zagrożeń	• fizyczne, • psychiczne.
3.	Źródła zagrożeń	• naturalne, • techniczne, • ustrojowe, • demograficzne, • ideologiczne, • gospodarcze, • edukacyjne, • kulturowe, • terrorystyczne, • inne.
4.	Miejsce zagrożeń	• wewnętrzne, • zewnętrzne.
5.	Środowisko	• przyrodnicze, • społeczne, • polityczne, • gospodarcze, • naukowo-techniczne.
6.	Zasięg zagrożenia	• globalne, • kontynentalne, • regionalne, • subregionalne, • lokalne.
7.	Charakter stosunków społecznych	• konfliktowe, • niekonfliktowe.
8.	Skala zagrożenia	• światowe, • międzynarodowe, • państwa, • jednostki administracyjnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, op. cit., s. 430.

- skażenie środowiska naturalnego powodujące zmniejszenie życiodajnych zasobów dla ludzi, flory i fauny;
- trudny do ograniczenia rozwój systemów masowego niszczenia, w tym broni chemicznej, bakteriologicznej i termojądrowej;
- powstawanie nowych chorób cywilizacyjnych powodujących możliwość wystąpienia epidemii;
- przestępczość zorganizowaną i pospolitą, w tym także wzrastającą agresję wśród młodzieży, a nawet dzieci;
- produkcję i handel narkotykami, przemysł materiałów rozszczepialnych oraz migracje ludności i terroryzm.

Wydaje się, że przedstawioną listę głównych współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, należałoby uzupełnić o coraz bardziej ujawniające się zagrożenia wynikające z wysoce prawdopodobnych, paraliżujących państwo ataków w cyberprzestrzeni. Przykłady takich włamań, przy pomocy narzędzi hakerskich, nawet do tak prestiżowych instytucji jak ONZ, czy Pentagon miały miejsce i praktycznie są możliwe w stosunku do najbardziej newralgicznych systemów informacyjnych każdego państwa. Przykładem są również odnotowane w 2012 r. ataki hackerów w Polsce na strony internetowe Sejmu, Premiera, MSZ, ABW, BBN.

*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*⁷¹ upatruje potrzebę stawiania czoła wyzwaniom stanowiącym o zagrożeniach państwa wyróżniając następujące sfery:

- Zmiany demograficzne w Polsce, a szczególnie charakter i skala migracji z Polski oraz malejący przyrost naturalny i w konsekwencji starzejące się społeczeństwo. Może to doprowadzić do załamania systemu emerytalnego. Ten malejący poziom zastępowalności pokoleń może spowodować potrzebę przyjmowania znacznej ilości imigrantów. Różnice w poziomie życia obywateli oraz dystans między poszczególnymi regionami Polski, mogą doprowadzić do napięć i stać się przyczyną zmniejszenia spójności społeczeństwa. Także pogłębiające się dysproporcje w poziomie życia między państwami Unii Europejskiej a innymi obszarami świata, jak również niestabilna sytuacja polityczna i konflikty zbrojne, mogą stać się przyczyną masowych ruchów migracyjnych. Ta często nielegalna migracja, szczególnie realizowana w zorganizowanych formach, może być źródłem zagrożenia dla Polski.

⁷¹ Zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2007, pkt. 2.2.

- Stan infrastruktury, a szczególnie stworzenie sieci transportowej, telekomunikacyjnej i sieci służącej do przesyłu i magazynowania nośników energii. Wyzwaniem jest także zwiększenie sprawności struktur administracyjnych w celu optymalnego wykorzystania możliwości rozwojowych wynikających z uczestnictwa w strukturach międzynarodowych.
- Uzależnienie polskiej gospodarki od dostaw surowców energetycznych (ropa naftowa i gaz ziemny) z jednego źródła. Niezbędna jest dywersyfikacja dostaw oraz zwiększanie zdolności kraju do reagowania na niekorzystne zmiany rynkowe.
- Potencjalnym zagrożeniem dla Polski byłoby załamanie procesu integracji oraz niezdolności UE do kreowania wspólnej polityki.
- Niekorzystnym zjawiskiem dla Polski byłoby umocnienie porządków autorytarnych na kontynencie oraz nasilanie się postaw konfrontacyjnych (Naddniestrze, Kaukaz, Bałkany).
- Zagrożeniem dla Europy, w tym dla Polski, jest zorganizowany terroryzm międzynarodowy. Polska musi liczyć się z możliwością działań skierowanych przeciwko niej w związku z udziałem w kampanii antyterrorystycznej. Szczególnym zagrożeniem dla polskich podmiotów realizujących zadania poza granicami państwa, są działania zbrojne prowadzone przez ugrupowania terrorystyczne w obszarze odpowiedzialności Polskich Kontyngentów Wojskowych.
- Obecny poziom zintegrowania światowego życia ekonomicznego oraz rynków finansowych powoduje, że gwałtowne zmiany i kryzysy zachodzące w otoczeniu Polski mogą oddziaływać negatywnie na stabilność, konkurencyjność i możliwości rozwojowe polskiej gospodarki, a tym samym i bezpieczeństwa państwa.
- Zagrożeniem dla Polski jest zorganizowana przestępczość międzynarodowa. Wynika to z tranzytowego położenia Polski oraz charakteru i sposobu działania międzynarodowych grup przestępczych. Zniesienie kontroli granicznej na odcinkach wewnętrznej granicy UE (Układ z Schengen), może skutkować zniesieniem barier dla osób poszukiwanych, utrudnieniem przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, a także ułatwieniem wwozu na terytorium Polski odpadów zanieczyszczających środowisko, substancji odurzających z państw UE, w których dozwolone jest ich posiadanie czy też nielegalnym wywozem z Polski dóbr kultury.

- Zagrożeniem może być oddziaływanie w cyberprzestrzeni, skierowane w systemy i sieci teleinformatyczne infrastruktury krytycznej. Skutkiem takich działań mogą być zarówno straty materialne, jak i sparaliżowanie istotnych sfer życia publicznego⁷².
- Niewłaściwe wykorzystanie postępu technicznego i technologicznego oraz naruszenie równowagi pomiędzy przestrzenią cywilizacyjną a przyrodniczą może skutkować zagrożeniami o charakterze ekologicznym. Zagrożenia te mogą występować w związku z potencjalnymi awariami przestarzałych elektrowni atomowych, handel materiałami rozszczepialnymi, ze składowaniem i transportem materiałów radioaktywnych, substancji chemicznych i odpadów organicznych, z awariami rurociągów transportujących ropę naftową i paliwa.

Z przedstawionego zestawienia wynika, że bezpieczeństwo Polski zależy w swej istocie od zdolności państwa w zakresie przeciwdziałania wyzwaniom, które znacząco wykraczają poza tradycyjnie rozumiane zagrożenia bezpieczeństwa. Wyzwania te są konsekwencją sprzężonych ze sobą procesów politycznych, ekonomiczno – społecznych, demograficznych i ekologicznych o zasięgu globalnym.

Ciągłe poszerzanie treści pojęcia bezpieczeństwa powoduje, że jego uzyskanie i utrzymanie daleko wykracza poza problematykę militarną. Jak zauważa J. Grzebielucha⁷³, nastąpiło wyraźne zmniejszenie roli czynnika wojskowego we współczesnej Europie. Coraz ważniejszą rolę już odgrywają i będą odgrywać nowe, pozamilitarne zagrożenia i aspekty bezpieczeństwa. Wśród nich wymienić należy zwłaszcza następujące:

- problemy nacjonalizmu i konfliktów na tle etnicznym;
- migracje międzynarodowe, a zwłaszcza niekontrolowane;
- niekontrolowany eksport materiałów i urządzeń technologii nuklearnych;
- zagrożenia ekologiczne;
- zagrożenia wynikające z otwartości granic (handel narkotykami, niekontrolowany handel bronią itp.).

⁷² Przykładem takiego oddziaływania w cyberprzestrzeni jest witryna internetowa WikiLeaks umożliwiająca publikowanie w sposób anonimowy tajnych dokumentów rządowych i korporacyjnych zdobywanych przez hakerów. Sposób ich działania uniemożliwia wyśledzenie skąd pochodzą wpisy, w związku z czym ich autorzy nie ponoszą ryzyka związanego z ujawnianiem takich informacji. W serwisie opublikowano w lipcu 2010 r. około 77 tys. wojskowych dokumentów dotyczących wojny w Afganistanie. W październiku opublikowano około 400 tys. dokumentów o wojnie w Iraku, a w listopadzie 2010 r. rozpoczęła się publikacja około 2,5 mln amerykańskich dokumentów dyplomatycznych.

⁷³ Zob. J. Grzebielucha, *Bezpieczeństwo Polski a członkostwo w NATO 1989 – 1999*, PWSZ, Piła 2008, s. 108.

Współcześnie obserwuje się stałe zacieranie granic pomiędzy środowiskiem międzynarodowym a procesami dokonującymi się wewnątrz państw. Postępująca internacjonalizacja życia społecznego pogłębia współzależności występujące między sferą zewnętrzną i wewnętrzną bezpieczeństwa. Coraz większy wpływ na stan bezpieczeństwa wywierają takie czynniki, jak: forma rządów, sprawność systemu gospodarczego, sytuacja na krajowym rynku pracy, sposób traktowania mniejszości etnicznych, status cudzoziemców, jakość stosowanych technologii, skuteczność zwalczania zorganizowanej przestępczości (w tym terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i bronią).

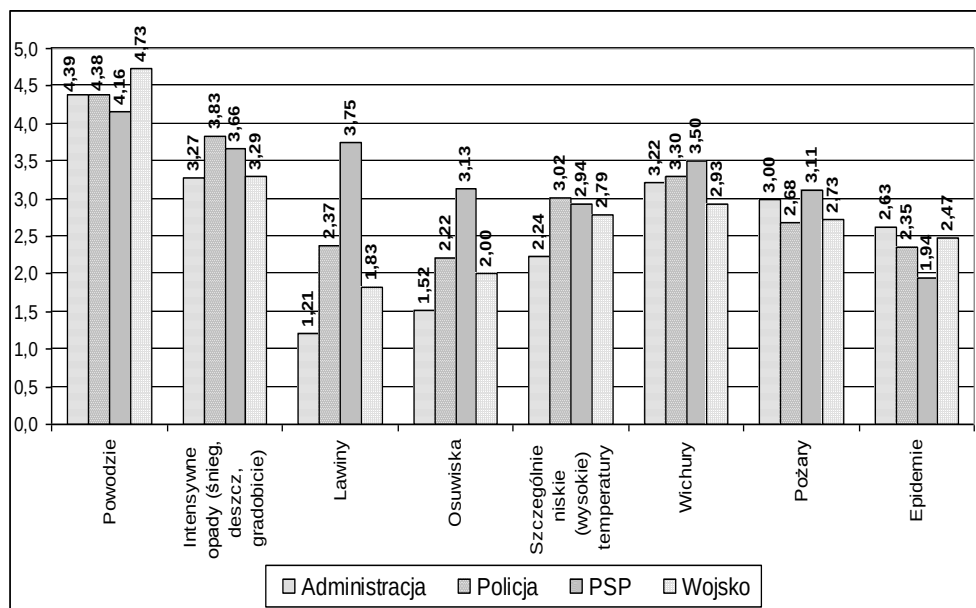
Wydaje się jednak, że bagatelizowanie lub całkowite pomijanie zagrożeń militarnych, szczególnie w warunkach Polski, kraju granicznego Unii Europejskiej, nie jest słuszne. Chociaż wyraźnie uwidacznia się w świecie tendencja odchodzenia od rozwiązywania konfliktów międzynarodowych za pomocą rozwiązań siłowych, to jednak okresowo, w różnych częściach świata następuje eskalacja napięcia i próby zbrojnych rozstrzygnięć zaistniałych problemów (Czeczenia, Kosowo, Afganistan, Liban, Irak, Gruzja, Korea). Oczywiście zagrożenie militarne jest swoistym, ekstremalnym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i w warunkach Polski, mało prawdopodobnym, ale przecież nie niemożliwym. Źródłem takich zagrożeń militarnych mogą być sprzeczności i konflikty, z których najważniejsze czynniki to⁷⁴: ekonomiczne (napięcia wewnętrzne o charakterze gospodarczym, uzależnienia zewnętrzne, miejsce w podziale pracy), polityczne (wewnętrzne napięcia społeczno-polityczne, podziały etniczne, roszczenia terytorialne, poczucie zagrożenia bezpieczeństwa, działalność opozycji), ekologiczne; ustrojowe; religijne; motywacje historyczne; uprzedzenia rasowe itp.

Państwo powinno dążyć do osiągnięcia akceptowanego przez społeczeństwo poziomu bezpieczeństwa minimalizując wszelkie rozpoznane zagrożenia. Istniejące i potencjalne zagrożenia nie mogą ograniczać rozwoju państwa i zakłócać bytu jego narodu. Dążenie do systematycznego obniżania poziomu zagrożeń i doskonalenia systemu bezpieczeństwa państwa powinno mieć charakter ciągły i być priorytetem realizowanej polityki.

Dokonując oceny źródeł zagrożeń w regionie dolnośląskim, przeprowadzono badania ankietowe ekspertów. Jedno z pytań półotwartych dotyczyło właśnie zagrożeń dla regionu dolnośląskiego z podziałem na zagrożenia przyrodnicze i za-

⁷⁴ Zob. J. Prokopczuk, *Konflikty zbrojne w „trzecim świecie”* [za:] W. Korczyc, *Determinanty współczesnych zagrożeń*, PWSZ w Pile, Piła 2006, s. 17.

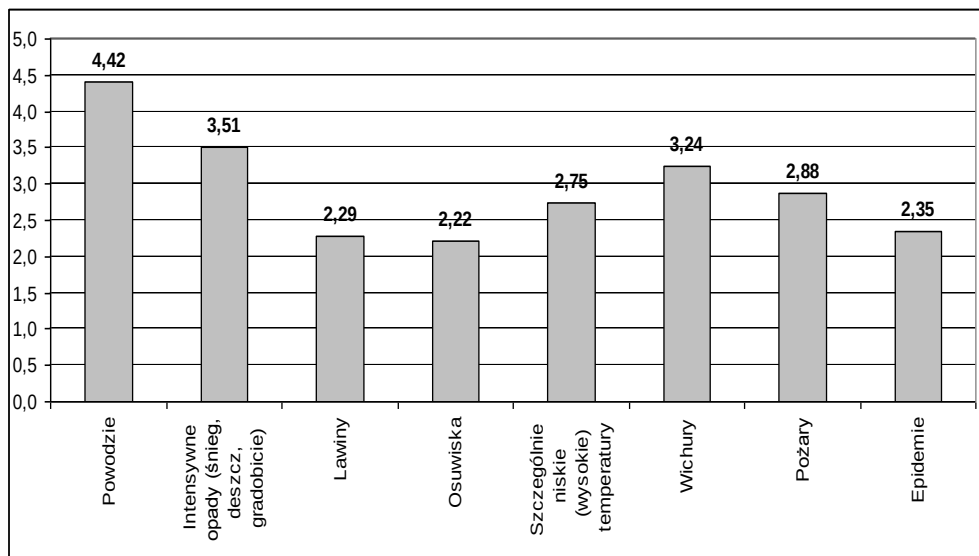
grożenia wynikające z działalności człowieka. Respondenci przypisywali wagi poszczególnym zagrożeniom zgodnie z zamieszczonym objaśnieniem (załącznik 2, pytanie 1A). Badania wykazały, że największe zagrożenia w kategorii zagrożeń przyrodniczych w regionie dolnośląskim, stanowią w kolejności: powódzie, intensywne opady (śniegu, deszczu, gradobicia), wichury, pożary, szczególnie niskie (wysokie) temperatury, lawiny i wreszcie osuwiska⁷⁵. Respondenci dodawali jeszcze takie zagrożenia jak szkody górnicze, tąpnięcia i zapadliska (Wałbrzych), natomiast eksperci z wojska dodawali zatory lodowe i pryszczyce. Przypisane wagi wyszczególnionym zagrożeniom przez ekspertów z poszczególnych służb przedstawia rys. 1.16, natomiast średnie wagi dla poszczególnych zagrożeń – rys. 1.17.



Rys. 1.16. Wagi przypisane przez ekspertów poszczególnych służb zagrożeniom przyrodniczym

Źródło: opracowanie własne.

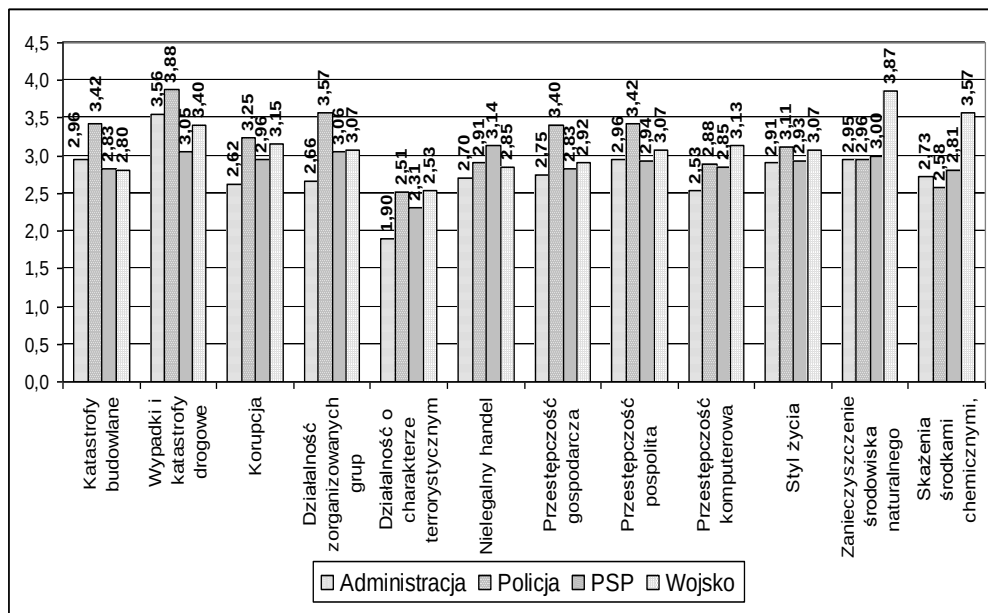
⁷⁵ Przykładowo w Strategii rozwoju powiatu wrocławskiego na lata 2012 – 2020, wskazuje się w pierwszej kolejności na zagrożenia powodziowe. Jest to spowodowane faktem, że przez ten powiat przepływa kilkanaście rzek i strumyków, a główne rzeki to: Odra, Widawa, Oława, Ślęza, Bystrzyca, Strzegomka, Czarna Woda. Zagrożenia powodziowe są bardzo realne w czasie występowania długotrwałych i intensywnych opadów atmosferycznych, szczególnie w okresie maj – sierpień. Co roku dochodzi także do małych podtopień w wyniku powodzi roztopowych. W strategii tej wskazuje się na główne przyczyny miejscowych zagrożeń: gwałtowne opady atmosferyczne, niezachowanie zasad bezpieczeństwa ruchu, nietypowe zachowania się zwierząt, huragany i silne wiatry, pożary i inne przyczyny.



Rys. 1.17. Średnie wagi zagrożeń przyrodniczych

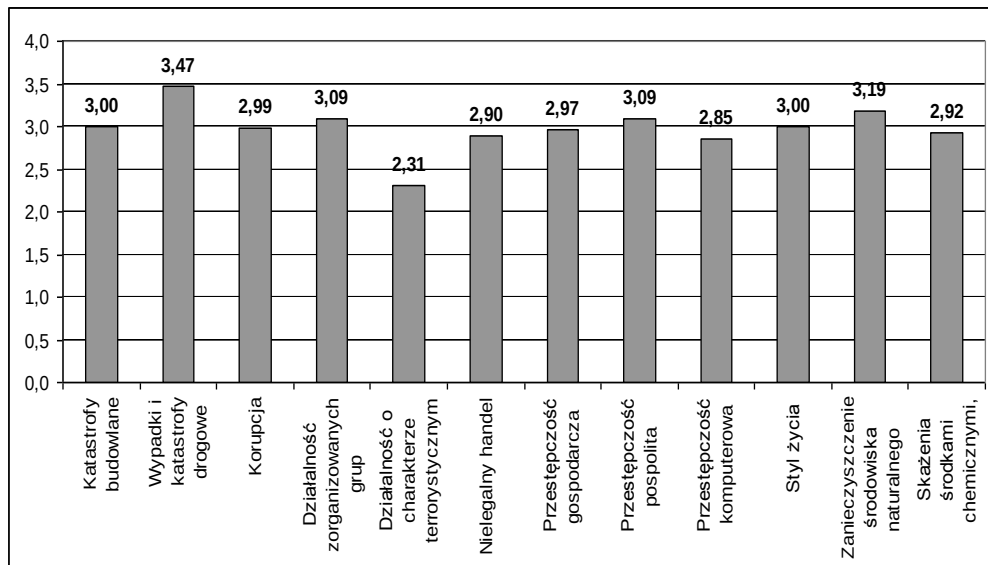
Źródło: opracowanie własne.

Podobne badania grupy ekspertów przeprowadzono w zakresie zagrożeń wynikających z działalności człowieka (załącznik 2, pyt. 1B). Wyniki przypisanych wag przez ekspertów badanych służb, do poszczególnych zagrożeń przedstawia rys. 1.18, natomiast przypisane średnie wagi dla poszczególnych zagrożeń przedstawia rys. 1.19. Uzyskane wyniki pokazują, że eksperci postrzegają zagrożenia cywilizacyjne dla regionu dolnośląskiego w następującej kolejności: wypadki i katastrofy drogowe, zanieczyszczenia środowiska naturalnego (odpady poprodukcyjne, komunalne, dzikie wysypiska śmieci itp.), działalność zorganizowanych grup przestępczych oraz przestępczość pospolita (kradzieże, rozboje, pobicia, gwałty itp.), katastrofy budowlane, styl życia (prostytucja, alkoholizm, narkomania itp.), korupcja, przestępczość gospodarcza (oszustwa, wyłudzenia, zagarnięcie mienia itp.), skażenia środkami chemicznymi, spalinami itp., nielegalny handel (ludźmi, bronią, narkotykami, samochodami), przestępczość komputerowa, i zamyka tę ponurą listę działalność o charakterze terrorystycznym. Dodatkowo respondenci wymieniali takie zagrożenia, jak: degradacja społeczna, strukturalne bezrobocie, dziedziczenie biedy i ubożenie społeczne, pożary lasów w terenach górskich oraz zagrożenia dla osób na szlakach turystycznych.



Rys. 1.18. Wagi przypisane przez ekspertów poszczególnych służb zagrożeniom wynikającym z działalności człowieka

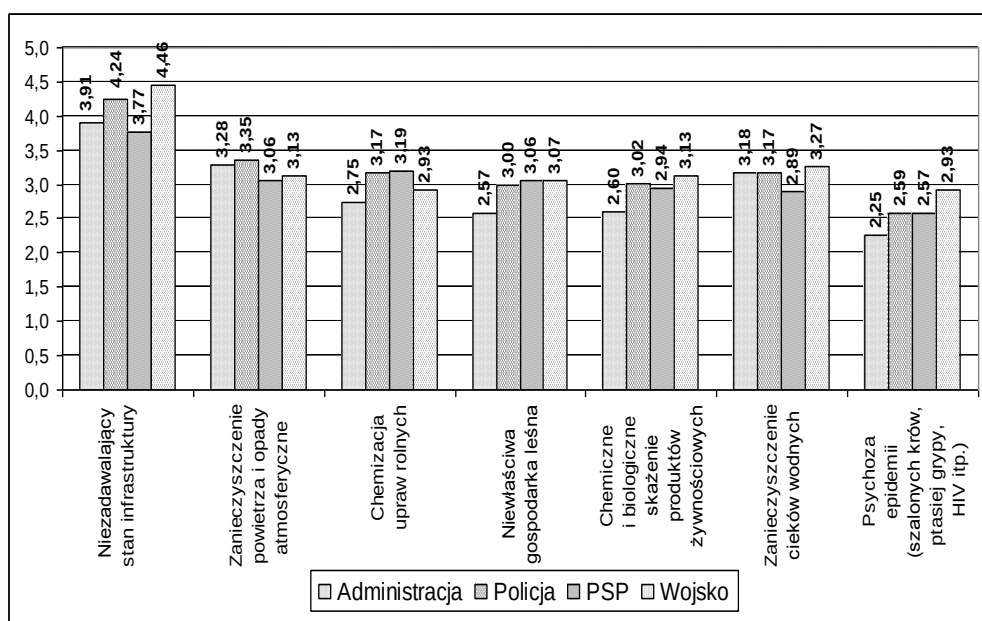
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 1.19. Średnie wagi zagrożeń wynikających z działalności człowieka

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionymi wynikami badań dotyczących znaczenia poszczególnych zagrożeń dla regionu dolnośląskiego, koresponduje kolejny problem odnoszący się do przyczyn powstających zagrożeń. W celu rozpoznania opinii ekspertów w tym zakresie sprecyzowano kolejne półotwarte pytanie ankietowe (załącznik nr 2, pytanie 2), przy czym pytanie 2A dotyczyło przyczyn zagrożeń przyrodniczych, zaś pytanie 2B – przyczyn zagrożeń wynikających z działalności człowieka. Eksperci mieli możliwość przypisania stosownych wag dla każdej z wybranych przyczyn powstających zagrożeń, mieli również możliwość wyartykułowania własnych spostrzeżeń.

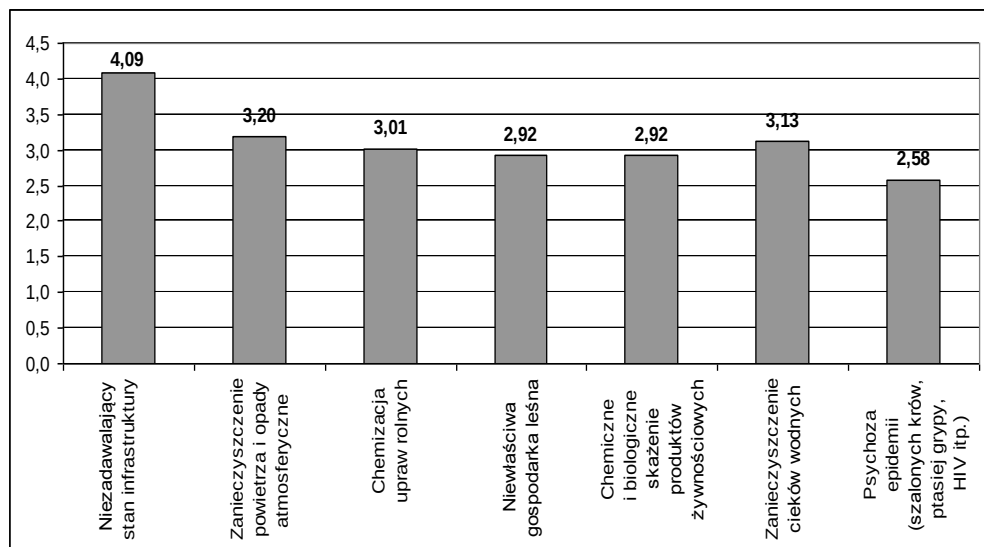


Rys. 1.20. Wagi przypisane przez ekspertów poszczególnych służb przyczynom powstających zagrożeń przyrodniczych

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku przyczyn powstających zagrożeń przyrodniczych uzyskane wyniki zestawiono na rys. 1.20 w zakresie przypisanych wag przez ekspertów poszczególnych służb, a na rys. 1.21 przypisane średnie wagi dla wskazanych przyczyn zagrożeń przyrodniczych. Badania wykazały, że eksperci przypisali wagi porządkując wskazane przyczyny w następującej kolejności: niezadawalający stan infrastruktury, zanieczyszczenie powietrza i opady atmosferyczne, zanieczyszcze-

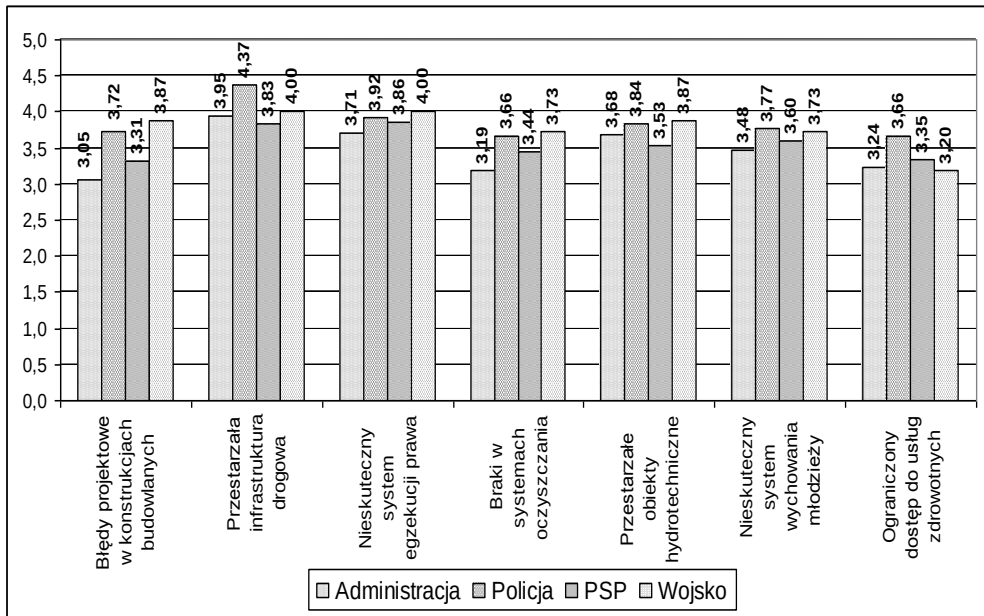
nie cieków wodnych, chemizacja upraw rolnych, chemiczne i biologiczne skażenie produktów żywnościowych oraz niewłaściwa gospodarka leśna, psychoza epidemii (szalonych krów, ptasiej grypy, HIV itp.). Dodatkowo respondenci wymieniali: niekontrolowane zalewanie wyrobisk, hałdy i zwaliska na terenach zabudowanych, likwidacja małej retencji (zbiorników śródpolnych), zanik melioracji pól i regulacji potoków górskich oraz bezmyślna zabudowa i degradacja polderów zalewowych.



Rys. 1.21. Średnie wagi przyczyn zagrożeń przyrodniczych

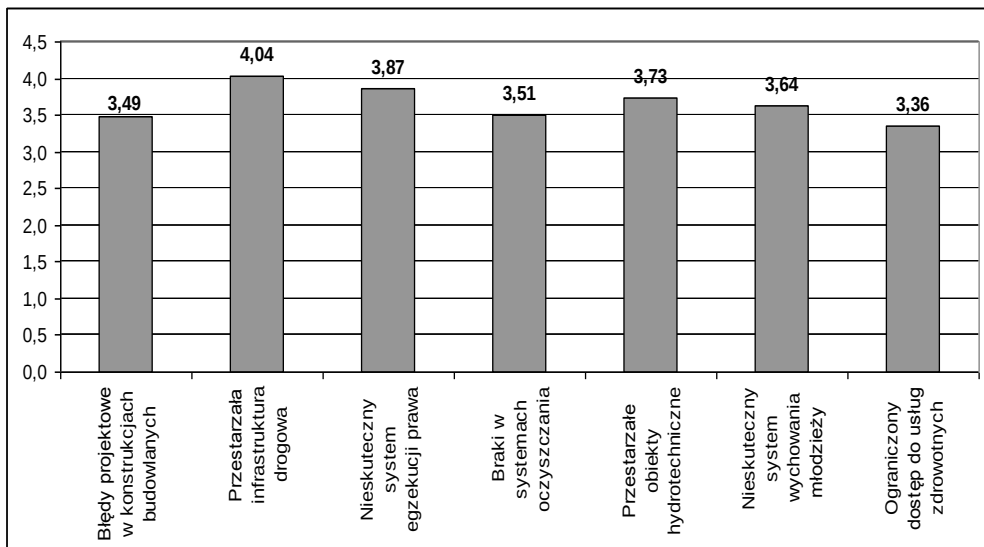
Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań ekspertów w zakresie przyczyn powstawania zagrożeń wynikających z działalności człowieka zestawiono na rys. 1.22 dla poszczególnych służb, a na rys. 1.23 średnie wagi przypisane poszczególnym przyczynom. Badania wykazały, że eksperci uporządkowali według wagi poszczególne przyczyny w kolejności: przestarzała infrastruktura drogowa, nieskuteczny system egzekucji prawa, przestarzałe obiekty hydrotechniczne, nieskuteczny system wychowania młodzieży, braki w systemach oczyszczania, błędy projektowe w konstrukcjach budowlanych oraz ograniczony dostęp do usług zdrowotnych. Dodatkowo eksperci wymieniali: brak kontroli geologicznej zalewanych kopalń, wzrost ilości pojazdów na drogach, nieskuteczny poziom edukacji młodzieży oraz niedoinwestowanie wielu sfer działalności profilaktycznej.



Rys. 1.22. Wagi przypisane przez ekspertów poszczególnych służb przyczynom zagrożeń wynikających z działalności człowieka

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 1.23. Średnie wagi przyczyn zagrożeń wynikających z działalności człowieka

Źródło: opracowanie własne.

1.5. Bezpieczeństwo i porządek publiczny

W wielu obszarach życia obywatele radzą sobie sami w zakresie minimalizacji ryzyka zaistnienia nieprzyjemnej sytuacji, bez angażowania władzy publicznej. Tak się dzieje w przypadku kolizji drogowej, bankructwa własnego mikroprzedsiębiorstwa czy chociażby zakłóceń w relacjach rodzinnych. Jednakże są takie zagrożenia, które będąc obciążonymi wysokim ryzykiem, wykraczają poza możliwości ich redukcji przez jednostkę. W takiej sytuacji do zwalczania zagrożeń, szczególnie tych o wymiarze katastroficznym, niezbędny jest udział władzy publicznej.

Z analizy samego pojęcia „bezpieczeństwo”, z jego bardzo różnego kontekstowego rozumienia wynika, że i pojęcie „bezpieczeństwa publicznego” nie ma i nie może mieć jednego ścisłego znaczenia. Można wyróżnić wiele obszarów bezpieczeństwa publicznego i katalog ten z całą pewnością nie będzie skończony. Wynika to z dynamiki życia społecznego oraz intensywnego rozwoju cywilizacyjnego, w którym pojawiają się nowe stosunki społeczne będące źródłem wielu satysfakcji i pozytywnych emocji, ale jednocześnie niosące nieznane dotychczas zagrożenia dla poszczególnych osób czy też dla całego społeczeństwa. Wraz z tymi zmianami, następuje przetworzenie prawa, dostosowujące przepisy do rzeczywistych, często nowych zagrożeń, a mającego istotny wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa publicznego.

A. Pałka⁷⁶ wyróżnia następujące obszary bezpieczeństwa publicznego: prawne, finansowe, ekologiczne, gospodarcze, energetyczne, konsumenckie, produkcyjno-technologiczne, komunikacyjne (informacyjne, informatyczne), transportowe (przewozowe), infrastrukturalno-przestrzenne, socjalne, zdrowotne, sanitarno-epidemiologiczne, fitosanitarne, pracy, edukacyjno-wychowawczo-kulturowe, sumienia i wyznania oraz myślenia, prywatności (w tym wizerunku i danych osobowych), własności (w tym przemysłowej i intelektualnej).

Nieco inaczej ujmując bezpieczeństwo publiczne J. Zaborowski⁷⁷ traktując je jako stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody – wywołane na przykład zachowaniem ludzi, działaniem sił natury, techniki – naturalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie

⁷⁶ A. Pakuła, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kowowski (red.) *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 31.

⁷⁷ J. Zaborowski, *Administracyjno prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”*. ASW, Zeszyty Naukowe ASW 41/1985.

życia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa.

Ogólną definicję bezpieczeństwa publicznego zarysował W. Gromski już we wstępie książki *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*⁷⁸ stwierdzając, że jest to taki stan, w którym obywatelom, jak też innym podmiotom, w tym organom państwa i instytucjom publicznym, nie zagraża żadne niebezpieczeństwo (szkody, uszczerbek czy inny stan negatywny). Zachowanie tak rozumianego bezpieczeństwa publicznego polega na utrzymaniu nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego i podstawowych urządzeń państwa, a ponadto wspólnych dóbr, jak na przykład publicznych urządzeń do zaopatrzenia w wodę.

Ciekawą charakterystykę pojęcia „bezpieczeństwo publiczne”, łącznie z naświetleniem historycznych uwarunkowań, dla potrzeb organów państwowych i na gruncie przepisów ustawy o Policji, przedstawił A. Misiuk⁷⁹. Wcześniej jednak zdefiniował bezpieczeństwo ludzi jako stan braku zagrożenia dla jakiegokolwiek dobra⁸⁰ prawnego człowieka, który umożliwia normalne funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie, a w szczególności zachowanie życia, zdrowia, mienia, swobodę korzystania z wszelkich przysługujących jednostce praw podmiotowych. Stan ten jest zagwarantowany Konstytucją RP i innymi przepisami prawa, a nad jego utrzymaniem i zachowaniem czuwają organy państwowe wyposażone we właściwe kompetencje. W dalszej części Autor ten podkreśla, że pojęcie bezpieczeństwa publicznego jest określeniem bliskim treściowo, lecz o znacznie szerszym i ogólniejszym zakresie⁸¹. Stąd definiuje bezpieczeństwo publiczne jako stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój.

⁷⁸ A. Chajbowicz, T. Kocowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 13.

⁷⁹ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 12-17.

⁸⁰ Przez „dobre” należy rozumieć zarówno życie, zdrowie, szczęście jak i posiadane mienie, a także wartości niematerialne jak np.: wolność, nietykalność, nienaruszalność miru domowego, tajemnicę korespondencji oraz inne cnione przez człowieka wartości.

⁸¹ Należy podkreślić, że bezpieczeństwo publiczne jest szerszym pojęciem od porządku publicznego, tak jak samo bezpieczeństwo odnosi się do wszelkich (zidentyfikowanych i nieznanymi) stanów zagrożenia. Bezpieczeństwo publiczne oznacza brak zagrożeń w życiu obywateli. Swoim zakresem obejmuje bezpieczeństwo komunikacyjne (ruch lądowy, wodny, powietrzny), bezpieczeństwo przed klęskami żywiołowymi, katastrofami cywilizacyjnymi, brak zagrożeń przestępczych od innego człowieka itp.

Podobnie postrzegają bezpieczeństwo publiczne E Ura, S. Pieprzny, T. Pano, uznając, iż jest to całokształt rozwiązań prawnych organizacyjnych i technicznych, pozostających w dyspozycji państwa, które służą zapewnieniu jego bezpieczeństwa, trwałości i warunków rozwoju ustroju, ochronie zasad konstytucyjnych ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania prawa, w tym praw obywatelskich i zasad współżycia społecznego oraz ochronie stosunków regulowanych normami moralnymi i zwyczajowymi⁸².

Bezpieczeństwo publiczne może być postrzegane jako pewien stan (np. bez zagrożeń, nienaruszalności dóbr materialnych i niematerialnych, poczucia braku zagrożeń) lub też jako proces prewencji, redukcji zagrożeń i szybkiej oraz skutecznej reakcji na wszelkie naruszenia tego bezpieczeństwa. Analiza tych i innych definicji bezpieczeństwa publicznego prowadzi także do wniosku, że podmiotem ochrony tego bezpieczeństwa jest zawsze państwo, społeczeństwo i poszczególne jego jednostki, natomiast przedmiotem: różnorodne urządzenia infrastruktury, mienie społeczne, dobra materialne i niematerialne obywateli.

Z przedstawionego opisu pojęcia bezpieczeństwa publicznego wynika, że jest ono bardzo rozległe, dotyczy istoty funkcjonowania społeczeństwa i państwa, a ochrona bezpieczeństwa publicznego jest bardzo ważnym i podstawowym zadaniem publicznym związanym z zakresem władzy państwa. Z przedstawionych definicji bezpieczeństwa publicznego wynika ponadto, iż jest ono jednym z podsystemów szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa państwa i jego najistotniejszym celem. Z zaistnieniem bezpieczeństwa publicznego wiąże się:

- brak zagrożeń w przestrzeni publicznej⁸³ dla swobodnego i niezakłóconego funkcjonowania poszczególnych obywateli, jak i całego społeczeństwa;
- brak źródeł zakłóceń (zagrożeń) pochodzących z jakichkolwiek źródeł wewnętrznych dla funkcjonowania państwa i jego instytucji w sprawnej realizacji ich podstawowych funkcji;
- zapewnienie bezpośredniej ochrony określonym dobrom (życiu, zdrowiu, mieniu, godności, wolności, dziedzictwu kulturowemu, ale także korzystaniu

⁸² E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego, Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 173.

⁸³ Przez przestrzeń publiczną należy rozumieć publiczność miejsca (w sensie fizycznym) oraz publiczność (powszechność i nieodpłatność) dostępności tego miejsca, w której może znaleźć się każda jednostka społeczna zaspokajając swoje potrzeby swobodnego funkcjonowania oraz rozwoju i poprawy jakości życia (ulica, sala teatralna, stadion, sala kinowa, dworzec itp.).

z praw i swobód, porządku prawnego i podstawowych urządzeń państwa itp.);

- przestrzeganie przez obywateli zasad współżycia i norm prawnych określonych przez państwo.

Rozpatrując problematykę bezpieczeństwa publicznego warto odnotować, że formalną gwarancją jego utrzymania są normy prawne, zaś instytucjonalną – kompetentne organy państwa. Samo pojęcie bezpieczeństwa publicznego należy kojarzyć z szeroko rozumianym bezpieczeństwem wszystkich obywateli jak i bezpieczeństwem pojedynczego człowieka, jego życia, zdrowia, mienia oraz różnych form aktywności społecznej w państwie, różnych organizacji społecznych, prawnych oraz instytucji publicznych.

Łącznie z „bezpieczeństwem publicznym” rozpatrywane jest pojęcie „porządku publicznego”, które wymaga oddzielnego zdefiniowania. S. Pieprzny⁸⁴ ujmuje go jako pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (normy moralne, zasady współżycia międzyludzkiego) akceptowane i stosowane przez większość, zapewniając prawidłowe współistnienie i rozwój pojedynczych ludzi i ich zbiorowości przy aktywnym udziale podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Porządek publiczny ma zapewnić normalny rozwój życia społecznego i zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących zachowania się w miejscach publicznych, czystości urządzeń użyteczności publicznej, przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, ewidencji ludności itp. Na co dzień porządek publiczny przejawia się w przestrzeganiu norm prawnych, moralnych, obyczajowych i religijnych przez osoby fizyczne i inne podmioty, a skutkiem jego przestrzegania jest harmonizacja życia poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich.

Porządek publiczny powinien umożliwiać niezakłócony rozwój funkcjonowania społeczeństwa. Pojęcie to jest związane z potrzebą przestrzegania określonego porządku prawnego i pozaprawnego w państwie. Na porządek publiczny składają się nie tylko normy prawne, ale i społeczne, zasady etyczne, moralne, religijne itp.

Powyższy opis nie wyczerpuje oczywiście całego problemu definicyjnego ujęcia porządku publicznego. Przedstawiając w dużym skrócie niektóre definicje, któ-

⁸⁴ Zob. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 134-147.

rych przegląd można znaleźć, np. w opracowaniu A. Chajbowicza⁸⁵, łatwo dostrzec różnorodność podejść teoretyków i badaczy zajmujących się problemami bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przykładowo - porządek publiczny to:

- całokształt stosunków społecznych mających na celu powszechny dobrobyt, niwelowanie niesprawiedliwości i nierówności w życiu społeczno-ekonomicznym oraz tworzenie możliwości gospodarczego i kulturalnego rozwoju społeczeństwa⁸⁶;
- system urządzeń prawno-publicznych i stosunków społecznych, którego celem jest ochrona takich wartości jak życie, zdrowie, mienie, zapewnienie normalnej działalności instytucji, zakładów i przedsiębiorstw oraz usuwanie różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa i jednostki⁸⁷;
- zespół norm (nie tylko prawnych), których przestrzeganie warunkuje normalne współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej⁸⁸;
- stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany przez zespół norm prawnych i pozaprawnych, których postrzeganie warunkuje normalne współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej, w określonym miejscu i czasie⁸⁹;
- dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego, oraz taką organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez nie podzielanych⁹⁰;
- zapewnienie właściwego stanu urządzeń sanitarnych, urządzeń użyteczności publicznej, utrzymanie porządku na drogach, przestrzeganie przepisów melunkowych, stosowanie się do nakazów i zakazów organów spraw wewnętrznych i innych organów państwowych, przestrzeganie przepisów budowlanych, leśnych, łowieckich, zwalczanie alkoholizmu i narkomanii, zwalczanie skutków klęsk żywiołowych i epidemii, przestrzeganie przepisów o ak-

⁸⁵ Zob. A. Chajbowicz, *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 43 – 47.

⁸⁶ S. Bolesta, *Prawno-administracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 15.

⁸⁷ S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawnicze*” 1/1983, s. 236.

⁸⁸ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 67.

⁸⁹ J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 12.

⁹⁰ W. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998, s. 50.

tach stanu cywilnego, znaków granicznych, przestrzeganie określonej dyscypliny społecznej⁹¹;

- prawnie uporządkowany stan rzeczy, który może być zakłócony przez pojedyncze osoby lub grupy osób. Zakłócenie porządku w sytuacjach groźniejszych, o większych rozmiarach, może nosić znamiona niebezpieczeństwa powszechnego⁹².

Analizując definicję, chociażby te przedstawione powyżej, można dojść do wniosku, że porządek publiczny oznacza faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowanych przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie. Porządek publiczny posiada następujące atrybuty:

- wymóg i potrzeba zachowania ludzi zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi i zwyczajowymi⁹³ (religijne, moralne, obyczajowe);
- obejmuje stosunki społeczne uregulowane przez system prawny i inne akceptowane społecznie normy zapewniając harmonijność w życiu wspólnoty;
- dotyczy stosunków społecznych zachodzących w przestrzeni publicznej;
- dotyczy także stosunków powstających w miejscach niepublicznych jeżeli powodują one zakłócenia w ładzie przestrzeni publicznej;
- jest związany z eliminacją sprzeczności, chaosu, konfliktów w przestrzeni publicznej oraz z budowaniem pozytywnych więzi społecznych⁹⁴;
- zapewnia ład, spokój publiczny oraz niezakłócone współżycie ludzi w społeczeństwie.

R. Jakubczak⁹⁵ słusznie stwierdza, iż mimo znaczącego dorobku i licznych publikacji, teoria bezpieczeństwa i porządku publicznego nie dysponuje wypracowa-

⁹¹ Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004, s. 385.

⁹² S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] S. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo – gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 101.

⁹³ Normy zwyczajowe (nieprawne) jest to kategoria norm społecznych, których naruszenie mogłoby doprowadzić do dyskryminacji lub zachwiania równowagi życia społecznego części obywateli. Naruszenie norm zwyczajowych (podobnie jak prawnych) jest zakłóceniem porządku publicznego.

⁹⁴ W socjologii termin używany na oznaczenie systemu stosunków, instytucji i środków kontroli społecznej skupiających jednostki w grupy i zbiorowości zdolne do funkcjonowania jako całości mniej lub bardziej samodzielne; wyróżnia się np. więź rodzinną, terytorialną, produkcyjną, narodową, koleżeńską; istotnym elementem więzi społecznych jest dzielenie przez jej członków wspólnych wartości kulturowych, których akceptacja i realizacja reguluje ich zachowania wpływając na trwałość grupy; teorie socjologiczne w różnym stopniu wartościują więzi społeczne - np. teorie konserwatywne podkreślają podstawową rolę więzi rodzinnej, a marksizm - więzi produkcyjnej (<http://encyklopedia.interia.pl/>, 1.01.2011).

⁹⁵ Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, op. cit., s. 351.

nym i powszechnie akceptowanym przez znawców problemu – aparatem pojęciowym. W ogólnym ujęciu zwykle przyjmuje się, że bezpieczeństwo i porządek publiczny to stan zapewniający ochronę życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami oraz ochronę zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajowymi. Strukturę przedmiotową stanowią wszystkie instytucje, których działanie w szerszym lub węższym zakresie ukierunkowane jest na zapewnienie ochrony osób i dóbr (szeroko rozumianych) przed bezprawnym działaniem innych osób. W świetle obowiązującego prawa podmiotami bezpieczeństwa i porządku publicznego są zarówno policja, straże gminne, straż graniczna, żandarmeria wojskowa, jak i tzw. policje administracyjne - straże i inspekcje, którym przypisano uprawnienia kontrolne i egzekucyjne. Instytucje te, oraz właściwe normy prawne, stanowią formalną gwarancję utrzymania oczekiwanego stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” nie są tożsame (rys. 1.24). Jak słusznie zauważa A. Misiuk⁹⁶ istnieje pewna płaszczyzna, na której terminy te nakładają się na siebie, często bowiem utrzymanie porządku publicznego będzie warunkowało zarazem zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, zwłaszcza w sytuacji, kiedy utrzymanie porządku publicznego jest związane z podjęciem określonych działań przez człowieka⁹⁷. Natomiast tam, gdzie występują żywioły przyrody, gdzie stan zagrożenia bezpieczeństwa powstaje niezależnie od woli człowieka, taka współzależność może nie występować. Z tych względów obowiązujące przepisy prawne traktują obydwie te kategorie jako samodzielne instytucje. Nie mniej jednak należy zauważyć, że pojęcia te wspólnie wypełniają ważną część przestrzeni życia społecznego, którym jest harmonijne funkcjonowanie społeczeństwa i instytucji w państwie, i dlatego ich jednoczesne używanie jest zasadne, a nawet konieczne. Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny mają wspólny cel, który można najogólniej zarysować: ochrona dobra wspólnego⁹⁸.

⁹⁶ Zob. A. Misiuk, op. cit., s. 18-19.

⁹⁷ Na przykład, brak utrzymania w należytym stanie infrastruktury drogowej narusza porządek publiczny, ale jednocześnie jest silną przesłanką do zagrożeń publicznych.

⁹⁸ Dobro wspólne nie jest zwykłą sumą korzyści poszczególnych osób, ale wymaga właściwej oceny i oparcia o sprawiedliwą hierarchię wartości i właściwe zrozumienie godności i praw osoby. Największym zagrożeniem dla dobra wspólnego są dzisiaj różne postacie egoizmu; zarówno grupowego, jak i indywidualnego (Jan Paweł II).

Encyklopedia PWN definiuje dobro wspólne jako wartość zbiorową osiąganą przez wspólnoty ludzkie w związku z rozwijaniem naturalnych możliwości ich członków, zaspokajaniem ich indywidualnych interesów lub respektowaniem posiadanych przez nich uprawnień jednostkowych przy jednoczesnej dbałości o zbliżanie całej wspólnoty ku właściwym jej celom



Rys. 1.24. Relacje pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”

Źródło: opracowanie własne.

Różnice te zaakcentował inaczej J. Widacki⁹⁹ definiując bezpieczeństwo publiczne jako na ogół rozumiany stan, w którym nie są popełniane przestępstwa¹⁰⁰, a przez porządek publiczny jako stan, w którym nie są popełniane wykroczenia¹⁰¹. Taka definicja, aczkolwiek prosta i nie pozbawiona braku precyzji, to jednak pozwala na inną perspektywę postrzegania różnic pomiędzy tymi kategoriami oraz pozwala bliżej zrozumieć zakresy tych trudnych do jednoznacznego zdefiniowania pojęć.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny są dobrami, które podlegają ochronie prawnej i nie mogą być reglamentowane. Jest to usługa publiczna, której odbiorcami jest całe społeczeństwo, każdy obywatel przebywający na ogólnodostępnym

⁹⁹ J. Widacki, *Konieczny drugi etap reformy policji*, [w:] J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel - bezpieczne państwo*, KUL, Lublin 1998, s. 167.

¹⁰⁰ Prawo karne określa, iż przestępstwo jest to czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę. Przestępstwo jest zbrodnią albo występkiem. Zbrodnią jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą. Występkiem jest czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc. Zbrodnię można popełnić tylko umyślnie; występki można popełnić także nieumyślnie, jeżeli ustawa tak stanowi. (Zob. <http://karne.pl/przestepstwo.html>; 28.12.2010).

¹⁰¹ Wykroczenie jest to czyn społecznie szkodliwy zagrożony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia karą aresztu od 5 do 30 dni, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 zł albo nagany. Odpowiedzialność za wykroczenia jest mniej surowa niż za przestępstwa. Główny powód dla którego ustawodawca łagodniej traktuje sprawców wykroczeń to niższy stopień społecznej szkodliwości tych czynów. Wynika to przede wszystkim stąd, że wykroczenia na ogół naruszają dobra o mniejszej wartości niż wartość dóbr w które godzą przestępstwa i czynią mniejsze szkody. (Zob. <http://www.guardia.pl/> oraz <http://karne.pl/wykroczenie.html>; 28.12.2010).

terenie. Nikt nie może być wykluczony z korzystania z bezpieczeństwa i porządku publicznego, wszak jest ono dobrem wspólnym o charakterze podstawowym. Wyrazem dobra wspólnego jest zasięg ochrony interesu publicznego. Im więcej adresatów ma ta ochrona, tym dobro wspólne jest powszechniejsze. Być może najwięcej adresatów ma sformułowanie konstytucyjne artykułu pierwszego¹⁰², w którym podkreślono publiczność tego dobra. Określone dobro wspólne nie musi dotyczyć jednocześnie wszystkich obywateli, ale też nie może być dzielone i nie może działać wybiórczo¹⁰³.

Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego podlega dynamicznym zmianom zgodnie ze zmianami zachodzącymi w społeczeństwie prawa, moralności, zwyczajów, etyki, zasad współżycia, ale i wraz z pojawianiem się nowych zagrożeń¹⁰⁴. W tych okolicznościach należy jednoznacznie przyjąć, iż bezpieczeństwem i porządkiem publicznym należy zarządzać. Jak podaje K. Sienkiewicz-Małyjurek¹⁰⁵ zarządzanie bezpieczeństwem i porządkiem publicznym to zorganizowane działanie z wykorzystaniem zasobów kadrowych, finansowych, technicznych oraz informacyjnych w celu zmniejszenia potencjalnych zagrożeń, zapewnienia niezakłóconego przebiegu życia społecznego, a także ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska. Obejmuje ono przestrzeganie prawa i ochronę ładu z nakierowaniem na realizację interesu publicznego.

Obywatele muszą przestrzegać norm prawnych mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie obywatele mają prawo oczekiwać od państwa, poczynając od organów centralnych do samorządu lokalnego, skutecznych działań w zakresie ochrony bezpieczeństwa. Duże znaczenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego ma także przestrzeganie przez

¹⁰² Brzmienie art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.*

¹⁰³ W takim położeniu znajduje się każde dobro, które jest wyodrębnione, nazywane i ma możliwość społecznego odniesienia, jak na przykład sprawiedliwość społeczna, którą buduje się po to, by ją odnosić do sytuacji konkretnej, zindywidualizowanej, albo do rzędu takich sytuacji konkretnych, zindywidualizowanych, a w rezultacie do sytuacji człowieka czy grupy ludzi. (Zob. J. Boć, op. cit., s. 21).

¹⁰⁴ Bezpieczeństwo i porządek publiczny obejmują z góry stany wszelkich zagrożeń, również te, które dopiero mogą się pojawić, bez potrzeby ciągłego dostosowywania przepisów prawnych do zmieniającej się rzeczywistości. Mają więc te pojęcia charakter klasycznych klauzul generalnych, które są ogólnymi wymaganiami interpretacyjnymi w procesie stosowania i wykonywania prawa, a przez to pozwalają ustrzec się przed nadmierną kazuistyką w aktach prawnych. (Zob. A. Misiuk, op. cit., s. 19).

¹⁰⁵ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie bezpieczeństwem w samorządach lokalnych*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania*, Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym, Wyd. SWSPiZ, Łódź 2009, s. 114.

społeczeństwo ogólnie akceptowanych norm moralnych, religijnych, obyczajów oraz zasad współżycia społecznego.

Do tego zestawienia należałoby dodać także obszary¹⁰⁶ związane z ochroną granicy państwa, kontrolą ruchu granicznego i cudzoziemców, obroną cywilną, ochroną przeciwpożarową, przeciwdziałaniem skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, ratownictwem medycznym, górskim i wodnym.

Z rozważań tych wynika, że mogą występować bardzo zróżnicowane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie jest łatwa ich rzeczowa i przydatna dla praktyki klasyfikacja. Jak zauważa J. Korczak¹⁰⁷, wiedza o zagrożeniach, umiejętność ich rozpoznawania i oceny, co do stopnia wpływu na społeczeństwo, jest niezbędna administracji publicznej, jeżeli ma podejmować skutecznie działania zapobiegawcze, ratownicze i związane z usuwaniem skutków. W analizie przedmiotu zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego zwraca uwagę czynnik ich przewidywalności. Wielu tych zagrożeń wynikających np. z postępu cywilizacyjnego, wynalazków technicznych itp., można uniknąć przez tworzenie odpowiednich przepisów dotyczących m.in. konstrukcji budowlanych czy organizacji ruchu drogowego. Nad niektórymi, jak procesy technologiczne, człowiek w znacznym stopniu panuje przez urządzenia nimi sterujące, niektórym może jedynie zapobiegać, jak chociażby konfliktom zbrojnym, przez właściwe uregulowanie stosunków międzynarodowych. Natomiast ciągle poza zdolnością nawet przewidywania pozostają klęski żywiołowe powodowane siłami natury, których miejsca pojawienia się i dynamiki oraz kierunków przemieszczania, a wreszcie skali skutków, jakie wywołują, nie sposób do końca przewidzieć, chociaż obserwuje się znaczny postęp skuteczności różnorodnych systemów ostrzegania.

Ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹⁰⁸ określa obowiązki wojewody jako przedstawiciela rządu, w szczególności precyzując, iż wojewoda: *zapewnia i koordynuje współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa w zakresie zapo-*

¹⁰⁶ Zob. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 ze zmianami), art. 29 pkt 1.

¹⁰⁷ Zob. J. Korczak, *Wojewoda – marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa*, [w:] Chajbowicz A., Kocowski T., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 93 - 94.

¹⁰⁸ Ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z dnia 22 marca 1990 r., art. 10, ust 1 pkt 3. (Dz. U. z 2010 r. nr 28, poz. 142, poz. 1591, z późn. zm.).

biegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, zagrożen środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków.

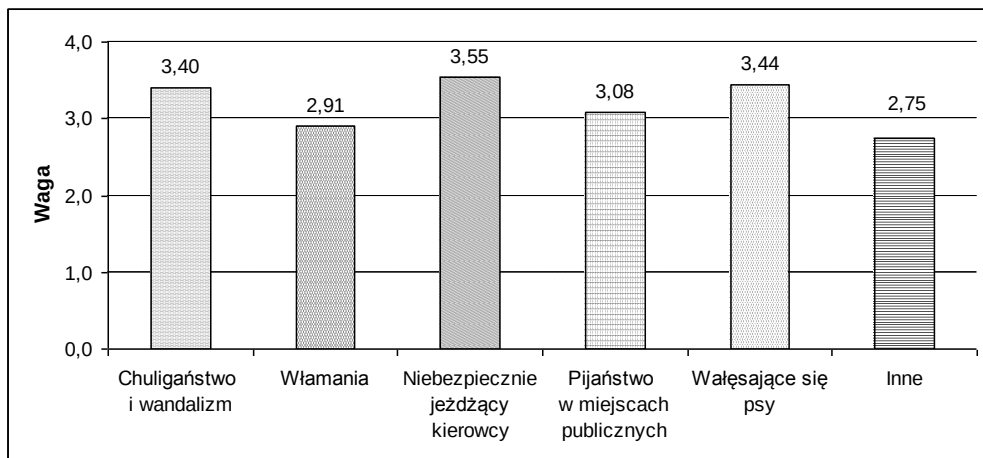
Do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego państwo tworzy policję, formację umundurowaną i uzbrojoną¹⁰⁹, natomiast w gminach do ochrony porządku publicznego może być tworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna¹¹⁰.

Przeprowadzone badania na Dolnym Śląsku wykazują, że najistotniejszy problem wynikający z zachowania ludzi pod względem bezpieczeństwa stanowią niebezpiecznie jeżdżący kierowcy (załącznik nr 1, pytanie 3). Okazuje się, że temu zagrożeniu została przypisana średnia waga – 3,55. To zagrożenie uzyskało również najwięcej zakreśleń z wyborem zdecydowanie najwyższego znaczenia. Przypisane wagi wyszczególnionym zachowaniom zagrażającym bezpieczeństwu kształtowały się następująco: niebezpiecznie jeżdżący kierowcy – 3,55; pijaństwo w miejscach publicznych – 3,44; chuligaństwo i wandalizm – 3,40; przemoc wśród nieletnich – 3,08; włamania – 2,91; wałęsające się psy – 2,75. Graficznie wyniki badań przedstawia rys. 1.25.

Badani respondenci mieli możliwość wpisania i innych niebezpiecznych zachowań występujących w ich otoczeniu. Tylko w jednym przypadku dodano jako uciążliwość zbieractwo złomu i rozwalanie śmietników przez osoby poszukujące określonych przedmiotów.

¹⁰⁹ Zob. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. (Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 z późn. zm.). W latach 90. XX w. podjęto próbę uporządkowania omawianej terminologii, z pominięciem definicji bezpieczeństwa publicznego, które posiada swoją utrwaloną pozycję w języku prawnym, i dokonania w związku z tym nowelizacji tej ustawy. Zespół pod redakcją J. Widackiego zaproponował wyróżnienie następujących typów bezpieczeństwa: a) bezpieczeństwo powszechne, rozumiane jako wymóg eliminacji zagrożeń funkcjonowania władzy publicznej i innych struktur życia publicznego, a także życia, zdrowia i mienia zbiorowości obywateli (mienia narodowego), wywołanych bądź to ewentualnymi próbami unicestwienia lub uszkodzenia instytucji użytku powszechnego, bądź też siły natury; b) bezpieczeństwo obywateli, obejmujące wymóg eliminowania bezpośrednich zamachów na życie, zdrowie lub mienie indywidualnych obywateli; c) porządek publiczny, oznaczający wymóg eliminacji naruszania reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc czy przestrzeni publicznych. (Zob. A. Chajbrowicz, op. cit., s. 41).

¹¹⁰ Zob. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1997 r. nr 123 poz. 779 późn. zm.).



Rys. 1.25. Ocena najistotniejszych zachowań negatywnie wpływających na bezpieczeństwo i porządek publiczny

Źródło: opracowanie własne.

1.6. Bezpieczeństwo państwa

Posiłkując się teorią potrzeb można stwierdzić, iż jednym z głównych celów realizowanej polityki i zadań władz państwowych jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Państwo oddziałuje na swoje otoczenie oraz tak kształtuje sferę wewnętrzną, by niwelować, a przynajmniej oddalać zagrożenia, eliminując lęk, obawy, niepokój i niepewność funkcjonowania społeczeństwa. Zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa społeczeństwu i podmiotom działającym na terytorium kraju jest jedną z podstawowych funkcji państwa. Z tego względu państwo powinno realizować politykę współpracy międzynarodowej konsolidując wysiłki wielu państw dla osiągnięcia określonego poziomu bezpieczeństwa.

Istotne w tym kontekście jest stwierdzenie Europejskiego Międzyparlamentarnego Zgromadzenia ds. Bezpieczeństwa i Obrony¹¹¹ w którym czytamy, że *żadne pojedyncze państwo nie jest w stanie samodzielnie stawić czoła współczesnym kompleksowym zagrożeniom*.

Wychodząc z tzw. „ducha” ustawy zasadniczej i pewnego jej przesłania, a pomijając wcześniej zasygnalizowane istotne spostrzeżenia, należy zauważyć, że właśnie już w art. 5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie określa, że

¹¹¹ *Europen defens – the role of naval Power*, Europejskie Międzyparlamentarne Zgromadzenie ds. Bezpieczeństwa i Obrony, Bruksela 2003, dokument A/1831.

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Warto zauważyć, że artykuł ten ujawnia podstawowe wartości składające się na bezpieczeństwo państwa:

- przetrwanie państwa jako niezależnej jednostki politycznej (niepodległość i nienaruszalność terytorium), przetrwanie narodu (niepodległość, nienaruszalność terytorium, wolność, prawa człowieka i obywatela);
- integralność terytorialna (niepodległość i nienaruszalność terytorium);
- niezależność polityczna (państwo odpowiada i wpływa na wszystkie cechy wymienione w art. 5);
- jakość życia obywateli (wolność, prawa człowieka i obywatela, dziedzictwo narodowe, ochrona środowiska, zrównoważony rozwój).

Z cytowanego art. 5. Konstytucji wynika, że na zagwarantowanie wszystkich wymienionych aspektów składających się na szerokie pojmowanie bezpieczeństwa, należy podejmować szereg ciągłych działań zapobiegawczych, prewencyjnych, opartych na precyzyjnym rozpoznaniu zagrożeń, na wiedzy i doświadczeniu oraz nacechowanych zdrowym rozsądkiem, bez ponoszenia zbędnych kosztów i ryzyka. Podmiotem głównych zabiegów ochrony państwa powinni stać się obywatele, terytorium i system władzy. Samo bezpieczeństwo jest zapewniane poprzez rozliczne przedsięwzięcia podejmowane na różnych szczeblach władzy państwowej zapobiegające zagrożeniom. Stąd też terminy bezpieczeństwo i zagrożenie są ze sobą ściśle powiązane w zależności odwrotnie proporcjonalnej.

Pojęcie bezpieczeństwa państwa podlega ciągłym zmianom zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i zakresu, który obejmuje. T. Szubrycht¹¹² poszukując kierunków zmian w definiowaniu pojęcia bezpieczeństwa państwa stwierdza, że „w ostatnich latach zaobserwowano dwie wyraźne tendencje zmierzające do rozszerzenia omawianego pojęcia. Jedną z nich jest uwzględnienie w analizie kolejnych podmiotów (pojedynczych osób, grup społecznych, państw, systemów międzynarodowych, całego globu). Druga, to poszerzanie analizy na sektory pozamilitarne, które tradycyjnie nie były uwzględniane przy ocenie bezpieczeństwa”. Stwierdzenie to jest słuszne dlatego, że przestrzeń zabiegów o bezpieczeństwo państwa, (jak

¹¹² T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe AMW 4(167) 2006, s. 88.

już wspomniano) współcześnie znacząco wykracza poza aspekt militarny. W bezpieczeństwie państwa intensywnie pojawiły się problemy dostępu do surowców, zagrożenia gospodarcze, ekologiczne, demograficzne itp. Bezpieczeństwo państwa swoim zakresem obejmuje nie tylko całe społeczeństwo, lecz także zapewnia bezpieczeństwo poszczególnym grupom społecznym oraz pojedynczym ludziom. Uwzględnia zagrożenia spowodowane przez człowieka przeciwko innym ludziom lub środowisku, zagrożenia wywołane przez zjawiska zachodzące w przestrzeni przyrodniczej oraz spowodowane błędami w rozwoju przestrzeni cywilizacyjnej.

Bezpieczeństwo państwa uwzględniające wszystkie czynniki (zewnętrzne i wewnętrzne, indywidualne i grupowe, przyrodnicze i wynikające z działalności człowieka) można utożsamić z bezpieczeństwem narodowym. Powszechne są poglądy, że bezpieczeństwo narodowe stanowi istotną i odrębną sferę działalności państwa. Skoro bowiem bezpieczeństwo jest taką wartością egzystencjalną jak byt, niepodległość, suwerenność, rozwój gospodarczy lub tożsamość narodowa i wszystkie stanowią cele działalności państwa, to wynika z tego, że aby osiągnąć te cele, państwo powinno prowadzić działalność w określonych dziedzinach, przypisując je wyspecjalizowanym instytucjom władzy i administracji¹¹³.

Definiując pojęcie „bezpieczeństwo państwa”, można wprost wykorzystać wiele przytoczonych już definicji „bezpieczeństwa” z wyekspozowaniem podmiotu, którego to pojęcie dotyczy, czyli państwa. Generalnie można stwierdzić, że bezpieczeństwo państwa to brak (albo osiągnięcie minimalnego poziomu) zagrożeń determinujących ryzyko przetrwania i niezakłóconego rozwoju. Takie lakoniczne zdefiniowanie, jest bardzo pojemne i wymaga doprecyzowania samych potencjalnych zagrożeń i sposobów ich minimalizacji. Wydaje się, że w skali państwa najistotniejszymi potrzebami w tym zakresie są: utrzymanie niepodległości i integralności terytorialnej, wolność własnego demokratycznego wyboru strategii osiągania dobrobytu, rozwoju i podnoszenia jakości życia społeczeństwa. O zachowaniu oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa państwa decydować będzie nie tylko system obronny państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi i ochrony przed zagrożeniami niemilitarnymi, ale także: prowadzona polityka (zewnętrzna, ale i wewnętrzna), szeroko rozumiany potencjał ekonomiczny, stan prawny, poziom ochrony środowiska przyrodniczego oraz kultura narodowa.

¹¹³ W. Łepkowski, L. Mucha, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne (studium)*, ASG WP, Warszawa 1991, s. 7.

Dla pewnego uporządkowania pojęciowego przedstawiono kilka definicji bezpieczeństwa państwa.

Bezpieczeństwo państwa według S. Dworeckiego¹¹⁴, to taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych). Inne aspekty w tym pojęciu ujmuje Słownik...¹¹⁵ określając, że jest to stan osiągnięty w wyniku zorganizowania ochrony i obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń.

Z bezpieczeństwem państwa bardzo silnie wiąże się podobnie definiowane pojęcie bezpieczeństwa narodowego¹¹⁶. Aczkolwiek utożsamianie narodu z państwem jest oczywiście pewnym, a może nawet daleko idącym uproszczeniem, to jednak definicje pojęcia bezpieczeństwa narodowego, podobnie jak bezpieczeństwa państwa¹¹⁷, podkreślają takie aspekty, jak: wolność od zagrożeń stwarzających ryzyko dla przetrwania państwa, ochronę narodu i państwa przed fizyczną napaścią, integralność terytorialną, suwerenność, ochronę żywotnych interesów ekonomicznych i politycznych, zachowanie żywotności i podstawowych wartości państwa. Przykładowo, jedna z wielu definicji przytoczonych w Słowniku ...¹¹⁸ określa, że *bezpieczeństwo narodowe jest nie tylko ochroną narodu i terytorium przed fizyczną napaścią, lecz również ochroną – za pomocą różnych środków – żywotnych interesów ekonomicznych i politycznych, których utrata zagroziłaby żywotności i podstawowym wartościom państwa*. Najczęściej bezpieczeństwo narodowe jest rozumiane jako stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, tak zewnętrznymi jak i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa¹¹⁹.

¹¹⁴ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 16.

¹¹⁵ Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, ASG, Warszawa 1994, s. 6.

¹¹⁶ Szerzej na temat wymiaru narodowego bezpieczeństwa można zapoznać się w ciekawej publikacji: A. Dawidczyk, *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski na progu XXI wieku*, AON, Warszawa 2001.

¹¹⁷ Bardzo często w literaturze utożsamia się bezpieczeństwo narodowe z bezpieczeństwem państwa. Również w art. 135 Konstytucji RP stwierdzono, że organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (podkr. FM). Uwzględniając powyższe, autor w dalszej części pracy będzie używał te pojęcia zamiennie traktując je jako synonimy.

¹¹⁸ Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa narodowego, op. cit., s. 15.

¹¹⁹ Ibidem, s. 169.

Z uwagi na szeroki i trafny opis bezpieczeństwa narodowego, warto zapoznać się z jego ujęciem zaproponowanym przez K. Neumana¹²⁰ który stwierdza, że bezpieczeństwo narodowe:

- a) stanowi wartość nadrzędną pośród innych celów narodowych (siła moralna i materialna państwa; wysoka pozycja międzynarodowa; byt, dobrobyt, rozwój i stabilność gospodarcza; zachowanie tożsamości narodowej; ukształtowane i zoptymalizowane środowisko międzynarodowe);
- b) dotyczy wartości narodowych mierzonych w kategoriach:
 - interesów życiowych (kluczowych) – wartości decydujące o trwałości państwa, dobrobycie narodowym i rozwoju, jego tożsamości narodowej, poczuciu bezpieczeństwa we wszystkich sferach życia społecznego;
 - interesów strategicznych – wartości (istotne choć nie kluczowe dla państwa) nie mające bezpośredniego wpływu na społeczeństwo kraju, lecz stanowiące o przestrzeganiu norm prawa międzynarodowego, tak w wymiarze politycznym, gospodarczym i militarnym, jak i humanitarnym;
- c) określa poziom swobody w osiąganiu tych celów, który zależy od pozycji państwa na arenie międzynarodowej i możliwości zaspokojenia oczekiwań społeczeństwa w aspekcie materialnym i psychospołecznym oraz od charakteru wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego;
- d) jako proces obejmuje: różnorodne zabiegi w obszarze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne (w szerokim tego słowa znaczeniu) mające na celu stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa na arenie międzynarodowej i wewnętrznej oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo narodowe, jako wartość i cel narodowy, przenika wszystkie inne cele, które są uwarunkowane osiągnięciem poczucia bezpieczeństwa, co K. Neuman wyraził słowami: *bezpieczeństwo nie jest wszystkim, lecz bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym*.

¹²⁰ Zob. D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo współczesnych państw. Europa – Początek XXI wieku*, PWSZ, Piła 2006, s. 30.

Na stan bezpieczeństwa narodowego mają wpływ zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne w stosunku do obszaru państwa¹²¹. Przez bezpieczeństwo zewnętrzne należy rozumieć *stan i proces równowagi między zagrożeniami wywołanymi czynnikami zewnętrznymi, takimi jak: użycie sił zbrojnych przez państwa ościennie, terroryzm międzynarodowy, proliferacja broni masowego rażenia, reżimy autorytarne, niekontrolowane migracje, przestępczość międzynarodowa itp., a potencjałem obronnym państwa*¹²². Z definicji tej można wyprowadzić spostrzeżenie, iż w erze globalizacji nawet dość odległe fizycznie zagrożenia, mogą równie skutecznie wpływać na obniżenie poziomu bezpieczeństwa państwa, jak i te, które są w naszym bezpośrednim sąsiedztwie. Stąd też trzeba liczyć się z koniecznością przeniesienia działań rozpoznawczych i zapobiegawczych nawet daleko poza granice naszego kraju, wszak zagrożenia wyszczególnione w cytowanej definicji nie są związane z konkretnym terytorium – mają charakter globalny.

Bezpieczeństwo wewnętrzne, *to rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń w normalnym funkcjonowaniu organów państwa oraz chroniony przez to państwo tryb życia obywateli*¹²³.

P. Lisowski¹²⁴ określił bezpieczeństwo wewnętrzne z jurydycznego punktu widzenia jako prawnie chroniony stan ukierunkowany na zapobieganie normatywnie kwalifikowanym zagrożeniom oraz likwidację lub zmniejszenie skutków takich zagrożeń, możliwym do osiągnięcia przede wszystkim dzięki realizacji funkcji właściwych dla policji administracyjnej. Bezpieczeństwo wewnętrzne może być stanem postulowanym (wskazanie celu) lub realnie funkcjonującym (osiągnięty rezultat).

Szerzej przedstawia definicję tego terminu E. Nowak¹²⁵, podając także źródła zagrożeń oraz zadania bezpieczeństwa wewnętrznego. Autor precyzuje bezpieczeństwo wewnętrzne jako *stan i proces równowagi między zagrożeniami wywołanymi czynnikami wewnętrznymi, takimi jak: klęska żywiołowa, niepokoje społeczne, przestępczość*

¹²¹ Bardzo ciekawą interpretację pojęć bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa państwa oraz poszczególnych stanów nadzwyczajnych, pod kątem interpretacji przede wszystkim prawnych przedstawił W. Kitler w opracowaniu *Ogólna charakterystyka organizacji bezpieczeństwa narodowego RP – ustalenia wstępne*, Wiedza Obronna 3/238, TWO, Warszawa 2011, s. 23 – 46.

¹²² E. Nowak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, „Zeszyt Problemowy” 1(45)/2006, TWO, Warszawa 2006, s. 12.

¹²³ W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2001, s. 12.

¹²⁴ P. Lisowski, *Zadania powiatu w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 111.

¹²⁵ E. Nowak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, op. cit., s. 12.

zorganizowana i pospolita, przestępczość graniczna, terroryzm, degradacja środowiska naturalnego, narkomania, korupcja itp., a zdolnościami państwa do ochrony jego wartości wewnętrznych (ekonomicznych, społecznych, ekologicznych, demograficznych, politycznych). Podstawowymi zadaniami bezpieczeństwa wewnętrznego są: zapewnienie porządku publicznego, ochrona ludności (przed zagrożeniami i skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych oraz „biozagrożeń” w rodzaju epidemii nieznanych i nieuleczalnych chorób), przeciwdziałanie przestępczości oraz ochrona granicy państwowej.

Z uwagi na wagę bezpieczeństwa w życiu każdego człowieka, narodów i ludzkości, staje się ono (powinno się stawać) przedmiotem troski wszystkich obywateli, a już na pewno odpowiedzialnych za bezpieczeństwo instytucji państwa. Szczególnie intensyfikuje się problem dbałości o bezpieczeństwo w warunkach dynamicznych zmian w stosunkach międzynarodowych i pojawiania się określonych zagrożeń. Niestety zwykle jest też tak, że życie przez dłuższy okres w warunkach pokojowych, powoduje narastanie braku dbałości obywateli i państwa o stan bezpieczeństwa. Cecha ta szczególnie uwidaczniała się w przeszłości, ale chyba nadal manifestuje się w realizacji polityki bezpieczeństwa RP¹²⁶.

Bezpieczeństwo państwa jest nierozdzielnie związane z bezpieczeństwem międzynarodowym, które także jest żywotną potrzebą w stosunkach międzynarodowych i podlega oczywiście ciągłej ewolucji. Przeobrażanie się zakresu pojęcia bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych można podzielić na dwa okresy: zimnej wojny – wąskie militarne rozumienie i lat 90. XX wieku – szerokie, przede wszystkim z wyeksponowanym aspektem niemilitarnym.

Okres zimnej wojny opierał się na istnieniu dwubiegunowego układu przeciwnych układów politycznych, gospodarczych i militarnych, które zapewniały „pokój negatywny” poprzez realizację strategii odstraszenia, wyścig zbrojeń i utrzymywanie względnej równowagi destrukcyjnej przeciwnych obozów, o apokaliptycznej sile niszczenia. W tych warunkach przetrwanie państwa, integralność terytorialna oraz zachowanie instytucji państwa były głównym celem polityki bezpieczeństwa. Cel ten mogły zapewnić siły militarne połączone we wspólne bloki państw – sojuszników militarnych. O skuteczności zachowania bezpieczeństwa przez państwo lub układ militarny świadczyła jego zdolność do odparcia ataku zewnętrznego.

¹²⁶ F. Mroczo, *Wybrane aspekty polityki oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., s. 12.

W latach 70. XX wieku zaczęto zwracać większą uwagę na zagrożenia wynikające z niestabilności gospodarki (problemy surowcowe) oraz zagrożenia ekologiczne. Zaczęto dostrzegać zagrożenia dla środowiska naturalnego wynikające z działalności człowieka i dynamicznej rozbudowy przestrzeni cywilizacyjnej. W tym stanie rzeczy, zagrożenia militarne stawały się jednymi z wielu innych zagrożeń. Głównymi celami polityki bezpieczeństwa, obok ochrony terytorialnej integralności, stawały się także utrzymanie stosunków gospodarczych z innymi państwami, ochrona tożsamości narodu i jego instytucji oraz zachowanie możliwości samodzielnego prowadzenia polityki przez państwo.

W latach 90. XX wieku, u schyłku zimnej wojny, bezpieczeństwo narodowe zaczęło pojmować szeroko, przez pryzmat wojskowy, polityczny, gospodarczy, ekologiczny i uwarunkowań społecznych. Głównymi celami polityki bezpieczeństwa stało się: utrzymanie autonomii i samostanowienie oraz rozwój i budowa dobrobytu społeczeństwa (podnoszenie jakości życia). Takie pojmowanie problematyki bezpieczeństwa wynika ze współczesnego rozumienia zagrożeń militarnych, które stały się jednymi z wielu i już często na plan pierwszy wysuwane są zagrożenia o wymiarze: gospodarczym, energetycznym i ekologicznym. W tej sytuacji trudno pojedynczemu państwu, działającemu w izolacji, zapewnić tak szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Z tego względu następuje przestrzenne poszerzenie zakresu bezpieczeństwa i tworzenie układów państw zapewniających bezpieczeństwo w skali międzynarodowej. Bezpieczeństwo stało się zjawiskiem międzynarodowym o charakterze kooperacyjnym i integracyjnym. Dobrym tego przykładem jest układ NATO oraz Unia Europejska, gdzie państwa zrzeszone w tych organizacjach zapewniają sobie nawzajem szeroko rozumiane bezpieczeństwo.

Jak skonstatował rozważania związane z zakresem pojęcia bezpieczeństwa M. Pitraś¹²⁷, istnieje potrzeba, ale i konieczność szerszego rozumienia bezpieczeństwa niż dotychczasowe, tradycyjne. Jednakże należy pamiętać o trudnościach, a nawet niebezpieczeństwach, które temu procesowi mogą towarzyszyć. Przede wszystkim należy wystrzegać się tego, aby każdy problem, trudność stojąca przed danym państwem, narodem postrzegać w kategoriach wyzwania dla bezpieczeństwa. Niezbędne jest bowiem rozróżnianie wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa. Wyzwania są zjawiskiem znacznie szerszym i obok aspektów negatywnych, mogą także stwarzać szanse dla państw. Szeroko rozumiane bezpieczeństwo, obejmujące

¹²⁷ Zob. M. Pitraś, op. cit., s. 17-28.

coraz większy obszar zjawisk, stwarza wiele dylematów definicyjnych oraz problemów z zakresu formułowania koncepcji i działań na rzecz jego osiągnięcia. Należy zgodzić się także z poglądem, że nadbyt szerokie rozumienie bezpieczeństwa, może prowadzić nie tyle do „demilitaryzacji” treści tego pojęcia, co do „militaryzacji” tych nowych niemilitarnych obszarów.

Rozdział 2

PROBLEMY TERRORYZMU

2.1. Istota terroryzmu

Terroryzm jest zjawiskiem złożonym, dynamicznym, trudnym do zdefiniowania, a co najważniejsze - generującym bardzo poważne zagrożenia dla większości narodów świata. Ze względu na duży poziom zagrożenia, nieprzewidywalność miejsca i czasu uderzenia oraz generowanie potężnych strat, stał się on głównym przedmiotem zainteresowania służb odpowiedzialnych za porządek i bezpieczeństwo publiczne. Stał się także przedmiotem analiz specjalistów wielu dziedzin: polityków i politologów, prawników, socjologów, psychologów, kryminologów, wreszcie specjalistów sił zbrojnych.

Atak terrorystyczny 11.09.2001 roku na WTC i Pentagon, to porażający barbarzyństwem, całkowitym zaskoczeniem i potężnym destrukcyjnym uderzeniem zamach na cywilizację zachodu. Uderzenie to oraz późniejsze ataki na pociągi pasażerskie w Madrycie i metro w Londynie uświadomiły całemu światu ogrom zagrożeń terroryzmem. Jednocześnie ludzkość uświadomiła sobie zakres wyzwań oraz działań, jakie należy podjąć do zapewnienia określonego poziomu bezpieczeństwa. Zagrożone zostało życie niewinnych ludzi¹ oraz niezakłócone dotychczas

¹ Przykładowo bezpośrednio w wyniku uderzenia w WTC śmierć poniosło ponad 3 tysiące osób. Jak określa słusznie J. Konieczny, terroryzm stał się „zbrodnią ślepą”, której sprawcy nie wybierają ofiar, bowiem terroryści mogą zaatakować wszystko, wszędzie i w każdej chwili, a państwo nie może chronić wszystkiego, wszędzie i przez cały czas. (Zob. K. Baranowska, *Współczesny terroryzm – próba oceny zjawiska i prognozy*, [w:] J. Knopek, D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo narodowe i regionalne w procesach globalizacji*, PWSZ, Piła 2006, s. 40). Poszukując z kolei przyczyn i skutków wydarzeń 11 września można postawić tezę, że nawet super nowoczesne systemy i technologie, satelity szpiegowskie i niewiarygodnie czułe urządzenia podsłuchowe, rozlokowane na całym świecie, łączność satelitarna i liczne ośrodki wywiadowcze, nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa państwu i jego mieszkańcom. 11 września terroryści z Al – Kaidy udowodnili, że przy użyciu stosunkowo prostych metod, wykorzystując nowoczesne środki przeciwnika (samoloty) – uderzając w wieżowce World Trade Center i Pentagon, można było skutecznie zaskoczyć, splamić, nadszarpnąć lub zniszczyć symbole amerykańskiej dumy, potęgi finansowej i militarnej, wystawiając na próbę całe polityczne przywództwo USA. (Zob. A. Sudoł, *Nowe wyzwania dla bezpieczeństwa państwa i instytucji europejskich po 11 września 2001 roku*, [w:] J. Knopek, D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo narodowe i regionalne w procesach globalizacji*, PWSZ, Piła 2006, s. 140).

funkcjonowanie infrastruktury niezbędnej dla egzystencji społeczeństw (tzw. infrastruktury krytycznej). Współczesny terroryzm ekstremalnie wpływa na rozwój i bezpieczeństwo całej ludzkości, a szczególnie cywilizacji zachodniej.

W trudnej konfrontacji z tym zagrożeniem muszą walczyć, w globalnej już wojnie o przetrwanie i o systemy wartości państwa, narody i cała ludzkość. Walka ta jest bezwzględna i wymaga zdecydowanych działań. Nie ma miejsca i sposobu na negocjacje. Terrorystów, zaślepionych w chorej wizji wytyczonych destrukcyjnych celów i działań, nikt nie jest w stanie powstrzymać i odwieść od podjętych zamiarów. Tych, którzy są zdolni wysadzić się w powietrze i poświęcić własne życie, można tylko zniszczyć. Terroryzm stał się współcześnie bardzo poważnym zagrożeniem – plagą cywilizowanego świata. Wywiera silne piętno na bezpieczeństwo wielu państw świata.

Terroryzm należy do formy działań nieregularnych², które charakteryzują się unikaniem frontalnych starć z przeważającymi siłami przeciwnika, umiejętnym wykorzystaniu walorów terenu lub infrastruktury lokalnej, prowadzeniem działań na dużym obszarze, wykorzystaniem zaskoczenia jako źródła uzyskiwania chwilowej lokalnej przewagi.

Z uwagi na ciągle nasilanie się zjawiska terroryzmu, rozwój strategii, taktyki i środków wykorzystywanych w działaniach terrorystycznych, a także wywieranie coraz większego wpływu na jakość życia współczesnych społeczeństw, występuje potrzeba ciągłej modyfikacji definicji terroryzmu³. Trafne zdefiniowanie terroryzmu jest ważne, chociażby z uwagi na potrzebę jednoznacznej interpretacji tego zjawiska i tworzenia aktów prawnych, które umożliwiałyby zdecydowane uruchamianie wymiarów sprawiedliwości różnych państw i ściganie sprawców zamachów.

Samo słowo terroryzm wywodzi swój źródłosłów ze staroindyjskiego *tras*, greckiego *tereo* – „drzeć, bać się”, łacińskiego *terror, terroris* – „strach, trwoga, przerażenie”, co dało początek łacińskiemu czasownikowi *terreo* – „wywoływać przerażenie, straszyć”. W języku polskim określenie to jest tożsame ze stanem psychofizycznym, które możemy definiować słowem *drzeć*⁴, czyli bać się. Na tej podstawie można bardzo ogólnie zdefiniować terroryzm jako sianie strachu i grozy.

² Działania nieregularne mogą przybierać formy: działań na tyłach przeciwnika, działań desantowych, powietrzno-lądowych, specjalnych, partyzanckich dywersyjnych, terrorystycznych i innych.

³ Obecnie na świecie funkcjonuje przeszło sto pięćdziesiąt różnych definicji terroryzmu. Nawet w obrębie jednego państwa funkcjonują rozbieżne definicje tego samego zjawiska, co w skali globalnej utrudnia wypracowanie jednolitej, uniwersalnej definicji terroryzmu.

⁴ Zob. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1978, s. 756.

Posiłkując się dorobkiem badaczy tego zjawiska, J. Zawisza, K. Cabaj⁵ opisują terroryzm jako przemysłane użycie przemocy lub zagrożenia w celu wywołania strachu; przemysłane wymuszenie lub zastraszenie rządów lub społeczeństw w celach nacisku politycznego, religijnego lub ideologicznego. W niektórych publikacjach dotyczących tego obszaru twierdzi się, że mamy do czynienia z nową epoką terroryzmu, mega terroryzmem, czy też hiperterroryzmem. Uważa się ponadto, że rzucił on wyzwanie całemu systemowi – cywilizacji zachodniej jako takiej i Stanom Zjednoczonym jako jej liderowi.

Terroryzm jest związany z użyciem przemocy, wiąże się ze strachem i oddziaływaniem psychologicznym, jest działaniem planowanym, jest metodą walki, ma wymiar polityczny. Według J. Tomasiewicza: *terroryzm to systematyczne posługiwanie się aktami terroru indywidualnego dla osiągnięcia celu politycznego*⁶.

Według Encyklopedii ONZ terroryzm to stosowanie gwałtu dla osiągnięcia celów politycznych lub ekonomicznych w stosunkach międzynarodowych⁷.

Definicja ta ma charakter lakoniczny, nie wskazuje bowiem ani celów ataku, ani motywów kierujących terrorystami. Inaczej definiuje problem terroryzmu Departament Obrony USA: *terroryzm to przemysłane użycie przemocy lub zagrożenia w celach wywołania strachu, przemysłane wymuszenie lub zastraszenie rządów i społeczeństw w celu nacisku politycznego, ideologicznego lub religijnego*⁸.

Inne podejście do problemu zaprezentowała Komisja Europejska (po zamachach na USA 11 września 2001 r.): terroryzm to wszelkie celowe akty popełnione przez pojedyncze osoby lub organizacje przeciwko jednemu lub kilku państwom, ich instytucjom lub ludności w celu zastraszenia oraz poważnego osłabienia lub zniszczenia struktury politycznej, gospodarczej i społecznej kraju⁹.

Ważną definicję zjawiska terroryzmu sformułował w 1988 roku Departament Stanu USA (umieszczono ją w Kodeksie Stanów Zjednoczonych art. 22, sek. 2656f). Według niej *terroryzm to zaplanowana, umotywowana politycznie przemoc wobec celów niewalczących, stosowana przez subnarodowe grupy lub tajnych agentów, zazwyczaj mająca na celu wywarcie wpływu na publiczność*¹⁰.

⁵ J. Zawisza, K. Cabaj, *Zarządzanie kryzysowe na rzecz bezpieczeństwa narodowego w Polsce*, [w:] M. Koziński (red), *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji*, Słupsk 2010, s. 107.

⁶ J. Tomasiewicz, *Terroryzm na tle przemocy politycznej*, Apis, Katowice 2000, s. 12.

⁷ E. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, BWA, Warszawa 1986, s. 202.

⁸ Ibidem, s. 212.

⁹ H. Bińkowski, A. Ciupiński, *Terroryzm we współczesnym świecie*, Warszawa 2001, s. 12.

¹⁰ K. Kumalski, *Problemy definicyjne pojęcia terroryzmu*, (www.psz.pl, 12.10.2011).

Ciekawe pojęcie terroryzmu zaprezentował B. Bolechów. Według niego *terroryzm to forma przemocy politycznej, polegająca na stosowaniu przemocy, morderstw lub zniszczenia w celu wywołania szoku i ekstremalnego zastraszenia jednostek, grup, społeczeństw lub rządów, czego efektem mogą być wymuszenia pożądanых ustępstw politycznych, sprowokowanie nieprzemyślnych działań i/lub zademonstrowanie/ nagłośnienie własnych politycznych przekonań*¹¹.

Podobnie definiuje terroryzm M. Zimny twierdząc, że jest to *bezwzględna walka ze strukturami legalnej władzy państwowej, prowadzona z naruszeniem wszelkich konwencji i umów międzynarodowych, a polegająca na skrytobójczym przeprowadzaniu zamachów, których celem jest zabicie jak największej liczby przypadkowych osób lub spowodowanie dużych strat materialnych, by wywołać tym poczucie strachu i przerażenia powodowało taka presja społeczną, by zmusić władze państwowe do spełnienia wszelkich żądań (zaniechania danego postępowania)*¹².

Opisową definicję, pozwalającą głębiej wniknąć w istotę terroryzmu, opracował wybitny polski kryminalista T. Hanausek, w której stwierdza, że terroryzm to *zaplanowana, zorganizowana i zazwyczaj uzasadniona ideologicznie, a w każdym bądź razie posiadająca polityczne podłoże motywacyjne, działalność osób lub grup mająca na celu wymuszenie od władz państwowych, społeczeństwa lub poszczególnych osób określonych świadczeń, zachowań czy postaw a realizowana w przestępczych formach obliczonych na wywołanie szerokiego i maksymalnie zastraszającego rozgłosu w opinii publicznej oraz z reguły polegająca na zastosowaniu środków fizycznych, które naruszają dobra osób postronnych, tj. takich, które nie dały wyrazu swemu negatywnemu nastawieniu do aktu terrorystycznego, jego celu lub uzasadnienia, ani nawet do określonej ideologii czy zapatrywań*¹³.

Przytoczone definicje świadczą, iż terroryzm jako zjawisko wywołuje wiele sporów i kontrowersji. Z tego powodu Organizacji Narodów Zjednoczonych nie udało się wypracować obowiązującej powszechnie definicji terroryzmu. Używa jedynie sformułowania przygotowanego przez grupę roboczą, które brzmi następująco: *Terroryzm to w większości wypadków akt o charakterze politycznym, jego celem jest spowodowanie dramatycznych i śmiertelnych obrażeń wśród cywilów i stworzenie atmosfery strachu, generalnie z powodów politycznych lub ideologicznych. Terroryzm to akt kryminalny, jednak znacznie wykraczający poza granicę klasycznego przestępstwa kryminalnego*¹⁴.

¹¹ B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 24.

¹² M. Zimny, *Terroryzm samobójczy*, Bellona, Warszawa 2006, s. 13.

¹³ D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo Europy ery globalizacji*, op. cit., s. 137.

¹⁴ www.wiadomości24.pl, (23.10.2011).

Wiele organizacji i instytucji posługuje się własnymi definicjami. Oto kilka przykładowych:

Terroryzm to bezprawne użycie lub zagrożenie użyciem siły lub przemocy przeciwko jednostce lub własności w zamiarze wymuszenia lub zastraszenia rządów lub społeczeństw dla osiągnięcia celów politycznych, religijnych lub ideologicznych (NATO)¹⁵.

Akt terrorystyczny to każde przestępstwo popełnione przez pojedyncze osoby lub grupy osób uciekające się do przemocy lub groźby jej użycia przeciwko państwu, jego instytucjom, społeczeństwu lub wybranym jednostkom, motywowane aspiracjami separatystycznymi, ekstremistycznymi ideologiami, fanatyzmem lub irracjonalnymi bądź subiektywnymi czynnikami, mające na celu wprowadzenie klimatu terroru wśród władz państwowych, pojedynczych osób, grup społecznych lub całego społeczeństwa¹⁶.

Terroryzm oznacza zaplanowaną, motywowaną politycznie przemoc stosowaną przeciwko celom niemilitarnym przez subpaństwowe grupy lub tajnych agentów, zwykle mającą na celu zwrócenie uwagi społeczności (CIA)¹⁷.

Terroryzm to bezprawne użycie siły lub przemocy przeciwko osobom lub własności, aby zastraszyć lub wymusić na rządzie lub społeczeństwie realizacji określonych politycznych lub społecznych celów (FBI)¹⁸.

W 2002 r. powstała europejska definicja terroryzmu, sformułowana w Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. o zwalczaniu terroryzmu, w której zapisano, że czynami terrorystycznymi są działania polegające na:

- ataku na życie osoby, mogącym spowodować śmierć;
- ataku na nietykalność osobistą osoby, porwaniu lub wzięciu zakładnika;
- spowodowaniu poważnych zniszczeń w stosunku do własności rządowej lub administracji państwowej, systemu transportowego, infrastruktury z włączeniem systemu informacyjnego, platformy wiertniczej umieszczonej na szelfie kontynentalnym, prywatnej bądź publicznej własności, co może zagrozić życiu ludzkiemu lub spowodować znaczne straty ekonomiczne;
- zajęciu statku powietrznego, statku bądź innego środka transportu publicznego albo transportu towarów;

¹⁵ www.nato.int/terrorism/index.htm, (23.10.2011).

¹⁶ Rada Europy: www.europarl.europa.eu (21.10.2011).

¹⁷ www.cia.gov, (24.10.2011).

¹⁸ H. Bińkowski, A. Ciupiński, op. cit., s. 11.

- produkcji, posiadaniu, nabywaniu, transporcie, dostarczaniu albo użyciu broni, materiałów wybuchowych, materiałów jądrowych, broni chemicznej, biologicznej oraz prowadzeniu badań odnośnie tych ostatnich;
- uwalnianiu niebezpiecznych substancji, powodowaniu pożarów, powodzi bądź eksplozji, których skutkiem może być zagrożenie ludzkiego życia;
- zakłócaniu lub przerywaniu dostaw wody, energii elektrycznej oraz innych podstawowych zasobów naturalnych, czego skutkiem może być zagrożenie ludzkiego życia;
- groźbie popełnienia któregośkolwiek z wyżej wymienionych czynów;
- poważnym zastraszeniu społeczeństwa;
- bezprawnym zmuszeniu rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania podjęcia jakiegokolwiek działania;
- poważnym destabilizowaniu lub zniszczeniu podstawowych politycznych, konstytucyjnych, ekonomicznych lub społecznych struktur kraju lub organizacji oraz działania, których popełnienie wyrządzić może poważną szkodę krajowi lub organizacji międzynarodowej¹⁹.

Przytoczone definicje uświadamiają, iż zjawisko terroryzmu nie jest jednoznaczne. Wśród badaczy tego problemu nie ma zgodności, aczkolwiek można się doszukać pewnych wspólnych elementów. W sposób opisowy można je ująć następująco:

- różny stopień zorganizowania, sam akt terrorystyczny jest przygotowywany i realizowany przez zhierarchizowaną organizację;
- celami ataków terrorystycznych są ważne obiekty, skupiska ludzkie, centra medialne (polityczne, ekonomiczne, kulturalne, społeczne);
- powtarzalna taktyka działania, ale jednocześnie nieprzewidywalność co do charakteru, czasu, miejsca i rozmiarów zjawiska;
- wymiar globalny zagrożenia osób i mienia oraz chęć uzyskania rozgłosu, umiędzynarodowienie działalności terrorystycznej, nawiązywanie wzajemnej współpracy pomiędzy organizacjami i grupami terrorystycznymi;

¹⁹ Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. art. 1 (2002/475/JHA).

- różne motywy działania (religijne, etniczne, rasowe, ideologiczne), przekonanie o słuszności walki i gotowości poświęcenia życia, wykorzystywanie do własnych celów korupcji, handlu narkotykami, bronią i ludźmi;
- polityczny atrybut zjawiska - wywołanie szoku i strachu w społeczeństwie celem wywarcia presji na rządy państw lub decydentów politycznych krajowych lub międzynarodowych;
- nielegalność działań;
- uderzenie jest planowe, celowe, zorganizowane;
- przemoc z możliwością wykorzystania zdesperowanych, bezwzględnych i bardzo dobrze przygotowanych osób;
- pozbawiony skrupułów sposób działania nastawiony na wywołanie jak największego szoku, chaosu w społeczeństwie, manipulowanie opinią publiczną poprzez eskalację napięcia;
- przebieg ataku terrorystycznego jest obliczony na możliwie najdłuższe skupienie uwagi jak największej ilości ludzi i mediów;
- częsta bezkarność skutkuje podważaniem autorytetu władzy;
- użycie nowoczesnych technologii informatycznych, metod i środków destrukcyjnych, w tym także broni masowego rażenia.

Dokonując syntezy przedstawionych definicji można przyjąć, że terroryzm jest rozmyślną, nielegalną działalnością przestępcy lub zorganizowanej grupy przestępczej, motywowaną różnymi względami (politycznymi, religijnymi, etnicznymi, separatystycznymi, rasowymi, kryminalnymi itd.), mającą na celu destabilizację, destrukcję, zastraszenie (regionu, państwa lub grupy państw) oraz osiągnięcie określonych celów politycznych poprzez użycie lub zagrożenie użyciem siły w sposób mający wywrzeć wpływ na opinię publiczną (krajową lub międzynarodową).

2.2. Źródła wzrostu znaczenia terroryzmu

Z ogólnego oglądu zjawiska terroryzmu można wysnuć wniosek, iż jego źródłem przeważnie jest próba zaprotestowania słabego (obywatela, organizacji a nawet państwa) przeciwko naciskom, jakie na niego wywiera silny przeciwnik, z którym niemożliwym (bez szans powodzenia) lub nieuzasadnionym jest podjęcie

otwartej walki w działaniach regularnych²⁰. Oczywiście źródła terroryzmu mogą być bardzo różne, a poznanie ich pozwala lepiej zrozumieć terroryzm (tab. 2.1).

Terroryzm stanowi współcześnie niestety skuteczną formę działań podejmowanych w celu konfrontacji ze strukturą państwa. Do źródeł wzrostu wagi terroryzmu można zaliczyć²¹:

- rosnącą liczbę ważnych, ale bezbronnych obiektów, łatwych do ataku z zaskoczenia;
- sprzyjające warunki ataku na infrastrukturę (wzrost zaludnienia) przy poczuciu braku zagrożenia;
- ogromne przestrzenie obiektów potencjalnie zagrożonych terroryzmem;
- niczym nieskrępowany dostęp do infrastruktury (swoboda przekraczania granic, dostępność środków komunikacji, niskie koszty podróży);
- łatwość przemieszczania i powszechna dostępność środków ataku terrorystycznego;
- niemal pełne bezpieczeństwo osób organizujących akcje terrorystyczne oraz wykonujących ataki terrorystyczne z wykorzystaniem zdalnie odpalanych ładunków wybuchowych;
- bezkarność osób dokonujących cyberterroru²²;

²⁰ Działania regularne polegają na starciu zwartych formacji na polu walki, w klasycznych warunkach podziału pola walki na strefę starcia i zaplecze w myśl ogólnie przyjętych zasad sztuki wojennej. W przypadku terroryzmu, kiedy mamy opisaną wyżej sytuację konfrontacji (lub groźby) strony dysponującej zdecydowanie mniejszym potencjałem od przeciwnika, wprowadzamy pojęcie „zagrożenia asymetrycznego”. Strona dysponująca mniejszym potencjałem stosuje metody, środki oraz techniki prowadzenia rywalizacji odmienne, nieprzystające do sposobów będących dla rywala zwyczajowym *modus operandi* (tzn. przez niego preferowanych, uznawanych za dopuszczalne i stosowanych rutynowo). Zastosowanie odmiennych metod, taktyki i narzędzi ma pozwolić słabszej stronie takiego układu na obejście przewagi przeciwnika, uniemożliwienie lub przynajmniej utrudnienie mu pełnego wykorzystania jego atutów. (Zob. M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne – istota, specyfika i strategiczna ranga z polskiej perspektywy*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora, Pułtusk, 2007, s. 89).

²¹ R. Jakubczak, *Założenia polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego* [w]: R. Jakubczak, J. Flis, (red) *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2006, s. 214-215.

²² Wobec wzrostu współcześnie znaczenia systemów teleinformatycznych dla sprawnego funkcjonowania państwa i jego organów, istnieje szczególna ich podatność na ataki cyberterrorystyczne. Cyberterroryzm to działania blokujące, niszczące lub zniekształcające informację przetworzoną, przechowywaną i przekazywaną w systemach teleinformatycznych oraz działanie niszczące (obezwładniające) te systemy (Zob. W. Wojciechowicz, *Ochrona infrastruktury krytycznej państwa*, „Myśl Wojskowa” nr 1/2004).

Tabela 2.1. Źródła terroryzmu

LP.	ŹRÓDŁA	CHARAKTERYSTYKA
1.	Polityczne	Tkwią w nierozwiązanych problemach politycznych, występowaniu napięć i wstrząsów politycznych, bierności lub nieudolności aparatu państwa służącego do rozładowania konfliktów narosłych na styku władzy i społeczeństwa, a także wśród samego społeczeństwa.
2.	Spółeczno-ekonomiczne	Szczególnie w sytuacjach kryzysu ekonomicznego, manifestujące się sprzecznościami społecznymi powstałymi na bazie nierówności w dostępie do pracy i wiedzy, w podziale dochodu narodowego i braku bezpieczeństwa socjalnego, ksenofobii oraz dysharmonii pomiędzy stanem rzeczywistym a informacjami medialnymi.
3.	Socjologiczne	To występowanie niepokojów z uwagi na rewanżyzm, nienaprawione krzywdy, tworzenie atmosfery przemocy i niespełnionych nadziei.
4.	Psychologiczne	Charakteryzują się przeświadczeniem o potrzebie spełnienia przez terrorystów dziejowej misji, nieomyślności w wyborze środków i metod prowadzących do osiągnięcia ważnego i jedynego, zdaniem terrorystów, celu.
5.	Religijne	Wynikają z chęci szerzenia własnej wiary wśród coraz liczniejszej rzeszy ludzi. Prowadząc do wynaturzeń przybierających ostatecznie formę terroryzmu. Cechą terroryzmu religijnego jest przemoc w imię boskiej sprawiedliwości, przekonanie o wykonywaniu woli boskiej. Stąd zapewne wynika fakt, że terroryzm ten przybiera najbardziej wyrafinowane, zajadłe i bezwzględne formy walki wynikające z przekonania o posiadaniu bożego przyzwolenia na użycie przemocy wobec niewiernych. Począwszy od biblijnych wojen, poprzez masakrę niewiernych przez krzyżowców, palenie na stosach, używanie nawet samolotów wraz z pasażerami do przemocy i samobójczych aktów terrorystycznych. Głównym celem aktów religijnych terrorystycznych jest zniszczenie niewiernych. Dzieje się tak pomimo religijnego przesłania o miłości bliźniego, tolerancji, litości, świętości życia, obietnic odkupienia, sądu ostatecznego i kar piekielnych. Współcześnie najbardziej znanym na świecie jest terroryzm islamski, który wynika z braku sukcesów gospodarczych i nienadążaniem za szybkim unowocześnianiem niektórych państw arabskich. Doprowadziło to do powrotu do „kultury i wiary przodków”. Sytuacja ta istotnie wpłynęła na rozwój fundamentalizmu islamskiego i wzrostu liczby oraz znaczenia ekstremistycznych ugrupowań islamskich. Fundamentalizm jest wyrazem buntu części społeczeństw islamskich przeciwko wszechobecnym zachodnim wartościom i wzorcom. Zachód jest uznawany za bezbożny i zagrażający islamowi, dlatego też należy go zwalczać z użyciem siły np. poprzez akty terrorystyczne, które są traktowane jako wypełnienie obowiązku religijnego i obronę przed sekularyzacją ze strony świata zachodniego.
6.	Cywilizacyjno-kulturowe	Związane są z konfliktem powstałym na styku odmiennych kultur, tradycji, stylów życia np. chrześcijanie – muzułmanie, katolicy – protestanci, sunnici – szyici, Serbowie – Chorwaci, Tutsi – Hutu itp. Brak tolerancji, zrozumienia odmienności innych poglądów, zachowań, często prowadzi do niepokojów społecznych przybierających czasami ekstremalne formy – działań terrorystycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Korczyc, *Determinanty współczesnych zagrożeń*, PWSZ, Piła 2006, s. 39-44.

- nikłą skuteczność lub brak możliwości efektywnego zastosowania metod antyterrorystycznych (kontrola przepływu osób, materiałów, informacji, pozabawienie społecznego wsparcia grup terrorystycznych);
- dużą „medialność” ataków terrorystycznych oraz zbyt wielką wyrozumiałość środowisk opiniotwórczych wobec schwytanych terrorystów;
- całkowitą inicjatywę – co do miejsca, czasu oraz charakteru aktu terrorystycznego – leżącą po stronie terrorystów;
- nieskuteczną politykę państw atakowanych przez terrorystów wobec ośrodków terroryzmu.

Do zestawu wymienionych współczesnych źródeł wzrostu wagi terroryzmu możnaby dodać: globalizację i rozluźnienie ogólnych międzynarodowych rygorów w związku z zanikiem bipolarnego podziału świata, silny rozwój informatyki umożliwiające zdobywanie dotychczas niedostępnych informacji oraz przelewanie dużych środków finansowych z możliwością pominięcia kontroli, możliwość zdobycia wyrafinowanych środków destrukcji, nie wykluczając broni masowego rażenia.

2.3. Zagrożenie terroryzmem

Trwająca od 11.09.2001 r. wojna z terroryzmem, w której znaczący i bezpośredni udział bierze Polska, to poważne źródło zagrożenia terrorystycznego naszego państwa. Należy z całą mocą podkreślić, że Polska jest zagrożona terroryzmem i zjawisko to będzie prawdopodobnie eskalować z wielu powodów. Znaczący problem wymieniają najczęściej następujące tego powody²³:

- czynny udział Polski w koalicji antyterrorystycznej i wojnie z terroryzmem w Iraku i Afganistanie;
- 18 października 2003 roku w katarskiej telewizji al Dżazira nasz kraj został wymieniony, razem z USA, Wielką Brytanią, Hiszpanią, Australią, Japonią i Włochami jako miejsca potencjalnego ataku terrorystów;

²³ Zob. przykładowo L. Woźniak, *Zagrożenia dla Polski. Czego możemy się obawiać?*, „Myśl Wojskowa”, 2/2005, s. 16 – 23; J. Wojnarowski, op. cit., s. 318 – 319.

- zagrożeniem dla Polski może być napływ uchodźców z regionu Zatoki Perskiej, Afganistanu, Czeczeni czy Pakistanu, wśród których mogą się znajdować terroryści;
- nie ma większych trudności w Polsce z nabyciem materiałów wybuchowych do produkcji bomb. Potencjalni terroryści przenikający do Polski nie muszą przybywać z niezbędnymi materiałami wybuchowymi, gdyż wszystko jest dostępne w kraju, wystarczy dysponować odpowiednimi środkami finansowymi;
- czynnikiem wpływającym na wzrost zagrożenia kraju atakami terrorystycznymi jest także wysoka stopa bezrobocia.

Współcześnie terroryzm staje się także biznesem, który wpisał się w nielegalny w handel bronią i narkotykami. Skala tego zjawiska powoduje powstawanie tzw. „syndyków zbrodni” działających w skali międzynarodowej.

Na początku XXI wieku problem terroryzmu, pomimo międzynarodowej mobilizacji i walki z tą patologią, wcale nie uległ zanikowi. Analitycy przewidują, że w najbliższych latach możemy mieć do czynienia z epoką superterroryzmu, w której zamachowcy będą wykorzystywać najnowsze osiągnięcia techniczne oraz dysponować zarówno konwencjonalnymi środkami rażenia, jak i środkami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i nuklearnymi (CBRN, ang. – *chemical, biological, radiological, nuclear*). W tych warunkach wielce prawdopodobnym jest dążenie terrorystów do znaczącej eskalacji działań. D. J. Mierzejewski²⁴ wymienia pięć możliwych powodów pobudzających ich aktywność w sferze CBRN:

Pierwszym powodem, na poziomie najbardziej podstawowym, może być po prostu chęć zabicia jak największej liczby ludzi. Zastosowanie broni CBRN może dać grupie terrorystycznej potencjalną zdolność (zwłaszcza przy użyciu broni nuklearnej) unicestwienia jednym aktem zamachu tysięcy, a nawet setek tysięcy ludzi.

Drugim powodem, dla którego te grupy dążą do eskalacji na poziom CBRN, może być wykorzystywanie klasycznej broni terrorystów, mianowicie przemocy, siły strachu w celu osiągnięcia psychologicznych skutków i reakcji.

²⁴ D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo Europy ery globalizacji*, op. cit., s. 148 – 149.

Trzeci możliwy powód sięgania po CBRN to dążenie do negocjowania z pozycji przewagi siły. Wiarygodna groźba posłużenia się bronią chemiczną, biologiczną lub nuklearną nie mogłaby pozostać bez odpowiedzi ze strony rządu i przez to dostarczyłaby organizacji narzędzi szantażu politycznego najwyższej klasy.

Czwarty powód, odnoszący się zwłaszcza do środków biologicznych, mógłby wynikać z pewnych korzyści logistycznych i psychologicznych, jakie terroryści odnieśliby z użycia tego rodzaju broni. Atak biologiczny w przeciwieństwie do konwencjonalnych bomb, raczej nie ściągnąłby na siebie natychmiastowej uwagi.

Po piąte, grupa terrorystyczna mogłaby się posłużyć bronią CBRN, w szczególności biologiczną, aby wyrządzić szkody gospodarcze i społeczne, wymierzone w rolnictwo jakiegoś państwa lub regionu, traktując to jako część totalnej strategii w wojnie biologicznej, która miałaby podważyć fundament funkcjonowania rządu.

Niestety, użycie przez terrorystów broni CBRN jest coraz bardziej prawdopodobne. Radykalizujące się grupy terrorystyczne, stosujące dotychczas środki konwencjonalne, dążąc do zwrócenia na siebie uwagi opinii publicznej, mogą sięgnąć po CBRN. Dostępność tej broni jest coraz większa z uwagi na nieustanną ekspansję cywilnych programów jądrowych, łatwość zdobycia wiedzy i komponentów do zbudowania tego rodzaju środków. Poza tym rozpad lub przeobrażenia ustrojowe wielu państw oraz rozluźnienie dyscypliny w ich siłach zbrojnych, a także okazałe nagromadzenie środków masowego rażenia oraz chęć zdobycia dużych środków finansowych na nielegalnym handlu bronią, może generować podaż na CBRN. Również środki przenoszenia i rozprzestrzeniania CBRN, w dobie globalizacji, stwarzają bezproblemowość w ich destrukcyjnym zastosowaniu.

2.4. Rodzaje terroryzmu

Terroryzm, co podkreślano już wcześniej, jest zjawiskiem dynamicznym, w swojej istocie niezwykle złożonym i zmienia się wraz z rozwojem społeczeństw i panujących stosunków polityczno-prawnych, środków komunikacji, techniki i technologii itp. Z tych względów trudne stają się próby przedstawienia jednej, powszechnie akceptowanej typologii tego skomplikowanego fenomenu.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnymi rodzajami terroryzmu. Przykładowo terroryzm: czerwony (skrajnie lewicowy), czarny (nacionalistyczny),

separatystyczno-narodowy (np. w Ulsterze), anarchistyczno-lewacki (np. Czerwone Brygady we Włoszech), lewicowo-ekstremistyczny (np. Tupamaros w Urugwaju), neofaszystowski (np. Nowego Ładu we Włoszech), narodowowyzwoleńczy (np. palestyńskie ugrupowania polityczno - militarne), nacjonalistyczny (niechęć do przybyszów z innych krajów, innej rasy czy wyznania), ekoterroryzm (np. Front Wyzwolenia Zwierząt), religijno-nacjonalistyczny (np. Al Kaida, Hamas) itp.²⁵

Przyjmując kryterium celowości działań terrorystycznych, sam terroryzm można podzielić na polityczny i kryminalny²⁶.

Terroryzm polityczny utożsamia się z walką z istniejącym aparatem władzy i instytucjami państwa. Ma on na celu zmianę ekipy rządzącej, zmianę systemu politycznego, wymuszenie na władzy pewnych działań, zmianę przepisów prawa, secesję (oddzielenie, odłączenie) części terytorium od danego państwa lub przyłączenie go do innego państwa, albo utworzenie własnego kraju.

Terroryzm kryminalny, to próba nielegalnego uzyskania wartości materialnych poprzez porwania dla okupu, zabójstwa z zemsty lub w celu wyeliminowania konkurencyjnych organizacji terrorystycznych, sabotaż, szantaż, zastraszanie świadków, działania mafijne itp. Terroryzm ten może służyć również jako źródło pozyskania środków niezbędnych do realizacji zadań terroryzmu politycznego.

Z punktu widzenia ukierunkowania aktu terrorystycznego na pojedynczą osobę lub grupę osób, terroryzm można podzielić na indywidualny i zbiorowy.

Terroryzm indywidualny jest skierowany na ściśle określoną osobę, konkretnego polityka, biznesmena czy działacza społecznego.

Terroryzm zbiorowy stanowi obecnie podstawowy rodzaj aktów terrorystycznych, których ofiarami są zazwyczaj duże grupy przypadkowych osób²⁷.

Uwzględniając zasięg terytorialny oddziaływań, terroryzm można podzielić na: międzynarodowy, państwowy (terror państwa) oraz krajowy.

²⁵ Zob. Z. Cesarz, E. Stadtmuller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wyd. UW, Wrocław 1996, s. 343.

²⁶ Zob. W. Korczyc, op. cit., s. 38 – 39.

²⁷ Zapewne spowodowane jest to coraz łatwiejszym dostępem do nowoczesnych środków walki, uzbrojenia, materiałów wybuchowych, stosowaniem coraz to bardziej wyszukanej taktyki działania, co doprowadza nawet do unicestwienia tysięcy ludzi i olbrzymich strat materialnych.

Terroryzm międzynarodowy to taki, którego zasięg działań obejmuje wiele państw lub też działania terrorystyczne prowadzone są na terenie jednego państwa, ale w sposób pośredni wpływa to na bezpieczeństwo międzynarodowe. Terroryzm międzynarodowy charakteryzuje się:

- łączeniem aktów terroru z działalnością terrorystów na terytorium więcej niż jednego państwa;
- stosowaniem aktów przemocy przez państwo lub grupę polityczną przeciwko innemu państwu lub grupie politycznej;
- sięganiem po wszelkie metody i środki – morderstwa, porwania, środki wybuchowe i trujące;
- stawianiem sobie za cel wywołanie powszechnego strachu i stanu terroru.

Obecnie terroryzm międzynarodowy przybiera formę terroryzmu globalnego. Wynika to z globalizacji, demokratyzacji życia społecznego opartego na wartościach wolności, swobody zrzeszania się, rozwoju technologii komunikowania się (informatyzacji), transportu, mediów itp.

Terroryzm państwowy to stosowanie przemocy przez państwo w stosunku do swoich obywateli w ich celu zastraszenia, wymuszenia określonych zachowań i dyskryminacji. Zwykle służy państwom totalitarnym w eliminacji przeciwników politycznych. Terroryzm państwowy może także przejawiać się w akcjach służb specjalnych i pododdziałów wojskowych prowadzonych poza granicami kraju.

Terroryzm krajowy prowadzony jest przez grupy lub nawet pojedyncze osoby na obszarze jednego kraju.

Z punktu widzenia stosowanych środków i form walk terrorystycznych możemy wyróżnić: zabójstwa, zamachy bombowe, uderzenia w ważne obiekty, porwania i więzienie zakładników, zatrucia (powietrza, wody), ataki w cyberprzestrzeni itp. Spośród najbardziej niebezpiecznych środków stosowanych w aktach terrorystycznych można wymienić: groźbę użycia broni masowego rażenia, wykorzystanie środków biologicznych lub chemicznych (szczególnie w zamkniętych

przestrzeniach) oraz ataki hakerów, cyberprzestępców na strategicznie ważne systemy informacyjne²⁸.

Do typowych destrukcyjnych działań na obiekty informacyjne można zaliczyć²⁹:

- próbkowanie (*probe*) – dostęp do obiektu poprzez analizę jego charakterystyki;
- przepełnienie (*flood*) – dostęp poprzez „przepełnienie” możliwości jego przetworzenia;
- uwierzytelnienie (*authenticate*) – np. przedstawienie się jako uprawniona osoba oraz w razie konieczności przekazanie informacji potrzebnej do poprawnego uwierzytelnienia;
- ominięcie (*bypass*) – ominięcie procesu zabezpieczającego poprzez zastosowanie alternatywnej drogi osiągnięcia obiektu;
- podszywanie (*spoof*) – przedstawienie się lub modyfikowanie pakietów w trakcie połączenia, aby osiągnąć prawo dostępu do zasobów;
- czytanie (*read*) – dostęp do informacji, do której brak jest uprawnienia;
- kopiowanie (*copy*) – możliwość tworzenia kopii informacji przez osoby nieuprawnione;
- kradzież (*steal*) – przejęcie zasobów przez osobę nieuprawnioną, bez pozostawienia kopii w obiekcie;
- modyfikacja (*modify*) – zmiana zawartości lub charakterystyki obiektu;
- usunięcie (*delete*) – zniszczenie obiektu ataku.

Przedstawione wcześniej oraz inne opisywane w literaturze przedmiotu rodzaje terroryzmu, a także ich krótką charakterystykę syntetycznie przedstawiono w tabeli 2.2.

²⁸ Szersze ujęcie problematyki terroryzmu z uwzględnieniem problemów jego definiowania, źródeł, nurtów i form, międzynarodowych uwarunkowań prawnych oraz współpracy państw w zwalczaniu tego zjawiska, można znaleźć w: D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo współczesnych państw. Europa – Początek XXI wieku*, op. cit., rozdział 4 *Terroryzm jako zagrożenie bezpieczeństwa współczesnych państw*, s. 115 – 149.

²⁹ P. Sienkiewicz, *Oblicza terroryzmu*, [w:] *Rola Sił Zbrojnych w zwalczaniu zjawiska terroryzmu*, AON, Warszawa 2006, s. 184.

Tabela 2.2. Podział terroryzmu

LP.	KRYTERIUM PODZIAŁU	RODZAJ TERRORYZMU	CHARAKTERYSTYKA
1.	Cel działań terrorystycznych	Terroryzm polityczny	Utożsamia się z walką z istniejącym aparatem władzy i instytucjami państwa. Ma on na celu zmianę ekipy rządzącej, zmianę systemu politycznego, wymuszenie na władzy pewnych działań, zmianę przepisów prawa, secesję (oddzielenie, odłączenie) części terytorium od danego państwa lub przyłączenie go do innego państwa, albo utworzenie własnego kraju.
		Terroryzm kryminalny	Próba nielegalnego uzyskania wartości materialnych poprzez porwania dla okupu, zabójstwa z zemsty lub w celu wyeliminowania konkurencyjnych organizacji terrorystycznych, sabotaż, szantaż, zastraszanie świadków, działania mafijne itp. Terroryzm kryminalny może służyć jako źródło pozyskania środków niezbędnych do realizacji zadań terroryzmu politycznego.
2.	Nurt terroryzmu	Subrewolucyjny	Dąży do osiągnięcia określonych celów politycznych nie będących jednak zmianami rewolucyjnymi, akty przemocy popełniają małe grupy lub jednostki w sposób nieprzewidywalny.
		Rewolucyjny	Celem jest rewolucja lub osiągnięcie taktycznych zwycięstw w walce rewolucyjnej; aktów przemocy dokonują grupy posiadające przywódców, ideologię i program, są to z reguły specjalne, zakonspirowane, paramilitarne grupy tworzone wewnątrz ruchu rewolucyjnego, jednocześnie obok walki zbrojnej prowadzona jest też walka polityczna.
		Represyjny	Służący do tłumienia buntów lub trzymania w ryzach grup, indywidualnych obywateli lub form zachowania uważanych za niepożądane przez represora lub tylko prześladowania wybranych samowolnie do likwidacji, jest to terroryzm często bardzo krwawy przechodzący w terror masowy.
		Epifenomenalny	Brak w nim jasno sprecyzowanych celów, jest elementem dokonywanych na wielką skalę aktów przemocy, które są przypadkowe, nieprzemyślane, niezaplanowane, pojawiające się w kontekście bardzo krwawej walki.
3.	Ukierunkowanie ataku terrorystycznego	Ekonomiczny	Akty sabotażu i dywersji polegające na wyrządzaniu szkód i zniszczeń np. podpalenia, eksplozje ładunków wybuchowych.
		Indywidualny	Akty przemocy skierowane przeciwko konkretnym i określonym, przez terrorystów osobom np. zamachy, mordy polityczne, porwania (polityków, biznesmenów, działaczy, turystów).

		Masowy	Akty przemocy skierowane przeciwko anonimowym i przypadkowo wybranym osobom np. porwania samolotów, branie zakładników, wysadzanie w powietrze obiektów publicznych. Obecnie podstawowy rodzaj ataków terrorystycznych.
4.	Zasięg terytorialny oddziaływania terroryzmu	Krajowy (państwowy)	Akty terrorystyczne są wynikiem działania grup wywodzących się z danego kraju na jego własnym terenie, mają miejsce, gdy chodzi o zastraszające działanie władzy państwowej wobec obywateli lub sytuację odwrotną. Terroryzm państwowy to stosowanie przemocy przez państwo w stosunku do swoich obywateli w celu zastraszenia, wymuszenia określonych zachowań i dyskryminacji. Zwykle służy państwom totalitarnym eliminacji przeciwników politycznych. Terroryzm państwowy może także przejawiać się w akcjach służb specjalnych i pododdziałów wojskowych prowadzone poza granicami kraju.
		Międzynarodowy	Ma miejsce wówczas, gdy akty terrorystyczne o konsekwencjach międzynarodowych, oddziałują na stosunki międzypaństwowe i ogólną sytuację międzynarodową. Charakteryzuje się: stosowaniem systematycznej przemocy przez państwo lub grupę polityczną przeciwko innemu państwu lub grupie politycznej, sięganiem po wszelkie metody i środki – morderstwa, porwania, środki wybuchowe i trujące, stawianiem sobie za cel wywołanie powszechnego strachu i stanu terroru. O umiędzynarodowieniu terroryzmu świadczyło też zacieśnianie współpracy i systemu wzajemnych usług przez terrorystów, nieraz o odmiennych orientacjach politycznych i celach, pochodzących z różnych państw. Obecnie terroryzm międzynarodowy przybiera formę terroryzmu globalnego. Wynika to z globalizacji, demokratyzacji życia społecznego opartego na wartościach wolności, swobody zrzeszania się, rozwoju technologii komunikowania się (informatyzacji), transportu, mediów itp.
5.	Podłoże polityczne terroryzmu	Separatystyczne	Wyraża się w dążeniu do oddzielenia się, wyodrębnienia z jakiejś całości grupy narodowościowej, celem utworzenia własnego państwa. Dążenie poszczególnych ugrupowań do uzyskania odrębności politycznej, etnicznej, religijnej.
		Nacjonalistyczne	Wyraża się w postawie społeczno-politycznej i ideologicznej postulującej nadrzędność interesów własnego narodu, wyrażanej w egoizmie narodowym, dyskryminowaniu innych narodów, nietolerancji i wrogości w stosunku do innych.
		Religijne	Wyraża dążenia fanatycznych wyznawców danej religii do ustanowienia jej jako obowiązującej w swoim lub innym kraju, a także pragnieniu zniszczenia wszystkiego, co jest niezgodne z nakazami głoszonymi przez wyznawców tej religii, jak też fizycznym unicestwieniu krytycznie do niej nastawionego społeczeństwa w swoim lub obcym państwie, religia ma być prawem stanowiącym i obowiązującym każdego.

		Ideologiczne	Wyraża się w dążeniu do zmiany istniejącego porządku, systemu ekonomicznego i prawnego w państwie – przede wszystkim kapitalistycznym, przez ugrupowania terrorystyczne o zabarwieniu lewackim lub marksistowskim, które postrzegają go jako skrajnie zły i antyproletariacki. Ideologia stanowi system poglądów, idei, pojęć politycznych, socjologicznych, prawnych, etycznych, religijnych, lub filozoficznych jednostki albo grupy osób. W praktyce grupy terrorystyczne, działające z pobudek ideologicznych, dążą do zastąpienia jednej ideologii przez drugą, uznawaną przez nich za jedynie słuszną.
		Rasistowskie	Wyraża się w pogardzie dla ludzi o odmiennym kolorze skóry lub pochodzeniu (mniejszości narodowe), dążeniu do ich izolowania a nawet fizycznej likwidacji. Jest to system poglądów mówiący o wyższości jednej rasy ludzkiej nad drugą.
6.	Stosowane formy walki i środki	Cyberterroryzm (<i>soft terrorism</i>)	Terroryzm w cyberprzestrzeni. Jest to celowy, motywowany politycznie atak przeciw informacji, systemom komputerowym, programom komputerowym i danym, skierowany przeciw niewalczącym celom przez grupy subnarodowe lub przez podziemnych agentów. Są to działania blokujące, niszczące lub zniekształcające w stosunku do informacji przetwarzanej, przechowywanej i przekazywanej w systemach teleinformatycznych oraz niszczące (obezwładniające) te systemy. W pojęciu tym mieści się także wykorzystywanie systemów teleinformatycznych do dezinformacji, walki psychologicznej itp. Celem ataku jest najczęściej informacja przetwarzana, a nie system jako taki.
		Mega-terroryzm	Są to ataki terrorystyczne z użyciem broni masowego rażenia. Obecnie wyróżnia się: • broń jądrową – jest to ładunek, który po uzbrojeniu i odpaleniu jest zdolny do zainicjowania reakcji jądrowej z uwolnieniem energii jądrowej; • broń radiologiczną – to środek walki, w którym czynnikiem rażącym jest rozdrobniony materiał promieniotwórczy; środki promieniotwórcze mogą być rozprzestrzeniane z dymem powstałym w wyniku ich spalania; • broń biologiczną – wyspecjalizowane substancje biologiczne i środki ich przenoszenia; z bronią biologiczną powiązany jest termin bioterroryzmu, który jest ogromnym zagrożeniem współczesnej cywilizacji poprzez masowość i zasięg rażenia, atak jest trudno wykrywalny, łatwość produkcji, łatwość przechowywania i ukrycia materiału biologicznego, łatwość transmisji, stosunkowo niskie koszty produkcji; • broń chemiczną – to wyspecjalizowane związki chemiczne znane jako bojowe środki trujące (BST), oddziałujące na organizm poprzez drogi oddechowe, pokarmowe, błony śluzowe i skórę. Istotną cechą tych zagrożeń jest trudny do zdefiniowania i przewidzenia scenariusz ewentualnych wydarzeń..

		Terroryzm – samobójczy	To taka forma współczesnego terroryzmu, w której powołenia zamachu zależy od śmierci (gotowości do śmierci) głównego wykonawcy.
		Narkoterroryzm	To terrorystyczne działania podejmowane przez kartele narkotykowe wobec państwa w celu ochrony swych interesów. Są to: morderstwa polityków, funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości wypowiadających walkę narkomanii, produkcji czy sprzedaży narkotyków, porwania, zastraszanie, przekupstwa, dezorganizowanie struktur państwowych.
		Terroryzm w sektach	To inaczej terroryzm religijny, który wyróżnia się od innych form terroryzmu (państwowego, kryminalnego, etnicznego) szczególnym motywem religijnym (zbowieniem, połączeniem z istotą najwyższą, złożeniem ofiary) oraz specyficzną strategią i taktyką działania, a także strukturą wewnętrzną organizacji na skutek czego mogą być np. popełniane zbiorowe samobójstwa.
		Terroryzm fundamentalistów islamskich	Powstał na skutek nienadążenia za zbyt szybkim unowocześnieniem niektórych państw arabskich czy załamaniem się tzw. doktryny socjalizmu arabskiego, co doprowadziło do powrotu "kultury i wiary przodków". Sytuacja ta istotnie wpłynęła na rozwój fundamentalizmu islamskiego, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu liczby i znaczenia takich ekstremistycznych ugrupowań. Fundamentalizm jest m.in. wyrazem buntu części społeczeństw islamskich przeciwko wszechobecnym zachodnim wartościom i wzorcom. Niektóre radykalne odłamy fundamentalizmu islamskiego nie są przy tym wolne od idei totalitarnych, a do realizacji swych celów wykorzystują właśnie terroryzm. Według skrajnych ideologów tego ruchu, Zachód uznawany jest za bezbożny i zagrażający islamowi, dlatego też należy zwalczać go również przy użyciu siły. Dążą oni przede wszystkim do zburzenia zachodnich systemów politycznych i wzorców kulturowych. Sam akt terroru jest według fundamentalistów islamskich wypełnieniem obowiązku religijnego i obroną przed sekularyzacją ze strony świata zachodniego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Korczyc, op. cit., s. 38 – 39; K. Karolczak, *Encyklopedia terroryzmu*, SPAR, Warszawa 1995; J. Pawłowski, *Terroryzm we współczesnym świecie*, Biblioteczka „Wojsko i Wychowanie”, Warszawa 2001, s. 14 i 15; J. Borkowski, *Konflikty współczesnego świata*, PWN, Kraków 2001, s. 118; www.terroryzm.com/tag/terroryzm-miedzynarodowy (12.08.2011); P. Guła, *Terroryzm międzynarodowy – zarys problemu*, Artykuły i materiały MSWiA, s. 34; www.sgh.waw.pl/institute/ism/materiały/CYBERTERRORYZM%202007.pdf, s. 12 (14.08.2011); P. Gawliczek, *Wpływ mega – terroryzmu na strategię bezpieczeństwa i organizacje*, AON, Warszawa 2008, s 65-67; M. Zimny, op. cit., s. 13.

2.5. System antyterrorystyczny RP

Rzeczpospolita Polska, będąc członkiem sojuszu polityczno-militarnego NATO i Unii Europejskiej oraz uczestnikiem koalicji antyterrorystycznej, powinna kłaść duży nacisk na rozszerzenie przestrzeni własnego bezpieczeństwa. Globalizacja terroryzmu, otwarcie granic, tworzenie społeczeństwa obywatelskiego, gospodarka wolnorynkowa, zmiana zagranicznej optyki politycznej, narastanie frustracji powodowanych dysproporcjami społecznymi, aktywizowanie się ruchów o różnych podłożach ideologicznych, zwiększona częstotliwość przebywania w kraju ważnych osobistości zagranicznych³⁰ – wszystko to przyczynia się do wzrostu zagrożenia atakami terrorystycznymi w naszym kraju.

Polska była dotychczas omijana przez terroryzm polityczny. Nie oznacza to jednak, że taki stan rzeczy będzie się utrzymywał nadal. Upodabnianie się polskiego społeczeństwa do zachodniego i włączenie się w struktury europejskie powodują naturalne przesłanki do transformowania na nasz grunt również i istniejących tam zagrożeń w wydaniu terrorystycznym i czysto przestępczym. Tym bardziej jest to groźne, że w tendencjach rozwojowych terroryzmu daje się obserwować przenikanie interesów ideologicznych z typowo przestępczymi. Polska może być również miejscem tak zwanego odpoczynku dla terrorystów z innych krajów. Nie można też wykluczyć, że międzynarodowa współpraca w zakresie zwalczania tego zjawiska może powodować zarówno przypadkowe akcje terrorystyczne – na przykład w sytuacjach ucieczki i ścigania sprawców – jak również i w następstwie wcześniej zaplanowanych aktów, jako czynów odwetowych za skierowane przeciwko im współdziałanie. Obecne zagrożenie terrorystyczne w Polsce jest powiązane wprost proporcjonalnie nie tylko z zagrożeniami istniejącymi w koalicyjnych krajach zachodnich, ale również i z występującymi w innych, a w tym szczególnie w państwach powstałych z byłego Związku Radzieckiego³¹. Udział polskiego kontyngentu wojskowego w Afganistanie zwiększa prawdopodobieństwo działań terrorystycznych na terytorium Polski oraz obywateli Polski na całym świecie.

System antyterrorystyczny w Polsce oparty jest na działalności organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne kraju. Najwyższym przedstawicielem państwa stojącym na straży suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszal-

³⁰ R. Polko, *GROM w działaniach przeciwterrorystycznych*, Biblioteka „Bezpieczeństwa Narodowego”, BBN, Warszawa 2006, s. 44.

³¹ Ibidem, s. 50.

ności granic jest Prezydent RP (art. 126 ust 2 Konstytucji RP). W szczególności Prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy w przypadku zagrożeń spowodowanych działaniami terrorystycznymi (na wniosek Rady Ministrów). Konstytucyjnym organem doradczym prezydenta jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, której zaplecze merytoryczno-organizacyjne stanowi Biuro Bezpieczeństwa Narodowego³².

Konstytucja RP stanowi, że Rada Ministrów, jako podstawowy organ władzy wykonawczej, odpowiedzialna jest za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny (art. 146). Organem opiniodawczo-doradczym przy RM jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, którego zadaniem jest koordynacja i nadzorowanie działalności ABW, AW, Służb Kontrwywiadu Wojskowego, Służb Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Centralnego Biura Śledczego oraz organów podległych MSW. Zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. nr 141, z 1997 r., poz. 943) sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, należą do gestii działu spraw wewnętrznych. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawuje w tej kwestii nadzór nad działalnością Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Obrony Cywilnej Kraju, Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców oraz Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej. Natomiast osobą powołaną do nadzorowania pracy wszystkich służb specjalnych RP na polu walki z terroryzmem jest Minister – członek Rady Ministrów, Koordynator do spraw Służb Specjalnych³³.

Polska wypracowała w swych strukturach system zwalczania terroryzmu oparty na 4 etapach działania:

- Rozpoznaniu (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – ABW, Agencja Wywiadu – AW, Służba Wywiadu Wojskowego – SWW, Służba Kontrwywiadu Wojskowego – SKW, Centralne Biuro Śledcze – CBŚ);
- Przeciwdziałaniu (ABW, AW, SWW, SKW, CBŚ, Policja, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu – BOR);
- Zwalczaniu (ABW, AW, SKW, SWW, Policja, jednostki specjalne);

³² Szerszy opis kompetencji i obowiązków poszczególnych organów państwa, wynikających z zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, Czytelnik może znaleźć m.in. w opracowaniach: A. Misiuk, op. cit. oraz P. Mroczo, *Terroryzm zagrożeniem współczesnego świata*, BWSH, Koszalin 2009.

³³ Obowiązujące regulacje prawne dotyczące terroryzmu przedstawia załącznik 3.

- Likwidacji skutków (Państwowe Ratownictwo Medyczne – PRM, Straż Pożarna – SP, Obrona Cywilna – OC, Siły Zbrojne RP).

Wymienione i krótko przedstawione poniżej instytucje należą do najważniejszych w Polsce podmiotów organizacyjnych zobowiązanych do walki z terroryzmem.

Minister – członek Rady Ministrów, Koordynator do spraw Służb Specjalnych – funkcjonuje w oparciu o rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2005 roku (Dz. U. nr 221 z 2005 r., poz. 1904 z późn. zm.). Do obowiązków Ministra należy m.in. koordynowanie działalności służb specjalnych oraz ich kooperacji z Policją, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną, Służbą Więzienną, Służbą Celną, organami: celnymi, skarbowymi, informacji finansowej, kontroli skarbowej i służbami rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2002 r. *o utworzeniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* – (Dz. U. nr 74 z 2002 r., poz. 676 z późn. zm.) jest instytucją administracji rządowej, mającą za zadanie rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw, takich jak: szpiegostwo, terroryzm, naruszenie tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa. ABW wyposażono w tym celu w kompetencje śledcze na terenie kraju. W następstwie zamachów na infrastrukturę transportu miejskiego w Londynie z 7 i 21 lipca 2005 r., Prezes Rady Ministrów RP podpisał 3 sierpnia tego samego roku zarządzenie powołujące w ABW odrębny Departament Przeciwdziałania Terroryzmowi.

Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* z dnia 26 kwietnia 2007 r. określa (art. 12a), że zadania z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym są realizowane we współpracy z organami administracji rządowej właściwymi w tych sprawach, w szczególności z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Organy administracji publicznej, posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej są obowiązani niezwłocznie przekazywać Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, będące w ich posiadaniu informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla tej infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a także, które mogą prowadzić do

zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska.

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, zagrażającego infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku, może udzielać zaleceń organom i podmiotom zagrożonym tymi działaniami oraz przekazywać im niezbędne informacje służące przeciwdziałaniu zagrożeniom. O podjętych działaniach w tym zakresie Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informuje dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – (CAT) jest jednostką koordynacyjno-analityczną w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i jego zwalczania. CAT funkcjonuje w systemie całodobowym 7 dni w tygodniu. Służbę w nim pełnią, oprócz funkcjonariuszy ABW, oddelegowani funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy m.in. Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Celnej. Realizują oni zadania w ramach kompetencji instytucji, którą reprezentują. Ponadto z Centrum Antyterrorystycznym aktywnie współpracują inne podmioty uczestniczące w systemie ochrony antyterrorystycznej RP, takie jak Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Państwowa Straż Pożarna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Sztab Generalny Wojska Polskiego, Żandarmeria Wojskowa itp³⁴.

Naczelną funkcją Centrum Antyterrorystycznego ABW jest koordynacja – w zakresie analityczno-informacyjnym – działań służb i instytucji uczestniczących w zabezpieczeniu kraju przed zagrożeniami ze strony terroryzmu. Centrum wypełnia tę funkcję poprzez realizację następujących zadań:

- wspomaganie procesów decyzyjnych w przypadku realnego zagrożenia atakiem terrorystycznym;
- koordynacja współdziałania służb odpowiedzialnych za zwalczanie terroryzmu w zakresie działań operacyjno-rozpoznawczych;
- wykonywanie czynności analityczno-informacyjnych;
- udział w opracowywaniu i nowelizowaniu procedur reagowania kryzysowego na wypadek ataku oraz sporządzanie algorytmów działań przed zamachem;

³⁴ www.abw.gov.pl/portal/pl/113/62/Centrum_Antyterrorystyczne_CAT.html (10.08.2011).

- monitoring zagranicznych mediów sympatyzujących z terrorystami;
- wspomaganie po ewentualnym zamachu terrorystycznym działań służb i instytucji uczestniczących w ochronie antyterrorystycznej Polski;
- współpraca zagraniczna³⁵.

Agencja Wywiadu – posiada umocowanie prawne w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. *o utworzeniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*. Jednym z priorytetów działalności tego organu jest: rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej. W celu spełnienia swoich zadań, AW monitoruje poza granicami naszego kraju np. działalność zagranicznych organizacji terrorystycznych.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego – (SKW) powołana została do życia ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (Dz. U. z dnia 23 czerwca 2006 r.). Do zadań SKW należy m.in.: rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie popełnianych przez żołnierzy, funkcjonariuszy SKW i SWW oraz pracowników Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną oraz naruszających bezpieczeństwo obronne państwa. SKW współpracuje w tym zakresie z innymi państwami zrzeszonymi w Unii Europejskiej i NATO. SKW współdziała z Żandarmerią Wojskową oraz innymi organami bezpieczeństwa państwa zgodnie z ustawą o SKW oraz SWW.

Służba Wywiadu Wojskowego – działa na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*. Stanowi wojskową służbę specjalną, której jednym z celów jest rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom, jakie niesie międzynarodowy terroryzm (art. 6.1, ustawy o SKW oraz SWW).

Policja – utworzona została ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. nr 30 z 1990 r., poz. 179). Ustawa ta nie zawiera w swojej treści bezpośredniego i dosłownego zadania zwalczania terroryzmu. Mimo tego Policja może to czynić dzięki nowym właściwym zapisom kodeksu karnego (art. 115 § 20), określającym przestępstwo terrorystyczne. Polska Policja czynnie współpracuje w sferze rozpoznania i zwalczania terroryzmu z Interpolem, Europolem, Grupą Roboczą ds. terroryzmu III filaru Unii Europejskiej – (TWG), Europejską Policyjną Grupą Roboczą ds. Zwal-

³⁵ www.abw.gov.pl/portal/pl/131/331/Zadania.html (4.08.2011).

czania Terroryzmu – (PWGT). W Komendzie Głównej Policji funkcjonuje Zarząd Operacji Antyterrorystycznych (ZOA). Zajmuje się fizyczną likwidacją zagrożeń związanych z terroryzmem.

Żandarmeria Wojskowa – działa na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o *Żandarmerii Wojskowej wojskowych organach porządkowych* (Dz. U. nr 123 z 2001 r., poz. 1353 z późn. zm.). Ma ona za zadanie pilnować porządku publicznego na terenie obiektów wojskowych oraz w miejscach publicznych, a przy tym ochraniać życie i zdrowie ludzi oraz mienie wojskowe przed ewentualnymi zamachami.

Straż Graniczna – funkcjonuje na bazie ustawy o *Straży Granicznej* z dnia 12 października 1990 r. (Dz. U. Nr 78 z 1990 r., poz. 462 z późn. zm.). Zadanie SG w opisywanej materii polega na zapobieganiu przedostawania się na teren Polski osób podejrzanych o terrorystyczną działalność, a także przechwytywaniu nielegalnych transportów szkodliwych substancji chemicznych, broni, amunicji i materiałów wybuchowych, jądrowych i promieniotwórczych. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych związane z przystąpieniem Polski do układu Schengen³⁶ wpływa na nowy kształt zadań realizowanych przez SG. Obszar działania SG został rozszerzony i przesunięty w głąb kraju. Zadaniem SG jest przede wszystkim: kontrola dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na obszarze kraju i strefy Schengen; przeciwdziałanie nielegalnej migracji; przeciwdziałanie wwozowi na teren kraju materiałów niebezpiecznych lub szkodliwych dla środowiska naturalnego (śmieci, odpady, materiały wybuchowe, materiały o zwiększonej radiacji itp.); przeciwdziałanie przemytowi narkotyków i środków odurzających itp.

Przesunięcie obszaru funkcjonowania w głąb terytorium Polski pozwala rozszerzyć dotychczasowe działania SG na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wynikają stąd zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej oraz prowadzenia kontroli na międzynarodowych szlakach komunikacyjnych. W styczniu 2006 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o Straży Granicznej mówiąca o tym, iż na pokładach niektórych polskich samolotów w czasie lotów wewnętrznych i międzynarodowych znajdować się będą

³⁶ Podstawą prawną do zniesienia kontroli osób na granicach wewnętrznych lądowych i morskich z dniem 21 grudnia 2007 r., a także na granicach powietrznych z dniem 30 marca 2008 r., stanowi Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów do robku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej (Zob. J. Gryz, *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – Charakter – Obszary*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 327).

specjalnie wyszkoleni i uzbrojeni funkcjonariusze Straży Granicznej jako „warta ochronna” tzw. *sky marshalls*.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – posiada Wydział Przeciwdziałania Terroryzmowi – (wcześniej od 1 czerwca 2005 r., do początku 2006 r. istniał Wydział ds. Terroryzmu, następnie do kwietnia 2007 r. Wydział ds. Walki z Terroryzmem i Przestępczością Zorganizowaną). Funkcjonuje on w ramach struktury organizacyjnej Departamentu Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego. Do zadań wydziału należy m. in.:

- bieżące monitorowanie zjawiska terroryzmu na świecie, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożenia dla Polski;
- opracowywanie koncepcji przeciwdziałania tym zjawiskom oraz opiniowanie programów i projektów w tej kwestii;
- przygotowywanie propozycji zmian legislacyjnych w kodeksie karnym mających na celu usprawnienie metod i form zwalczania terroryzmu;
- przygotowywanie materiałów informacyjnych na potrzeby Ministra – Szefa Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych;
- organizowanie szkoleń i konferencji oraz przygotowywanie materiałów edukacyjnych poświęconych kwestii przeciwdziałania terroryzmowi;
- udział w organizowaniu współpracy zagranicznej z właściwymi organami innych państw.

Wydział Przeciwdziałania Terroryzmowi MSWiA zatrudnia ekspertów z Policji, Straży Granicznej oraz osoby, które pracowały w innych komórkach organizacyjnych MSWiA. Zespół przy wykonywaniu swoich obowiązków korzysta z efektów pracy BOR, Policji, Straży Granicznej i innych odpowiednich służb MSWiA.

Ministerstwo Sprawiedliwości (organy: sąd, prokuratura) ma obowiązek sądzić za dokonywanie przestępstw o charakterze terrorystycznym zawartych w aktualnym (marzec 2007) kodeksie karnym, ze szczególnymi wskazaniem art. 65 § 1, art. 115 § 20 Bezpośrednią inspiracją powstania tych art. była Decyzja Ramowa Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. *o zwalczaniu terroryzmu* - 2002/475/JHA), art. 258 § 2. Istotne są również istniejące w polskim prawie przepisy prewencyjne np. wobec cudzoziemców prowadzących działalność, którą można uznać za propagowanie terroryzmu. Istnieje możliwość nieprzedłużenia im zezwolenia na pobyt w Polsce. Kolejnymi nowymi i skutecznymi narzędziami w walce z międzynarodowym terroryzmem są obowiązujące na terenie UE i Polski następujące uzgod-

nienia prawne: Europejski Nakaz Aresztowania, który Polska jako kraj członkowski honoruje od 1 maja 2004 r. – (kodeks postępowania karnego, art. 607a – 607zc.), Wspólne Zespoły Śledcze – (kodeks postępowania karnego art. 589b – 589f) oraz przepisy w sprawie zatrzymania dowodów lub zabezpieczenia mienia – (kodeks postępowania karnego art. 62a i 62 b).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych – odpowiedzialne za udzielanie kompleksowej i sprawnej opieki konsularnej. Wspiera działania polskich jednostek wojskowych i policyjnych, biorących udział w operacjach poza terytorium kraju. MSZ jest odpowiedzialne za koordynowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa polskich placówek i ich personelu za granicą. Uczestniczy w działaniach mających na celu zapobieganie i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych. Szczególna rola przypada MSZ w zakresie zapewnienia opieki polskim obywatelom, znajdującym się poza terytorium RP. Do kompetencji MSZ należy także analizowanie zdarzeń o charakterze terrorystycznym, które miały miejsce na świecie oraz dokonywanie politycznej oceny skutków tego rodzaju incydentów. W ramach swoich kompetencji MSZ jest odpowiedzialne za współpracę z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, a także za prezentowanie na forach międzynarodowych polskiego stanowiska w dziedzinie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. W ramach krajowego systemu antyterrorystycznego MSZ intensywnie współpracuje z instytucjami i służbami zaangażowanymi w zwalczanie tego zjawiska

Generalny Inspektor Informacji Finansowej – posiada umocowanie prawne w ustawie z 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nieujawnionych nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu. Instytucja ta nie posiada specjalnej grupy ds. rozpoznawania źródeł finansowania terroryzmu. Wykonywać to zadanie może jednak każdy pracownik GIF w zależności od potrzeb i nakazów ABW oraz Policji.

Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego – (GROM) – jednostka przeznaczona jest do prowadzenia działań: specjalnych i rozpoznawczych na obszarze kraju i poza jego granicami, w tym do udziału w akcjach zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom poza granicami państwa, działań w ramach Sił Operacji Specjalnych Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, ratowniczo-ochronnych³⁷.

³⁷ www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/194/497/Grupa_Reagowania_OperacyjnoManewrowego_GROM.html (4.08.2011).

Państwowa Straż Pożarna – odgrywa kluczową rolę na etapie neutralizacji skutków zamachów terrorystycznych. Wykonuje zadania między innymi w zakresie organizacji, przeciwdziałania i prowadzenia akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń³⁸;

Biuro Ochrony Rządu – (BOR) – ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu w ramach, której funkcjonariusze BOR wykonują swoje ustawowe obowiązki nie wymienia w żadnym elemencie źródeł, rodzaju lub charakteru zagrożeń, jakie mogłyby być podstawą do podejmowania działań przez funkcjonariuszy, w szczególności zagrożeń generowanych przez współczesny terroryzm. Nie oznacza to, że nie mogą one mieć właśnie takiego charakteru. Osoby, obiekty i urządzenia podlegające ustawowej ochronie BOR mogą być narażone na zamach terrorystyczny. W myśl ustawy i porozumień BOR współpracuje w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi z ABW, AW, SWW, SKW, Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową oraz CAT. Zgodnie z wymienionymi dokumentami, Biuro monitoruje czynniki zagrożeń, taktyki zamachów używanych przez terrorystów, materiałów i broni, oraz na podstawie uzyskanych informacji o potencjalnych zagrożeniach dostosowuje formy działań ochronnych³⁹;

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Rozpoczęło swoją działalność 2 sierpnia 2008 roku. Powstało na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (art. 10) i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Ideą powstania instytucji była budowa efektywnego i kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego, dzięki któremu będzie można zapobiegać kryzysom, a w razie ich wystąpienia, poprzez profesjonalne działania, minimalizować ich skutki⁴⁰;

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego – (BBN) służy Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej pomocą oraz wsparciem w wykonywaniu, a także w realizacji jego zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Ze względu na umiejscowienie BBN w szeroko rozumianym systemie bezpieczeństwa państwa oraz realizowane przez Biuro zadania – wynikające z roli Prezydenta RP – przy dokonywaniu systematyzacji dokumentów normatywnych odnoszących się do zwalczania terroryzmu na-

³⁸ www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/234/567/Panstwowa_Straz_Pozarna.html (4.08.2011).

³⁹ www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/223/554/Biuro_Ochrony_Rzadu.html (4.08.2011).

⁴⁰ www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/212/543/Rzadowe_Centrum_Bezpieczenstwa.html (3.08.2011).

leży również wziąć pod uwagę Strategię Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 roku oraz Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej (dokument niejawną). Przedstawiciele BBN uczestniczą w pracach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych oraz działającej przy nim Stałej Grupy Ekspertckiej. W miarę potrzeb i możliwości Biuro angażuje się też w prace międzyresortowych zespołów zadaniowych z zakresu przeciwdziałania terroryzmowi. Ponadto BBN organizuje lub współorganizuje konferencje zarówno krajowe, jak i międzynarodowe, sympozja i seminaria oraz publikuje opracowania dotyczące tematyki terroryzmu⁴¹;

Poszczególne służby oraz instytucje państwowe wykonując w obrębie swoich kompetencji ustawowe zadania, z konieczności działają w obszarze zainteresowań innych właściwych organów. By ograniczyć tę wadę stworzono ciała kolegialne które koordynują funkcjonowanie podmiotów systemu zwalczania terroryzmu, choć ich nadrzędnym obowiązkiem pozostaje wymiana informacji. W Rzeczypospolitej działa kilka tego typu organów, są to przede wszystkim⁴²:

Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych – powołany do życia z dniem 25 października 2006 r. Jego zadaniem jest zapewnić współdziałanie administracji rządowej w rozpoznawaniu, przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu. W tym celu Zespół wykonuje następujące zadania:

- monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz prezentowanie opinii członkom rządu;
- sporządzanie projektów procedur zwalczania terroryzmu oraz standardów oceny występowania zagrożenia oraz określania jego poziomu;
- inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez odpowiednie organy administracji państwowej, w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu;
- inicjowanie działań zmierzających do usprawnienia metod i form zwalczania terroryzmu;
- organizowanie kooperacji z innymi państwami w zakresie zwalczania terroryzmu, koordynacja wymiany danych oraz organizowanych wspólnych operacji;

⁴¹ www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/253/604/Biuro_Bezpieczenstwa_Narodowego.html (3.08.2011).

⁴² www.terroryzm.com/system-podmiotowej-walki-z-terroryzmem-w-polsce (3.08.2011).

- inicjowanie szkoleń i konferencji dotyczących sposobów zwalczania terroryzmu.

W skład Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych wchodzi: przewodniczący – Minister SWiA, zastępcy – Minister Finansów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister – Koordynator Służb Specjalnych, sekretarz Zespołu – osoba wyznaczona przez przewodniczącego, członkowie: sekretarz lub podsekretarz stanu wskazany przez Ministra SWiA, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Szef ABW, Szef AW, Szef BOR, Komendant Główny Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Żandarmerii Wojskowej, Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz Szef Służby Celnej. W Międzyresortowym Zespole do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych funkcjonują powoływane przez MSWiA zespoły lub podzespoły zadaniowe, zajmujące się realizowaniem konkretnych zadań.

Zespół do Spraw Koordynacji Działań Operacyjno-Rozpoznawczych w Zwalczaniu Terroryzmu Politycznego – powołany do życia Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 33 z dnia 21 marca 2005 roku. Zespołowi powierzono funkcję organu pomocniczego Premiera RP, w jego skład wchodzi: przewodniczący – Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, sekretarz stanu w MSWiA, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, zastępca Szefa Agencji Wywiadu, zastępcy Szefów wojskowych służb specjalnych (SKW, SWW), Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Szef Biura Ochrony Rządu, dyrektor Departamentu Kontroli Celnej w Ministerstwie Finansów, sekretarz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Gremium to ma za zadanie: dokonywać bieżącej analizy i oceny występujących i potencjalnych zagrożeń terrorystycznych; wypracowywać mechanizmy elastycznego i adekwatnego reagowania na sygnały o zagrożeniach aktami terroryzmu politycznego w kraju oraz koordynowanie na tym polu działań operacyjno-rozpoznawczych wszystkich służb; inicjować prace, które posłużą usprawnieniu metod i form przeciwdziałania i zwalczania aktów terroryzmu politycznego; informować Prezydenta i Premiera RP oraz właściwe naczelne organy administracji rządowej o stanie zagrożeń związanych z możliwością przeprowadzenia aktu terrorystycznego. Z uwagi na dublowanie się kompetencji Zespół do Spraw Koordynacji Działań Operacyjno-Rozpoznawczych w Zakresie

Zwalczania Terroryzmu Politycznego wraz z Międzyresortowym Zespołem do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych podjęto decyzję o likwidacji tego pierwszego⁴³.

Kolegium do Spraw Służb Specjalnych funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*. Kwestie organizacyjne reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 roku. Do priorytetowych zadań Kolegium należy przygotowywanie ocen lub wyrażanie opinii w takich kwestiach jak: kierunki i plany działania służb specjalnych (w tym ich nadzór i koordynowanie działań), projekty aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących działalności służb specjalnych.

Stała Grupa Ekspercka – w jej skład wchodzi przedstawiciele podmiotów będących członkami Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych. Wśród podstawowych zadań SGE należy wskazać monitorowanie, analizę i ocenę zagrożeń terrorystycznych oraz monitorowanie działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej w zakresie wykorzystania informacji o zagrożeniach terrorystycznych, a także ocena przygotowania administracji publicznej RP do rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. W ramach prac SGE opracowywane są również propozycje w zakresie poprawy stanu przygotowania administracji publicznej do zapobiegania i zwalczania terroryzmu⁴⁴.

Polski system antyterrorystyczny oparty jest na działalności organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, a także współpracy z odpowiednimi służbami Unii Europejskiej i NATO. System ten powinien zmierzać do ścisłej współpracy z systemem międzynarodowej walki z terroryzmem bo też i całe zjawisko terroryzmu ma charakter globalny.

Przedstawione systemowe rozwiązania walki z terroryzmem w Polsce mogą i powinny ulegać dalszym przeobrażeniom. Polska powinna utrzymywać status państwa wiarygodnego oraz aktywnego w walce z terroryzmem. Musi rzetelnie i terminowo wprowadzać w życie wspólnotowe zmiany prawne, szczególnie dotyczące reformy państwowego systemu antyterrorystycznego. Jest to bowiem wspólny interes Polski, Unii Europejskiej i NATO.

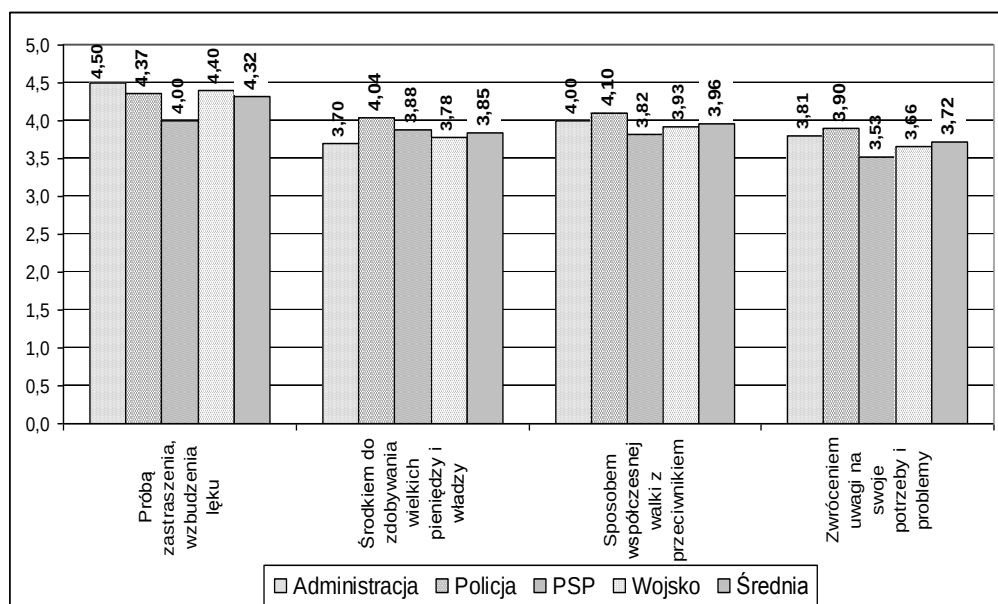
⁴³ www.terroryzm.com/system-podmiotowej-walki-z-terroryzmem-w-polsce (1.08.2011).

⁴⁴ www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/200/517/STALA_GRP_A_EKSPERCKA.html (3.08.2011).

2.6. Wyniki badań mieszkańców oraz ekspertów regionu dolnośląskiego

Zmierzając do rozpoznania opinii badanych ekspertów w zakresie określenia głównych właściwości współczesnego terroryzmu i ich nasilenia, jedno z pytań ankietowych dotyczyło przypisania wag wybranym określeniom z tego zakresu (załącznik nr 2, pytanie 8). Uzyskane wyniki dla badanych służb przedstawia rys. 2.1.

W ocenie ekspertów, najwyższą wagę uzyskało postrzeganie terroryzmu jako próby zastraszenia i wzbudzenia lęku (4,32). Kolejne właściwości uzyskały wagi: sposób współczesnej walki z przeciwnikiem (3,96), środek do zdobywania wielkich pieniędzy i władzy (3,85) i wreszcie zwrócenie uwagi na swoje potrzeby i problemy (3,72).



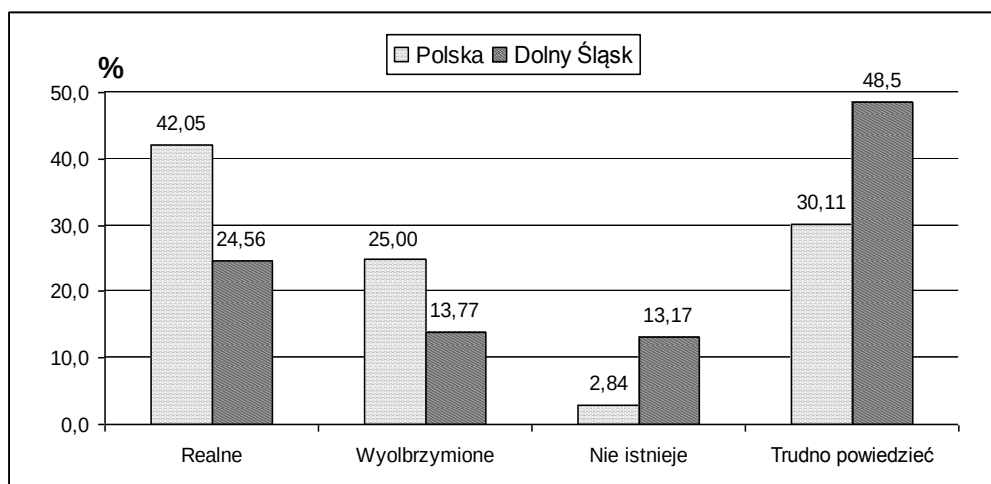
Rys. 2.1. Postrzeganie współczesnego terroryzmu przez ekspertów badanych służb

Źródło: opracowanie własne.

Badani respondenci mogli dodatkowo wpisać własne określenia współczesnego terroryzmu. Najczęściej podawano, że współczesny terroryzm kojarzy się z: dezintegracją systemów władzy; zastraszaniem i wymuszaniem działań (zacho-

wań) zgodnie z własnymi celami; walką z silnym zaangażowaniem religii; próbą zaistnienia w przestrzeni medialnej.

W ramach rozpoznania poglądów mieszkańców regionu dolnośląskiego na temat zagrożeń atakami terrorystycznymi przeprowadzono badania ankietowe w których sprecyzowano pytanie dotyczące oceny zagrożenia terroryzmem Polski oraz zagrożenia atakiem terrorystycznym na Dolnym Śląsku (załącznik nr 1 pytania 9 i 10). Wyniki uzyskanych badań wskazują, że respondenci oceniają zagrożenie terroryzmem w Polsce jako realne i to aż w 42,05 % odpowiedziach. Jednocześnie można zauważyć, że mimo stwierdzeń, iż zagrożenia są możliwe wszędzie, to już za realnym zagrożeniem na Dolnym Śląsku opowiedziało się tylko 24,56 % respondentów. Graficzne zestawienie wyników badań przedstawia rys. 2.2.



Rys. 2.2. Ocena mieszkańców zagrożenia atakiem terrorystycznym Polski i Dolnego Śląska

Źródło: opracowanie własne.

Prawdopodobnie przyczyną takich decyzji jest naturalna skłonność do odsuwania zagrożeń na zasadzie - „zagrożenie jest, ale przecież nie w mojej okolicy”. Stosunkowo wielu respondentów słabo orientuje się w problematyce zagrożeń terrorystycznych, nie posiada dostatecznej wiedzy, w związku z czym wybrało ostatnią odpowiedź – trudno powiedzieć. Wyniki ilościowe badań wraz z najczęściej definiowanymi opiniami przez respondentów zestawiono w tabeli 2.3.

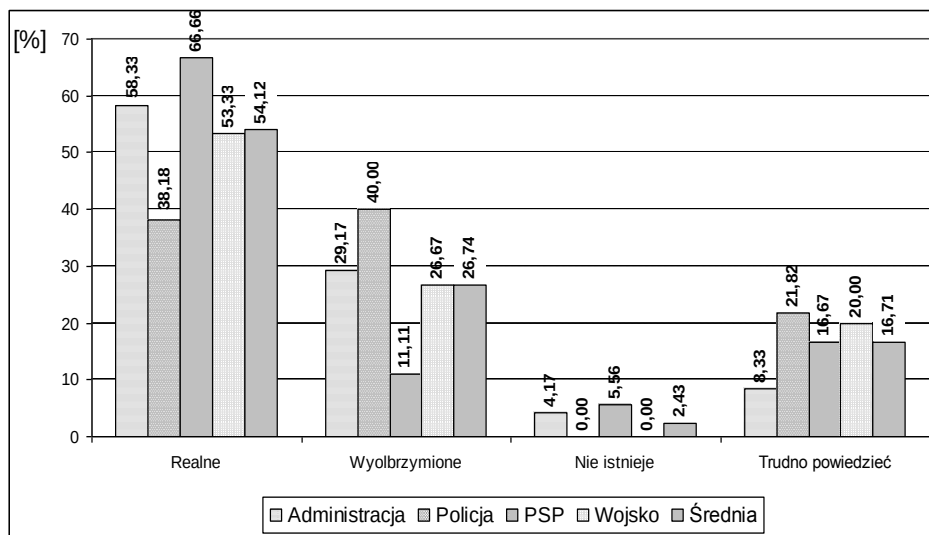
Tabela 2.3. Wyniki badań poglądów mieszkańców dotyczących zagrożenia terrorystycznego Polski i Dolnego Śląska

POZIOM ZAGROŻENIA	WYNIK W %		NAJCZĘŚCIEJ WYRAŻANE OPINIE/UZASADNIENIA PRZEZ RESPONDENTÓW
	POLSKA	DOLNY ŚLĄSK	
Realny	42,05	24,56	W zakresie zagrożenia Polski: - Polska jest zaangażowana militarnie w koalicji antyterrorystycznej; - udział polskich wojsk w misjach i koalicji antyterrorystycznej może spowodować atak; - przynależność do NATO; - jest dużo miast, gdzie są możliwe uderzenia; - nie ma państwa bezpiecznego (przykład Norwegii); - położenie Polski prowokuje: środek Europy, szlak na zachód i wschód. W zakresie zagrożenia Dolnego Śląska: - niczego nie można wykluczyć, nigdy nie wiadomo kiedy i gdzie nastąpi uderzenie; - każdy region może stać się celem terrorystów; - nie ważne jaki region, chodzi o wzbudzenie strachu i grozy; - Polska stara się być krajem tolerancyjnym i coraz więcej osób różnego pochodzenia i wyznania zamieszkuje Dolny Śląsk; - zagrożenie tak jak w każdym regionie np. centra handlowe albo stadion (we Wrocławiu) w czasie Euro 2012; - otwarcie granic ułatwia działania terrorystom; - istnieje dużo miejsc atrakcyjnych i wielu turystów.
Wylobryzmiony	25,00	13,77	W zakresie zagrożenia Polski: - Polska nie jest krajem atrakcyjnym dla terrorystów, są lepsze cele dla terrorystów; - media nakręcają i wylobryzmiają spiralę zagrożenia kształtując opinię publiczną; - zagrożenie wylobryzmione, ale nie należy go lekceważyć. W zakresie zagrożenia Dolnego Śląska: - na Dolnym Śląsku nie ma atrakcyjnych celów; - ludzie panikują niepotrzebnie; - nie ma powodów do ataków terrorystycznych w naszym regionie.
Nie istnieje	2,84	13,17	W zakresie zagrożenia Polski: - jesteśmy krajem tolerancyjnym – nie ma powodu; - jesteśmy małym państwem i niewiele znaczącym na arenie politycznej świata; W zakresie zagrożenia Dolnego Śląska: - małe miasteczka, nie ma wielkich centrów, chyba że w czasie Euro 2012; - Dolny Śląsk jest bezpieczny, prasa sieje plotki; - uderzenie na Dolnym Śląsku nie miałooby sensu – zaścianek.

Trudno powiedzieć	30,11	48,50	W zakresie zagrożenia Polski: - raczej nas nie dotyczy; - nie mam wiedzy na ten temat. W zakresie zagrożenia Dolnego Śląska: - każde miejsce może być celem ataku, wszystko jest dzisiaj możliwe; - zbyt mało się na ten temat mówi, nie mam zdania; - biedny region, brak uzasadnienia ataku.

Źródło: opracowanie własne.

Zmierzając do porównania poglądów mieszkańców Dolnego Śląska z opiniami badanej grupy ekspertów w zakresie zagrożenia terrorystycznego Polski, identyczne pytanie zadano tej grupie (załącznik nr 2, pytanie 20). Wyniki dla poszczególnych służb oraz wartości średnie dla poszczególnych odpowiedzi przedstawia rys. 2.3.



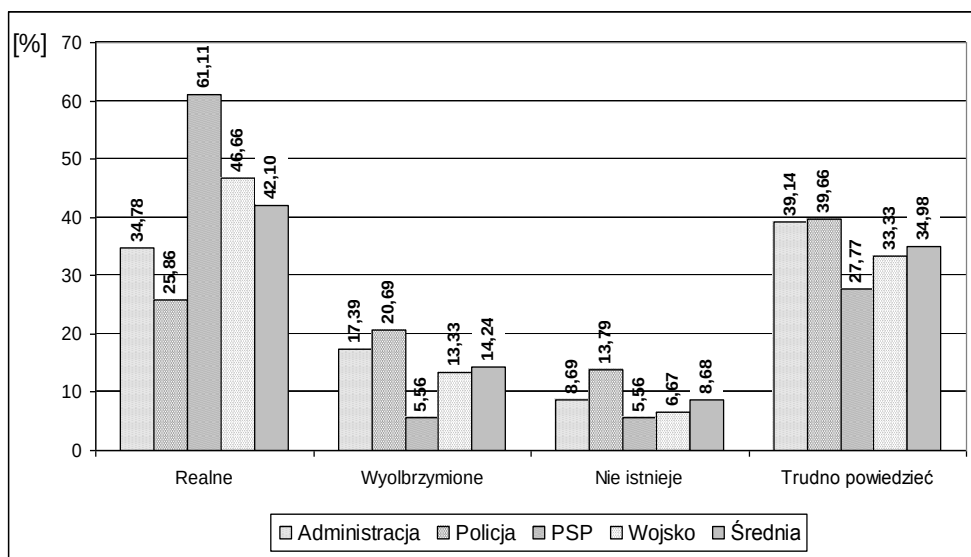
Rys. 2.3. Zagrożenia atakiem terrorystycznym Polski w ocenie ekspertów

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki badań wyraźnie wskazują na zgodność w wielu kwestiach poglądów mieszkańców oraz ekspertów. Za realnym zagrożeniem terroryzmem Polski opowiedziała się większość ekspertów (54,72 %), a badani mieszkańcy także najczęściej wybierali tę odpowiedź (42,05). Dalsze odpowiedzi ekspertów i mieszkańców kształtowały się podobnie, odpowiednio: wyolbrzymione 26,75 % / 25,00 %, nie istnieje 2,43 % / 2,84 % oraz trudno powiedzieć 16,71 % / 30,11 %. Z danych tych wynika, że w zarówno w ocenie mieszkańców, jak i ekspertów Pol-

ska jest zagrożona terroryzmem z tym, że eksperci silniej wyrażają realność takiego zagrożenia, jak również są bardziej zdecydowani w swoich poglądach, o czym świadczy zaledwie 16,71 % odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Podobnie jak w przypadku badań opinii mieszkańców Dolnego Śląska, tak i w badaniach opinii ekspertów, zadano pytanie dotyczące potencjalnych zagrożeń atakiem terrorystycznym na Dolnym Śląsku (załącznik nr 2 pytanie 21). Uzyskane wyniki badań w tym zakresie ekspertów poszczególnych służb oraz wartości średnie wybranych odpowiedzi przedstawia rys. 2.4. Tym razem przeprowadzone badania wykazały wyraźną różnicę w poglądach wyrażanych przez ekspertów i mieszkańców regionu. Eksperti w porównaniu z mieszkańcami wyrażali bardziej zdecydowanie swoje opinie i w większym stopniu dostrzegali realność takiego zagrożenia (odpowiednio 42,10 % / 24,56 %). Podobnie przy odpowiedzi – „trudno powiedzieć” – istotnie mniejsza grupa ekspertów (choć duża) zdecydowała się na ten wybór (odpowiednio 34,98 % / 48,50 %), a negatywnie opowiedziała się stosunkowo niewielka grupa ekspertów w porównaniu z mieszkańcami (odpowiednio: 8,68 % / 13,17 %).



Rys. 2.4. Ocena ekspertów zagrożenia atakiem terrorystycznym na Dolnym Śląsku

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2.4. Wyniki badań poglądów ekspertów dotyczących zagrożenia terrorystycznego Polski i Dolnego Śląska

POZIOM ZAGROŻENIA	WYNIK W %		NAJCZĘŚCIEJ DEFINIOWANE OPINIE PRZEZ RESPONDENTÓW
	POLSKA	DOLNY ŚLĄSK	
Realny	54,12	42,10	W zakresie zagrożenia Polski: - przynależność do Unii Europejskiej oraz do NATO, udział w wojnach antyterrorystycznych uzasadniają poczucie zagrożenia; - Polska nie jest samotną wyspą, skoro w innych krajach europejskich dochodziło do zamachów – może dojść i u nas; - zamieszanie polityczne wśród służb wywiadowczych osłabia naszą czujność. W zakresie zagrożenia Dolnego Śląska: - niczego nie można wykluczyć, nigdy nie wiadomo kiedy i gdzie nastąpi uderzenie; - położenie geopolityczne, swoboda przemieszczania się ludzi, brak kontroli granicznej, sąsiedztwo Niemiec i Czech; - w każdym miejscu, gdzie jest skupisko ludzi lub ważne obiekty atak jest możliwy.
Wyolbrzymiony	26,74	14,24	W zakresie zagrożenia Polski: - Polska nie jest krajem atrakcyjnym dla terrorystów, zaścianek Europy; - w Polsce nie ma dużych ośrodków i grup mniejszości narodowych o skrajnych poglądach. W zakresie zagrożenia Dolnego Śląska: - przesadne nagłaśnianie zagrożeń to odwracanie uwagi od problemów wewnętrznych.
Nie istnieje	2,43	8,68	W zakresie zagrożenia Polski: - nie było takich zdarzeń; - media kreują przesadny poziom zagrożenia, wywierając nacisk na opinię publiczną. W zakresie zagrożenia Dolnego Śląska: - nie ma strategicznych obiektów, na które atak wywołałby duży efekt medialny.
Trudno powiedzieć	16,71	34,98	W zakresie zagrożenia Polski: - do tej pory nie zanotowano takich zjawisk. W zakresie zagrożenia Dolnego Śląska: - organizacja Euro 2012 we Wrocławiu może być sprawdzianem bezpieczeństwa; - na terenie Polski najbardziej zagrożona może być Warszawa.

Źródło: opracowanie własne.

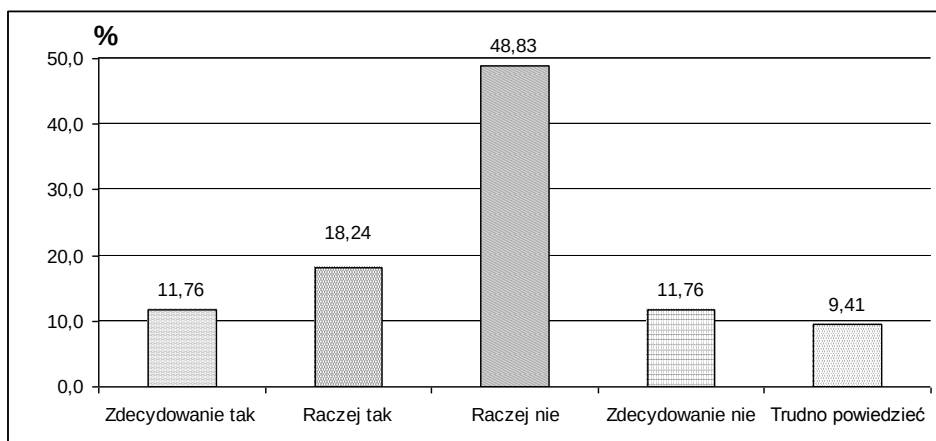
Badania wykazują, że w grupie ekspertów w mniejszym stopniu zachodzi zjawisko „odsuwania” zagrożeń terrorystycznych poza własny region niż w gronie miesz-

kańców. Opinię o realnym zagrożeniu atakiem terrorystycznym Polski wyraziło 42,05 % mieszkańców i 54,72 % ekspertów, natomiast w odniesieniu do Dolnego Śląska odpowiednio 24,56 % / 42,10 %. Teza ta potwierdza się także w przypadku zestawienia danych zaprzeczających takiemu zagrożeniu: w stosunku do Polski mieszkańcy: 2,84 %, eksperci: 2,43 %, a dla Dolnego Śląska odpowiednio: 13,17 % / 8,68 %.

Eksperti w uzasadnieniu swojego wyboru przedstawiali wychodzące często poza stereotypy opinie, które w sposób syntetyczny zestawiono w tabeli 2.4.

Kolejne pytanie dotyczyło osobistych obaw mieszkańców o zagrożeniu atakiem terrorystycznym (załącznik nr 1 pytanie 11). Okazało się, że zdecydowana większość badanych, bo aż 60,59%, nie obawia się takich ataków. Swoją postawę argumentowano następująco: na Dolnym Śląsku nie było i zapewne nie będzie ataków terrorystycznych; w małych społecznościach czujemy się bezpiecznie; nie myślę o tym na co dzień, tylko w chwilach głębszych refleksji; rodzina mnie wychowała w poczuciu bezpieczeństwa; temat jest wyolbrzymiany.

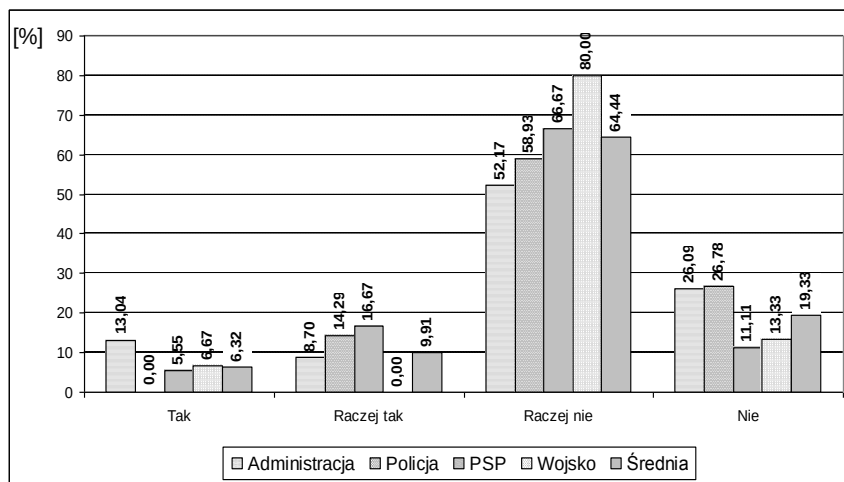
Przeciwnego zdania było 30,00% respondentów uznając, że: duża fala terroryzmu płynie z zewnątrz; zawsze mogę się znaleźć w miejscu ataku terrorystycznego; coraz więcej słyhać o tych atakach; przebywałam w Madrycie podczas ataku na stację Atocha; obawiam się, ale nie w naszym kraju; zawsze można stracić kogoś z rodziny i bliskich; dużo podróżuję. Zaledwie 9,41 % respondentów nie miało w tej sprawie zdania i wybrało odpowiedź – „trudno powiedzieć” nie podając uzasadnień. Graficzne zestawienie wyników badań tej problematyki przedstawia rys. 2.5.



Rys. 2.5. Osobista obawa mieszkańców przed atakami terrorystycznymi

Źródło: opracowanie własne.

Podobne pytanie zadano grupie ekspertów, co dało możliwość skonfrontowania ich poglądów z poglądami mieszkańców Dolnego Śląska. Okazuje się, że eksperci obawiają się zamachu terrorystycznego w mniejszym stopniu niż mieszkańcy. Odpowiedź pozytywną wybrało zaledwie 16,22 % ekspertów (30,00 % mieszkańców). Na odpowiedź negatywną zdecydowało się aż 83,77 % (przy 60,59 % mieszkańców). Uzyskane wyniki badań ekspertów przedstawia rys. 2.6.



Rys. 2.6. Osobista obawa ekspertów przed zamachem terrorystycznym

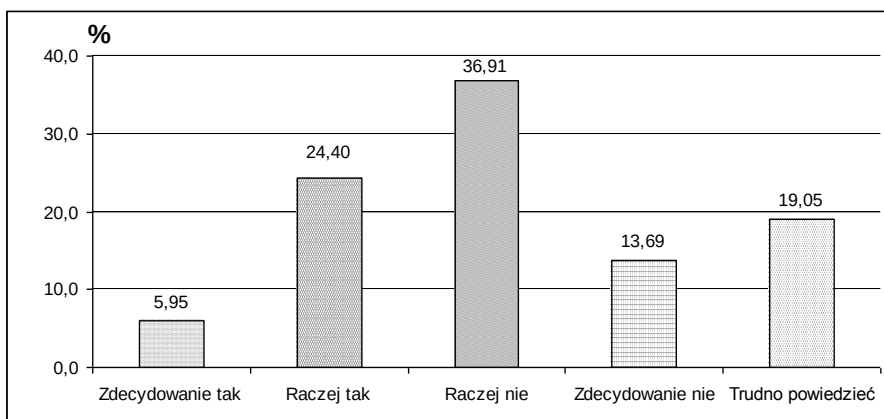
Źródło: opracowanie własne.

Badana grupa ekspertów swój negatywny wybór argumentowała następująco: nie ma w ich okolicy takich obiektów, które mogłyby stać się celem zamachów terrorystycznych; posiadam silne poczucie bezpieczeństwa w miejscach codziennego pobytu; Polska nie zajmuje szczególnego miejsca na arenie międzynarodowej, nie mamy strategicznego znaczenia dla terrorystów a wyspecjalizowane służby działają poprawnie. Odpowiedź potwierdzającą możliwość ataku respondenci uzasadniali tym, że podróżując „po świecie” przebywają także w miejscach o wysokim ryzyku zagrożenia; w mojej okolicy nie obawiam się, ale gdzie indziej – wszystko jest możliwe.

Kolejna badana kwestia, rozpoznawana w grupie mieszkańców regionu, dotyczyła ewentualnej zgody na ograniczenie podstawowych praw obywatelskich, w celu stworzenia korzystniejszych warunków zapobiegania aktom terrorystycznym i zminimalizowania zagrożenia (załącznik nr 1, pytanie 12). Analiza wyników wyraźnie wskazuje, że stopień przyzwolenia społecznego na ograniczenie praw i swobód obywatelskich w zamian za wyższy poziom bezpieczeństwa gwaranto-

wany przez państwo, nie jest zbyt wysoki. Respondenci w 50,60 % nie zgadzają się na takie ograniczenia. Swoją postawę argumentowali następująco: nie zgadzam się na ograniczanie moich praw tylko dlatego, że ktoś prowadzi agresywną politykę; raz zdobytych praw należy bronić i nie ograniczać ich; i tak mamy mało praw, nie ma co ograniczać; ograniczenie praw niewiele zmieni; ograniczenie praw i swobód może być wykorzystywane do innych celów; chyba jest słaby związek pomiędzy ograniczeniem praw a zagrożeniem terrorystycznym; państwo powinno zapewnić bezpieczeństwo, nie wolno ograniczać swobód.

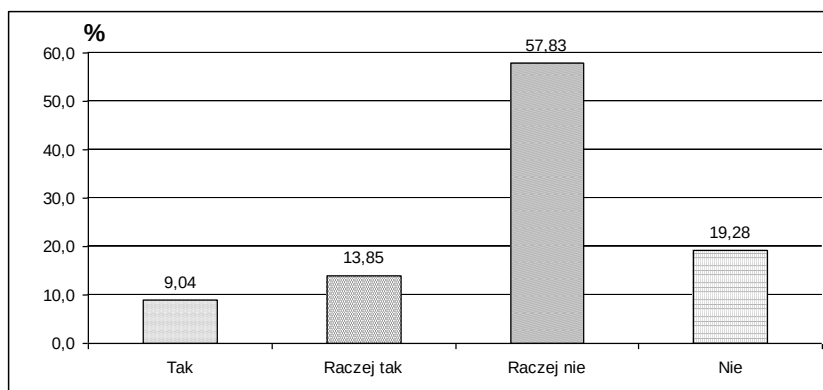
Przeciwnego zdania było 30,35 % respondentów. Uzasadniając swój wybór, stwierdzali, że: należy zwiększać pole działania dla służb bezpieczeństwa; najważniejsze dla każdego obywatela powinno być bezpieczeństwo; jestem obywatelem Polski i wszystko co służy jej bezpieczeństwu uważam za dopuszczalne; należy ułatwiać procedury kontroli; dla poprawy bezpieczeństwa warto podejmować radykalne działania; istniałaby szansa zminimalizowania zagrożeń; przy realnym zagrożeniu społeczeństwo powinno się samoograniczać; jeżeli chcemy być bezpieczni, to musimy coś z siebie dać. Stosunkowo niewielka grupa respondentów (19,05 %) nie miała w tej sprawie sprecyzowanego zdania, co argumentowano następująco: można byłoby ograniczać, ale tylko w sytuacjach kryzysowych lub bezpośrednich zagrożeń; mogłoby to przynieść skutek odwrotny; nie widzę wyraźnego związku pomiędzy ograniczeniem praw, a zagrożeniem terrorystycznym. Powyższe wyniki badań graficznie przedstawiono na rys. 2.7.



Rys. 2.7. Pogląd na ograniczenie praw obywatelskich w celu zminimalizowania zagrożenia terroryzmem

Źródło: opracowanie własne.

Rekonstrukcja działań terrorystycznych oraz działań różnych grup przestępczych, które miały miejsce w różnych regionach świata nasuwa obawę, że można stać się przypadkową ich ofiarą. Poglądy związane z tym problemem zbadano precyzując pytanie ankietowe następująco (załącznik nr 1 pytanie 13): Czy ma Pan(i) obawy, że stanie się przypadkową ofiarą zamachu terrorystycznego czy porachunku przestępców? Mieszkańcy Dolnego Śląska wyraźnie stwierdzali, że nie obawiają się takiej sytuacji, aż w 77,11% odpowiedzi. Swój wybór ankietowani uzasadniali najczęściej następująco: nie bywam w takich miejscach; mieszkam w spokojnej okolicy; nigdy się nad tym nie zastanawiałem; musiałbym żyć w ciągłym strachu; nie sądzę, że tak może się stać; żyję wśród ludzi spokojnych niezamieszanych w „ciemne interesy”. Stosunkowo niewielka ilość respondentów wybrała odpowiedź twierdzącą (22,89 %). Uzasadnienia bywały bardzo różne, a najczęściej: nigdy nie wiadomo kiedy i gdzie może ktoś zaatakować; mogę przypadkowo znaleźć się w miejscu ataku, wiele zależy od zwykłego zbiegu okoliczności; takie jest prawo przypadku; wystarczy być na ulicy w przypadku strzelaniny, Policja może się też pomylić; każdy może stać się ofiarą. Obawy przed pozostaniem przypadkową ofiarą wymienionych działań przestępczych wyrażały przede wszystkim te osoby które uznawały, że Polska nie jest krajem bezpiecznym. Wyniki badań graficznie przedstawiono na rys. 2.8.

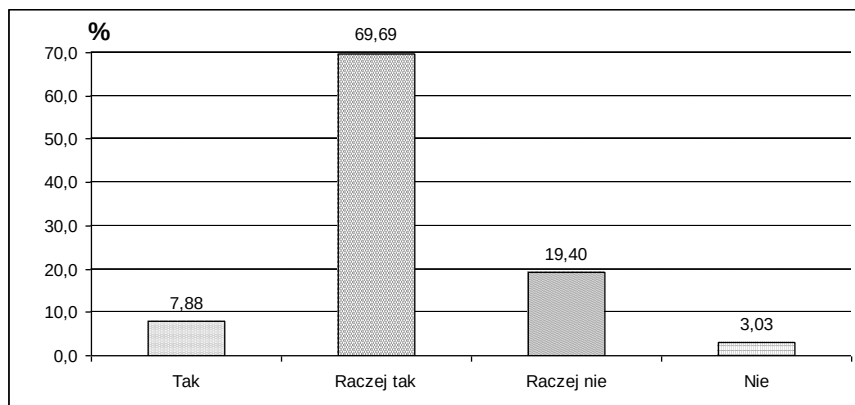


Rys. 2.8. Obawa stania się przypadkową ofiarą zamachu terrorystycznego lub porachunku przestępców

Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie dotyczące generalnie bezpieczeństwa kraju: czy Polska jest krajem bezpiecznym (załącznik nr 1 pytanie 14), aż 77,57 % respondentów odpowiedziało

twierdząco. Przekonanie to było uzasadniane różnie, ale najczęściej spotykane wypowiedzi to: w porównaniu z innymi krajami jesteśmy bezpieczni; nie było w Polsce wielkich, spektakularnie groźnych zdarzeń; administracja i odpowiedzialne służby robią wiele, ażeby było bezpiecznie; posiadamy sporo służb, które dobrze realizują swoje zadania; jesteśmy w NATO, a służby specjalne współpracują z podobnymi służbami w państwach Unii Europejskiej; przebywają u nas nieliczne mniejszości narodowe, co minimalizuje zagrożenie; nie ma powszechnego dostępu do broni palnej. Negatywną ocenę stanu bezpieczeństwa naszego państwa zaprezentowało 22,43% ankietowanych. Uzasadniali swoją opinię takimi stwierdzeniami, jak: posiadamy zbyt mały potencjał militarny; zbyt małe środki państwo przeznacza na bezpieczeństwo; za mało służb i nie są w stanie być wszędzie; zbyt dużo dzieje się złych rzeczy; za dużo lokalnego chuligaństwa; złe wychowanie w rodzinie, brak pracy, ludzie kradną; niedoskonałe prawo; mogą nam zagrażać mafie z sąsiednich państw. Z badań można także wysnuć wniosek, że mieszkańcy mniejszych miejscowości uważają, że ich środowisko i okolica są bezpieczne, jednak w Polsce istnieje duży poziom zagrożenia przestępczością. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że w swojej miejscowości oceniają stan bezpieczeństwa przez pryzmat własnych doświadczeń, natomiast opinie o bezpieczeństwie w kraju wynikają z informacji podawanej w mediach, a szczególnie w telewizji⁴⁵. Uzyskane wyniki badań graficznie przedstawia rys. 2.9.



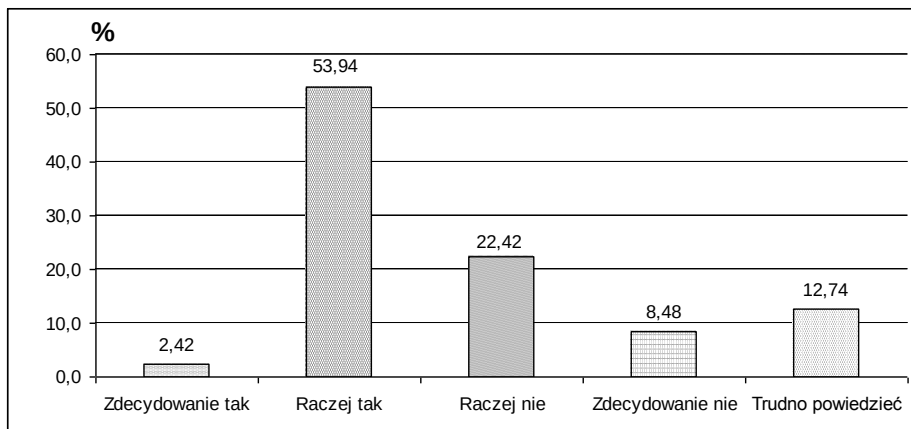
Rys. 2.9. Stosunek respondentów do stwierdzenia, że Polska jest krajem bezpiecznym

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁵ Patrz pkt. 1.3. i porównaj z odpowiedziami na pytanie 2.

Ciekawe wyniki badań uzyskano także w zakresie rozpoznania opinii dotyczącej wypełniania swoich funkcji przez państwo w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli (załącznik nr 1 pytanie 15). Na to pytanie mieszkańcy Dolnego Śląska także odpowiedzieli pozytywnie w 56,36 %, argumentując swój wybór następująco: posiadamy dobrze wyszkolone służby, które dobrze działają; przestępcy i chuligani zwykle są łapani i karani; należałoby jednak zwiększyć liczbę funkcjonariuszy; państwo stara się zapewnić bezpieczeństwo obywatelom; jest nieźle, ale mogłoby być lepiej. Dość duża grupa respondentów (30,90 %) wybrała odpowiedź negatywną, co jest dość symptomatyczne, ponieważ przedstawiana argumentacja jest w przekonaniu autora istotna i dość rozległa. Respondenci motywowali swój wybór przedstawiając bardzo wiele powodów: słabe wojsko, wadliwy przepływ informacji w administracji, brak umiejętności przewidywania zdarzeń i ich skutków; państwo zaczyna działać dopiero wtedy, gdy zagrożenie się zrealizuje; całkowity brak szkoleń w tym zakresie w administracji publicznej; zbyt wiele jest przestępstw, o których słyszy się niemal codziennie; powinno być bezpieczniej na drogach; zbyt małe środki przeznacza się na Policję i inne służby, a w małych miejscowościach brakuje Policji; niewystarczające wyposażenie Policji w sprzęt komputerowy, łączności, braki paliwa...; słabe stanowienie prawa, a wiele przepisów jest martwych; mało patroli, duża korupcja, wiele oszustw, tolerancja przestępczości; jest wielu skorumpowanych funkcjonariuszy i prawników, co umożliwia uniknięcie kary przestępcom; za dużo przestępstw wśród nieletnich; gdy są zdarzenia - ujawniają się problemy;. W odpowiedzi na to pytanie 12,74 % respondentów nie miało określonego zdania i wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć”. Graficzne wyniki badań przedstawia rys. 2.10.

W podsumowaniu badanej problematyki, jawi się statystyczny obraz mieszkańca Dolnego Śląska, który uważa, że zagrożenie terroryzmem w Polsce jest realne, jednak trudno mu powiedzieć czy na Dolnym Śląsku istnieje zagrożenie atakiem terrorystycznym. W związku z powyższym nie obawia się ataku terrorystycznego, a także nie sądzi, że może stać się przypadkową ofiarą zamachu terrorystycznego, czy porachunku przestępców. W związku z powyższym nie chce ograniczać swoich praw obywatelskich, aby zminimalizować zagrożenia terroryzmem. Jednocześnie mieszkańiec Dolnego Śląska uznaje, że Polska jest krajem bezpiecznym, a państwo dobrze wypełnia swoje funkcje w zakresie szeroko rozumianego pojęcia bezpieczeństwa obywateli.



Rys. 2.10. Ocena funkcji spełnianych przez państwo w zakresie bezpieczeństwa obywateli

Źródło: opracowanie własne.

Rozdział 3

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

3.1. System bezpieczeństwa

Każdy podmiot¹ musi określić, jaki poziom zagrożenia uważa za standardowy (akceptowalny) i budować system swojego bezpieczeństwa zapewniający utrzymanie tego poziomu. Samo pojęcie systemu budowane jest zazwyczaj wokół trzech podstawowych idei²:

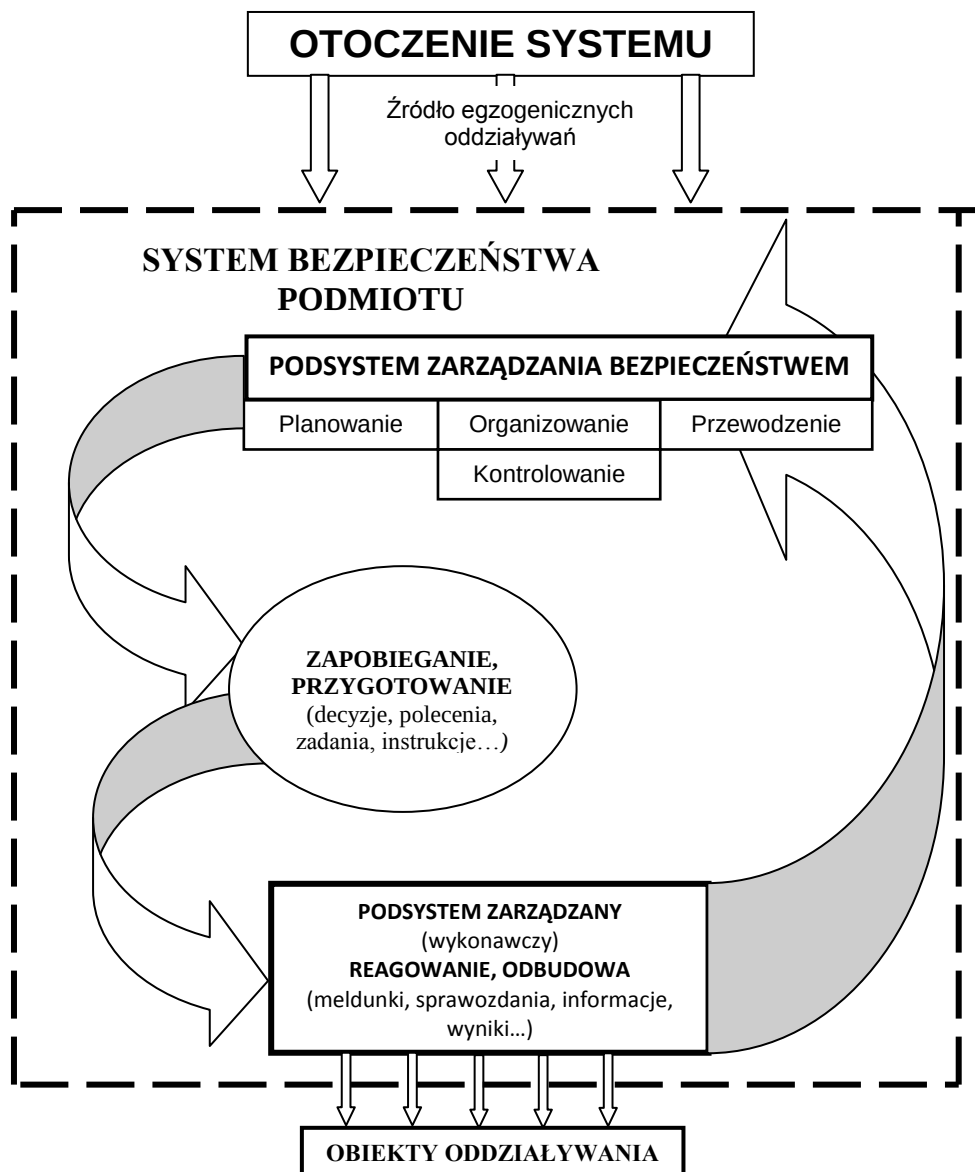
- wyodrębnienia systemu z otoczenia i tutaj określa się, iż system jest to pewna całość, która znajduje się w określonych wzajemnych stosunkach ze swym otoczeniem, a dzięki ograniczeniu tych stosunków, system uzyskuje pewną autonomię;
- budowy systemu z podsystemów, które oddziałują na siebie wzajemnie, przy czym interakcje te mają istotny wpływ na właściwości systemu jako całości;
- ograniczonej zmienności systemu w czasie, co oznacza, że aczkolwiek podlega on określonym zmianom w czasie, to zachowuje jednak pewne właściwości podstawowe, swoją istotę.

Wychodząc z przedstawionej charakterystyki możemy stwierdzić, że system bezpieczeństwa określonego podmiotu stanowi skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów (podsystemów) organizacyjnych, ludzkich i materiałowych (sił i środków), ukierunkowanych na przeciwdziałanie zagrożeniom i zapewniających osiągnięcie akceptowalnego przez ten podmiot poziomu bezpieczeństwa. Tak zdefiniowany system bezpieczeństwa daje się wydzielić z otoczenia i oddziałuje na to otoczenie, przeciwdziałając zaistniałym zagrożeniom i zapewniając odpowiedni

¹ Przez podmiot autor rozumie zarówno obiekt (w sensie ogólnym) jak i przedsiębiorstwo, instytucję, aglomerację, urząd, jednostkę samorządu terytorialnego oraz całe państwo.

² Zob. W. Findeisen, *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, PWN, Warszawa 1985, s. 295.

poziom bezpieczeństwa podmiotu. Uproszczony model takiego systemu przedstawia rys. 3.1.



Rys. 3.1. System bezpieczeństwa podmiotu

Źródło: opracowanie własne.

System bezpieczeństwa określonego podmiotu funkcjonuje w otoczeniu, które jest źródłem zagrożeń, ale i źródłem pozyskiwania sił i środków do zwalczania tych zagrożeń. W tak ogólnie przedstawionym systemie bezpieczeństwa podmiotu, daje się wyróżnić podsystem zarządzania bezpieczeństwem, realizujący klasyczne funkcje zarządzania w przestrzeni zapewnienia bezpieczeństwa: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrola. Te podstawowe funkcje zarządzania są ukierunkowane na zapobieganie, przygotowanie oraz realizację działań z zakresu reagowania i odbudowy. Sporządzane plany i instrukcje, a także standardy operacyjnych procedur i sposoby postępowania, ułatwiają podejmowanie określonych decyzji i ich realizację w przypadku zaistnienia określonych zagrożeń. Podsystem wykonawczy realizuje określone zadania wynikające z planu i bieżącego rozwoju sytuacji kryzysowej. Stosowne meldunki, sprawozdania i informacje o wynikach przekazuje do podsystemu zarządzania bezpieczeństwem. Działania całego systemu bezpieczeństwa podmiotu powinny zmierzać do minimalizacji poniesionych strat oraz do szybkiego przywrócenia sprawności obiektu oddziaływania.

3.2. Zarządzanie bezpieczeństwem państwa

Na podstawie przedstawionej ogólnej definicji systemu bezpieczeństwa oraz posiłkując się definicją słownikową³, przez system bezpieczeństwa państwa będziemy dalej rozumieć skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, w szczególności politycznym, gospodarczym, psychologicznym, ekologicznym, militarnym.

System bezpieczeństwa państwa składa się z podsystemu zarządzania (kierowania) i podsystemu wykonawczego. Skład podsystemu kierowania bezpieczeństwem państwa może być modyfikowany w zależności od rodzaju i skali zagrożenia. Główne podmioty tego podsystemu to: Prezydent, Parlament, Prezes Rady Ministrów wraz z Radą Ministrów, centralne i terenowe organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej i inne podmioty. Podsystem wykonawczy tworzą siły i środki, którymi dysponują: ministrowie kierujący działami administracji rządowej, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty odpowiedzialne za realizację usta-

³ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002, s. 139.

wowych zadań w zakresie bezpieczeństwa. Skład tych sił i środków może być zróżnicowany w zależności od rodzaju realizowanych zadań związanych z bezpieczeństwem. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego do składu tego podsystemu zalicza między innymi⁴: obronę narodową wraz z Siłami Zbrojnymi RP, Policję, Państwową Straż Pożarną, Obronę Cywilną, służby specjalne (Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne), Wydziały Zarządzania Kryzysowego, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Państwową Inspekcję Sanitarną, Państwowe Ratownictwo Medyczne, Ochotniczą Straż Pożarną, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Straż Miejską (gminną), Pogotowie gazowe, Pogotowie energetyczne i inne⁵.

System bezpieczeństwa państwa powinien zapewnić korzystne i niezakłócone warunki rozwoju dla całego społeczeństwa oraz poprawne funkcjonowanie instytucji państwa, poprzez eliminację zagrożeń, redukcję ryzyka, a także umiejętne wykorzystanie pojawiających się szans, w zakresie zarówno tego rozwoju jak i doskonalenia samego systemu bezpieczeństwa.

System bezpieczeństwa państwa jest budowany celem przeciwdziałania zagrożeniom zarówno militarnym, jak i niemilitarnym, a powołane instytucje państwa i cała administracja muszą podejmować określone działania w warunkach dowolnych zagrożeń. Określone w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego⁶ cele tworzą wyraźny obraz ukierunkowanych działań składających się na bezpieczeństwo państwa. Z celów tych, aczkolwiek stanowiących pewną całość, można wydzielić te, które będą bezpośrednio stanowić o bezpieczeństwie państwa w warunkach zagrożeń niemilitarnych. Zatem w tych warunkach, zarządzanie systemem bezpieczeństwa państwa powinno być ukierunkowane na:

- stworzenie warunków do rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego państwa;
- zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności, praw człowieka i obywatela oraz stworzenia warunków do godziwego życia obywateli, a także rozwoju całego narodu, w wymiarze materialnym i duchowym;

⁴ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, op. cit., s. 24 - 34.

⁵ Wybrane podmioty podsystemu wykonawczego bezpieczeństwa państwa zostały krótko przedstawione w rozdziałach 2 i 6 tego opracowania.

⁶ *Ibidem*, s. 5.

- ochronę duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego (bogactw naturalnych, majątku indywidualnego obywateli i zbiorowego majątku narodowego) oraz zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwijania we wszystkich sferach aktywności narodowej, w tym zwłaszcza ekonomicznej, społecznej i intelektualnej;
- ochronę środowiska naturalnego;
- ochronę przed skutkami klęsk żywiołowych, a także katastrof spowodowanych poprzez działalność człowieka;
- zapewnienie szerokiego dostępu do informacji, podniesienie poziomu edukacji narodowej oraz stworzenie silnego zaplecza naukowo-badawczego, połączonego z potencjałem wytwórczym poprawiającym konkurencyjność gospodarki.

Zasadniczą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego odgrywają organy administracji, zarówno rządowej, jak i wszystkich szczebli administracji samorządowej. Organy te, zgodnie z obowiązującym systemem prawnym, zarządzają różnymi dziedzinami życia państwowego, tworząc warunki m.in. do niezakłóconego rozwoju państwa i społeczności lokalnych. Jak podaje M. Gulczyński⁷ państwo jest uniwersalną, utrzymywaną kosztem społeczeństwa, przymusową organizacją polityczną, władczą suwerennie na określonym granicami terytorium, wysoce sformalizowaną, z hierarchicznie zinstytucjonalizowanym aparatem, wyposażoną w atrybuty władzy zwierzchniej po to, by ochraniać przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ład, zapewniający zasiedlającej jego terytorium społeczności, składającej się ze współzależnych grup o zróżnicowanych interesach, materialne i kulturowe warunki egzystencji korzystne odpowiednio do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów, podatną jak wszystko co ludzkie – na dewiacje i coraz wyraźniej nie wystarczającą w epoce globalizacji. Zatem państwo powinno realizować swoje fundamentalne funkcje stanowiące o jego racji istnienia. Do podstawowych funkcji państwa można zaliczyć:

1) wewnętrzne:

- prawodawcza – państwo tworzy prawo obowiązujące na jego terytorium;
- porządkowa – państwo jest zobowiązane do zachowania porządku i bezpieczeństwa na całym terytorium;

⁷ M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Almamater, Warszawa 2007, s. 117-118.

- administracyjna – państwo jest zobowiązane zarządzać krajem wykorzystując organy administracji;
- gospodarczo-organizacyjna – państwo jest zobowiązane zarządzać gospodarką i finansami kraju;
- socjalna – państwo jest zobowiązane zapewnić swoim obywatelom minimum środków do życia;
- kulturalno-oświatowa – państwo jest zobowiązane zorganizować system edukacji i instytucji kulturalnych, szerzących rozwój intelektualny obywateli.

2) zewnętrzne:

- obrona granic – państwo powinno zapewnić obywatelom poczucie bezpieczeństwa przez niwelowanie zagrożenia agresją ze strony innych państw;
- kontakt z innymi państwami – państwo powinno organizować współpracę z innymi państwami.

Z analizy przedstawionych funkcji państwa wynika, że bardzo istotnym celem istnienia państwa jest szeroko rozumiane bezpieczeństwo obywateli. Państwo powinno więc tworzyć spójny system prawny, w którym odpowiednie organy mają obowiązek takiego zarządzania, ażeby zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny jego obywatelom. Poza tym państwo powinno także zapewnić bezpieczeństwo przed zagrożeniami zewnętrznymi. W Polsce funkcje te są w zgodzie z konstytucyjnym przesłaniem i zobowiązaniem państwa, które strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela. Państwo powinno w swoim działaniu zapewniać warunki do niezależnego rozwoju wszystkim obywatelom, ze szczególnym uwzględnieniem wartości podstawowej – bezpieczeństwa.

Wszystkie przedstawione podstawowe funkcje państwa w sposób bezpośredni lub pośredni nawiązują do problematyki szeroko zdefiniowanego bezpieczeństwa państwa czy też w ogóle bezpieczeństwa. Tak więc zarówno stanowione prawo, jak i funkcjonowanie administracji oraz zarządzanie całym krajem, powinno zapewnić obywatelom bezpieczeństwo i porządek publiczny. Kolejne funkcje wewnętrzne wskazują na potrzebę skutecznego zarządzania gospodarką i finansami, zapewniając obywatelom zarówno podstawy materialnej egzystencji, jak również organizację systemu edukacji, instytucji kulturowych stanowiących podstawę rozwoju społeczeństwa wiedzy. Bardzo ważnym zadaniem państwa, a trudnym w realizacji, jest utrzymanie należytego poziomu powszechnej opieki zdrowotnej obywateli. Zada-

nie to, niezwykle istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa, pomimo wielu prób reformowania służby zdrowia, nie znajduje w Polsce od wielu lat satysfakcjonującego poziomu.

Bezpośrednio do problematyki bezpieczeństwa nawiązują również funkcje zewnętrzne państwa. Powinno ono prowadzić taką politykę zagraniczną, ażeby zyskiwać sojuszników w osiąganiu pokojowych celów dla dobra swoich obywateli. Przyjazne i partnerskie stosunki z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi zapewniają nie tylko harmonijny rozwój gospodarczy, ale nade wszystko wzmacniają poczucie bezpieczeństwa oraz zapewniają utrzymanie konstytucyjnego wymogu utrzymania niepodległości i nienaruszalności terytorium.

Z powyższych rozważań wynika, że wszystkie funkcje państwa są ze sobą związane przez niezwykle istotny dla społeczeństwa czynnik bezpieczeństwa. Można chyba skonstatować, że aktywność każdego rządu we wszystkich obszarach działalności powinna być związana bezpośrednio lub pośrednio z szeroko rozumianym bezpieczeństwem państwa. Wszak społeczeństwo postrzega swoje bezpieczeństwo i bezpieczeństwo swojej ojczyzny przez pryzmat poczucia istniejących lub potencjalnych zagrożeń, których źródła mogą być zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne, wynikające zarówno z rozwoju cywilizacyjnego, jak i destrukcyjnego oddziaływania sił przyrody, mogą to być zagrożenia polityczne, militarne, ale i ekonomiczne. Słowem wszelkie zagrożenia stanowią o bezpieczeństwie, które tworzy się we wszystkich dziedzinach, sferach i obszarach działalności państwa. Stąd właśnie wynika potrzeba zintegrowania wysiłków wszystkich instytucji, organów państwa, samorządów oraz różnych organizacji i podmiotów prywatnych, a także poszczególnych obywateli, w zapewnianiu należytego poziomu bezpieczeństwa. Takie holistyczne widzenie bezpieczeństwa dawałoby możliwość zespolenia działań różnorodnych podmiotów w tworzeniu systemu bezpieczeństwa państwa.

Bezpieczeństwo jest najczęściej wymienianą wartością znajdującą swoje ważne miejsce w istocie istnienia współczesnego państwa. Wartość ta powinna być strzeżona przez państwo zarówno w swym wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Odpowiedzialność państwa za bezpieczeństwo jest szeroka i wielowymiarowa. Obok zapewnienia bezpieczeństwa związanego z zagrożeniami zewnętrznymi, istnieje szeroka sfera aktywności państwa wynikająca z zagrożeń wewnętrznych. Przykładowo, może wyrażać się to w dbałości państwa o bezpieczeństwo ekolo-

giczne, ochronę zdrowia, zabezpieczenie socjalne na wypadek choroby, inwalidztwa, przejścia na emeryturę, utraty pracy, bezpieczeństwo warunków pracy itp.

Zasadniczą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa odgrywają organy administracji publicznej. Jak określa W. Kitler⁸ do zasadniczych funkcji administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego należą:

- ochrona porządku konstytucyjnego, rozumiana jako działalność organów i instytucji państwowych oraz system reguł prawnych gwarantujących ciągłość konstytucyjnego ustroju państwa, a w tym ochrona państwa jako organizacji prawnej i politycznej;
- ochrona informacji niejawnych, a także ochrona wolności i praw człowieka i obywatela;
- zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego;
- edukacja na rzecz (w dziedzinie) bezpieczeństwa;
- zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji w warunkach pokoju, kryzysu lub wojny;
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, czyli utrzymanie spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich oraz ochronę życia, zdrowia i dóbr przed bezprawnymi zamachami;
- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz ochrona dóbr i środowiska przed negatywnymi skutkami działań człowieka i sił natury;
- zapewnienie materialnych i duchowych warunków przetrwania ludności w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa, kryzysu i wojny;
- zapewnienie integralności terytorialnej i nienaruszalności granic;
- ochrona interesów gospodarczych;
- ochrona granicy państwowej, a szerzej – zintegrowane zarządzanie granicą państwową;
- ochrona obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego.

⁸ Zob. W. Kitler, *Wyzwania, potrzeby i zadania władz cywilnych i społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*, [w:], W. Kitler (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1 Wyd. AON, Warszawa 2003, s. 32-61, [za:] E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 51.

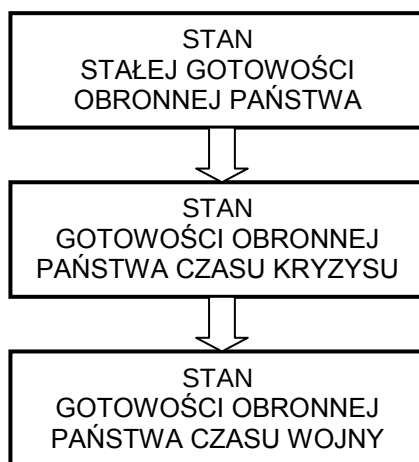
W zależności od poziomu zagrożeń zewnętrznych bezpieczeństwa państwa, ustalone zostały następujące stany gotowości obronnej państwa⁹ (rys. 3.2.):

- stan stałej gotowości obronnej państwa;
- stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu;
- stan gotowości obronnej państwa czasu wojny.

Wymienionych stanów gotowości obronnej państwa nie można mylić ze stanami gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP¹⁰.

Stała gotowość obronna państwa jest utrzymywana w czasie pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. W tym czasie są realizowane zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa.

Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu. Na tym etapie realizowane są zadania zapewniające przygotowanie i przeciwdziałanie zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa oraz usuwanie skutków ich wystąpienia.



Rys. 3.2. Stany gotowości obronnej państwa

Źródło: opracowanie własne.

⁹ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 219 poz. 2218).

¹⁰ W Siłach Zbrojnych RP obowiązują obecnie trzy stany gotowości bojowej: stan stałej gotowości bojowej, stan podwyższonej gotowości bojowej, stan pełnej gotowości bojowej.

Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W tym stanie realizowane są zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej.

W wyższych stanach gotowości obronnej państwa realizowane są zadania przewidziane w Planie Reagowania Obronnego RP (PRO RP) opracowywanego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów¹¹, w ramach realizacji planowania operacyjnego¹². W celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w PRO RP, tworzy się w stanie stałej gotowości obronnej państwa system stałych dyżurów. W ramach pełnienia tych dyżurów realizowane są zadania związane z uruchamianiem, w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa. Poza tym przekazywane są decyzje w sprawie uruchomienia realizacji określonych zadań wynikających z wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywania właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa.

System stałych dyżurów tworzą:

- Prezes Rady Ministrów – na potrzeby utrzymywania ciągłości przekazywania decyzji ministrom, przewodniczącym komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, centralnym organom administracji rządowej, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz wojewodom, ministrowie – na potrzeby utrzymywania ciągłości przekazywania decyzji kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych;
- wojewodowie – na potrzeby utrzymywania ciągłości przekazywania decyzji marszałkom województw, starostom, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz organom niespolonej administracji rządowej, kierownikom ze-

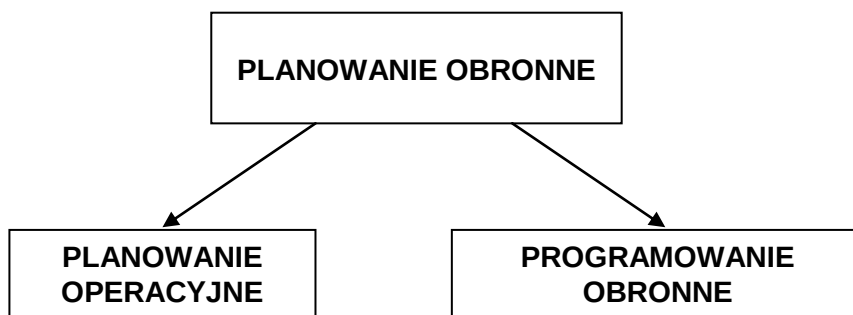
¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (późniejsze zmiany z dnia 3 października 2007r.).

¹² Planowanie operacyjne polega na ustalaniu czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania. (Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu ... op. cit., § 2 ust. 7).

spolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorcom oraz innym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym wytypowanym do wykonywania określonych zadań obronnych, mających swoją siedzibę na terenie województwa.

3.3. Planowanie obronne

Niezwykle ważnym elementem z punktu widzenia obronności państwa jest ustalenie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. W tym celu powinny istnieć niezbędne siły i środki, które w sposób planowy mogłyby być wykorzystywane przez te podmioty. Wymienione przedsięwzięcia są uwzględniane w odpowiednich planach w procesie planowania obronnego. Planowanie obronne obejmuje powiązane ze sobą elementy: planowanie operacyjne i programowanie obronne (rys. 3.3.).



Rys. 3.3. Składowe planowania obronnego

Źródło: opracowanie własne.

3.3.1. Planowanie operacyjne

Planowanie operacyjne odbywa się na podstawie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz ustaleń zawartych w Polityczno - Strategicznej Doktrynie Obronnej RP. W planowaniu operacyjnym uwzględnia się infrastrukturę państwa, możliwości organizacyjno - finansowe wykonawców zadań operacyjnych, regulacje prawne oraz zadania określone w programie mobilizacji gospodarki. W planach operacyjnych określone są także działania oraz niezbędne siły i środki, przewidziane do realizacji zadań przez administrację publiczną, w warunkach zagrożeń niemilitar-

nych. Samo planowanie w systemie zarządzania kryzysowego, realizowane zgodnie z u. o z. k.¹³, zostało omówione w podrozdziale 6.1.

W ramach planowania operacyjnego Minister Obrony Narodowej sporządza PRO RP w uzgodnieniu z ministrem kierującym działami administracji rządowej oraz z określonymi w rozporządzeniu¹⁴ szefami wskazanych agencji stosownie do ich właściwości. Zgodnie z PRO RP, w ramach planowania operacyjnego, opracowuje się (rys. 3.4.):

- plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej, które sporządzają ministrowie w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej;
- plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów;
- plany operacyjne funkcjonowania województw, które sporządzają wojewodowie w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych;
- plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich, które sporządzają marszałkowie województw w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami;
- plany operacyjne funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów, które sporządzają starostowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami;
- Plan Operacyjny Funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy, który sporządza Prezydent miasta stołecznego Warszawy w uzgodnieniu z wojewodą mazowieckim;
- plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statucie miasta, które sporządzają wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami;
- plany operacyjne SZ RP oraz plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a także plany osłony technicznej.

¹³ Z uwagi na częste korzystanie z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U. z 2007 r. Nr 89 poz. 590, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 65, poz. 553, Nr 85, poz. 716, Nr 131, poz. 1076), autor w dalszej części opracowania będzie w takim przypadku stosował skrót u. o z. k. Z tych samych powodów, w dalszej części tej książki, będą stosowane odpowiednie skróty i dla innych wykorzystywanych ustaw.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu..., op. cit.



Rys. 3.4. Rodzaje planów operacyjnych

Źródło: opracowanie własne.

Plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej oraz plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, są sporządzane zgodnie z PRO RP. W tych planach ujmuje się:

- przekazane przez Ministra Obrony Narodowej wypisy z PRO RP zawierające: ocenę zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, zamiar reagowania obronnego, zestawy zadań operacyjnych¹⁵ przeznaczonych do wykonania przez organ sporządzający¹⁶ (w tym terminy realizacji zadań oraz podmioty wiodące i podmioty współuczestniczące w ich realizacji), przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa, przedsięwzięcia i procedury związane z przygotowaniem i funkcjonowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (w tym obroną państwa);
- ocenę zagrożeń w sferze właściwości organu sporządzającego;
- zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ, a także zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez podległe i nadzorowane przez niego organy administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych, a gdy organem sporządzającym jest wojewoda – również przez marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów;
- przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej;
- zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz SZ RP, sojusznicznymi siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi;
- inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych.

¹⁵ Zestaw zadań operacyjnych, to usystematyzowane zadania operacyjne przewidziane do realizacji przez określonego ministra kierującego działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, wojewodę, kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, albo też określoną grupę tych podmiotów, przy pomocy podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a w przypadku wojewodów również przy pomocy marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu ...*, op. cit., § 2 ust. 5).

¹⁶ Organ sporządzający to organ administracji rządowej, kierownik jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, marszałka województwa, starostę, prezydenta miasta, wójta i burmistrza wykonującego, uzgadniającego i aktualizującego plan operacyjny, program obronny lub dokument sporządzany w ramach przeglądu obronnego. (Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu ...*, op. cit., § 2 ust. 14).

Plany operacyjne centralnych organów administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez tego ministra, sporządza się zgodnie z odpowiednim planem operacyjnym funkcjonowania działu administracji rządowej. W planach tych ujmuje się:

- przekazywane przez właściwego ministra kierującego działem administracji rządowej wypisy z planu operacyjnego funkcjonowania działów administracji rządowej zawierające: ocenę zagrożenia w dziale administracji rządowej, zamiar realizacji zadań operacyjnych właściwego ministra kierującego działem administracji rządowej, zadania operacyjne przeznaczone do wykonania przez organ sporządzający, sposób i terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz siły i środki przewidziane do wykorzystania w tym celu, przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania działami administracji rządowej, zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz SZ RP, sojusznikami siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi;
- ocenę zagrożeń w sferze właściwości organu sporządzającego;
- zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ;
- przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania w sferze właściwości organu sporządzającego;
- karty realizacji zadań operacyjnych¹⁷;
- inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych.

Plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich, powiatów i miast na prawach powiatów, Plan Operacyjny Funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy, sporządza się zgodnie z odpowiednim planem operacyjnym funkcjonowania województwa. Plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta sporządza się zgodnie z planem operacyjnym funkcjonowania wojewódz-

¹⁷ Karty realizacji zadań operacyjnych to część składowa planu operacyjnego, określona szczegółową procedurą postępowania osoby lub komórki organizacyjnej bezpośrednio realizującej zadania operacyjne oraz podmioty współuczestniczące w realizacji tego zadania i niezbędne do tego dokumenty (Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu ..., op. cit., § 2 ust. 10).

stwa oraz planem operacyjnym funkcjonowania powiatu. W planach tych ujmuje się:

- przekazane przez właściwego wojewodę wypisy z planu operacyjnego funkcjonowania województwa zawierające: ocenę zagrożeń województwa, zamiar realizacji zadań operacyjnych właściwego wojewody, zadania operacyjne przeznaczone do wykonania przez organ sporządzający, sposób i terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz siły i środki przewidziane do wykorzystania w tym celu, przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania województwem, zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz SZ RP, sojuszniczymi siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi;
- ocenę zagrożeń na terenie objętym właściwością organu sporządzającego;
- zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ;
- karty realizacji zadań operacyjnych;
- inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych.

W przypadku gdy wykonanie zadania operacyjnego wymaga współdziałania co najmniej dwóch podmiotów, to podmiot wiodący i współuczestniczący w realizacji tego zadania powinny być określone w PRO RP. Podmiot wiodący uzgadnia procedury współdziałania z podmiotami współuczestniczącymi.

3.3.2. Programowanie obronne

Na podstawie ustaleń przyjętych w strategii bezpieczeństwa narodowego oraz wytycznych Rady Ministrów, odbywa się programowanie obronne¹⁸. W ramach tego programowania co cztery lata, na dziesięcioletni okres planistyczny, sporządza się programy przedstawione na rys. 3.5.

¹⁸ Przez programowanie obronne należy rozumieć ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny, rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo – finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania SZ RP, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel (Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu ...op. cit., § 2 ust. 8).



Rys. 3.5. Rodzaje programów obronnych

Źródło: opracowanie własne.

- Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP, sporządzany przez Ministra Obrony Narodowej;
- Program Doskonalenia Obrony Cywilnej, sporządzany przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju;
- programy pozamilitarnych przygotowań obronnych: działów administracji rządowej (sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej), urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej (sporządzają te organy), województw (sporządzają wojewodowie);
- programy doskonalenia obrony cywilnej: działów administracji rządowej (sporządzają ministrowie kierujący tymi działami), urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej (sporządzają te organy), województw (sporządzają szefowie obrony cywilnej województw).

W ramach programowania obronnego sporządza się także program rozwoju SZ RP oraz program mobilizacji gospodarki, w którym przedstawia się organizację zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców.

Zgodnie z Rozporządzenie Rady Ministrów¹⁹ z dnia 15 czerwca 2004 r. w programach obronnych: Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP oraz w programach pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej oraz województw, ujmuje się wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz przedsięwzięcia finansowe rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa. Chodzi tu przede wszystkim o utrzymywanie w sprawności funkcjonowania, w warunkach zewnętrznych zagrożeń, systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Ważnym elementem tych programów jest ich ukierunkowanie na zaspokajanie potrzeb SZ RP i sojusznicznych. Z tych względów w programach tych uwzględnia się rezerwy państwa mobilizowane na potrzeby SZ RP. Organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego powinny włączać się do realizacji celów SZ RP poprzez realizację:

- zadań wynikających z obowiązków państwa – gospodarza²⁰;

¹⁹ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu... op. cit.

²⁰ Należy przez to rozumieć cywilną i wojskową pomoc udzielaną przez RP w czasie pokoju, kryzysu i wojny sojusznicznym siłom zbrojnym i organizacjom międzynarodowym, które są rozmieszczone, wykonują zadania lub przemierzają się przez nasze terytorium, realizowaną na zasadach określonych w odrębnych przepisach (Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu... op. cit., § 2 ust. 13).

- inwestycji na drogach o znaczeniu obronnym oraz ich utrzymania, a także przygotowania środków transportu na potrzeby SZ RP i sojusznicznych sił zbrojnych;
- przygotowania zaplecza materiałowo-technicznego do zabezpieczenia przewozów;
- inwestycji na liniach kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym oraz ich utrzymania, a także utrzymywania w gotowości taboru kolejowego i przygotowania zaplecza materiałowo-technicznego;
- inwestycji na śródlądowych drogach wodnych na potrzeby obronne oraz przygotowanie zaplecza technicznego materiałowo-technicznego oraz barek do przewozu;
- przygotowania infrastruktury lotniskowej;
- przygotowania infrastruktury portów morskich;
- innych przedsięwzięć umożliwiających mobilizacyjne rozwinięcie SZ RP.

W ramach utrzymania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa, bardzo ważnym jest przygotowanie do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz przygotowanie transportu na potrzeby jednostek zmilitaryzowanych. Szczególnie istotne dla bezpieczeństwa i obronności państwa obiekty powinny posiadać przygotowaną ochronę. Ważne dla zachowania obronności państwa są również szkolenia obronne i kontrola wykonania zadań obronnych.

W Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej, sporządzanym przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz w programach doskonalenia obrony cywilnej działów administracji rządowej i urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej, wskazuje się kierunki doskonalenia przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz przedsięwzięcia finansowe, rzeczowo-finansowe z zakresu obrony cywilnej dotyczące: kierowania obroną cywilną, formacji obrony cywilnej, organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności, działalności informacyjnej, edukacyjnej i szkolenia w zakresie samoobrony ludności. W programach tych uwzględniane są także rezerwy państwowe mobilizowane i utrzymywane na potrzeby Obrony Cywilnej.

W programach obronnych z zakresu doskonalenia obrony cywilnej, ujmuje się przedsięwzięcia dotyczące formacji obrony cywilnej w tym: finansowanie służby

w formacjach obrony cywilnej, i także ważne z punktu widzenia zarządzania kryzysowego, przygotowanie środków transportu oraz gromadzenia i utrzymanie sprzętu przeznaczonego na potrzeby formacji obrony cywilnej a także utrzymanie magazynów sprzętu obrony cywilnej.

Ujmuje się w tych programach również przedsięwzięcia dotyczące organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności, w tym:

- utrzymania budowli ochronnych;
- budowy i utrzymania awaryjnych ujęć wody pitnej;
- ewakuacji, zaopatrzenia, pomocy medycznej i psychologicznej oraz doraźnych miejsc przebywania poszkodowanej ludności;
- zapewnienia źródeł energii oraz wody pitnej w miejscach przebywania poszkodowanej ludności oraz dla wyznaczonych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego i farmaceutycznego;
- ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych;
- zakupu i utrzymania sprzętu obrony cywilnej.

Ważnym elementem doskonalącym obronę cywilną, ujmowanym w programach obronnych, jest także działalność informacyjna i edukacyjna w zakresie samoobrony ludności oraz szkolenia podstawowego z zakresu obrony cywilnej, formacji obrony cywilnej, a także organizacji i udziału w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych.

Programy obronne dotyczące doskonalenia obrony cywilnej województw sporządzają szefowie obrony cywilnej województw w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Wskazuje się w nich kierunki doskonalenia systemu ochrony ludności cywilnej na dziesięcioletni okres obowiązywania programu oraz na przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe z zakresu obrony cywilnej. Programy te obejmują wszystkie omówione już elementy ujęte w Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej sporządzanym przez Szefa Obrony Cywilnej oraz programach doskonalenia obrony cywilnej działów administracji rządowej i urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej - po ich przetransponowaniu na poziom wojewódzki.

W ramach planowania obronnego przeprowadza się okresowe przeglądy obronne²¹, które obejmują:

- analizę danych i ocenę stanu przygotowań obronnych;
- ocenę SZ RP, która zawiera diagnozę stanu i możliwości realizacji zadań obronnych;
- ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych RP, która zawiera diagnozę stanu i możliwości realizacji zadań obronnych oraz propozycje i kierunki dalszych działań;
- ocenę przygotowań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, która zawiera diagnozę stanu przygotowań organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami;
- raport o stanie obronności RP sporządzany przez Ministra Obrony Narodowej, (z uwzględnieniem powyższych ocen oraz wyników badań statystycznych przedstawiających stan rezerw państwowych), zawierający analizę i ocenę stanu przygotowań obronnych państwa oraz propozycje kierunków dalszych działań na okres czterech kolejnych lat.

Raport o stanie obronności RP, po jego zaakceptowaniu przez Radę Ministrów, Prezes Rady Ministrów przedkłada Prezydentowi RP. Plany operacyjne i programy obronne podlegają aktualizacji w przypadku zmian dokonanych w strategii bezpieczeństwa narodowego, doktrynie obronnej RP lub w innych uzasadnionych przypadkach.

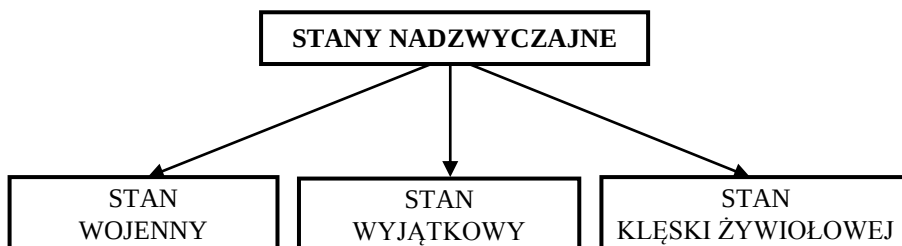
3.4. Stany nadzwyczajne państwa

Konstytucja RP określa (art. 228 pkt 1), że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej (rys. 3.6). Autor chciałby wyraźnie zaakcentować, że funkcjonowanie

²¹ Przegląd obronny to analizy, ankiety, raporty, sprawozdania i inne dokumenty wykonywane okresowo przez właściwe organy administracji rządowej, zawierające ocenę stanu przygotowań obronnych oraz kierunków doskonalenia systemu obronnego państwa i poszczególnych jego elementów. (Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu ..., op. cit., § 2 ust. 12).

państwa w warunkach wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych **wykacza poza obszar zarządzania kryzysowego, w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym**. Jednakże w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji kryzysowej oraz braku oczekiwanej skuteczności działań zapobiegawczych, zmierzających do przerwania niekorzystnego rozwoju zdarzeń, istnieje duże prawdopodobieństwo, że zaistniały kryzys może przekształcić się w katastrofę lub klęskę żywiołową. W takim przypadku, chcąc zapobiec dalszej destrukcji oraz dążąc do przywrócenia stanu przedkryzysowego, jedynym sposobem umożliwiającym skuteczność reagowania może okazać się wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych na obszarze objętym katastrofą. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest naturalnym przejściem do działań umożliwiających skuteczniejsze zwalczanie kryzysu i z tego względu zostaną pokrótce omówione w tym opracowaniu.

Tak więc omówienie w tym miejscu stanów nadzwyczajnych państwa wynika nie tylko z celów poznawczych, lecz także z możliwych logicznych konsekwencji destrukcyjnego rozwoju kryzysu, pomimo prób jego ustabilizowania w ramach zarządzania kryzysowego. Taki niekorzystny rozwój sytuacji kryzysowej może wymusić potrzebę wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych na obszarze objętym kryzysem lub nawet w całym państwie. Inaczej mówiąc wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych może okazać się niezbędnym i ostatecznym środkiem rozwiązania sytuacji kryzysowej. Podnosi się wówczas skuteczność zarządzania w ekstremalnych sytuacjach generowanych przez kryzys, ponieważ zmienia się stan prawny państwa (lub jego części) i podmiotów objętych kryzysem oraz wykorzystywanych w działaniach antykryzysowych. Zmiana reguł funkcjonowania państwa, administracji publicznej i innych organizacji, a także ograniczenie określonego zakresu praw i wolności obywateli generuje wzrost możliwości realizacji zadań przeciwdziałających kryzysowi.



Rys. 3.6. Rodzaje stanów nadzwyczajnych

Źródło: opracowanie własne.

Stan nadzwyczajny może być wprowadzony na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega podaniu do publicznej wiadomości. Wszelkie działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Wszelkie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasady funkcjonowania stanów nadzwyczajnych, a także zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych określa ustawa.

Konstytucja RP (art. 228 ust. 6 i 7), w warunkach stanu nadzwyczajnego państwa, uniemożliwia zmianę zarówno jej zapisów, jak i ordynacji wyborczej, ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu.

3.4.1. Stan wojenny

Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium państwa. We wniosku tym Rada Ministrów określa przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony stan wojenny, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm niezwłocznie rozpatruje to rozporządzenie i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej oraz zasady ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbroj-

nych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym²².

Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia Prezydenta RP w Dzienniku Urzędowym RP. Rozporządzenie to oraz inne akty prawne związane z wprowadzeniem stanu wojennego podaje się do publicznej wiadomości drogą obwieszczenia wojewody, przez rozplakatowanie w publicznych miejscach, także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Również redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Prezydenta RP i innych aktów prawnych, komunikatów, decyzji i postanowień organów związanych z obronnością państwa i bezpieczeństwem obywateli.

Minister Spraw Zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu ONZ i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego zniesienie.

Jeżeli ustaną przyczyny, dla których został wprowadzony stan wojenny oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent RP znosi stan wojenny.

Obroną państwa w stanie wojennym kieruje Prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów. Organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach, w ramach przysługujących im kompetencji. Prezydent może postanowić o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania i stanach gotowości bojowej SZ RP. Prezydent RP może także określić zadania SZ RP, mianować ich Naczelnego Dowódcę oraz zatwierdzić plany operacyjnego użycia SZ RP i uznać określone obszary RP jako strefę bezpośrednich działań wojennych.

Stan wojenny polega na odstąpieniu od konstytucyjnego systemu sprawowania władzy i nadaniu nadzwyczajnych uprawnień organom władzy wykonawczej, które stosują je w sytuacjach szczególnego zagrożenia zewnętrznego państwa. Tak więc w czasie stanu wojennego występują szczególne zasady działania i zadania poszczególnych szczebli organów władzy publicznej. W szczególności, Rada Ministrów zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa, przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej, w tym w strefie bezpośrednich działań wojennych. Rada Ministrów może zawiesić funkcjonowanie organów

²² Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (u. o st. woj.), (Dz. U. z 2004 r. Nr 107, poz. 1135).

władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych i przekazać organom wojskowym określone ich kompetencje. Jeżeli Rada Ministrów nie może się zebrać na posiedzenie, jej kompetencje wykonuje Prezes Rady Ministrów.

Szczególnie ważne obowiązki posiada Minister Obrony Narodowej, który w szczególności (zob. art. 12 u. o st. woj.):

- dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje propozycje dotyczące obrony państwa,
- koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego,
- przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń osobistych i rzeczowych na potrzeby Sił Zbrojnych RP (współpracuje w tym zakresie z właściwym ministrem do spraw wewnętrznych),
- sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego,
- organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie Sił Zbrojnych RP,
- koordynuje realizację zadań państwa – gospodarza wynikających z umów międzynarodowych.

Na terenie województwa, w czasie stanu wojennego, realizacją zadań obronnych i obroną cywilną kieruje wojewoda. Wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną. W szczególności wojewoda ocenia zagrożenia, wprowadza (uchyla) ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego, koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na terenie województwa. Wojewoda może także nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków.

Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu

wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarz ten przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów i realizuje je do czasu zniesienia stanu wojennego (zob. art. 14 u. o st. woj.).

Szczególne obowiązki w okresie stanu wojennego sprawuje powołany przez Prezydenta RP Naczelny Dowódca SZ RP. Naczelny Dowódca SZ RP podlega Prezydentowi RP i dowodzi SZ RP i innymi podporządkowanymi jednostkami w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium RP. Poza tym zapewnia współdziałanie SZ RP z siłami sojuszniczymi w zakresie planowania i prowadzenia działań wojennych, określa potrzeby SZ RP w zakresie wsparcia przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa oraz wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych.

Zgodnie z art. 18. u. o st. woj. na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub czasowo tam przebywające. Ograniczenia te stosuje się także odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wojennym. Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniu Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego, powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

W czasie stanu wojennego może być zawieszone prawo do wszelkiego rodzaju zgromadzeń, przeprowadzania imprez masowych, strajków pracowniczych, akcji protestacyjnych, np. rolników, studentów, organizowanych przez samorządy, stowarzyszenia lub inne organizacje. Mogą być zawieszane prawa do zrzeszania się, prowadzenia działalności przez stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe i inne dobrowolne zrzeszenia i fundacje, których działalność może utrudniać realizację zadań obronnych. Obywatele powinni posiadać przy sobie dokumenty tożsamości. Można dokonywać przeszukania osób i mieszkań, pojazdów i innych pomieszczeń, w przypadku prowadzenia przez te osoby działalności szkodliwej dla obronności państwa.

W czasie stanu wojennego może być wprowadzona (zob. art. 21 u. o st. woj.):

- cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu;
- kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów;

- kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych;
- emisja sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych przez sieci telekomunikacyjne.

Funkcję organów cenzury i kontroli pełnią wojewodowie, którzy wykorzystują w tym celu organy administracji publicznej. Organy te są uprawnione do zatrzymywania w całości lub w części publikacji, przesylek oraz różnorodnej korespondencji, jeżeli ich zawartość lub treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa.

W czasie stanu wojennego mogą być wprowadzane zakazy przebywania w ustalonym czasie na określonym obszarze, utrwalania przy pomocy środków technicznych wyglądu osób, obiektów i obszarów oraz nakaz uzyskania zezwolenia na zmianę miejsca pobytu i zgłaszania przybycia do określonego miejsca.

W czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie (zob. art. 24 u. o st. woj.):

- dostępu do towarów konsumpcyjnych poprzez reglamentację zaopatrzenia ludności;
- wolności działalności gospodarczej (nakaz zaniechania albo obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie określonej działalności gospodarczej);
- działalności edukacyjnej (zawieszenie zajęć dydaktycznych);
- obrotu krajowymi środkami płatniczymi, obrotu dewizowego oraz działalności kantorowej;
- funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej (nakaz wyłączenia urządzeń łączności, złożenie do depozytu urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych);
- prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych (nakaz złożenia do depozytu albo zakaz noszenia);
- dostępu do informacji publicznej.

Poza wymienionymi ograniczeniami można także nakładać na przedsiębiorców dodatkowe zadania, których realizacja jest niezbędna dla obronności państwa oraz zapewnienia zaopatrzenia ludności. W celu zapewnienia skuteczności działania, w przedsiębiorstwach może być wprowadzony zarząd komisaryczny, jeżeli przedmiotem ich działalności jest wytwarzanie wyrobów lub świadczenie usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Funkcję

zarządcy komisarycznego może pełnić osoba posiadająca kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Zarządca może wydawać polecenia organom przedsiębiorcy w sprawach związanych z wytwarzaniem wyrobów lub świadczeniem usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Na gospodarstwa rolne może być nałożony obowiązek świadczenia dostaw oraz uprawy określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt. W zakresie gospodarki lokalowej może być wprowadzone zajęcie nieruchomości niezbędnych dla SZ RP, wprowadzony najem lokali i budynków oraz dokwaterowanie osób do lokalu mieszkalnego lub budynku. W miarę potrzeb wynikających z obronności państwa, mogą być zajmowane lub rekwirowane również określone środki transportu (drogowego, kolejowego, lotniczego oraz statki morskie i żegluga śródlądowej).

W czasie stanu wojennego może być wprowadzany całkowity lub częściowy zakaz przewozu osób i rzeczy, zakaz lotów polskich i obcych statków powietrznych, zakaz ruchu polskich i obcych jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych, na morzu terytorialnym i na śródlądowych drogach wodnych. Może być także wprowadzony całkowity lub częściowy zakaz lub ograniczenie ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych oraz obowiązek wykonywania przez przewoźników przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Poza tym może być zamknięty lub ograniczony ruch osobowy i towarowy przez przejścia graniczne oraz mogą być wprowadzone szczególne zasady wydawania dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej.

W czasie stanu wojennego może być także wprowadzony powszechny obowiązek wykonywania pracy przez osoby, które ukończyły 16 lat, a nie przekroczyły 65 lat i są zdolne do wykonywania pracy.

Ustawa przewiduje bardzo poważne sankcje karne za nieprzestrzeganie przepisów i ustaleń wynikających z określonych zarządzeń stanu wojennego (art. 31, 32, 33, 34 u. o st. woj.).

3.4.2. Stan wyjątkowy

Stan wyjątkowy może być wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. Tak więc stan wyjątkowy wprowadza wzmożoną ingerencję władz administracyjnych w życie społeczno-polityczne

i gospodarcze kraju, jeżeli jest zagrożony: konstytucyjny ustroj państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny. Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy na czas oznaczony, nie dłużej niż 90 dni, na części lub całym terytorium państwa. We wniosku tym określa się przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar wprowadzenia, a także rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Jeżeli pomimo zbliżającego się upływu czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent RP może przedłużyć czas trwania, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 Konstytucji RP). Takie przedłużenie obowiązywania stanu wyjątkowego może nastąpić tylko jeden raz. Jeżeli ustaną szybciej przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent RP znosi stan wyjątkowy na wniosek Rady Ministrów.

Podobnie jak w przypadku stanu wojennego, rozporządzenie Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podlega rozpatrzeniu przez Sejm, który może je uchylić zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Rozporządzenie Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz inne akty dotyczące tego stanu podaje się do publicznej wiadomości, w drodze ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP, obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze (art. 4 u. o st. wyj.)²³. Poza tym redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości tego rozporządzenia.

Minister Spraw Zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu ONZ oraz Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i zniesienie stanu wyjątkowego (art. 7 u. o st. wyj.).

Tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zasady działania władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego, określa ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r. Zgodnie z tą ustawą, w czasie stanu wyjątkowego, organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach

²³ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (u. o st. wyj.), (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 711).

organizacyjnych i w ramach przysługujących im kompetencji, z uwzględnieniem przepisów tej ustawy.

Działania związane z przywróceniem konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonują: Prezes Rady Ministrów (w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa) i właściwy wojewoda (w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa).

Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów może postanowić o użyciu SZ RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Użycie pododdziałów i oddziałów SZ RP nie może osłabiać ich zdolności bojowej. Żołnierzom przysługują uprawnienia policjantów i pozostają oni pod dowództwem przełożonych służbowych. W zależności od stopnia i rodzaju zagrożeń, Rada Ministrów określa szczegółowe zasady użycia pododdziałów i oddziałów SZ RP.

W trosce o sprawne przywracanie porządku konstytucyjnego, wprowadzono instytucję komisarza rządowego. W przypadku, gdy organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego (art. 12 u. o st. wyj.).

Ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela, na obszarze wprowadzenia stanu wyjątkowego, podlegają wszystkie osoby fizyczne. Ograniczeniom tym podlegają także osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Wszelkie ograniczenia muszą być adekwatne do charakteru i intensywności zagrożeń będących przyczyną wprowadzenia stanu wyjątkowego. Zgodnie z art. 16 (u. o st. wyj.) w czasie stanu wyjątkowego mogą być zawieszone prawa do:

- organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń (z wyjątkiem zgromadzeń organizowanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz organizacje religijne działające w obrębie świątyń, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu, a także zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego);

- organizowania i przeprowadzania imprez masowych²⁴ oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych nie będących imprezami masowymi;
- strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach;
- strajków i innych niż strajki form akcji protestacyjnych rolników;
- akcji protestacyjnych studentów (organy porządku i bezpieczeństwa publicznego mogą wkroczyć na teren uczelni z powiadomieniem o tym fakcie rektora);
- zrzeszania się poprzez: zakaz rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych itp. oraz nakazanie okresowego zaniechania działalności już zarejestrowanych organizacji.

Z punktu widzenia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ważne jest wskazanie, że w tym stanie może być odosobniona osoba, w stosunku do której zachodzi podejrzenie, że pozostając na wolności będzie prowadzić działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu. Odosobnienie następuje na zasadzie decyzji wojewody, który wszczyna postępowanie na wniosek organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

²⁴ Zgodnie z art. 3. ustawy z dnia 20 marca 2009 r. *o bezpieczeństwie imprez masowych* (Dz. U. 2009 Nr 62) imprezami masowymi mogą być imprezy artystyczno – rozrywkowe, sportowe oraz mecze piłki nożnej. Masowa impreza artystyczno-rozrywkowa, to impreza o charakterze artystycznym lub rozrywkowym, która ma się odbyć: a) na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, b) w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500; Masowa impreza sportowa to impreza mająca na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej, organizowana na: a) stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej- nie mniej niż 300, b) terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób wynosi nie mniej niż 1000; Mecz piłki nożnej - to masowa impreza sportowa mająca na celu współzawodnictwo w dyscyplinie piłki nożnej, organizowaną na stadionie lub w innym obiekcie sportowym, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000.

W stanie wyjątkowym może być wprowadzana reglamentacja zaopatrzenia ludności, nakaz okresowego zaniechania działalności gospodarczej albo obowiązek uzyskiwania zezwolenia na rozpoczęcie określonego rodzaju działalności gospodarczej. W stanie wyjątkowym mogą być także wprowadzane ograniczenia w zakresie działalności edukacyjnej, transportu drogowego, kolejowego i lotniczego, funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych a także dostępu do informacji publicznej.

W stanie wyjątkowym obywatele powinni posiadać przy sobie dowód osobisty lub inny dokument stwierdzający tożsamość. Mogą być także wprowadzane nakazy i zakazy: przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów; uzyskiwania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego; zgłaszania w ustalonym terminie organom ewidencji lub Policji przybycia do określonej miejscowości.

W czasie stanu wyjątkowego może być wprowadzona cenzura prewencyjna, kontrola zawartości przesyłek, kontrola rozmów telefonicznych oraz treści korespondencji telekomunikacyjnej. Mogą być także emitowane sygnały uniemożliwiające przekaz radiowy, telewizyjny i telekomunikacyjny.

W rozdziale 4 (u. o st. wyj) ustawa określa przepisy karne, w których za nieprzestrzeganie określonych zakazów, nakazów i obowiązków grozi kara aresztu albo grzywny.

3.4.3. Stan klęski żywiołowej

W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej²⁵ oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów

²⁵ Klęska żywiołowa, to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc o 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. Katastrofa naturalna to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, 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. Awaria techniczna to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich użyciu lub utratę ich właściwości. (art. 3. ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (u. o st. kl. ż.), (Dz. U. z 2007 r. Nr 62 poz. 558).

może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni stan klęski żywiołowej na części obszaru, na którym wystąpiła klęska żywiołowa lub całym terytorium państwa. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów na wniosek wojewody lub z własnej inicjatywy. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej ogłaszane jest w Dzienniku Ustaw RP, a jego treść podaje się do publicznej wiadomości w drodze rozporządzenia wojewody, rozplakatowania w miejscach publicznych, a także w dziennikach, programach radiowych i telewizyjnych. W rozporządzeniu tym podaje się przyczynę wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, obszar i czas trwania oraz rodzi niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Przedłużenie tego stanu na czas powyżej 30 dni może nastąpić za zgodą Sejmu (art. 232 Konstytucji). Rada Ministrów znosi stan klęski żywiołowej przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia.

Stan klęski żywiołowej jest więc instytucją prawa wewnętrznego stosowaną w przypadku katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na wielkich 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 kierownictwem²⁶. W czasie trwania stanu klęski żywiołowej mogą być zawieszone lub ograniczone: wolność działalności gospodarczej, wolność osobista, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP, prawo do strajku, prawo własności, wolność pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz do wypoczynku.

Należy zaznaczyć, że stan klęski żywiołowej wprowadzany dla zapobieżenia skutkom klęsk naturalnych lub awarii technicznych nie wynika z zagrożeń bezpieczeństwa państwa w rozumieniu konstytucji. Wyraźnie to podkreśla W. Kitler²⁷ stwierdzając, że w stanie klęski żywiołowej państwo jako instytucja polityczna nie jest zagrożone i nie ma podstaw, by sądzić, że istnieją podstawy do zakłócenia lub utraty jego bytu politycznego. Klęska żywiołowa, rozumiana jako katastrofa naturalna lub awaria techniczna, zagraża życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a więc nie pań-

²⁶ Zob. J. Pawłowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2001, s. 128.

²⁷ Zob. W. Kitler, *Ogólna charakterystyka organizacji bezpieczeństwa narodowego RP – ustalenia wstępne*, op. cit., s. 23 – 46.

stwu jako takiemu. Działania wówczas podejmowane służą zapobieżeniu skutkom klęsk lub ich usunięciu, co sytuuje te działania najbliżej ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W czasie klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i w ramach przysługujących im kompetencji. Działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują odpowiednio do obszaru wprowadzenia tego stanu: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda, minister właściwy do spraw wewnętrznych lub minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. W przypadku niezdolności do kierowania działaniami zapobiegawczymi na obszarze gminy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wojewoda może zawiesić uprawnienia wójta oraz wprowadzić pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Podobne uprawnienia wojewoda posiada w stosunku do starostów, którzy nie radzą sobie z kierowaniem działaniami zapobiegawczymi na terenie powiatu. W stosunku do wojewody takie uprawnienia posiada minister właściwy do spraw wewnętrznych lub wyznaczony minister do kierowania działaniami związanymi z realizacją zadań zapobiegawczych w warunkach klęski żywiołowej (zob. art. 8, 9, 10, 11 u. o st. kl. ż.).

Kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia mogą wydawać polecenia wiążące w zależności od szerebla:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) - organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz jednostkom skierowanym do realizacji zadań na obszarze gminy;
- starosta - wójtom (burmistrzom, prezydentom miast nie będącym na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz kierownikom jednostek czasowo przekazanych do dyspozycji;
- wojewoda - starostom, organom i jednostkom administracyjnym administracji rządowej i samorządu województwa oraz innym siłom wydzielonym do dyspozycji (np. oddziałom i pododdziałom SZ RP);

- minister właściwy do spraw wewnętrznych lub minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – wojewodom, organom administracji rządowej (z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa i wiceprezesów Rady Ministrów), organom samorządu terytorialnego.

W zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, zgodnie z art. 17 u. o st. kl. ż., są zobowiązane uczestniczyć: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, dyspozytorzy medyczni i centra powiadamiania ratunkowego i jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwawcza i Ratownictwa oraz inne właściwe w tych sprawach urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Jeżeli użycie innych rodzajów sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, do realizacji określonych zadań w warunkach klęski żywiołowej, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody pododdziały lub oddziały SZ RP.

W stanie klęski żywiołowej stosuje się ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stosunku do osób przebywających na obszarze objętym klęską żywiołową oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej. Ograniczenia te mogą polegać na (art. 21 u. o st. kl. ż.):

- zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców;
- nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju;
- nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia;
- całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
- obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, niezbędnym do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych;
- obowiązku poddania się kwarantannie;

- obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin;
- obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska;
- obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt;
- obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń;
- dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części;
- nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;
- nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych;
- nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się;
- wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych;
- zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach;
- ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika;
- wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych.

W stosunku do osób zatrudnionych u pracodawcy (z wyjątkiem pracowników młodocianych, osób niepełnosprawnych oraz kobiet w ciąży i matek karmiących), wobec którego został wydany nakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, ograniczenia mogą polegać na:

- zmianie systemu, wymiaru i rozkładu czasu pracy;
- obowiązku pracy w niedziele, święta i dni wolne od pracy;

- powierzeniu pracownikowi wykonywania pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy.

Jeżeli środki, którymi dysponuje administracja okazują się niewystarczające, można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych polegających na (art. 22 u. o st. kl. ż.):

- udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom;
- czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą;
- wykonywaniu określonych prac;
- oddaniu do używania określonych nieruchomości lub rzeczy ruchomych;
- udostępnianiu pomieszczeń osobom ewakuowanym;
- użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie;
- przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych;
- zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia;
- zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion;
- pełnieniu warty;
- zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie;
- zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury.

Świadczenia osobiste i rzeczowe podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia, a od tego obowiązku zwalniane są osoby do 16. i powyżej 60. roku życia, osoby chore i niepełnosprawne, kobiety w ciąży i matki karmiące oraz osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 8. oraz nad chorymi i niepełnosprawnymi.

Kto nie stosuje się do zakazów, nakazów i obowiązków określonych dla stanu klęski żywiołowej podlega karze aresztu lub grzywny w postępowaniu przyspieszonym.

Rozdział 4

TERMINOLOGIA I ISTOTA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

4.1. Pojęcie i istota kryzysu

Kryzys to zjawisko różnorodne, powszechne, destrukcyjne, następujące w wyniku błędów w zarządzaniu strategicznym na etapach poprzedzających to zjawisko - zapobiegania i przygotowania, ale także błędów strategicznych popełnianych na etapie odbudowy. Z pojęciem tym mamy do czynienia we wszystkich aspektach życia człowieka, społeczeństwa i całego państwa. W czasach turbulentnych zmian otoczenia, kryzys staje się nieodłączną cechą wszelkich organizacji, a nie stanem incydentalnym. Co prawda kryzys jest zjawiskiem powszechnym i nierozzerwalnie związanym z organizacją, to jednak jest patologią, której przyczyną są najczęściej błędy popełniane przez kadrę kierowniczą w zakresie zarządzania¹. Błędy te najczęściej mają źródło w nietrafnym rozpoznaniu kierunków zmian otoczenia, niewłaściwym wyborze priorytetów, dopuszczeniu do zakłóceń zewnętrznych lub wewnętrznych głównych czynników determinujących funkcjonowanie i byt organizacji².

Kryzys (*gr. krisis*) oznacza wybór, decydowanie, rozstrzygnięcie, decydujący zwrot, zmaganie się, okres przełomu, przesilenie, działanie pod presją czasu, nagłość, silne pogorszenie się sytuacji w danej dziedzinie. Zatem już tylko na podstawie etymologii kryzys jawi się jako zjawisko nagłe, silnie destrukcyjne, przełomowe, rozstrzygające, niepowtarzalne i najczęściej nie jest przypadkowe, albowiem wynika z niekorzystnego, procesowego rozwoju sytuacji kryzysowej w fazie eskalacji. Jest zwykle silnie turbulentny w swoim przebiegu, coraz bardziej złożony

¹ Jak określa E. Urbanowska-Sojkin, kryzys w organizacji to patologia jej rozwoju, spowodowana często dysproporcją między celami i zasobami wykorzystywanymi do ich osiągnięcia. (E. Urbanowska-Sojkin, *Zarządzanie przedsiębiorstwem. Od kryzysu do sukcesu*, Wydawnictwo AE, Poznań 1998, s. 20).

² Tezę tę potwierdza w odniesieniu do przedsiębiorstwa A. Zelek: kryzys jest konsekwencją zakłóceń w istnieniu lub realizacji jednego lub kilku czynników determinujących egzystencję i rozwój przedsiębiorstwa, zarówno tych o oddziaływaniu zewnętrznym, jak i tych wewnętrznych, zależnych od sprawności zarządzania. (Zob. A. Zelek, *Zarządzanie kryzysem w przedsiębiorstwie. Perspektywa strategiczna*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa 2003, s. 15).

i komplikujący działania zapobiegawcze. Kryzys jest kulminacją narastającego zagrożenia w wyniku akceleracji nagle pojawiających się niekorzystnych uwarunkowań. Oznacza to, że wyróżnić można pewien okres początkowy, pojawianie się nowych lub wzrost natężenia istniejących zjawisk kryzysowych, aż do osiągnięcia apogeum, stanowiącego punkt zwrotny lub etap kluczowy zwiastujący przejście do stanu wyjściowego, poprzez fazę odbudowy, już po zakończeniu kryzysu. Niestety może być także tak, że w wyniku kryzysu nastąpi zmiana nie tylko jakościowa, ale całkowita destrukcja systemu objętego kryzysem i przerwanie jego cyklu rozwojowego. Należy jednak podkreślić, że kryzys może także stanowić szansę dla innowacyjnej zmiany, chociaż niezwykle rzadko jest tak postrzegany.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego³ precyzuje, że kryzys to *sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP*. W definicji tej pojawia się stwierdzenie, które budzi pewne obiekcje. W opinii autora trudno zgodzić się z tym, że warunkiem nazwania określonej sytuacji kryzysem jest zagrożenie, które nie uzasadnia wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest przecież środkiem zaradczym w przypadku niekorzystnego rozwoju kryzysu. Nie rozstrzygając w tym miejscu poruszanej kwestii przyjmijmy, że kryzys pozostaje kryzysem, niezależnie od tego, czy określony stan nadzwyczajny został wprowadzony czy też nie.

W kolejnym słowniku⁴ znajdujemy także definicję kryzysu rozumianego jako *sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych wszechstronnych kroków zaradczych*. Definicja ta, przez swoją uniwersalność, może być wykorzystana do wielu rozważań specjalistycznych.

Kryzys oznacza wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu⁵. Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych⁶ określa kryzys jako *moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres zała-*

³ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002, s. 61.

⁴ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, „Myśl Wojskowa” 6/2002, s. 59.

⁵ Zob. B. Wierczyńska, *Kryzys w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2009, s. 16.

⁶ W. Kopaliński, op. cit., s. 539.

mania gospodarczego. Podobnie definiuje analizowane pojęcie *Słownik współczesnego języka polskiego*:⁷ *okres przełomowy, rozstrzygający, objawiający się zazwyczaj silnym pogorszeniem się sytuacji w danej dziedzinie. Kryzys państwa. Kryzys wartości moralnych. Gwałtowny, głęboki, długotrwały kryzys.*

W *Leksykonie menedżera*⁸ znajdujemy definicję kryzysu gospodarczego – *zjawisko załamania się równowagi pomiędzy podażą a popytem na dobra i usługi; faza depresji w cyklu koniunkturalnym w gospodarce. W szerszym znaczeniu: stan załamania się koniunktury w pojedynczej branży, regionie lub całej gospodarce.*

Kryzys można definiować w sensie przedmiotowym lub ontologicznym. Kryzys w sensie przedmiotowym to „zerwanie” istniejącego układu, polegające na zmianie jego struktury lub funkcji albo obu tych elementów łącznie. Zjawisko „zerwania” układu jest rozległe czasowo i zachodzi w określonych warunkach. Jest ono wkomponowane w proces przejścia układu od stabilności – przez niestabilność – do stabilności o jakościowo innych właściwościach⁹. Z kolei kryzys w sensie ontologicznym to kulminacja nagromadzonych konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego, a także zjawiska wynikające z działania sił natury lub awarii technicznych, przeciwdziałanie którym przekracza możliwości rutynowych działań administracji publicznej¹⁰.

Przedstawione definicje stanowią tylko niewielki fragment tego, co prezentuje literatura przedmiotu. Przedstawiony wybór można uzupełnić chociażby o takie definicje powszechnie spotykane w literaturze przedmiotu, jak:

- sytuacja, w której występuje zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów i celów lub życia, zdrowia, praw człowieka i obywatela lub też mienia, społeczeństwa, grup społecznych lub organizacji;
- układ gwałtownie rozwijających się wydarzeń, które wywołują destabilizujący ponad normę wpływ na ogólny układ sił społecznych oraz powodują wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia aktów przemocy w systemie;
- układ wydarzeń powodujący wzrost zagrożenia na określonym obszarze dla normalnego funkcjonowania administracji oraz zagwarantowania praw człowieka i obywatela dla mieszkańców;

⁷ *Słownik współczesnego języka polskiego, Reader's Digest*, Warszawa 1998, s. 434.

⁸ W. Smid, *Leksykon menedżera*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 180.

⁹ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996, s. 9.

¹⁰ R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, op. cit., s. 146.

- „trudna sytuacja” istniejąca bądź też mogąca nastąpić, niekorzystna dla kogoś lub czegoś, ciężka, negatywna sytuacja, która może być następstwem różnych okoliczności, anomalia zakłócająca normalny, codzienny przebieg spraw;
- punkt zwrotny do zmiany na lepsze lub gorsze, chwila decydująca, czy dana sytuacja będzie rozwijać się dalej, ulegnie modyfikacji, czy też zostanie zakończona;
- zespół okoliczności, w których następuje gwałtowna zmiana i przełom w istniejącym stanie;
- skumulowany stan napięć i konfliktów społecznych, których nierozwiązanie na czas powoduje przerwanie dotychczasowego cyklu rozwojowego społeczeństwa, w odróżnieniu od konfliktów społecznych, które naruszają jego ewolucyjny rozwój, ale go nie dezorganizują (kryzys społeczny);
- immanentny element zmian; zjawisko zmienne, trwające w określonym czasie i przestrzeni, charakterystyczny punkt zwrotny w określonym ciągu zdarzeń; gwałtowna zmiana sytuacji w otoczeniu danego podmiotu, ale także w relacjach między jego podmiotami;
- konsekwencja zakłóceń w istnieniu lub realizacji jednego lub kilku czynników determinujących istnienie i rozwój, zarówno tych o oddziaływaniu z zewnątrz, jak i tych wewnętrznych, zależnych od sprawności zarządzania; kryzys ma nie tyle losowy charakter, co strategiczny wymiar przetrwania dla organizacji.

Już z przytoczonych definicji wynika, że kryzys jest zjawiskiem przełamującym istniejący stan rzeczy. Jest to zjawisko nagłe, realne i nieakceptowane przez podmiot objęty kryzysem, stwarzające zagrożenie dla jego interesów i celów, a w przypadku niekorzystnego rozwoju może prowadzić do katastrofy lub całkowitej destrukcji. W wyniku kryzysu następuje istotna zmiana jakościowa, a w przypadku złego nim zarządzania może skutkować nawet całkowitą destrukcją systemu objętego tym kryzysem. Przyczyny występowania takich zjawisk mogą być bardzo różne, począwszy od zewnętrznych oddziaływań na system objęty kryzysem (agresja, działania zbrojne i związane z nim problem uchodźców, niekorzystne uwarunkowania ekonomiczne itp.), po występujące problemy wewnętrzne w systemie (zdobycie władzy przez partię o skrajnie antyspołecznych poglądach, niepokoje społeczne, strajki, uchodźcy itp.). Zatem źródła kryzysu są silnie heterogeniczne, a wymienione już przyczyny należałoby uzupełnić o zagrożenia cywilizacyjne, natury technicznej (awarie, niekorzystne zdarzenia destrukcyjne łącznie

z katastrofalnymi itp.) oraz przyrodnicze (powodzie, huragany, usuwiska, plagi itp.).

Przeprowadzona dyskusja o istocie i pojęciu kryzysu pozwala na zestawienie cech kryzysu jako kategorii teorii bezpieczeństwa. Ich pełny katalog nie jest jednak możliwy do przedstawienia, ponieważ lista cech zależy chociażby od rodzaju kryzysu i podmiotu, który kryzysem został objęty. Niemniej jednak, dla potrzeb dalszych rozważań, na poziomie pewnych ogólnych spostrzeżeń wynikających z analizy definicji kryzysu oraz oglądu literatury, można sprecyzować następujące cechy, określenia kryzysu oraz zjawiska towarzyszące:

- nieodłączny element dokonujących się zmian cywilizacyjnych, współlistnie z rozwojem, a często jest źródłem innowacyjnych rozwiązań;
- zjawisko systemowe, występuje niezależnie od woli ludzi (obiektywizm), trudno sterowalne i często nieprzewidywalne;
- przełom jakościowy między dwoma fazami określonego procesu; zostaje trwale zakłócona dotychczasowa działalność, pojawia się niemożność funkcjonowania w dotychczasowy sposób;
- uwidacznia się obecność zdarzenia krytycznego prowadzącego do skrajnej destrukcji lub do przesilenia rozwoju sytuacji kryzysowej;
- każdy kryzys jest częścią sytuacji kryzysowej, jest kulminacją narastającego zagrożenia, ma charakter procesualny (rozwija się komplikując sytuację);
- stanowi jakościową zmianę w funkcjonowaniu każdego systemu, w którym została naruszona jego równowaga;
- charakteryzuje się zaskoczeniem, załamaniem, wzrostem napięcia, utratą (rzeczywistą lub pozorną) kontroli nad dotychczasową działalnością, groźbą utraty cennych wartości, zagrożeniem realizacji celów strategicznych i niepewnością co do przyszłości;
- posiada zróżnicowany zakres i czas trwania, może być bardziej lub mniej dotkliwy, obejmuje swym zasięgiem poszczególnych ludzi, różne organizacje, całe społeczeństwa, państwa, a nawet może przybierać wymiar globalny;
- dotyczy wszystkich obszarów życia społecznego, zmusza do zmian systemowych (celów strategicznych i zasadniczych funkcji);
- występuje silna presja czasu oraz skrajnie ograniczony czas reagowania;

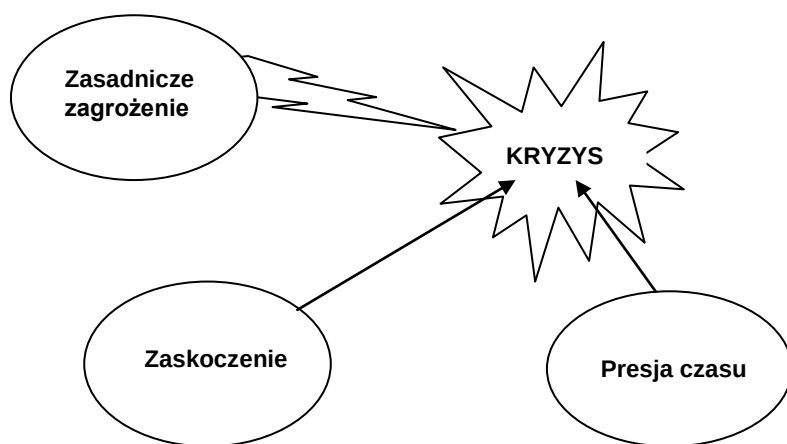
- następuje naruszenie dotychczasowego stanu równowagi oraz występuje kulminacja nagromadzonych zdarzeń (zagrożeń) w postaci zagrożeń ponadstandardowych;
- to punkt zwrotny: ku lepszemu (okazja do innowacji) lub ku kolejnemu kryzysowi, lub też w stronę całkowitego unicestwienia systemu;
- występują złożone okoliczności przebiegu, szczególnie spłot okoliczności z zakresu zagrożeń;
- pojawia się częsta utrata kontroli nad przebiegiem kryzysu, dotychczasowe sposoby działania stają się nieprzydatne;
- wytwarza się mentalność obłączonych¹¹;
- mogą występować zjawiska lokalnej paniki¹²;
- pojawia się silna presja opinii publicznej i mediów;
- występuje konieczność podejmowanie decyzji w warunkach niepełnej (często sprzecznej) informacji, lub też w warunkach występowania także nadmiaru informacji (szumu informacyjnego);
- pojawiają się trudności w przetwarzaniu informacji i częsta utrata informacji istotnej dla podejmowania decyzji;
- często zachodzi wyższa konieczność koncentracji wysiłku na wybranych priorytetach (dramatyczne wybory);

¹¹ „Mentalność obłączonych” lub „mentalność obłączonej twierdzy” to pojęcia wywodzące się z interpretacji głównej funkcji grodu ze stosowną rozbudową inżynierską - ochrona życia mieszkańców, zabezpieczenie wszelakich dóbr, majątków lokalnej społeczności przed brutalnością i chciwością najeźdźcy. Warowne miasto, potężna twierdza, stwarzały poczucie bezpieczeństwa. Ludzie prześcigali się w budowaniu coraz wyższych warowni, o grubszych murach, z większą ilością dział obronnych. Jednak nawet najpotężniejsza twierdza nie była w stanie obronić się bez dobrej i odważnej załogi. Budowała jako rzecz martwa sama w sobie nie stanowiła zagrożenia dla atakujących. Jako martwa materia może się przysłużyć człowiekowi, ale zawsze pozostaje zależna i podatna na jego wolę. Natomiast twierdza w połączeniu z heroiczną postawą zdeterminowanych, broniących się ludzi, stawała się nad wyraz trudna do zdobycia, a często jej pokonanie było nierealne. W obronie twierdzy tak samo ważni są ludzie, ich umiejętności, stosunek do wykonywanego dzieła, jaki i same fortyfikacje. Traktowanie tych elementów oddzielnie jest bezwartościowe z punktu widzenia głównego celu - obrony grodu. Elementy te uzupełniają się, powinny występować łącznie, tworząc pewną całość - spójny system obronny.

¹² Panika - jest to nagły i nieoczekiwany wybuch silnego i szybko rozprzestrzeniającego się zbiorowego strachu, ogarniający zwykle większą ilość ludzi, wywołanego najczęściej urojeniem lub wyolbrzymionym niebezpieczeństwem, powodującego popłoch, gwałtowną ucieczkę, której towarzyszy zaćmienie świadomości ulegających jej osób. Powstawaniu paniki sprzyja często chaos, dezinformacja, bezradność, brak pomocy lub jednostki przywódczej (Zob. *Słownik współczesnego języka polskiego*. Reader's Digest Przegląd, Warszawa 1998, tom 2, s. 11).

- zwykle niewystarczająca ilość sił i środków niezbędnych do szybkiej i skutecznej reakcji;
- częste korzystanie z pomocy zewnętrznej;
- może zachodzić eskalacja niekorzystnych wydarzeń, zagrożenie dla życia i mienia;
- zdarza się ignorancja i niekiedy arogancja władzy ludności poszkodowanej;
- sytuacja może niekorzystnie rozwinąć się i doprowadzić do całkowitej destrukcji systemu, kryzys nierozwiązany na czas powoduje przerwanie cyklu rozwojowego systemu;
- sytuacja może zniszczyć podstawy zaufania publicznego, zaszkodzić wizerunkowi i wiarygodności oraz wewnętrznym nastrojom organizacji (systemu).

Z przedstawionego zestawienia cech oraz opisowych określeń wynika, że kryzys jest wynikiem zaistnienia konkretnego niebezpieczeństwa oraz określonych okoliczności jego wystąpienia, a nieodłącznymi elementami kryzysu są: silna presja czasu, zaistnienie zasadniczego i nieakceptowanego zagrożenia oraz zaskoczenie (rys. 4.1). Te zasadnicze cechy kryzysu decydują o jego przebiegu i znacząco komplikują skuteczny i efektywny proces zarządzania kryzysowego. Na proces ten szczególnie negatywny wpływ wywiera duży deficyt czasu oraz niejednokrotnie przeładowanie nadmiarem różnorodnych danych i informacji komplikujących szybkie wypracowywanie racjonalnych decyzji. Taka sytuacja prowadzi często do pogłębiania się kryzysu oraz groźby poniesienia zwielokrotnionych strat.



Rys. 4.1. Główne elementy kryzysu

Źródło: opracowanie własne.

W praktycznym działaniu, trudno jest jednoznacznie zawyrokować, przy jakim poziomie zagrożenia określony rozwój niekorzystnego zjawiska posiada znamiona kryzysu bądź już jest kryzysem. Dla zobrazowania stopnia lub poziomu potencjalnego kryzysu (rozmiaru, skali), używane jest pojęcie powagi kryzysu¹³. Powagę kryzysu rozpatruje się z uwzględnieniem dwóch parametrów: skali zagrożenia i czasu przewidywanego do jego wystąpienia. Sporządzona dziewięciopolo- wa macierz powagi kryzysu (rys. 4.2) pokazuje, że duża powaga kryzysu występuje wówczas, gdy mamy do czynienia z dużą skalą zagrożenia i bezpośrednim cza- sem jego zaistnienia.

	Czas zaistnienia zagrożenia			
odległy	MAŁA	MAŁA	MAŁA	
średni	MAŁA	MAŁA/ ŚREDNIA	ŚREDNIA	
bezpośredni	MAŁA	ŚREDNIA	DUŻA	
	mała	średnia	duża	Skala zagrożenia

Rys. 4.2. Powaga kryzysu

Źródło: opracowanie własne.

¹³ W. Kitler przedstawia pogląd NATO w tej kwestii. Powaga kryzysu oznacza „rozmiar i bliskość zagrożenia dla priorytetowych wartości, interesów oraz celów strategicznych stron zagrożonych kryzysem lub znajdujących się w sytuacji kryzysowej”. Stopień powagi kryzysu zależy przy tym od charakteru (wielkości, powagi) zagrożenia oraz jego bliskości (w czasie i przestrzeni). Powagę kryzysu stosuje się zwykle jako wskaźnik wyrażający decyzje polityczne służące przejściu ze stanu normalnego do stanu nadzwyczajnego. Oznacza to, że po podjęciu określonej decyzji o działaniu czynnik powagi kryzysu przestaje się liczyć, a ważniejszym przedmiotem zainteresowania staje się „intensywność kryzysu” (poziom gwałtowności kryzysu). Intensywność kryzysu nie jest wprost proporcjonalna do jego powagi. Zatem intensywność kryzysu zależy od jakości i wielkości sił i środków zaangażowanych w działania antykryzysowych. (Za: W. Kitler, *Istota zarządzania kryzysowego*, [w:] J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 14 – 15).

Powaga kryzysu będzie także zależeć od wielu innych parametrów, na przykład czasu trwania, obszaru czy wielkości aglomeracji objętej określonym niekorzystnym zjawiskiem kryzysowym. Przykładowo, krótkotrwałe wyłączenie energii elektrycznej na niewielkim obszarze lub w małej aglomeracji można kwalifikować jako zdarzenie z zakresu nawet akceptowanego zagrożenia. Jednakże takie samo wyłączenie energii trwające w długim okresie lub na dużym obszarze bądź w wielkiej aglomeracji, może spowodować poważne następstwa i będzie to kryzys o dużej powadze. W praktycznym działaniu posługiwanie się kategorią powagi kryzysu jest o tyle istotne, że wspomaga podejmowanie racjonalnych decyzji i dookreśla sposób wykorzystania sił i środków do prowadzenia działań z zakresu zarządzania kryzysowego.

	Czas trwania kryzysu (sytuacji kryzysowej)			
długi	WYSOKA	WYSOKA	WYSOKA	
średni	ŚREDNIA	ŚREDNIA	WYSOKA	
krótki	MAŁA	ŚREDNIA	WYSOKA	
	mała	średnia	duża	Skala zagrożenia

Rys. 4.3. Intensywność kryzysu

Źródło: opracowanie własne.

Kryzys może nastąpić nagle, z dużym zaskoczeniem i kumulacją w krótkim czasie, ale też zagrożenie może narastać wolniej, a określona sytuacja kryzysowa rozwijać się niekorzystnie w kierunku kryzysu czy nawet całkowitej destrukcji systemu. W takich przypadkach stosuje się parametr opisujący intensywność kry-

zysu. Oczywiście, im gwałtowniejszy jest przebieg kryzysu i groźniejsze są skutki niekorzystnego zdarzenia, tym wyższa jest skala intensywności kryzysu. Wysoka intensywność kryzysu wymaga podjęcia natychmiastowych działań z użyciem maksymalnej ilości sił i środków w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska na obszarze objętym takim kataklizmem. Taka intensywność kryzysu może generować dodatkowe, wcześniej nie przewidywane zagrożenia, potęgując potrzebę podejmowania szybkich decyzji zapobiegawczych. Stosując analogiczne podejście jak dla wagi kryzysu, można zobrazować także intensywność kryzysu na podobnej macierzy, przyjmując odpowiednio parametry: czasu trwania kryzysu bądź sytuacji kryzysowej i skali zagrożenie. Z rys. 4.3. wynika, że duża intensywność kryzysu występuje zawsze przy długim czasie trwania kryzysu, ale i sytuacji kryzysowej oraz przy dużej skali zagrożenia.

Kolejnym parametrem, którym można określać destrukcyjność kryzysu jest jego skala. Skalę kryzysu, jak podaje W. Kitler¹⁴ mierzy się wielkością środków zastosowanych do jego opanowania, gdyż może się okazać, że nie zawsze muszą być one wprost proporcjonalne do skali niebezpieczeństwa danej sytuacji. W innym jeszcze ujęciu za miernik rangi (rozmiaru) kryzysu uważa się poziom zdeorganizowania procesów (więzi) społecznych, gospodarczych lub politycznych w danej organizacji. Można by rzec, że kryzys opisuje wówczas określony stan funkcjonowania danej organizacji – sytuację, w której nie jest ona w stanie realizować swych celów w normalnym (standardowym) toku działania.

Kryzysy mogą być bardzo różne w zależności od podmiotu, którego dotyczą oraz wielu innych parametrów, jak: przestrzeń, czas trwania, usytuowanie źródła kryzysu, częstotliwość występowania, symptomy kryzysu, źródła zagrożeń, rodzaj środowiska, skala kryzysu itp. Przyjmując te parametry jako kryteria podziału kryzysów, w tabeli 4.1. przedstawiono wybrane rodzaje kryzysów. Oczywiście lista kryzysów nie jest i nie może być kompletna, ponieważ można przyjmować także i inne kryteria podziału oraz należy zdawać sobie sprawę z faktu, że współcześnie występuje duża dynamika powstawania zarówno nowych zagrożeń, jak i związanych z nimi kryzysów.

¹⁴ W. Kitler, *Istota zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 17.

Tabela 4. 1. Typologia kryzysów

LP.	KRYTERIUM PODZIAŁU	RODZAJE KRYZYSÓW
1.	Podmiot kryzysu	- wewnętrzny, - międzynarodowy, - dotyczący jednostki, - dotyczący grupy (także grupy państw).
2.	Przedmiot kryzysu	- polityczny, - militarny, - ekonomiczny, - społeczny, - kulturowy, - religijny, - ekologiczny.
3.	Przestrzeń objęta kryzysem (skala)	- globalny, - międzynarodowy, - regionalny, - krajowy, - lokalny.
4.	Częstotliwość występowania	- jednorazowy, - sporadyczne, - powtarzające się, - cykliczne.
5.	Czas trwania kryzysu	- incydentalny, - krótkotrwały, - średnioterminowy, - długotrwały, - permanentny.
6.	Źródła zagrożeń kryzysowych	- naturalne, - techniczne, - ustrojowe, - demograficzne, - ideologiczne, - gospodarcze, - edukacyjne, - kulturowe, - inne.
7.	Źródła przestrzenne	- wewnętrzne, - zewnętrzne.
8.	Symptomy kryzysu	- przewidywalne, - nieprzewidywalne.
9.	Środowisko kryzysu	- przyrodniczy, - społeczny, - polityczny, - gospodarczy, - naukowo-techniczny - informatyczny.
10.	Konfliktu interesów	- konfliktowe, - niekonfliktowe.
11.	Skala kryzysu	- światowe, - międzynarodowe, - państwa, - jednostki administracyjnej.

Źródło: opracowanie własne.

W celu rozpoznania najbardziej dotkliwych zdarzeń kryzysowych dla mieszkańców Dolnego Śląska w ostatnich 20. latach, ankietowanym mieszkańcom postawiono pytanie otwarte dotyczące tej problematyki (załącznik nr 1, pytanie 16). Spośród wszystkich badanych mieszkańców odpowiedziało na to pytanie 70,00 %, z czego aż 73,95 % uznało powódź jako najbardziej zagrażające zdarzenie kryzysowe w ich regionie. Respondenci najbardziej zostali dotknięci i pamiętają powódź z 1997 roku. Nie jest to zaskakujące, ponieważ powódź ta, ze względu na rozmiary, została określona mianem powodzi tysiąclecia, a jej destrukcyjne oddziaływanie rozciągnęło się nie tylko na obszar południowo - zachodniej części Polski, ale także na teren Czech, wschodnich Niemiec, północno-zachodnią część Słowacji oraz wschodnią część Austrii. Na obszarze tylko Polski zginęło 56 osób, a szkody materialne oszacowano na 3,5 mld dolarów. W tej kategorii zagrożeń respondenci wymieniali także huragany (5,07 %). Rzeczywiście w ostatnim okresie jesteśmy świadkami takich zdarzeń. Przykładowo 23.07.2009 roku huragan i deszcze o dużej intensywności spowodowały poważne straty w 12 powiatach Dolnego Śląska. Trzy osoby zostały zabite, 48 - ciężko ranne, wiele rodzin utraciło dach nad głową oraz dorobek całego życia.

Badani mieszkańcy Dolnego Śląska na drugim miejscu (10,08 %) zdarzeń kryzysowych umieścili problem likwidacji kopalń, utraty miejsc pracy i brak perspektyw na lepsze jutro. Rzeczywiście po likwidacji kopalń i przemysłu z nim związanego, Wałbrzych i jego okolice zostały szczególnie silnie dotknięte bezrobociem strukturalnym. Obecnie, tj. w czasie prowadzenia badań, wskaźnik bezrobocia w całym podregionie wałbrzyskim wynosi 17,9 % i niestety w obliczu kryzysu wzrasta (0,7 % wzrostu rok do roku). Kolejne przedsiębiorstwa Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej zgłaszają zamiar zwolnień grupowych. Dla porównania wskaźnik bezrobocia na Dolnym Śląsku w tym czasie wynosił 11,9 % i jest wyższy niż w całym kraju (11,7 %). Jednak należy zauważyć, że w województwie dolnośląskim istnieją powiaty w których zanotowano bezrobocie na poziomie: 26,2 % - górowski, 25,0 % - złotoryjski, 23,2 % - lubański, 23,1 % - lwówecki¹⁵. Nie dziwi więc fakt, że problem braku pracy i pozytywnych perspektyw na najbliższe lata oraz stosunkowo wysoki wzrost bezrobocia jest postrzegany w kategoriach zdarzeń kryzysowych, dużo młodych ludzi opuszcza nasz kraj w poszukiwaniu pracy. Do

¹⁵ Zob. <http://www.dwup.pl/index.php> (12.11.2011).

wzrostu bezrobocia przyczynia się także globalny kryzys finansowy, w którym 2,56% ankietowanych upatruje znamion kryzysu.

Kolejnymi zjawiskami, które ankietowani zaliczyli do zdarzeń kryzysowych jest olbrzymi ruch na drogach i duża ilość wypadków samochodowych (3,36 %). Najbardziej narażona jest w tym względzie autostrada A-4 z uwagi na duże natężenie ruchu. Ankietowani podkreślali, że wiele dróg Dolnego Śląska wymaga remontów, modernizacji, nowych koncepcji rozwiązań, ale za największe zagrożenie uznali jednak naruszanie przepisów kodeksu drogowego.

Respondenci zaliczyli także do wydarzeń kryzysowych (1,68 %), chuligaństwo i szerzący się wandalizm, podkreślając wzrost takich zachowań w ostatnich latach przede wszystkim wśród młodzieży. Pozostali ankietowani (3,36 %) uznali za zdarzenia kryzysowe także zawalenie się Hali w Katowicach, zamieszki podczas meczów piłkarskich, strajki i manifestacje w KGHM, anonimowy telefon o podłożeniu bomby.

Pozostając w tematyce potencjalnych zagrożeń i możliwości przeciwdziałania im w regionie dolnośląskim, ankietowani przedstawiali następujące sugestie, obserwacje i problemy (załącznik nr 1, pytanie 17): zwiększyć nacisk na skuteczność działań policji, straży i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo; w każdej większej miejscowości powinien być posterunek policji i więcej patroli pieszych; służby i straże powinny być lepiej dofinansowane; należy poszukiwać bardziej skutecznych metod walki z narkotykami, alkoholizmem, przemocą, wandalizmem i agresją wśród młodzieży nie można być bezradnym wobec złodziejstwa; mieszkańcy powinni zabezpieczać swoje mienie np. poprzez montaż rolet przeciwwłamaniowych czy domofonów; państwo powinno lepiej rozwiązywać problemy życia codziennego, a nie tylko dbać o bezpieczeństwo ogólne w skali całego kraju.

Podobną możliwość swobodnej wypowiedzi uzyskali eksperci badanych służb (załącznik nr 2, pytanie 23). W wielu przypadkach mieszkańcy Dolnego Śląska oraz eksperci byli zgodni w swoich poglądach. Eksperci podkreślali następujące problemy: zwrócić uwagę na kształcenie i wychowanie młodzieży poczynawszy od szkoły podstawowej aż do studiów wyższych; powinno się pogłębić współpracę z uczelniami w zakresie tej problematyki; należy zwracać uwagę na sprawy bezpieczeństwa na co dzień, a nie tylko w sytuacjach kryzysowych; często brakuje właściwej koordynacji działań odpowiedzialnych służb; duże braki środków finansowych na bezpieczeństwo; za mało środków finansowych przeznacza się na sprzęt i ćwiczenia (wspólne ćwiczenia wszystkich służb, w tym z krajów sąsiadujących);

należy koncentrować się na budowie lokalnego modelu bezpieczeństwa; zbyt często zadawaliśmy się półśrodkami, licząc na to, że zagrożenia nas ominie; słabe przygotowanie do walki ze środkami chemicznymi i promieniotwórczymi; należy wprowadzić powszechny system ubezpieczeń, co ograniczy koszty ponoszone przez budżet państwa; w jednostkach samorządowych nie wszystkie osoby odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe znają istotę swojej pracy; w czasie akcji ratowniczych problemem jest zbyt duża ciekawość i gromadzenie się ludzi postronnych (gapiów), a także natarczywość dziennikarzy, co często utrudnia realizację zadań ratowniczych; należy uściślać procedury współpracy z wojskiem oraz rozwiązać problem finansowania akcji prowadzonych w ramach zarządzania kryzysowego.

4.2. Pojęcie i istota sytuacji kryzysowej

Sytuacja kryzysowa to pojęcie trudno definiowalne, albowiem w zależności od poziomu zagrożenia i specyficznych cech organizacji oraz osób nią zarządzających, różny będzie poziom zagrożeń akceptowanych (standardowych). Można przyjąć, że powyżej akceptowanego poziomu zagrożenia, każdy wzrost czynników destrukcyjnych będzie zwiększał poczucie zagrożenia i rozwijał sytuację kryzysową (rys. 4.4). Sytuacja kryzysowa stanowi następstwo wzrostu zagrożenia. Problem tkwi w tym, że pojęcia ustawowe: „w znacznych rozmiarach” czy „znaczne ograniczenie” są nieostre i dopuszczają subiektywne osądy. Trudno więc o jednoznaczne wyróżnienie początkowego, specyficznego poziomu narastania zagrożeń dla ludzi i mienia, będącego początkiem (ale i zakończeniem) sytuacji kryzysowej. Można jednak z całą pewnością stwierdzić, że sytuacja kryzysowa jest procesem niekorzystnych, zaburzających normalne funkcjonowanie zmian zachodzących we wnętrzu określonego podmiotu (układu, systemu), który prowadzi do zachwiania jego równowagi, mogącym doprowadzić do kryzysu, a następnie przywrócenia stanu pierwotnego dzięki podjętym działaniom zaradczym (np. zarządzanie kryzysowe). Tak więc kryzys jest jednym z elementów sytuacji kryzysowej, co wyraźnie odzwierciedla rys. 4.4. Słowem, każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, ale oczywiście nie każda sytuacja kryzysowa może/musi przekształcić się, w swoim niekorzystnym rozwoju, w kryzys.

Wobec braku metod pomiaru początku sytuacji kryzysowej oraz faktu, że parametr ten jest charakterystyczny dla ściśle określonej organizacji i menedżera, trudno oczekiwać precyzyjnego zdefiniowania pojęcia sytuacji kryzysowej. Jeżeli

przyjmujemy cytowaną już słownikową¹⁶ definicję kryzysu: *okres przełomowy, rozstrzygający, objawiający się zazwyczaj silnym pogorszeniem się sytuacji w danej dziedzinie i skojarzymy ją z określeniem „sytuacji”¹⁷: zespół okoliczności, warunki, w których coś się dzieje, lub położenie w jakim ktoś się znajduje...*to już chociażby na tej podstawie można pokusić się o przybliżenie pojęcia *sytuacji*¹⁸ kryzysowej. Z analizy i syntezy tych definicji wynika, że *sytuacja kryzysowa* to zespół różnorodnych okoliczności wpływający na dany system (układ, organizację). Charakteryzuje ją pojawienie się i narastanie symptomów kryzysu, zachwianiem równowagi tego systemu, doprowadzając często do samego kryzysu. Poprzez odpowiednie reagowanie oraz podejmowanie działań zapobiegawczych można wyprowadzić ten system ze stanu kryzysu i zakończyć sytuację kryzysową. Koniec sytuacji kryzysowej następuje w momencie przywrócenia warunków funkcjonowania organizacji oraz obniżenia poziomu zagrożenia poniżej granicy przyjętego standardu.

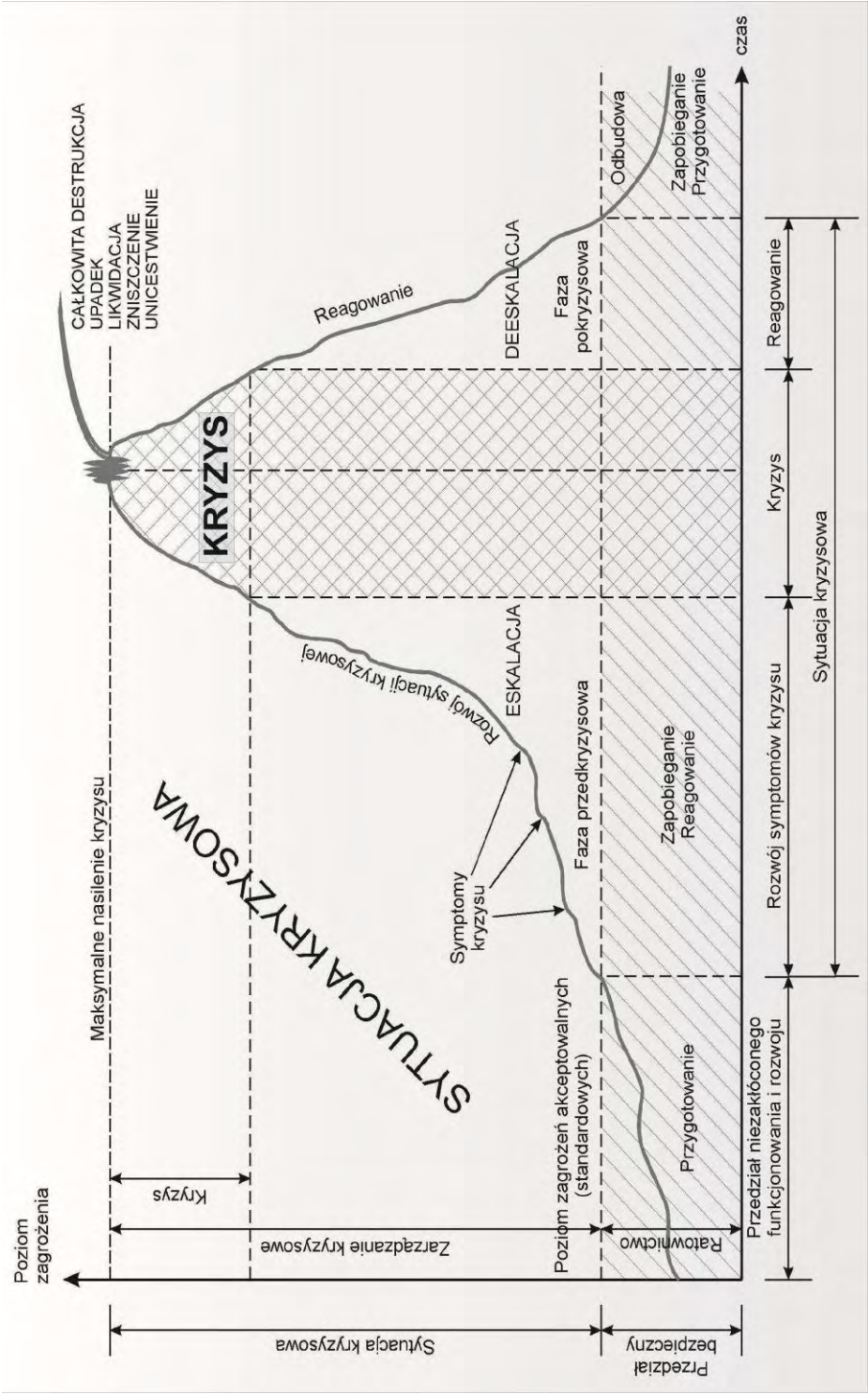
Zatem sytuację kryzysową nie identyfikujemy z nagłym i często nieoczekiwanym przebiegiem, jak to się dzieje w przypadku zaistnienia kryzysu. Sytuacja kryzysowa ma wyraźnie charakter procesu, w którym przebiegają powiązane przyczynowo następujące po sobie zmiany stanowiące stadia rozwoju symptomów kryzysu, a następnie etapy jego zwalczania poprzez reagowanie i odbudowę.

Reasumując można stwierdzić, że sytuacja kryzysowa to proces, w którym następuje kumulacja destrukcyjnych zjawisk zagrażających rozwojowi (a nawet możliwości realizacji podstawowych funkcji objętego tą sytuacją systemu), trwający od momentu pojawienia się czynników negatywnych na poziomie wyższym od zagrożeń standardowych i trwający przez cały okres rozwoju tej sytuacji, kryzysu, reagowania i często odbudowy (rys. 4.4). Sytuacja kryzysowa, przy poprawnym zarządzaniu kryzysowym, wcale nie musi (i nie powinna) doprowadzić do powstania kulminacji zagrożeń jakim, jest kryzys. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem

¹⁶ *Słownik współczesnego języka polskiego*. Reader's Digest Przegląd, Warszawa 1998, s. 434.

¹⁷ *Ibidem*, s. 374.

¹⁸ Ciekawą interpretację pojęcia **sytuacja** przedstawił H. Sęk stwierdzając, że pojęcie to 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: **obiektywne** - a) fizyczne właściwości niespołecznego i społecznego otoczenia, b) warunki wewnętrzne: cechy osobowości człowieka, aktualny przebieg procesów psychicznych i/lub fizjologicznych, c) realizowane zadania; **subiektywne** - postrzegane przez podmiot wzajemne relacje, jakie zachodzą pomiędzy składowymi a), b), c). (Zob. H. Sęk, *Orientacja w sytuacjach społecznych*, SWPS, Poznań 1980, s. 8).



Rys. 4.4. Przebieg sytuacji kryzysowej

Źródło: Opracowanie własne.

P. Sienkiewicza¹⁹, że prawdopodobieństwo pomyślnego rozwiązania przez dany system sytuacji kryzysowej jest wyższe, jeżeli system: jest dojrzały (kierownictwo dysponuje dostatecznym doświadczeniem w rozwiązywaniu sytuacji trudnych nowych i niepewnych); dysponuje silnymi związkami kooperacyjnymi z otoczeniem; zmiany w otoczeniu są obserwowalne i w pożądanym stopniu przewidywalne; dysponuje odpowiednim „potencjałem antykryzysowym” (system wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, „sztab antykryzysowy”); kierownictwo posiada zdolność zarządzania antykryzysowego itp.

Oczekiwany poziom bezpieczeństwa można uzyskać poprzez skuteczne, bezpośrednie przeciwdziałanie zagrożeniom dziedzinowym przez, na przykład, system ratownictwa, ale także poprzez²⁰:

- zapobieganie powstawaniu danego rodzaju zagrożenia bezpieczeństwa;
- przygotowanie techniczno-organizacyjne podmiotu na wypadek uaktywnienia się zagrożenia jego bezpieczeństwa (tzn. zajścia zdarzenia)²¹;
- permanentne upowszechnianie wiedzy o zagrożeniu (jego przyczynach, przebiegu, skutkach, sposobie zapobiegania mu itp.) wśród wszystkich tych, których może ono dotknąć;
- zwiększanie skuteczności sił i środków wykonawczych systemu bezpieczeństwa w przeciwdziałaniu skutkom danego zdarzenia (odpowiednie wyposażenie, właściwe rozmieszczenie, ciągle doskonalenie stanów osobowych w zakresie umiejętności racjonalnego wykorzystania sprzętu ratowniczego itp.).

Występujące braki w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz złe zarządzanie może niestety doprowadzić nie tylko do kryzysu, ale kryzys ten może zakończyć się całkowitą destrukcją i unicestwieniem systemu. Zatem w zależności od podejmowanych decyzji w procesie zarządzania, można doprowadzić do:

- unicestwienia podmiotu objętego tą sytuacją;
- zmiany jakości funkcjonowania (lepszego lub gorszego) tego podmiotu;
- kolejnej sytuacji kryzysowej;
- innowacyjnego rozwinięcia podmiotu, wyprowadzając w nowe obszary korzystnych uwarunkowań i możliwości rozwoju.

¹⁹ P. Sienkiewicz, *Informatyczne wspomaganie decyzji w sytuacjach kryzysowych (doświadczenia MON)*, [w:] *Współpraca cywilno wojskowa*, MON, Warszawa 1999, s. 60.

²⁰ Zob. E. Kołodziński, *Istota inżynierii systemów bezpieczeństwa*, <http://www.uwm.edu.pl/>, (30.11.2010).

²¹ Do przedsięwzięć tych można zaliczyć: szkolenie odpowiedzialnych i zainteresowanych osób, rozmieszczenie i dostępność sił i środków przeciwdziałania (przejezdność dróg dojazdowych, oznakowanie i dostępność do wyłączników odcinających media, wyjścia awaryjne itp.), zapewnienie możliwości szybkiej ewakuacji ludzi i ich dobytku do miejsc uprzednio przygotowanych itd.

Z powyższych rozważań wynika, że nie można utożsamiać kryzysu z sytuacją kryzysową. Kryzys jest tylko częścią składową sytuacji kryzysowej. Jak już wspomniano, określona sytuacja kryzysowa nie musi zawierać fazy kryzysu, a samo postrzeganie symptomów kryzysu i odpowiednie reagowanie na te zmiany, to istota współczesnego skutecznego zarządzania organizacją. W klasycznym przebiegu, sytuacja kryzysowa posiada fazę przedkryzysową, fazę kryzysu oraz fazę pokryzysową (rys. 4.4.).

Dla pełniejszego zrozumienia istoty sytuacji kryzysowej autor przytoczył kilka definicji z obowiązujących aktów prawnych oraz dostępnych opracowań.

Znowelizowana i aktualnie obowiązująca ustawa o zarządzaniu kryzysowym²² określa, że przez sytuację kryzysową *należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków*. Definicja ta, poprawiona w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 21.04.2009, nie zawiera już tak wieloznacznego pojęcia jak „więzy społeczne” oraz szerokiego i niedookreślonego pojęcia – „instytucje publiczne”²³. Wielce pouczające dla zrozumienia problemów zarządzania kryzysowego jest uzasadnienie wyroku, w którym TK stwierdził, że „sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. W związku z tym powinna zostać zaliczona do „normalnego” funkcjonowania państwa²⁴. W dalszej części uzasadnienia TK, odnajdujemy istotne w opinii autora stwierdzenia, że sytuacja kryzysowa nie może być utożsamiana ze stanami nadzwyczajnymi²⁵. Poprzestanie władz na stwierdzeniu sytuacji kryzysowej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie występuje potrzeba ograniczania praw i wolności, a do pokonania tych zagrożeń wystarczą „normalne” środki.

R. Wróblewski²⁶ precyzuje, że przez *termin sytuacja kryzysowa będziemy rozumieć zespolę okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system)*

²² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (u. o z.k.), art. 3. pkt 1.

²³ Definicja zamieszczona w ustawie o zarządzaniu kryzysowym przed jej nowelizacją wynikającą z orzeczenia TK brzmiała: *sytuacja kryzysowa – należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równocześnie poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa uzasadniają wprowadzenie żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (chodzi o wprowadzenie: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej – przyp. FM).*

²⁴ www.trybunal.gov.pl (2.01.2011).

²⁵ Omówienia stanów nadzwyczajnych dokonano w punkcie 3.4.

²⁶ R. Wróblewski, op. cit., s. 10.

w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania).

W. Kitler definiuje sytuację kryzysową jako zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływający na jego funkcjonowanie w taki sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi i utraty możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia jego interesów²⁷.

Sytuacja kryzysowa jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do kryzysu. Przypomnijmy, każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, jednak nie każda sytuacja kryzysowa musi przekształcić się w kryzys. Kryzys jest (może być) jedną z faz sytuacji kryzysowej. Poprzez działania związane z zarządzaniem kryzysowym możemy nie dopuścić do niekontrolowanego rozwoju czynników destrukcyjnych (faza eskalacji) tworzących kryzys określonego układu. Postępując podobnie jak w przypadku dookreślenia pojęcia kryzysu, posiłkując się dorobkiem nauki z tego obszaru, można wyróżnić następujące cechy sytuacji kryzysowej oraz zjawiska jej towarzyszące:

- zespół zjawisk zewnętrznych/wewnętrznych powodujących zmiany w danym układzie;
- zdarzenie niepożądane, destrukcyjne, mogące zawierać w swoim niekorzystnym rozwoju fazę kryzysu;
- zjawisko współcześnie nieuniknione, rozpoczyna się z chwilą pojawienia się symptomów kryzysu i przekroczenia poziomu zagrożeń standardowych;
- niepełna informacja, zaskoczenie, trudności w podejmowaniu racjonalnych decyzji;
- lekceważenie niektórych symptomów kryzysu, w początkowej fazie nie musi wywoływać zmian w istocie organizacji;
- występowanie coraz groźniejszych zdarzeń, eskalacja zagrożeń;
- charakter procesualny, presja czasu, nienadążanie w reagowaniu, spóźniona reakcja niektórych organów i organizacji;
- wzmożona ilość zdarzeń, nieprzewidywalność rozwoju sytuacji, utrata kontroli nad toczącymi się procesami, jednak większa sterowalność niż w kryzysie;
- rozwój napięcia psychicznego, panika;
- zwykle następuje kumulacja zewnętrznej kontroli;

²⁷ J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 22.

- wytwarzanie się mentalności obłączonych;
- braki materiałów, sprzętu oraz ludzi do reagowania;
- brak koncepcji opanowania rozwoju sytuacji kryzysowej, koncentracja wysiłku na doraźnych działaniach operacyjnych;
- sytuacja kryzysowa może inicjować działania stanowiące szansę rozwoju.

Niestety, zwykle trudnym zadaniem jest identyfikacja i poprawne kojarzenie różnorodnych zjawisk zachodzących w burzliwym otoczeniu z symptomami określonego typu sytuacji kryzysowej. Wiele (większość) przecież zjawisk negatywnych dla określonego podmiotu, wcale nie musi stanowić o sytuacji kryzysowej i przerodzić się w kryzys. Niemniej jednak, jeżeli już kryzys zaistnieje i rozpoznamy jego charakter, to dokonując oceny retrospektywnej, stosunkowo łatwo jest znaleźć symptomy tej sytuacji, które zaistniały w otoczeniu, a na które niestety nie zwróciliśmy wcześniej należytej uwagi. Zjawisko to, w ocenie autora, jest typowe dla funkcjonowania organizacji w turbulentnym otoczeniu, w którym zmienia się bardzo wiele elementów tego otoczenia i w zasadzie bardzo trudno jest dokonywać tak głębokich analiz zachodzących zjawisk i ciągle budować scenariusze możliwych wpływów na funkcjonowanie organizacji. Właśnie to jest przyczyną, że nawet najbardziej rozbudowane i potężne organizacje nie są w stanie przewidzieć i opracować wszystkich scenariuszy możliwych zdarzeń. Najczęściej bardzo wiele się wyjaśnia dopiero po zaistnieniu (wybuch i zakończeniu) kryzysu²⁸. Wówczas łatwo skojarzyć przesłanki (symptomy) jego zaistnienia – co jest także często przyczyną szerokiej krytyki kadry menedżerskiej przez różnych „mądryali”, którzy wszystko wiedzą – ale *post factum*²⁹.

²⁸ Nawet takie mocarstwo światowe jak USA, dysponujące potężnymi agencjami jak CIA oraz FBI, zdobywającymi ważne dla bezpieczeństwa narodowego informacje, nie było w stanie wysnuć właściwych wniosków z zaistniałych i wyraźnie manifestujących się symptomów kryzysu. Zamach w dniu 11 września 2001 roku na Światowe Centrum Biznesu w Nowym Jorku okazał się całkowitym zaskoczeniem. Analizy dokonane już po zamachu, składanych i krążących meldunków po rozbudowanych instytucjach wywiadu, pozwoliły jednoznacznie ustalić, że odpowiedzialne instytucje posiadały wystarczające informacje, na podstawie których można było zawczasu rozpoznać i zapobiec realizacji okrutnych planów fanatycznych islamskich zamachowców.

²⁹ Podobne zjawisko można zaobserwować przysłuchując się dyskusji graczy na giełdzie. Na etapie zakupu akcji potrafią oni wyspecyfikować bardzo wiele czynników i uwarunkowań, które mogą mieć wpływ na kurs określonych akcji. W tej sytuacji obiektywnie trudno jest zdecydować się na bezbłędną transakcję. Jeżeli już transakcja zakupu zostanie dokonana, a cena akcji ulegnie zmianie, to wówczas wszystko staje się jasne. Każdy z graczy stawia się w roli ojca trafnej decyzji i potrafi merytorycznie ją uzasadnić, a jednocześnie trudno znaleźć autora decyzji chybionej, ponieważ ujawnione argumenty np. spadku akcji, są merytorycznie uzasadnione, oczywiste, a jednocześnie dezawuuujące profesjonalizm decydenta.

4.3. Typologia sytuacji kryzysowych

Lista sytuacji kryzysowych, jakie mogą wystąpić w organizacji, jest chyba nieograniczona. Jednakże można i należy wiązać określone organizacje z możliwością wystąpienia danego typu kryzysu z większym prawdopodobieństwem niż gdzie indziej. W sektorach gospodarki takich, jak: transport, przemysł chemiczny, przetwórstwo ropy naftowej, gazownictwo, górnictwo węglowe, budownictwo, groźba katastrof jest wysoce prawdopodobna i stosunkowo łatwo przewidzieć ich charakter. Przykładowo groźba zawału w kopalni węgla występuje z większym prawdopodobieństwem niż zawalenie się sufitu np. w budynku mieszkalnym. W tym przypadku możemy wręcz powiedzieć na podstawie dowodów statystycznych, iż niebezpieczeństwo zawału jest „znane” i wielce prawdopodobne. „Nieznane” jest tylko, kiedy ten kryzys zaistnieje i jak głębokie wywoła skutki. Jeżeli organizacja zidentyfikuje takie „znane nieznane” zagrożenia, to koniecznie musi przygotować się na wypadek ich wystąpienia. Przedsiębiorstwo transportowe musi być przygotowane do realizacji swoich zadań w warunkach kryzysu wynikającego z zaistnienia określonego wypadku drogowego czy nawet katastrofy drogowej. Z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że tego typu kryzys nastąpi – tylko nie wiadomo kiedy. Oczywiście uznając, że sytuacje kryzysowe „znane nieznane”³⁰ są dla tych organizacji typowe, to trudno wykluczyć możliwość epizodycznego zaistnienia sytuacji całkowicie nietypowej „nieznane nieznane”³¹. Tej grupy sytuacji kryzysowych nie da się logicznie przewidzieć. Trudno oczywiście przygotować się do walki z takim kryzysem, ale koniecznie i w takich przypadkach należy energicznie reagować.

Wiele sytuacji kryzysowych posiada swój charakterystyczny przebieg oraz cechy, które powtarzają się i w innych podobnych przypadkach. Właśnie zbiór tych cech może stać się kryterium tworzenia pewnej typologii sytuacji kryzysowych,

³⁰ Przykładem „znanego nieznanego” była katastrofa nuklearna w Czarnobylu w roku 1986. Podjęto nieudolne działania ratownicze, próbowano utrzymywać wszystko w tajemnicy, co spotęgowało tragedię oraz wygenerowało wiele przesadzonych plotek na temat energii jądrowej.

³¹ Typowym i chyba najtragiczniejszym przykładem „nieznanego nieznanego” był wspomniany już zamach 11.09.2001. Innym przykładem może być zamach w dniu 23.10.2002 r. na moskiewski teatr na Dubrowce. Ataku dopuściło się komando watażki Mawsara Barajewa podczas musicalu „Nort-Ost”. Okupacja teatru trwała 58 godz. W wyniku szturmu sił specjalnych o godz. 5.30 w dniu 26.10. z użyciem gazu fentanylu zginęło 129 zakładników. Zabici zostali wszyscy członkowie czeczeńskiego komanda. Większości ofiar można było uniknąć, gdyby nie rażące niedbalstwo osób odpowiedzialnych za zorganizowanie pierwszej pomocy i za transport poszkodowanych do szpitali. Ofiar byłoby także mniej, gdyby nie zatajono informacji o zastosowaniu fentanylu.

które pozwolą na stosowanie podobnych procedur i działań prowadzących do ich neutralizowania. Takiej klasyfikacji dokonał I.I. Mitroff³² wyszczególniając: problemy zewnętrzne o charakterze ekonomicznym (wymuszenia, łapówkarstwo, bojkot, przejście majątku); problemy zewnętrzne o charakterze informacyjnym (utrata danych, naruszenie praw autorskich, fałszerstwo); przerwy w pracy (odwołanie ze stanowiska, awarie w zakładzie, błędy operatorów, niski poziom bezpieczeństwa); czynniki zawodowe (zdrowie, choroby); zasoby ludzkie (przejście władzy przez następcę, niskie morale); widoczne szkody (szkody wyrządzone reputacji, fałszywe pogłoski); psychopatologia (terroryzm, nielegalne kopiowanie, akty sabotażu w zakładzie i poza terenem zakładu, uprowadzenia, napastowanie seksualne, fałszywe pogłoski). Powyższa klasyfikacja nie jest bezdyskusyjnie poprawną i może budzić szereg zastrzeżeń.

W ocenie autora, trafniejszą i bardziej przydatną do praktycznego wdrożenia klasyfikację przedstawia T. Smektała³³ który za kryterium podziału przyjął zbieżność działań i procedur, jakie należy podjąć w procesie zwalczania kryzysu. Sytuacje kryzysowe zostały podzielone na następujące grupy:

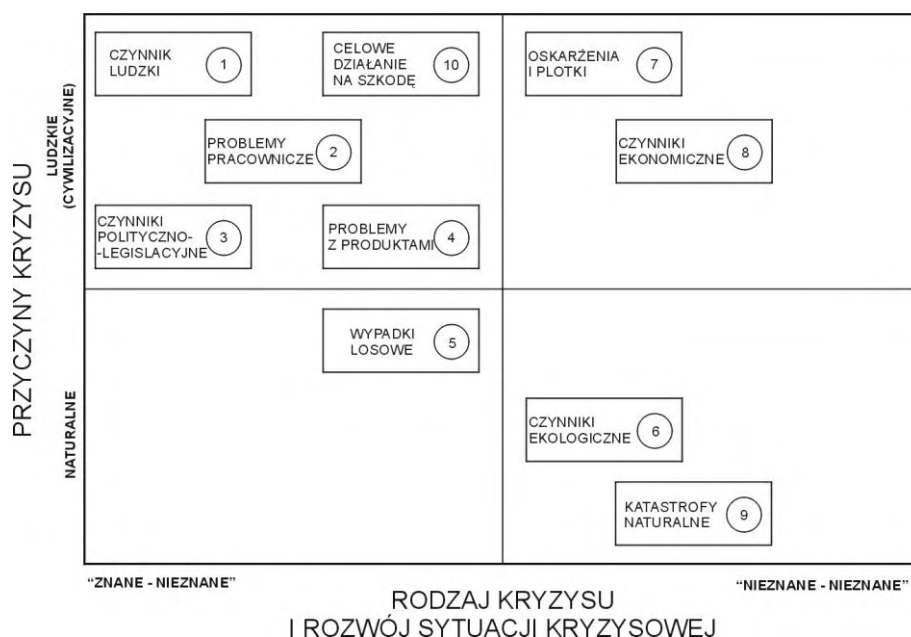
- czynnik ludzki (np.: aborcja, AIDS, dyskryminacja, napastowanie seksualne, narkomania, rasizm, śmierć pracowników lub klientów);
- problemy pracownicze (np.: niskie morale, strajki, zwolnienia);
- czynniki polityczno-legislacyjne (np.: problemy polityczne, zmiany w systemie podatkowym, zmiany w przepisach prawnych, interwencja rządowa);
- problemy z produktami (np.: nieumiejętność lub zupełne fiasko we wprowadzeniu na rynek nowego produktu, wycofanie produktu z obiegu, fałszowanie produktu);
- wypadki losowe (np.: awarie w procesie produkcyjnym, katastrofy lotnicze, wypadki drogowe, pożar);
- czynniki ekologiczne (np.: skażenie środowiska, demonstracje i protesty, zanieczyszczenie powietrza, wykorzystanie materiałów wtórnych);
- oskarżenia i plotki (np.: fałszywe oskarżenia, skaza na wizerunku, pogłoski, afery, skandale);
- czynniki ekonomiczne (np.: bankructwo, spadek notowań, nieściągalne długi, krach na giełdzie);

³² Zob. I.I. Mitroff i in., *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak chronić firmę przed najgorszym*. Warszawa 1998.

³³ T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, ASTRUM, Wrocław 2001.

- katastrofy naturalne (np.: kataklizmy, „siła wyższa”, powódź, tornado, lawina);
- celowe działanie na szkodę (sabotaż, terroryzm, wzięcie zakładników, szpieg w firmie, niekontrolowany przeciek informacji).

Posiłkując się tą listą typowych sytuacji kryzysowych, można stworzyć czteropółową macierz (na wzór marketingowej analizy *portfolio BCG*), w której przy pomocy dwóch kryteriów: rodzaju kryzysu i rozwoju sytuacji kryzysowej (począwszy od „znane – nieznane” do „nieznane – nieznane”) oraz przyczyn kryzysu (od naturalnych do ludzkich – cywilizacyjnych) można zobrazować strukturę typologii sytuacji kryzysowych (rys. 4.5).



Rys. 4.5. Struktura typowych sytuacji kryzysowych

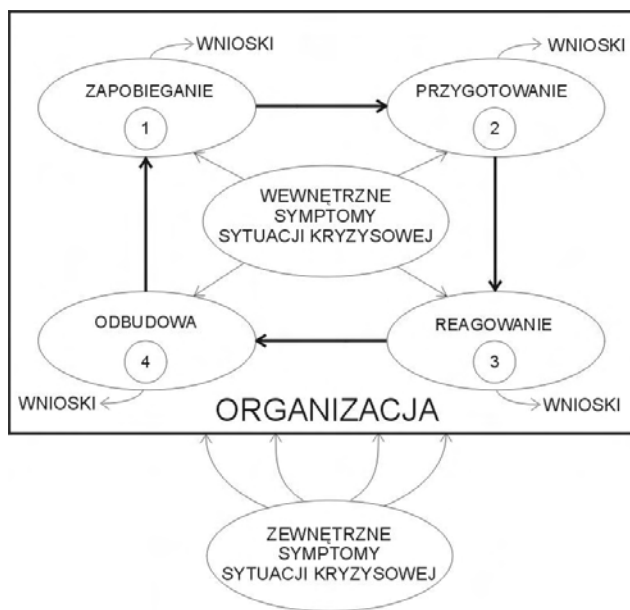
Źródło: opracowanie własne.

Jest to wielce pouczające zestawienie, które aczkolwiek jest z całą pewnością obarczone licznymi niedoskonałościami, to jednak widać z niego wyraźnie, że większość typowych sytuacji kryzysowych można zaliczyć do grupy „znane – nieznane”. Przyczyną ich jest czynnik ludzki – cywilizacyjny.

4.4. Dynamika rozwoju sytuacji kryzysowych

Analizę rozwoju sytuacji kryzysowej (rys. 4.6.) należy rozpocząć od okresu, kiedy jeszcze nie ma kryzysu, ale w otoczeniu lub w samej organizacji istnieją symptomy (zwiastuny) niekorzystnych zmian.

Jak już wcześniej wspomniano, odpowiednie kojarzenie symptomów w tym okresie jest niezwykle trudnym zadaniem, szczególnie jeżeli chodzi o sytuację „nieznane – nieznane”. Niemniej jednak każda organizacja powinna prowadzić ciągły monitoring rozwoju wydarzeń, ponieważ wykrycie na czas sygnałów ostrzegawczych może zainicjować działania niwelujące wybuch kryzysu. Właśnie unikanie kryzysu oraz redukcja określonych zagrożeń to główne zadanie fazy zapobiegania. Faza ta łączy się z fazą przygotowania, której zadaniem jest optymalne przygotowanie ludzi i środków technicznych do działania w warunkach, kiedy kryzys nastąpi. Jest to faza najbardziej kosztowna, a wydane środki nie przynoszą natychmiast efektów ekonomicznych. Stąd właśnie najczęściej wynikają próby czynienia różnorodnych „oszczędności”, które w przyszłości mogą niestety skutkować tragicznymi konsekwencjami.



Rys. 4.6. Etapy rozwoju sytuacji kryzysowych

Źródło: opracowanie własne.

Kiedy kryzys już nastąpi – rozpoczyna się faza reagowania. Organizacje przygotowane działają zgodnie z opracowanymi w fazie przygotowania planami, zaś organizacje zaskoczone kryzysem otrzymują poważny cios. Niestety dla wielu nieprzygotowanych organizacji sytuacja kryzysowa rozpoczyna się dopiero w tym miejscu. Jest to typowe przysłowiowe „gaszenie pożaru”. Odbudowa to kolejna faza, która zazębia się z fazą reagowania. Działania zmierzają do jak najszybszego osiągnięcia przedkryzysowego poziomu bezpieczeństwa. Jest to faza, która wymaga także wysokich nakładów i powinna być tak prowadzona, aby nie dopuścić do inkubacji podobnego kryzysu w przyszłości lub istotnego ograniczenia jego skutków, jeżeli jego powstanie organizacja nie może wykluczyć. Temu celowi powinna służyć czynność zamykająca cykl zarządzania kryzysowego, czyli wyciąganie wniosków. Wnioski powinno opracowywać się na każdym etapie rozwoju sytuacji kryzysowej. Szczegółowa analiza przyczyn i przebiegu kryzysu, obiektywna ocena trafności podjętych działań antykryzysowych może przyczynić się do poprawy jakości zarządzania kryzysem przez określoną organizację³⁴.

Każda organizacja powinna przygotowywać się już na etapie planowania do zapobiegania wszystkim typom sytuacji kryzysowych. Przygotowywanie się tylko do zagrożeń najbardziej oczekiwanych w danego typu organizacji może spowodować kryzys o katastrofalnych skutkach. Pamiętać także należy, że sytuacje kryzysowe często nakładają się na siebie i z zasady nie występują w odosobnieniu. Zaistnienie np. klęski ekologicznej wywołuje reakcję łańcuchową, w której można zaobserwować sytuacje kryzysowe polityczne, ekonomiczne, losowe, pracownicze i inne. Dążąc do minimalizacji negatywnych skutków kryzysu, należy być przygotowanym do jak najszybszego przecięcia łańcucha generowanych kolejnych pochodnych kryzysów i szybkiego doprowadzenia do skutecznej odbudowy.

4.5. Pojęcie i istota systemu zarządzania kryzysowego

Zakres pojęcia zarządzania kryzysowego podlega ciągłym modyfikacjom. Przed zaistnieniem początkowej fazy sytuacji kryzysowej, mamy do czynienia z zagrożeniami akceptowalnymi (standardowymi). Granicę zagrożeń standardowych określają możliwości reagowania służb ratunkowych przy wykorzystaniu normalnych procedur reagowania. Wystarczają wówczas rutynowe działania dy-

³⁴ Zob. także F. Mroczko, *Sytuacje kryzysowe organizacji*, Menedżer 7-8/2003, Akademia Podlaska w Siedlcach, Siedlce 2003, s. 95 – 101.

żurnych sił i środków systemu ratownictwa tj. straży pożarnej, policji, pogotowia ratunkowego, drogowego, gazowego i innych podmiotów tego systemu. Podmioty te wykonują swoje zadania z zakresu bezpieczeństwa samodzielnie lub we wzajemnym współdziałaniu w zależności od rodzaju i intensywności zagrożeń. Problemy bezpieczeństwa są rozwiązywane w ramach zwyczajnego, skutecznego funkcjonowania państwa i jego struktur: wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Wielkość sił i środków zapewniających wymagany poziom bezpieczeństwa standardowego, zależy od potencjalnych zagrożeń podmiotu objętego systemem ratownictwa oraz od organizacji i profesjonalizmu przygotowania tych sił do prowadzenia działań ratowniczych. Jeżeli zagrożenia będą narastać, wystąpi konieczność zaangażowania większych sił i środków systemu zarządzania kryzysowego. W zaistniałej i rozwijającej się sytuacji kryzysowej, kiedy rutynowe działania okazują się niewystarczające, zajdzie potrzeba uruchomienia procedur „kryzysowych”, ponieważ mamy do czynienia z sytuacją wykraczającą poza granice standardowych zagrożeń. Jest to trudny okres w funkcjonowaniu podmiotu objętego taką sytuacją, ponieważ wymagane jest podejmowanie szybkich decyzji, w warunkach dużej turbulencji zmian, niedostatku informacji i przy deficycie czasu. Destrukcyjne zjawiska mogą występować nagle, z dużym natężeniem, wymuszając koncentrację decydentów na działaniach doraźnych, operacyjnych, a i tak podejmowane decyzje mogą okazywać się niestety spóźnionymi. W takich okolicznościach i uwarunkowaniach funkcjonuje zarządzanie kryzysowe³⁵.

Zakres pojęcia zarządzania kryzysowego, oparty na wzorze stosowanym w państwach zachodnich, oznacza procedury i działania zmierzające do przejścia kontroli nad sytuacją kryzysową przez menedżerów kryzysów. Umożliwiają im one kształtowanie przebiegu kryzysu w drodze działań przygotowawczych. Według T. Berlińskiego³⁶ zarządzanie kryzysowe (*crisis management* – CM) to *umiejętność przewidzenia sytuacji kryzysowej, zaplanowania zawczasu sposobów działania, a także*

³⁵ W literaturze przedmiotu można spotkać się także z pojęciami: zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, zarządzanie sytuacją kryzysową, zarządzanie w kryzysie lub też zarządzanie antykryzysowe. Zarządzanie kryzysowego nie należy (przekonanie F.M.) zastępować pojęciem reagowanie kryzysowe. Zarządzanie kryzysowe jest pojęciem szerszym i obejmuje zgodnie z istotą samego zarządzania wszystkie jego funkcje: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolę w odniesieniu do działań antykryzysowych, we wszystkich fazach sytuacji kryzysowej. Tymczasem reagowanie kryzysowe obejmuje wąską, chociaż bardzo ważną, grupę doraźnych działań związanych z przeciwdziałaniem i ograniczeniem skutków zaistniałego kryzysu.

³⁶ T. Berliński, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*. Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu. Kraków 2000, s. 23.

radzenie sobie w czasie prowadzenia akcji ratunkowych. Kryzys jest wydarzeniem wyjątkowym i tak należy go traktować.

Inaczej postrzega zarządzanie kryzysowe K. Zieliński³⁷ uznając, iż jest to *całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska.*

W podobnym ujęciu, ale nieco szerzej, zarządzanie kryzysowe definiuje J. Gołębiewski³⁸ stwierdzając, że jest to *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.*

Bardziej ogólną definicję przedstawił J. Konieczny, który zarządzanie kryzysowe określa 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*³⁹.

Syntetyczną definicję zarządzania kryzysowego przedstawił B. Kosowski⁴⁰ uznając, że jest to *całość organizacyjno-funkcjonalna, której nadrzędnym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludziom oraz mieniu i środowisku w sytuacjach zagrożeń wywołujących kryzys lub zagrożenia, których następstwem może być kryzys.*

Interesującą i w przekonaniu autora trafną definicję przedstawił W. Kitler⁴¹, który stwierdził, iż zarządzanie kryzysowe jest *zarządzaniem organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie*

³⁷ K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa 2004, s. 29.

³⁸ J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe*, Wiedza Obronna, 1/2001, s. 76-97. Podobną definicję przedstawiają M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, WSK Łódź, Łódź 2005, s. 104.

³⁹ J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Garmond, Poznań – Warszawa 2001, s. 116.

⁴⁰ B. Kosowski, *Sprawne i elastyczne zarządzanie w kryzysie*, Difin, Warszawa 2008, s. 33.

⁴¹ W. Kitler, *Podstawowa terminologia zarządzania kryzysowego*, [w:] E. Nowak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęsk żywiołowej*, Zeszyty TWO, Nr 1(45)/2006, s. 36; W. Kitler, *Istota zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 33.

w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania.

E. Nowak⁴² nawiązując do kryzysu stwierdza, iż „kryzys w ujęciu procesowym jest jedną z faz rozwoju sytuacji kryzysowej. Natomiast używane często angielskojęzyczne wyrażenie *crisis management activity* obejmuje nie tylko zarządzanie w czasie kryzysu, ale również w fazie jego rodzenia się, rozwoju, przesilenia i powrotu do stabilności w nowej już sytuacji”. W dalszej części tej pracy⁴³ zacytowana została definicja zarządzania kryzysowego sprecyzowana przez M. Armstronga jako *proces rozwiązywania napiętych sytuacji w sposób, w którym szereg współzależnych operacji jest planowany, organizowany, kierowany i kontrolowany. Wytoczany jest także kierunek procesu decyzyjnego dla osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w celu uzyskania szybkiego, lecz nie pochopnego rozwiązywania problemu, w obliczu którego znalazła się organizacja. W ujęciu prakseologicznym zarządzanie kryzysowe to nic innego jak dobre zarządzanie pod presją*.

W praktyce zarządzanie kryzysowe definiuje się jako [...] uporządkowana działalność polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub przejmowaniu nad nimi kontroli i kształtowania ich przebiegu w drodze zaplanowanych działań oraz na odtworzeniu zasobów lub przywróceniu im ich pierwotnego charakteru.

Ustawa⁴⁴ definiuje zarządzanie kryzysowe jako: *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, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*.

Jak określono w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 roku (sygn. akt K 50/07) „zarządzanie kryzysowe”, będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi. Zarządzanie kryzysowe polega także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na „odtworzeniu infrastruktury” i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Zarządzanie kryzysowe obejmuje

⁴² E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, op. cit., s. 40.

⁴³ Ibidem, s. 43.

⁴⁴ U. o z. k., art. 2.

działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy⁴⁵.

Już z przytoczonych definicji wynika, że celem zarządzania kryzysowego jest takie sprawowanie funkcji zarządczych, ażeby minimalizować zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska i mienia. Działania z zakresu zarządzania kryzysowego zgodnie z definicją przedstawioną w u. o z. k. obejmują zarówno okres przed zaistnieniem sytuacji kryzysowej (def. u. o z. k. *zapobieganiu sytuacjom kryzysowym*), przez cały czas jej trwania, jak i czas po sprowadzeniu zagrożenia do akceptowalnego poziomu oraz okres odbudowy (def. u. o z. k. *odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej*). W przekonaniu autora nie należy ograniczać odbudowy tylko do odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej, wszak w tej fazie sytuacji kryzysowej należy także podjąć działania w zakresie doskonalenia funkcjonowania administracji i innych instytucji publicznych, przywracania naruszonych stosunków międzyludzkich itp.

Jeżeli nastąpi niekorzystny rozwój sytuacji kryzysowej, a podjęte środki i działania zarządzania kryzysowego nie przerwą destrukcyjnego potęgowania się zagrożeń, może zaistnieć potrzeba wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych. W takim przypadku kończy się zarządzanie kryzysowe w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a działania są realizowane w ramach odpowiednich ustaw regulujących funkcjonowanie państwa w stanach nadzwyczajnych: w stanie wojennym, w stanie wyjątkowym i w stanie klęski żywiołowej (patrz pkt. 3.4).

Z uwagi na mnogość definicji zarządzania kryzysowego autor nie podejmuje próby opracowania kolejnej, własnej, lecz podsumowując rozważania terminologiczno - definicyjne odnotowuje (podkreśla), że zarządzanie kryzysowe powinno: zapobiegać sytuacjom kryzysowym i ich eskalacji, minimalizować wpływ kryzysu na zasoby i wartości społeczne, umożliwiać przejęcie kontroli nad przebiegiem sytuacji kryzysowej, umożliwiać ludziom przetrwanie z możliwie minimalnymi stratami, likwidować skutki kryzysu, odtwarzać zasoby i dokonywać wszechstronnej odbudowy struktur po kryzysie, tworzyć nową infrastrukturę mniej podatną na kryzysy.

Posiłkując się zacytowanymi definicjami zarządzania kryzysowego, przedstawionym opisem oraz oglądem literatury i praktyki z tego zakresu, można wyróżnić

⁴⁵ Zob. K. Kiczka, *Administracja publiczna a bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 73.

wiele istotnych atrybutów opisujących ten wymiar zarządzania. W szczególności zarządzanie kryzysowe jest:

- systemem zarządzania uruchamianym w przypadku wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań przez administrację, w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego;
- działalnością organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym;
- zapobieganiem sytuacjom kryzysowym oraz realizacją przedsięwzięć zapobiegawczych, a także przejmowaniem kontroli poprzez podejmowanie zaplanowanych działań, reagowaniem i odtwarzaniem infrastruktury krytycznej, aż do przywrócenia jej pierwotnej funkcjonalności;
- integralną częścią zarządzania organizacją ukierunkowaną na rozwiązywanie napiętych sytuacji wymagających wdrożenia specjalnych mechanizmów dla zapewnienia skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań ograniczających te zagrożenia;
- zarządzaniem organizacją w warunkach presji czasu, dużej turbulencji zmian sytuacji, niedostatku zasobów oraz w stanie dużego ryzyka;
- przeciwdziałaniem eskalacji niekorzystnych zmian uwarunkowań funkcjonowania organizacji (systemu);
- ukierunkowane na: antycypację sytuacji kryzysowej, przygotowanie organizacji (systemu) do funkcjonowania w warunkach narastających zagrożeń (zaplanowanie sposobów działania), ujawnianie i przeciwdziałanie symptomom sytuacji kryzysowej, na zwalczanie ponadstandardowych zagrożeń oraz na odbudowę i przywrócenie stanu pierwotnego infrastruktury;
- uruchomieniem procedur „kryzysowych” w przypadku utraty kontroli nad biegiem wydarzeń i zaistnienia sytuacji wykraczającej poza granice standardowych zagrożeń;
- procesem podejmowania decyzji w warunkach zakłóceń z powodu braku informacji lub wysokiego poziomu szumu informacyjnego oraz dużej dynamiki rozwoju niekorzystnej sytuacji, kiedy destrukcyjne wydarzenia wyprzedzają reagowanie systemu zarządzania kryzysowego;

- zarządzaniem zdolnym do skutecznego wykorzystania własnych sił i środków, a w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji kryzysowej, również przydzielonych z zewnątrz, np.: z wojska, sąsiednich jednostek administracyjnych, czy też z instytucji centralnych.

Z istoty i atrybutów zarządzania kryzysowego, zgodnie z sugestią K. Cabaj⁴⁶, wynikają jego wymogi, które wyznaczają kryteria, co do jego funkcjonalności:

- jednoosobowa odpowiedzialność w kierowaniu na każdym szczeblu administracyjnym;
- adekwatność, a więc reagowanie (w pierwszej kolejności) na najniższym poziomie terytorialnym;
- prymat układu terytorialnego nad resortowym;
- powszechność, co skutkuje tym, iż każdemu obywatelowi odpowiedni organ administracji publicznej może przydzielić obowiązek świadczenia osobistego lub rzeczowego stosownie do jego możliwości.

Nie ulega wątpliwości, że kryzysami można i należy zarządzać, mimo ich nieprzewidywalności i dużej dynamiki zmian. Stąd właśnie bierze się potrzeba kształcenia menedżerów (programów kryzysowych i reagowania kryzysowego) zdolnych do optymalizowania działań w sytuacjach kryzysowych i wyżej sprecyzowanych warunkach. Szeroko rozumiany profesjonalizm, doświadczenie oraz odpowiedzialność - to podstawowe atrybuty osobowe menedżera zarządzającego kryzysami. Zarządzanie kryzysowe jest szczególnym rodzajem zarządzania charakteryzującym się koniecznością szybkiego podejmowania decyzji w warunkach silnej presji czasu, zaskoczenia, braku lub nadmiaru informacji (szumu informacyjnego), pod naciskiem wzrastających zagrożeń i groźbą poniesienia dużych strat. Te okoliczności bardzo zbliżają i upodabniają zarządzanie kryzysowe do sztuki dowodzenia w warunkach działań zbrojnych.

Profesjonalizm w zarządzaniu kryzysowym jest kluczem umożliwiającym odniesienie sukcesu we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Duża dynamika zmian współczesnej rzeczywistości uniemożliwia wypracowanie jednej metodyki, czy uniwersalnych sposobów przydatnych w różnych sytuacjach kryzysowych. Nie ma, i nie może być, jednego algorytmu postępowania, który można byłoby wykorzystać w warunkach zaistnienia kryzysu. Nawet podobny rodzaj kryzysu wyma-

⁴⁶ Zob. K. Cabaj, *Współczesne zarządzanie kryzysowe*, [w:] M. Koziński (red), *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji*, PRO MEMORIA, Słupsk 2010, s. 34.

ga indywidualnej oceny i podejmowania szybkich niestandardowych decyzji. Niemniej jednak, wykorzystując dorobek teoretyczny z zakresu rozwoju różnych dyscyplin naukowych oraz zarządzania kryzysowego, bazując na kompetencjach doświadczonych kadr i wykorzystując dostępne narzędzia i techniki, można stworzyć warianty planów i podejmowanych procedur działania przydatnych w określonych sytuacjach. Takie przemyślenia, dobrze przygotowują koncepcyjnie i organizacyjnie organy administracji publicznej wszystkich szczebli do prowadzenia działań ratowniczych w przypadku zaistnienia dowolnego rodzaju sytuacji kryzysowej.

Zarządzanie kryzysowe musi być skuteczne pomimo silnej presji czasu i zmienności sytuacji. Ten wymóg, w szczególności realizowany jest w (na) drodze (lub poprzez) podejmowania szeregu bardzo konkretnych przedsięwzięć, do których T. Szczurek⁴⁷ zaliczył:

- dokonanie oceny sytuacji (uzyskanie odpowiedzi na pytanie: co dokładnie się dzieje, dlaczego tak się dzieje, co może się stać, jeżeli nie podejmiemy żadnych działań, jak szybko należy działać, kogo to jeszcze może dotyczyć, jakie środki mamy do dyspozycji);
- sporządzenie wstępnego planu działania i opracowanie planów wariantowych na wypadek nieoczekiwanych zwrotów sytuacji;
- wyznaczenie zespołu kryzysowego w celu uporania się z sytuacją (przydział ról, zadań i pełnomocnictwa do działania);
- przygotowanie (lub uruchomienie, jeśli wcześniej było przygotowane) centrum zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie (uruchomienie) systemu komunikacyjnego umożliwiającego natychmiastowe otrzymywanie informacji i rozsyłanie poleceń do członków zespołu kryzysowego oraz do wszystkich innych osób zaangażowanych w działanie;
- pozbycie się problemów marginalnych i wątpliwych (przekazanie ich do komórek nieobjętych kryzysem);
- opracowanie szczegółowych planów działania (harmonogramy, rozwiązania natychmiastowe i długoterminowe, plany wariantowe);
- ciągły nadzór nad tym, co się dokładnie dzieje (natychmiastowe reagowanie, ale bez paniki);

⁴⁷ Zob. T. Szczurek, *Problemy podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych, AON, Warszawa 2006, s. 59.

- stała ocena podejmowanych działań i wywoływanych przez nie reakcji (w celu modyfikacji planów i szybkiego wprowadzenia działań korygujących lub zapobiegawczych⁴⁸).

Rozważania związane z zarządzaniem kryzysowym prowadzą do wniosku, iż obok systemu ratownictwa reagującego na zagrożenia wynikłe w przedziale zagrożeń standardowych istnieje także kolejny system bezpieczeństwa – system zarządzania kryzysowego, którego zadaniem jest rozpoczęcie działań w przypadku zaistnienia zagrożeń ponadstandardowych (zaistnienia sytuacji kryzysowej), kiedy siły i środki ratownictwa są niewystarczające. Jak już wspomniano, system zarządzania kryzysowego jest uruchamiany w przypadku, gdy działania dotychczasowe nie wystarczają, gdy dochodzi do utraty kontroli nad biegiem wydarzeń, gdy wydarzenia zaczynają wyprzedzać reagowanie, a procesy decyzyjne zostają zakłócone przez niedostatek (lub nadmiar) informacji i zaczyna dominować bieżące podejmowanie decyzji i działanie. W takim przypadku zarządzanie kryzysowe powinno koncentrować się nad istotą i głównymi źródłami zagrożeń dla życia i mienia obywateli, aby nie dopuścić do niekontrolowanego wzrostu strat. Pozostałymi problemami, pośrednio związanymi lub niezwiązanymi z rozwojem sytuacji kryzysowej, powinny zająć się inne, bezpośrednio nie związane z zarządzaniem kryzysowym instytucje czy też jednostki organizacyjne administracji państwowej.

Przez sam system należy rozumieć każdy obiekt złożony, wydzielony z określonej rzeczywistości (otoczenia), stanowiący określoną całość i składający się ze zbioru elementów (podsystemów) i relacji zachodzących między tymi elementami (podsystemami).

Z przedstawionej definicji systemu wynika, że pojęcie to jest budowane wokół następujących trzech podstawowych idei: wyodrębnienia systemu z otoczenia, budowy systemu z elementów (podsystemów) oraz ograniczonej zmienności w czasie⁴⁹. Oczywiście ważnym jest także istnienie określonych reguł, które determinują relacje (powiązania, zależności) zachodzące pomiędzy elementami systemu.

⁴⁸ Działania zapobiegawcze są prowadzone w celu wyeliminowania przyczyn potencjalnych niezgodności (wymagań) lub innej potencjalnej sytuacji niepożądanej. Działania korygujące podejmowane są w celu wyeliminowania przyczyn wykrytej niezgodności lub innej niepożądanej sytuacji. Działania zapobiegawcze są podejmowane w celu zapobieżenia niezgodności, zaś działania korygujące są podejmowane w celu zapobieżenia ich ponownemu wystąpieniu. (Zob. F. Mroczko, *Zarządzanie jakością*, WWSZiP, Wałbrzych 2011, s. 182).

⁴⁹ Zob. pkt. 3.1 oraz W. Findeisen, *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, op. cit., s. 295.

W kontekście przedstawionych rozważań można przyjąć za E. Nowakiem⁵⁰, że *system zarządzania kryzysowego stanowi integralną część systemu zarządzania organizacją i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych, w tym kryzysów*. W dalszej części badacz przez analogię do struktury systemu zarządzania uściśla, że *system zarządzania kryzysowego można określić jako skoordynowany wewnętrznie i tworzący pewną całość, dynamicznie się rozwijający układ trzech zasadniczych podsystemów (podsystemu organów zarządzających – aparatu zarządzającego; podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji; podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji) realizujących jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków*⁵¹.

System zarządzania kryzysowego, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, jest ściśle związany z przytoczoną i omówioną już definicją „sytuacji kryzysowej” oraz z definicją „infrastruktury krytycznej”. Zgodnie z art. 3 pkt. 2 u. o z. k. przez „infrastrukturę krytyczną” należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalne obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

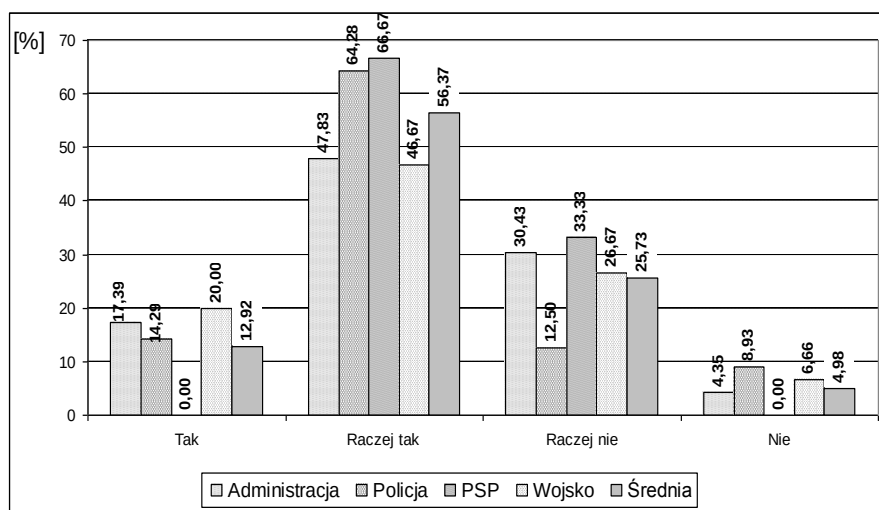
- a) zaopatrzenia w energię i paliwa,
- b) łączności i sieci teleinformatycznych,
- c) finansowe,
- d) zaopatrzenia w żywność i wodę,
- e) ochrony zdrowia,
- f) transportowe i komunikacyjne,
- g) ratownicze,
- h) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- i) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych;

⁵⁰ Szersze ujęcie problemów związanych z analizą pojęcia „systemu” oraz „systemu zarządzania” przedstawił E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, op. cit., s. 44 - 47. Wykorzystując ten dorobek, skorzystano z definicji końcowej „systemu zarządzania kryzysowego” s. 46. Zob. także W. Kitler, *Istota zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 36.

⁵¹ Organizację systemu zarządzania kryzysowego przedstawiono w rozdziale 5.

Jak zauważa A. Tyburska⁵², rozwój cywilizacji, w tym intensywne zmiany technologiczne spowodowały, że utrzymanie niezbędnych funkcji społecznych, takich jak: zdrowie, bezpieczeństwo, ochrona, dobrobyt materialny lub społeczny ludności stało się zadaniem niezwykle trudnym. Nielatwo byłoby obecnie egzystować bez sprawnie działających systemów zaopatrzenia w energię, wodę i żywność, systemów łączności i sieci teleinformatycznych czy też ratowniczych i produkujących substancje chemiczne. Z punktu widzenia funkcjonowania państwa i życia obywateli naruszenie ciągłości działania administracji publicznej mogłoby wywołać destabilizację sprawności jej organów. Wszystkie te elementy wpływają na bezpieczeństwo państwa i jej obywateli, w tym na skuteczność funkcjonowania organów władzy i administracji publicznej oraz instytucji i przedsiębiorców, przez co wchodzi w skład infrastruktury krytycznej, której ochrona powinna być jednym z podstawowych priorytetów każdego państwa.

Jednym z celów prowadzonych badań na Dolnym Śląsku było poznanie poglądów ekspertów poszczególnych służb na temat stopnia ochrony wydzielonej infrastruktury krytycznej na szczeblu organizacyjnym, na którym funkcjonują badani eksperci. W ankiecie postawiono więc pytanie dotyczące tego właśnie problemu (załącznik 2, pytanie 7). Rozkład odpowiedzi graficznie przedstawiono na rys. 4.7.



Rys. 4.7. Ocena stopnia ochrony infrastruktury krytycznej

Źródło: opracowanie własne.

⁵² Zob. A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, WSPol., Szczecino 2010, s. 23.

Opinie wyrażone przez ekspertów przedstawiają niezbyt optymistyczny obraz ochrony infrastruktury krytycznej w regionie dolnośląskim. Co prawda 69,29 % ekspertów pozytywnie oceniło poziom ochrony infrastruktury krytycznej wydzielonej na ich szczeblu organizacyjnym (z czego 12,92 % – tak oraz 56,37 % – raczej tak), to jednak aż 30,71 % oceniło negatywnie tę ochronę (z czego 25,73 % – raczej nie oraz 4,98 % – nie). Z uwagi na zasadnicze znaczenie infrastruktury krytycznej dla przetrwania ludności oraz bezpieczeństwa państwa w warunkach kryzysowych, niepokojący jest tak wysoki poziom odpowiedzi negatywnych.

W przypadku odpowiedzi pozytywnych respondenci uzasadniali swój wybór następująco: wydzielone siły i środki do tej ochrony są wystarczające; realizuje się całodobowe służby ochronne i patrole interwencyjne; ustalone procedury sprawdzają się, są doskonałe i nie ma przypadków zagrożenia infrastruktury krytycznej; przygotowuje się tę infrastrukturę do poprawnego funkcjonowania w warunkach zagrożeń; infrastruktura krytyczna jest poprawnie chroniona, ale trudno wszystko przewidzieć.

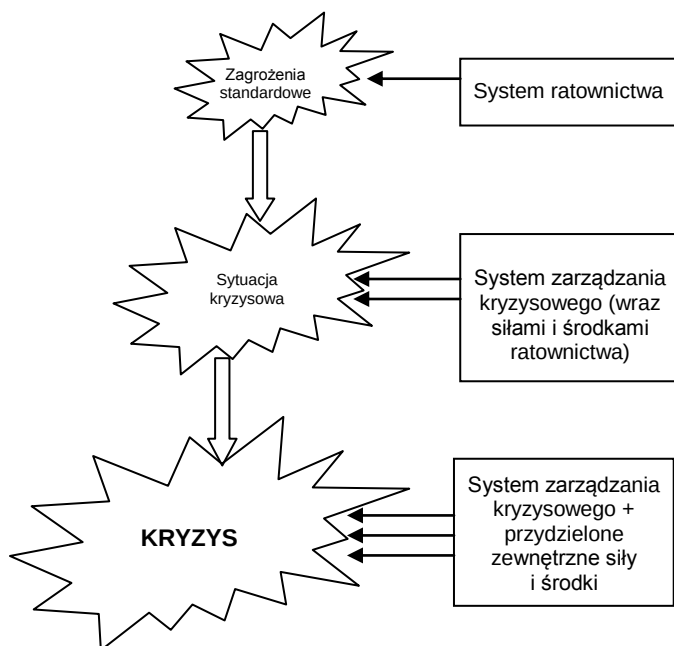
Bardzo ważne uwagi, z poznawczego punktu widzenia, wnieśli respondenci w przypadku odpowiedzi negatywnych: obecna ochrona nie spełnia wymogów u. o z. k.; ochronę infrastruktury krytycznej próbuje się przerzucić na gminy, które nie mają wystarczających sił i środków; duża niewiedza w tym zakresie, nie wszyscy wiedzą, co to jest infrastruktura krytyczna, nie bardzo wiadomo, co należy (zostało wydzielone) do infrastruktury krytycznej; nie jesteśmy w stanie ochronić tej infrastruktury w skrajnych zagrożeniach przyrodniczych; właściciele (zarządzający) infrastrukturą krytyczną nie posiadają zintegrowanych systemów ochrony; występują wieloletnie zaniedbania, brakuje inteligentnych systemów ochrony.

Wyodrębnienie infrastruktury krytycznej⁵³ spośród całej infrastruktury znajdującej się na określonym obszarze, jest ze wszechmiar słuszne i pożądane w perspektywie sprawności funkcjonowania w warunkach kryzysu zarówno administracji publicznej, przedsiębiorstw, jak i życia obywateli. Właściwe rozpoznanie i identyfikacja elementów infrastruktury krytycznej pozwala określić wymagania z zakresu niezbędnej jej ochrony. Wiedza o tej infrastrukturze jest szczególnie chroniona, ponieważ mogłaby zostać wykorzystana, chociażby do przeprowadzenia ataków terrorystycznych.

⁵³ Metodę wyznaczania infrastruktury krytycznej przedstawia załącznik nr 4.

W ramach rutynowych działań w tzw. życiu codziennym, kiedy mamy do czynienia z pewnym „tłem zagrożeń”, czyli zagrożeniami standardowymi, określone organizacje systemu ratownictwa dobrze sobie radzą z problemami zagrożeń bezpieczeństwa. Jednakże w przypadku, kiedy sytuacja niekorzystnie rozwija się i wyraźnie odbiega od normy, rutynowe działania nie wystarczają. Może zarysować się niebezpieczeństwo utraty kontroli nad biegiem wydarzeń, które mogą wyprzedzać podejmowanie decyzji i skuteczne reagowanie. Aby zapobiec takiej sytuacji, konieczne staje się uruchomienie systemu zarządzania kryzysowego.

Uruchamiany system zarządzania kryzysowego, w warunkach zaistnienia ponadstandardowych, kryzysowych zdarzeń, powinien zmierzać do obniżania poziomu zagrożeń na każdym etapie rozwoju sytuacji kryzysowej. Jeżeli nie uda się zminimalizować tego stanu zagrożenia do poziomu akceptowalnego, a sytuacja kryzysowa niekorzystnie rozwija się i przeradza w kryzys, wówczas system zarządzania kryzysowego powinien być wzmocniony przez zewnętrzne siły i środki na przykład poprzez: skorzystanie z pomocy wojska, służb sąsiednich jednostek administracyjnych lub mobilizacji własnych większych sił. Działanie tak przemysłowego systemu bezpieczeństwa schematycznie przedstawia rys. 4.8.



Rys. 4.8. Działanie systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższych rozważań wynika, iż głównymi celami systemu zarządzania kryzysowego są:

- minimalizacja zagrożeń bezpieczeństwa i zapobieganie sytuacjom nawet potencjalnie generującym kryzysy,
- przygotowanie systemu reagowania na wypadek uaktywnienia zagrożeń,
- w razie wystąpienia zagrożeń, sprawne i profesjonalne reagowanie z wykorzystaniem dostępnych sił i środków, ukierunkowane na ochronę infrastruktury krytycznej⁵⁴ oraz obniżenie poziomu destrukcji czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji (systemu),
- usuwanie następstw zdarzenia i wszechstronna odbudowa po ustąpieniu kryzysu.

Różnorodne kryzysy towarzyszą człowiekowi (ale także wszelkim organizacjom) od dnia narodzin do śmierci, są nieodłącznym elementem rozwoju społecznego. Kryzys, podobnie jak choroba dla organizmu, po jego przezwyciężeniu prowadzi do uzdrowienia sytuacji i nadania nowych impulsów rozwijających bezpieczeństwo. Istnieje bardzo wiele kryzysów, których, przy uruchomieniu w odpowiednim momencie wyobraźni, można by uniknąć, przewidzieć ich wystąpienie oraz przygotować się do skutecznego działania. Zawsze zapobieganie i przygotowanie kosztują dużo mniej niż reagowanie i odbudowa.

4.6. Cykl zarządzania kryzysowego

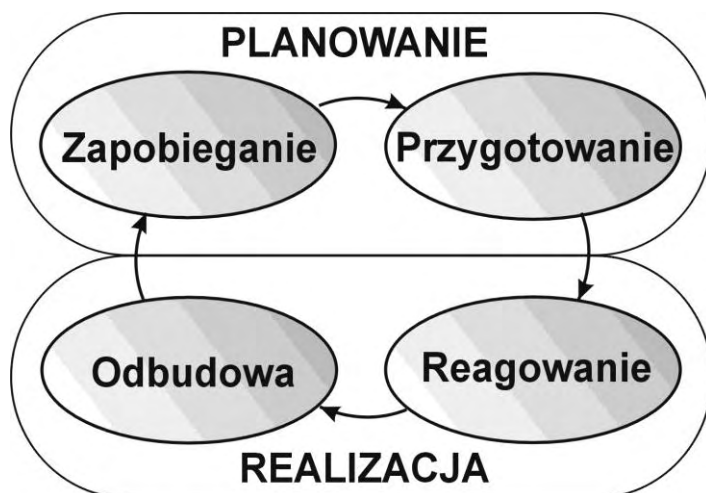
Cykl zarządzania kryzysowego powinien przebiegać tak, aby umożliwiał skuteczne i efektywne osiągnięcie celów zarządzania kryzysowego, do których należałoby zaliczyć przede wszystkim:

- minimalizację zagrożeń (prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu);
- uzyskanie kontroli nad kryzysem, ratowanie życia, zdrowia, środowiska i mienia;

⁵⁴ Przez ochronę infrastruktury krytycznej, zgodnie z art. 3 ust 3 u. o z. k., należy rozumieć wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

- skuteczne podejmowanie działań minimalizujących zagrożenia i sprowadzając kryzys do poziomu zagrożeń akceptowalnych;
- minimalizację negatywnych skutków kryzysu;
- odbudowę systemu po kryzysie i przygotowanie do kolejnych, możliwych niekorzystnych zdarzeń.

Cykl zarządzania kryzysowego (rys. 4.9.) to proces zmierzający w głównej mierze do zapobiegania powstawaniu sytuacji kryzysowych. Jeżeli jednak takie zaistnieją, należy dążyć do skutecznego i efektywnego prowadzenia różnorodnych działań skoncentrowanych na optymalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów na rzecz ratowania życia, mienia, środowiska naturalnego i cywilizacyjnego. Taki rezultat jest możliwy do osiągnięcia, przy czytelnym rozdzieleniu odpowiedzialności za poszczególne dziedziny zarządzania kryzysowego i racjonalne przygotowanie środków i społeczeństwa do sprostania powstałym, trudnym (często krytycznym) wyzwaniom.



Rys. 4.9. Cykl zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Gołębiowski, *Reagowanie kryzysowe*, Wiedza Obronna, TWO, Warszawa 2003, s. 30.

Cykl zarządzania kryzysowego składa się z dwóch etapów: planowania⁵⁵ i realizacji (rys. 4.9). W ich obszarze wyróżnia się fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Wymienione fazy przebiegają w podanym porządku, jednakże ich granice nie są wyraźnie zaznaczone i często fazy te mogą przebiegać równolegle. Przykładowo, zapobieganie jest związane silnie z przygotowaniem, ale zakres podejmowanych działań jest podobny także w fazie odbudowy. Wnioski z przebiegu odbudowy są podstawą do realizacji zadań zapobiegawczych, a tym samym rozpoczęcia nowego cyklu zarządzania kryzysowego. Zatem proces zarządzania kryzysowego jest cyklem zamkniętym, w którym często równocześnie przebiegają prace z zakresu zapobiegania i przygotowania oraz reagowania i odbudowy. W swoim przebiegu, cykl zarządzania kryzysowego powinien prowadzić do coraz to nowszych rozwiązań modernizujących dotychczasowe struktury kryzysowe, skuteczniej zabezpieczając przed istniejącymi i potencjalnymi nowymi zagrożeniami. Wymienione fazy zarządzania kryzysowego są charakterystyczne dla wszystkich rodzajów kryzysów niezależnie od ich źródeł pochodzenia. Różnice w przebiegu tych faz mogą występować w ich intensywności nasilenia, czasie trwania, użytych siłach i środkach, czy też skutkach zaistnienia określonego rodzaju kryzysu. Zatem i przyjęte procedury są podobne, ale już same działania różnią się rozległością i ilością zaangażowanych sił i środków.

Planowanie obejmuje całokształt działalności wszystkich szczebli władzy publicznej, administracji, organizacji pozarządowych, mediów, kierowników zakładów pracy i innych instytucji, których działania mają wpływ na warunki życia ludności i kształtowania otoczenia, przed wystąpieniem dowolnego zagrożenia wykraczającego parametrami poza granicę zagrożeń standardowych (zob. rys. 4.4 oraz rys. 1.3). Na tym etapie realizowane są także czynności standardowe wynikające z celów i zadań postawionych przed podmiotami funkcjonującymi w systemie bez uruchamiania procedur kryzysowych.

Głównym celem fazy zapobiegania jest podejmowanie działań uprzedzających, eliminujących i redukujących prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz minimalizacja skutków w przypadku, gdy jednak takie sytuacje wystąpią. Faza zapobiegania pozwala ograniczyć zakres i koszty przygotowań oraz wymusza kształtowanie określonego poziomu świadomości i nawyków postępo-

⁵⁵ W literaturze przedmiotu można także spotkać się z nazwą „okres stabilizacji”. Nazwa ta jest także uzasadniona ponieważ etap ten dotyczy cyklu działań przed wystąpieniem kryzysu czyli stabilnego rozwoju. (Zob. przykładowo K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2011, s. 19.

wania w trudnych sytuacjach. Jednocześnie obniża pułap uciążliwości zagrożeń oraz pozwala uniknąć paranoi życia w ciągłym strachu i w oczekiwaniu na katastrofę. W fazie tej menedżerowie programów kryzysowych powinni aktywnie koordynować pracę całego urzędu, wydziałów, zespołów, referatów czy departamentów. Muszą oni odpowiedzieć na wiele problemów kryzysowych, budując odpowiedni poziom świadomości społeczeństwa oraz skutecznie reagować na symptomy kryzysu.

Do zakresu działań zapobiegawczych w szczególności można zaliczyć:

- planowanie strategiczne oraz planowanie działań zapobiegawczych;
- analizę możliwych zagrożeń i ich inwentaryzację;
- bieżącą kontrolę i nadzór sytuacji mogących przekształcić się w kryzysowe;
- prognozowanie i ocenę wrażliwości społeczeństwa i infrastruktury na zagrożenia;
- zapewnienie wydatków finansowych w budżecie;
- przygotowanie społeczeństwa do działań antykryzysowych, powszechną edukację w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom;
- ocenę ryzyka zagrożeń w zmieniającej się sytuacji oraz prognozowanie ich potencjalnych skutków;
- ustalenie zakresu działań zapobiegawczych oraz doprecyzowanie priorytetów działania dla tej fazy;
- przygotowanie stosownych regulacji prawnych (prawa miejscowego);
- racjonalne planowanie zagospodarowania przestrzennego;
- zapewnienie profesjonalnego kierownictwa zdolnego do wykorzystania wszystkich podmiotów systemu zarządzania kryzysowego.

Do działań w tej fazie zarządzania kryzysowego można także zaliczyć działania podejmowane w celu uodpornienia infrastruktury technicznej poszczególnych obiektów czy też realizację inwestycji zwiększających bezpieczeństwo (modernizację lub budowę zbiorników retencyjnych i wałów przeciwpowodziowych, stosowanie odpowiednich technologii wznoszenia obiektów, odpowiednie zagospodarowanie terenów w obszarach zagrożonych itp.).

Zapobieganie jest kluczową fazą cyklu zarządzania kryzysowego ograniczającą następstwa wystąpienia kryzysu. Wymaga zaplanowania na ten cel stosunkowo

wysokich nakładów inwestycyjnych (planowanie budżetu), a pozorne oszczędności i wynikające stąd wszelkie błędy i niedociągnięcia, mogą okazać się tragiczne w skutkach. Zapobieganie w swej istocie, jest inwestycją wysoce opłacalną, wszak zainwestowane środki z całą pewnością zaowocują mniejszymi stratami i kosztami usuwania skutków zaistniałych kryzysów.

Z fazą zapobiegania łączy się faza przygotowania, w której zakres realizowanych przedsięwzięć zależy od fazy zapobiegania. Innymi słowy – eliminacja lub redukcja określonych zagrożeń pomniejsza zakres i koszty fazy przygotowania. Ponieważ jednak nie sposób uniknąć wszystkich sytuacji kryzysowych, dlatego także i tę fazę należy traktować z należytą uwagą. Głównym celem fazy zapobiegania jest rozpoznanie potencjalnych zagrożeń, określenie prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz przygotowanie menedżerów kryzysu, społeczeństwa oraz zasobów materialnych niezbędnych do reagowania. Poprawne działania podejmowane w fazie przygotowania powinny doprowadzić do sprawnego i szybkiego reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Jest to faza trudna do wykonania, ponieważ wymaga nie tylko podjęcia trafnych decyzji, ale także, podobnie jak faza zapobiegania, poniesienia wysokich nakładów finansowych, które, co należy podkreślić, nie przynoszą natychmiastowych efektów, bo weryfikuje je dopiero sytuacja kryzysowa. Stąd zbyt często obserwuje się próby drastycznego ograniczania tych wydatków przez decydentów, co zazwyczaj skutkuje tragedią, cierpieniem i stratami, których można byłoby uniknąć. Czynione przez władze nieprzemyślane oszczędności w tej fazie zarządzania, skutkują obniżeniem poziomu bezpieczeństwa i zmniejszeniem autorytetu władzy. Pamiętać należy, iż zagwarantowanie bezpieczeństwa społeczeństwu nawet w sytuacjach najbardziej drastycznych to podstawowy obowiązek każdej władzy.

Przygotowanie obejmuje prace planistyczne, budowę centrów zarządzania kryzysowego i ich wyposażanie w niezbędne środki wspomagające procesy decyzyjne, tworzenie zasobów materiałowych oraz doskonalenie służb ostrzegania i ratowniczych. W szczególności do zakresu przedsięwzięć przygotowawczych należy zaliczyć:

- opracowanie wymaganych planów i programów dotyczących bezpieczeństwa (planów zarządzania kryzysowego, programów obronnych itp.);
- przygotowanie systemu niezawodnej i niezależnej komunikacji;

- przygotowanie systemu monitorowania zagrożeń oraz systemu ostrzegania i alarmowania;
- tworzenie baz danych i programów zapewniających skuteczne prognozowanie, symulację i wizualizację potencjalnych skutków zagrożeń;
- tworzenie warunków organizacyjnych, technicznych i finansowych oraz przygotowanie systemu sprawnego zarządzania kryzysowego;
- tworzenie baz magazynowych materiałowych oraz baz danych wskazujących na możliwości pozyskiwania środków i materiałów;
- przygotowanie projektów aktów prawa miejscowego, stworzenie procedur udzielania pomocy, zasad przymusu prawnego (np. ewakuacji);
- doskonalenie służb ratowniczych oraz powszechna edukacja ludności.

Działaniem przygotowawczym jest także stworzenie i utrzymanie warunków do przetrwania ludności i zachowania ciągłości funkcjonowania administracji publicznej i infrastruktury, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury krytycznej. To także szkolenie ludzi w zakresie poprawnego zachowania się w przypadku zaistnienia określonych zdarzeń. W tej fazie przygotowuje się również plany świadczenia usług i zaopatrzenia logistycznego umożliwiającego ludności poszkodowanej przetrwanie (dostawa wody, wyżywienia, energii, lekarstw, środków higieny, tymczasowych miejsc zakwaterowania dla osób ewakuowanych).

Ponieważ każdy kryzys posiada cechę nieprzewidywalności, stąd też należy przygotować się na najgorszy scenariusz rozwoju sytuacji kryzysowej⁵⁶. Zatem wszelkie symptomy sytuacji kryzysowej i przesłanki rozwoju kryzysu powinny być rozpoznawane, monitorowane, by poprzez terminowo podejmowane decyzje zminimalizować ponoszone straty.

Etap realizacji składa się z dwóch faz – reagowania i odbudowy. Rozpoczyna się z chwilą zaobserwowania symptomów sytuacji kryzysowej lub jej zaistnienia. Kontrola nad rozwojem sytuacji kryzysowej polega na podejmowaniu zaplanowanych wcześniej działań, minimalizacji strat i odtwarzaniu zniszczeń. Koniec tego etapu następuje w momencie przywrócenia warunków funkcjonowania społeczeństwa oraz podniesienia poziomu bezpieczeństwa powyżej granicy standardu (zob. rys. 4.4 oraz pkt. 1.3).

⁵⁶ Obowiązuje tu prawo Murphy'ego: *Jeżeli coś może pójść źle, to z pewnością pójdzie.*

Głównym celem fazy reagowania jest podejmowanie zaplanowanych i skoordynowanych działań zmierzających do zahamowania rozwoju sytuacji kryzysowej, opanowanie i przejęcie kontroli nad kryzysem oraz maksymalne ograniczenie strat i zniszczeń, a szczególnie niedopuszczenie do strat w ludziach i zapewnienie poszkodowanej ludności podstawowych warunków do przetrwania. Zatem faza reagowania charakteryzuje się realizacją zadań wstępnych minimalizujących skutki nadciągającego niebezpieczeństwa oraz odpowiednią reakcją w przypadku, gdy zagrożenie już wystąpiło. W tej fazie są podejmowane działania ratownicze mające na celu pomoc poszkodowanej ludności w celu ograniczenia pierwotnych oraz wtórnych strat i zniszczeń.

Należy zauważyć, że najczęściej akcja przygotowanych służb, w zależności od rodzaju zagrożenia, będzie charakteryzowała się skrajnie ograniczonym czasem reakcji, koniecznością podejmowania decyzji w warunkach stresu i deficytu informacji oraz niedostatkim środków do działań ratowniczych. Wspomniane cechy będą występować z większym natężeniem, jeżeli czynnik destrukcyjny wystąpi nagle i w dużej skali. Dla uniknięcia działań spontanicznych – nie zawsze racjonalnych, już w fazie przygotowania należy przewidywać różne warianty sytuacji kryzysowych, możliwe kierunki ich rozwoju oraz sposoby racjonalnego i skutecznego działania.

W szczególności w fazie reagowania realizuje się:

- ostrzeganie i alarmowanie ludności na obszarze powstałych zagrożeń oraz niezbędnych służb ratowniczych;
- uruchomienie w pełnym składzie wszystkich zespołów systemu zarządzania kryzysowego;
- uruchomienie procedur działania w sytuacjach kryzysowych odpowiednich do występującego zagrożenia, kierowanie i koordynowanie wszystkimi działaniami związanymi z sytuacją kryzysową do czasu usunięcia źródeł zagrożenia;
- uruchomienie działań prewencyjnych zapobiegających lub minimalizujących wielkość strat i zniszczeń, neutralizacja ognisk zagrożeń;
- uruchomienie i kierowanie systemem ratownictwa;
- organizowanie i uruchomienie systemu ewakuacji, tymczasowego zakwaterowania i zaopatrywania ludności poszkodowanej;

- organizowanie ochrony ujęć wody, źródeł energii, żywności i innych elementów infrastruktury krytycznej;
- organizację samoobrony i wspieranie działań obrony cywilnej;
- organizację samopomocy społecznej, humanitarnej i pomocy psychologicznej;
- bieżącą aktualizację baz danych o stanie infrastruktury oraz siłach i środkach biorących udział w działaniach ratowniczych;
- wstępne szacowanie strat i szkód;
- reewakuację poszkodowanych i kierowanie likwidacją skutków.

Niezwyczajnie ważnym elementem tej fazy jest odpowiednie zarządzanie informacją oraz profesjonalne informowanie mediów, co powinno się przyczynić do budowy zaufania i akceptacji społecznej dla działań administracji publicznej.

Faza reagowania jest sprawdzianem działań podjętych w poprzednich fazach i jednocześnie najbardziej spektakularnym segmentem zarządzania kryzysowego. Praktyczne działania podczas wystąpienia określonego zdarzenia kryzysowego wzbudzają zainteresowanie nie tylko społeczności dotkniętych tym zdarzeniem (co jest zrozumiałe), ale także mediów i polityków chcących pokazać swoją właściwą postawę w obliczu zaistnienia tych zagrożeń. Na tym etapie manifestują się wszelkie niedociągnięcia, które powstały w realizacji zadań w fazach zapobiegania i przygotowania.

Odbudowa to końcowa faza zarządzania kryzysowego, której celem jest możliwie szybkie przywrócenie stanu sprzed sytuacji kryzysowej, a jeszcze lepiej – poprawienie tego stanu, ażeby nie dopuścić do urzeczywistnienia się podobnego zagrożenia w przyszłości. Faza odbudowy ściśle zazębia się z fazą reagowania. Niektóre czynności przebiegają równolegle. W początkowej jej części dokonuje się działań zmierzających do doraźnego zapewnienia społeczności dotkniętej katastrofą podstawowych warunków egzystencji oraz funkcjonowania systemów komunalnych, struktur administracyjnych na określonym obszarze. W dalszej kolejności przystępuje się do długofalowej odbudowy.

Odbudowa jest fazą wymagającą dużych nakładów finansowych oraz wypracowania wniosków i podjęcia działań skutecznie uniemożliwiających (ograniczających) powstanie w przyszłości podobnej sytuacji kryzysowej i powinna czynić określony obszar bardziej odpornym na podobne zagrożenia w przyszłości. Odbudowa obejmuje realizację następujących zadań:

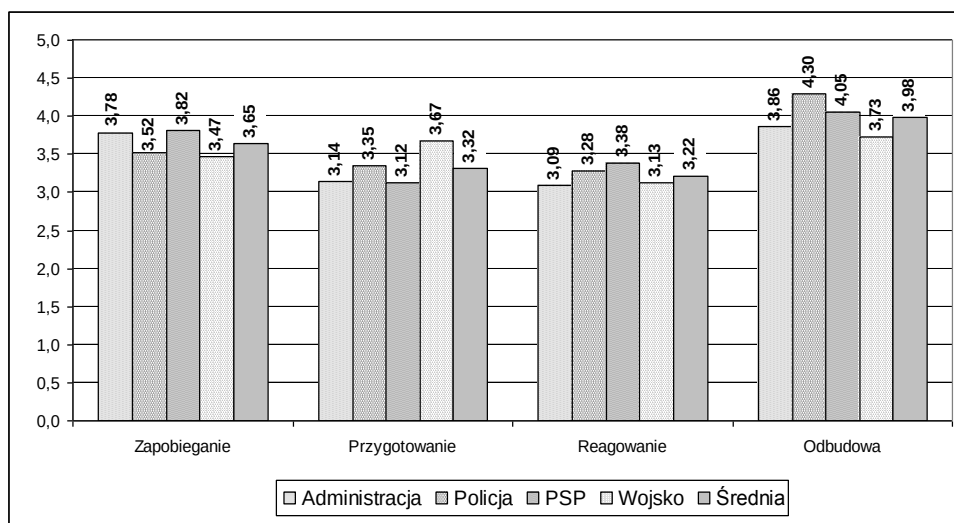
- szacowanie szkód i strat powstałych w wyniku zaistniałej sytuacji kryzysowej;
- uruchomienie programów pomocy poszkodowanej ludności, w tym w zakresie pomocy finansowej, porad prawnych i pomocy psychologicznej;
- doraźne przywracanie funkcjonowania obiektów użyteczności publicznej, funkcjonowania administracji i usług dla ludności;
- odtwarzanie infrastruktury krytycznej oraz sukcesywnie pozostałej (np. komunalnej);
- odtwarzanie i uzupełnianie zapasów oraz przywracanie gotowości systemu ratownictwa;
- usuwanie zagrożeń ekologicznych;
- sporządzanie analiz i raportów dotyczących działań w fazie reagowania i odbudowy;
- aktualizację i modyfikację obowiązujących planów, programów oraz procedur działania.

Każdy faza zarządzania kryzysowego powinna być skrupulatnie analizowana i oceniana, a wysnute wnioski powinny doskonalić plany i działania w przyszłych sytuacjach kryzysowych. Wszelkie dyskusje związane z oceną działań, odpowiedzialnością i kompetencjami powinny zostać przeniesione na okres pokryzysowy. W czasie trwania kryzysu wszystkie powołane organa, organizacje antykryzysowe i menedżerowie kryzysu, powinni koncentrować się na działaniach zmierzających do minimalizacji wszelkich strat, szybkiej odbudowy stanu systemu objętego kryzysem i lepszego przygotowania się do kolejnego kryzysu.

Wydzielenie poszczególnych faz zarządzania kryzysowego ma wymiar zarówno teoretyczny, jak i praktyczny. Porządkuje proces zarządzania kryzysowego i usprawnia podejmowanie działań antykryzysowych. Umownie zarysowane granice pomiędzy poszczególnymi fazami są elastyczne i często trudne do jednoznacznej identyfikacji. Zatem zarządzanie kryzysowe należy traktować jako proces, a nie jako izolowane od siebie działania podejmowane w poszczególnych jego fazach.

Chcąc rozpoznać stopień trudności w realizacji poszczególnych faz zarządzania kryzysowego, jedno z pytań zadanych ekspertom dotyczyło właśnie tej problematyki (załącznik nr 2, pytanie 12). Respondenci mieli możliwość przypisania odpowiedniego stopnia trudności dla każdej z faz zarządzania kryzysowego w skali

od 5 (najwyższa trudność) do 1 (nie ma żadnych trudności). Uzyskane wyniki dla poszczególnych służb przedstawiono na rys. 4.10.



Rys. 4.10. Ocena trudności poszczególnych faz zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

Badania wykazały, że eksperci ze wszystkich służb upatrują największych trudności w realizacji fazy odbudowy (3,98), a następnie w kolejności sklasyfikowano fazy: zapobiegania (3,65), przygotowania (3,32) oraz reagowania (3,22). Wyniki tych badań są dość zaskakujące, ponieważ intuicyjnie wydawałoby się, że badani eksperci ze wszystkich służb bezpośrednio zaangażowanych w działania kryzysowe, powinni widzieć największą trudność w realizacji już samego reagowania, a tymczasem uznali, że faza ta sprawia najmniej trudności. Uzasadniając swój wybór eksperci wymieniali bardzo różne przyczyny. Zestawienie głównych i najczęściej wymienianych powodów wyboru trudności poszczególnych faz przedstawia tabela 4.2. Z analizy tych opinii można wysnuć bardzo ciekawe wnioski które mogą posłużyć do doskonalenia zarządzania kryzysowego.

Tabela 4. 2. Uzasadnienie wyboru stopnia trudności poszczególnych faz realizacji zarządzania kryzysowego

LP.	FAZA	STOPIEŃ TRUDNOŚCI	UZASADNIENIE WYBORU
1.	Zapobieganie	3,65	- trudna do przewidzenia skala i dynamika zdarzeń; - niskie zatrudnienie w tym zakresie w samorządach; - braki w przygotowaniu teoretycznym administracji, brak wyobraźni; - nie wszystkie służby znają zasady i metody działania innych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe; - brak planów strategicznych działań inwestycyjnych i doskonalących, których celem byłaby eliminacja potencjalnych zagrożeń lub ich skutków; - bezmyślne wydawanie zezwoleń na budowę domów i osiedli na terenach zalewowych – naturalnych polderach; - brak realnych planów zagospodarowania przestrzennego i środków finansowych; - niewielka wiedza społeczeństwa o zagrożeniach, braki w wyszkoleniu ludności, brak szkoleń i spotkań profilaktycznych z ludnością; - traktowanie potencjalnych zagrożeń lekceważąco, występuje przekonanie, że kryzys nas ominie, niska wrażliwość społeczna na zasadzie „jakoś to będzie”; - trudności w zdiagnozowaniu i ocenie zagrożeń, szczególnie ekstremalnych; bardzo dużo niewiadomych; - trudności w dostosowaniu odpowiednich sił i środków do potencjalnych zagrożeń.
2.	Przygotowanie	3,32	- duże zaniedbania w fazie zapobiegania ograniczające realizację zadań przygotowawczych; - mała ilość osób zaangażowanych w realizację zadań tej fazy; - niski poziom współpracy odpowiedzialnych służb; - trudności w przygotowaniu się na wszelkie zagrożenia; - lekceważenie zagrożeń i zarządzania kryzysowego; - rozmyte kompetencje zaangażowanych służb, niejasne procedury; - brak wniosków ze strony władz i opieszale podejmowanie działań zarówno w zakresie zapobiegania, jak i przygotowania.

3.	Reagowanie	3,22	- braki sprzętu specjalistycznego do walki z potencjalnymi, różnorodnymi zagrożeniami; - trudności organizacyjne występujące zwykle na początku zdarzenia oraz problemy w przewidywaniu kierunku rozwoju sytuacji; - ograniczona ilość sił i środków oraz specjalistów od zarządzania kryzysowego, niskie kompetencje administracji; - trudności w zadysponowaniu odpowiednich sił i środków oraz w koordynacji ich działań – szczególnie pomiędzy różnymi zaangażowanymi służbami; - pospolite ruszenie jest wielowiekową tradycją narodową; - złożone sytuacje, mało czasu, problemy z łącznością, konieczność szybkiego podejmowania decyzji, zbyt odległy jest ośrodek decyzyjny; - brak jednoznacznie określonego, wspólnego, jednego ośrodka dowodzenia wszystkimi służbami uczestniczącymi w akcji; - spory kompetencyjne, kłopoty komunikacyjne, chaos, duża dynamika zmian, czasami panika; - potrzeba koncentracji wysiłku w krótkim czasie; - słabo działają obywatele, dobrze służby; - niska skuteczność ewakuacyjna, niewiele też się w tym zakresie robi (np. brak szkoleń).
4.	Odbudowa	3,98	- duży zakres odbudowy, koszty i wysiłek; - zdecydowany i najczęstszy brak środków finansowych na pełną odbudowę; - brak sił i środków do odbudowy; - długi czas trwania tej fazy i potrzeba dużych środków, które w miarę upływu czasu są ograniczane lub przeznaczane na inne cele; - dużo obietnic, a po upływie czasu – spokój i zapomnienie; - brak ubezpieczeń powszechnych; - trudności w odnalezieniu się w często krytycznej sytuacji, zniechęcenie, brak wiary, że może być lepiej; - istniejące prawo uniemożliwia udzielanie szybkiej pomocy i sprawną odbudowę; - nie wyciąganie wniosków z zaistniałych zdarzeń, brak odpowiedzialności za odbudowę, brak kompetencji, a czasami chęci do odbudowy.

Źródło: opracowanie własne.

Niezależnie od wskazanych trudności, odpowiedzialne władze państwowe oraz samorządowe, muszą być dobrze przygotowane do skutecznego osiągania celów zarządzania kryzysowego. Wykazywanie braku woli działania i niekompetencji w zarządzaniu, może być źródłem strat wtórnych zwielokrotniających, te które wyrządziła katastrofa. Do poprawnej realizacji zadań wynikających z poszczególnych etapów zarządzania kryzysowego, niezbędne są finanse, ale także profesjonalizm menedżerów kryzysu. Podejmowanie trafnych decyzji i skuteczne działanie od początku sytuacji kryzysowej jest źródłem ograniczenia poniesionych strat i przewidywalnym zachowaniem podmiotów powołanych do zarządzania kryzysowego.

Rozdział 5

ORGANIZACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

5.1. Struktura systemu zarządzania kryzysowego

Przez system zarządzania kryzysowego¹ należy rozumieć skoordynowany wewnętrznie i tworzący pewną całość, dynamicznie rozwijający się układ trzech zasadniczych podsystemów: podsystemu organów zarządzających, podsystemu powiązań organizacyjnych (relacji) wewnątrz systemu oraz podsystemu zasad i metod działania, realizujących jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie systemu, a w przypadku ich wystąpienia – minimalizacja ich wpływu i skutków.

System zarządzania kryzysowego tworzą władze publiczne wszystkich szczebli. Elementami tego systemu są przygotowane instytucje sektora publicznego, prywatnego oraz osoby fizyczne. Głównym zadaniem systemu zarządzania kryzysowego jest zapobieganie powstawaniu wszelkim zagrożeniom dla życia, zdrowia, mienia, środowiska naturalnego i infrastruktury, a w przypadku zaistnienia takiego destrukcyjnego zjawiska, podejmowanie racjonalnych działań minimalizujących straty, zapewniających społeczeństwu warunki przetrwania oraz odbudowa struktur społecznych, zniszczeń i zapasów po ustąpieniu kryzysu. Tak więc, system zarządzania kryzysowego obejmuje wszystkie poziomy podziału administracyjnego państwa, zarówno sektor publiczny i prywatny, jak i ogół ludności oraz jest przygotowany do przeciwstawienia się wszelkiego rodzaju kryzysom.

Konstytucyjnym podmiotem zapewniającym bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny jest Rada Ministrów, która działa w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji RP² i właściwych ustawach. Kompetencje Rady Ministrów dotyczą także zapobiegania katastrofom naturalnym oraz technicz-

¹ Zob. W. Kitler, *Podstawowa terminologia zarządzania kryzysowego*, op. cit., s. 39.

² Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 146.

nym mającym znamiona klęski żywiołowej oraz zapobiegania skutkom tych zdarzeń poprzez wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, co określa ustawa *o stanie klęski żywiołowej*³. Podstawę prawną regulującą m.in. uprawnienia Rady Ministrów i organizację zarządzania kryzysowego stanowi ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma uprawnień wynikających z przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym w dziedzinie zarządzania kryzysowego. W ustawie tej została przedstawiona złożona struktura systemu zarządzania kryzysowego na terenie państwa polskiego (rys. 5.1, pkt. 5.2), w której występują instytucje zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym oraz cztery poziomy terenowe bazujące na obowiązującym podziale terytorialnym.

Poziom terytorialny jest niezwykle istotny z punktu widzenia lokalnego charakteru zagrożeń i takiego właśnie ich postrzegania przez obywateli. Można oceniać, iż lokalność zagrożeń implikuje potrzebę posiadania na tym poziomie niezbędnych sił i środków do ich zwalczania. Również lokalna polityka bezpieczeństwa dotycząca określonej społeczności powinna być dosłownie lokalna. To właśnie władze lokalne znają najlepiej potencjalne zagrożenia, mogą trafnie określić zakres niezbędnych przedsięwzięć do ich zniwelowania i wreszcie pierwsze rozpoczną walkę z zaistniałymi zagrożeniami. Przy czym, samo pojęcie dotyczące lokalności jest bardzo względne i należy je rozumieć w szerokim znaczeniu – może ono dotyczyć zarówno województwa, powiatu, jak i gminy.

W przypadku zaistnienia nagłych katastrof lub też niepomyślnego rozwoju sytuacji kryzysowej, pomoc powinna nadejść z wyższego szczebla zarządzania, łącznie ze szczeblem centralnym. Jednak i w takim przypadku nie do przecenienia są poprawnie sporządzone i realne plany przygotowane przez władze lokalne oraz profesjonalne ich działanie. Trzeba się jednak liczyć z sytuacją, w której rozmiar katastrofy oraz postrzeganie zagrożenia przez społeczeństwo przerosną możliwości władzy publicznej. W takiej sytuacji wypracowane wcześniej plany oraz rutynowe działania mogą zawieść. Władze lokalne utracą kontrolę nad sytuacją kryzysową i wówczas powinny przejmować kontrolę władze centralne, wykorzystując dostępne siły i środki, nie wykluczając pododdziałów i oddziałów SZ RP.

Każdy szczebel, ale i organ administracji publicznej, powinien bezwzględnie znać stan aktualny i zagrożeń potencjalnych oraz swoje możliwości i zdolności do szybkiego podjęcia działań w przypadku ich pojawienia się. Z tego też względu

³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. z 2007 r. Nr 62, poz. 558).

plany i programy przeciwdziałania zagrożeniom oraz procedury działania w przypadku ich zaistnienia, powinny być aktualne i znane osobom odpowiedzialnym, a niezbędne siły i środki przygotowane do natychmiastowego podjęcia działań.

Na terytorium RP zarządzanie kryzysowe sprawuje Rada Ministrów, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów (art. 7 u. o z.k.). Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. Rada Ministrów, na podstawie Raportów o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (art. 5a ust. 1 u. o z. k.), tworzy Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (art. 5 ust 1 u. o z. k.) oraz przyjmuje, w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (art. 5b ust 1 u. o z. k.).

Część zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, za które odpowiada Prezes Rady Ministrów, wykonują organy terenowe administracji rządowej. Zatem zadania administracji rządowej na obszarze województwa wykonują: wojewoda; działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych⁴ służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach; organy administracji niezespolonej⁵; organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia; działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach; organy innych samorządów, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na pod-

⁴ Administracja zespolona jest elementem rządowej administracji terenowej. Chodzi o powiązanie organizacyjne organów tej administracji wyróżnionych przedmiotem działania, należących do różnych działów administracji rządowej. Są to kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, np. komendant wojewódzki straży pożarnej, wojewódzki lekarz weterynarii, kurator oświaty, itd., Wojewoda jako organ o kompetencji ogólnej sprawuje kierownictwo w celu redukcji kosztów administracji, lepszej koordynacji działań i unikania dublowania kompetencji.

⁵ Administracja niezespolona jest częścią administracji rządowej w terenie. W przeciwieństwie do administracji zespolonej nie jest podległa wojewodzie. Organami administracji niezespolonej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, a także kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa. Ustanowienie tych organów może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Mogą one wydawać akty prawa miejscowego (obowiązujące na terenie województwa lub jego części). Organami rządowej administracji niezespolonej są w szczególności: dyrektorzy izb celnych, naczelnicy urzędów celnych, dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej, dyrektorzy urzędów morskich, dyrektorzy urzędów statystycznych, graniczni i powiatowi lekarze weterynarii, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. (Zob. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, (red.) *Niezespolona administracja rządowa*, Difin, Warszawa 2011, s. 274).

stawie ustaw lub porozumienia⁶. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa. W zakresie zarządzania kryzysowego najważniejsze wskazania ustawowe to zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom 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 zwalczanie i usuwanie ich skutków. Wojewoda także, jako przedstawiciel Rady Ministrów, wykonuje i koordynuje zadania z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie oraz alarm przeciwpowodziowy⁷.

Dokonując analizy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, można określić ustawowe zadania systemu zarządzania kryzysowego. Wynikają one z treści zadań wszystkich szczebli administracji realizowanych w systemie zarządzania kryzysowego. Zakres tych zadań, z podziałem na etapy zarządzania kryzysowego, przedstawiła K. Cabaj⁸. Po niewielkim uaktualnieniu można je ująć w następujący sposób:

a) w etapie zapobiegania:

- doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;
- dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla niższych szczebli zarządzania kryzysowego;
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń;

b) w etapie przygotowania:

- planowanie finansowania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach własnych budżetów;
- tworzenie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości do jednego procenta bieżących wydatków budżetowych;

⁶ Art. 2. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 roku, Nr 80, poz. 872).

⁷ Ibidem.

⁸ Zob. K. Cabaj, *Media w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Koziński (red.) *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji*, PRO MEMORIA, Słupsk 2010, s. 44 – 47.

- gromadzenia i przetwarzanie informacji związanych z potencjalnymi zagrożeniami mającymi wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny na danym terenie, a także odnoszących się do możliwości użycia sił i środków w sytuacjach kryzysowych;
 - nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
 - opracowanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej;
 - organizowanie współdziałania ze związkami ochotniczych straży pożarnych w sytuacjach kryzysowych;
 - planowanie i wnioskowanie o użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP oraz ich organów w zakresie zarządzania kryzysowego;
 - planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej na rzecz realizowanych zadań Sił Zbrojnych RP;
 - przygotowanie propozycji działań i przedstawienie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w planach zarządzania kryzysowego, a także w zakresie użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;
 - przygotowywanie, opracowywanie, aktualizowanie, opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia oraz zatwierdzanie planów zarządzania kryzysowego i planów ochrony infrastruktury krytycznej;
 - wydawanie organom podległym zaleceń do planu zarządzania kryzysowego;
 - zapewnienie warunków funkcjonowania administracji publicznej oraz możliwości odtwarzania infrastruktury krytycznej;
 - zapobieganie, przygotowanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
 - zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- c) w etapie reagowania:
- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń;

- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
 - realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, planowania cywilnego oraz zaleceń i wytycznych do planów zarządzania kryzysowego;
 - 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;
 - współdziałanie z centrum zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
 - współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
 - współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, z zespołami zarządzania kryzysowego, między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony;
 - współpraca z komórkami i jednostkami organizacyjnymi NATO i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi;
 - dokumentowanie działań podejmowanych przez centra zarządzania kryzysowego;
 - pełnienie całodobowego dyżuru (w tym lekarza koordynatora ratownictwa medycznego) w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i podwyższania gotowości obronnej państwa;
 - przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
 - racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny;
- d) w etapie odbudowy:
- opiniowanie potrzeb oraz odtwarzanie infrastruktury i przywracanie jej pierwotnego charakteru;
 - opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym.

5.2. Struktura systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym

Na szczeblu centralnym przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 8 ust 1 u. o z. k.). Obsługę systemu zarządzania kryzysowego zapewniono poprzez utworzenie podporządkowanego Prezesowi Rady Ministrów Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (art. 10 ust 1 u. o z. k.).

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, z Prezesem Rady Ministrów jako przewodniczącym tego zespołu, jest ważnym organem opiniodawczo-doradczym. Zastępcami przewodniczącego są: Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych, zaś członkami: Minister Spraw Zagranicznych oraz jeżeli zostanie powołany – Minister Koordynator Służb Specjalnych (art. 8 ust. 2 u. o z. k.). W przypadku nieobecności przewodniczącego, pracami zespołu kieruje wyznaczony przez niego zastępca, w którego właściwości, wynikającej z kierowania danym działem administracji rządowej, pozostaje rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej.

W zależności od potrzeb, przewodniczący Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego może wyznaczyć do udziału w posiedzeniach, na prawach członka, następujące organy administracji rządowej: ministrów kierujących działami administracji rządowej (administracją publiczną, budownictwem, gospodarką przestrzenną i mieszkaniową, finansami publicznymi, gospodarką, gospodarką morską, gospodarką wodną, instytucjami finansowymi, informatyzacją, kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego, łącznością, oświatą i wychowaniem, rolnictwem, sprawiedliwością, środowiskiem, transportem, zdrowiem, pracą, zabezpieczeniem społecznym, Skarbem Państwa), Głównego Geodetę Kraju, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Lekarza Weterynarii, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Szefów Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Szefów Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Wywiadu Wojskowego. Poza tym Prezydent RP może skierować do tych prac Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (na prawach członka) lub in-

nych przedstawicieli (art. 8 ust 3-6 u. o z. k.). Sekretarzem Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Prezes Rady Ministrów w rozporządzeniu⁹ określa skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i powołuje dwie grupy robocze o charakterze stałym i czasowym. Grupami roboczymi o charakterze stałym są:

- międzyresortowa grupa polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego;
- grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego;
- grupa monitorowania, prognoz i analiz.

W skład międzyresortowej grupy polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego 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, rolnictwa, gospodarki, gospodarki morskiej, łączności oraz transportu, spośród sekretarzy i podsekretarzy stanu w urzędach obsługujących tych ministrów.

Grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego powołanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, występuje w składzie: szefów służb specjalnych (wywiadu, kontrwywiadu, bezpieczeństwa), Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, Głównego Inspektora Sanitarnego, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Głównego Dyrektora Transportu Drogowego, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Głównego Lekarza Weterynarii, Głównego Geodety Kraju, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz osób wyznaczonych 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.

Grupę monitorowania, prognoz i analiz stanowią osoby powołane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych spośród osób zatrudnionych lub pełniących służbę w urzędzie obsługującym tego ministra.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 215, poz. 1818).

Grupami roboczymi o charakterze czasowym są:

- grupa planowania wsparcia i analizy zasobów;
- grupa koordynacji działań kryzysowych;
- grupa koordynacji pomocy humanitarnej;
- grupa polityki informacyjnej.

Skład grup roboczych o charakterze czasowym wyznacza minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów¹⁰. Grupę roboczą wyznacza ten minister ze składu osób zatrudnionych w jego urzędzie, w jednostkach organizacyjnych przez niego nadzorowanych oraz w urzędach obsługujących organy podległe temu ministrowi.

Skład grup roboczych może być uzupełniany o osoby wyznaczone przez ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także innych specjalistów, ekspertów lub osoby zaufania publicznego.

Należy zaznaczyć, iż wobec mnogości podmiotów zaangażowanych w procesy zarządzania kryzysowego oraz występującej specjalizacji, kluczowego znaczenia nabiera systemowość podejmowanych działań. Stąd właśnie poprawne zarządzanie, koordynowanie, współdziałanie i kompetentne budowanie relacji pomiędzy zaangażowanymi, niezależnymi podmiotami, może stanowić o ich skuteczności i efektywności działania. Taki sposób skutecznego i efektywnego wykorzystania odrębnych organizacyjnie jednostek w warunkach złożonej sytuacji kryzysowej wymaga systemowego podejścia do zarządzania kryzysowego, obejmującego swym zasięgiem zarówno administrację publiczną jak i wiele już wymienionych podmiotów administracji zespolonej i niezespolonej oraz różnorodnych podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych i osób fizycznych.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym zadania Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (art. 9 u. o z. k.) określa następująco:

- a) przygotowanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;
- b) doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;

¹⁰ Zob. art. 8 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 62, poz. 558).

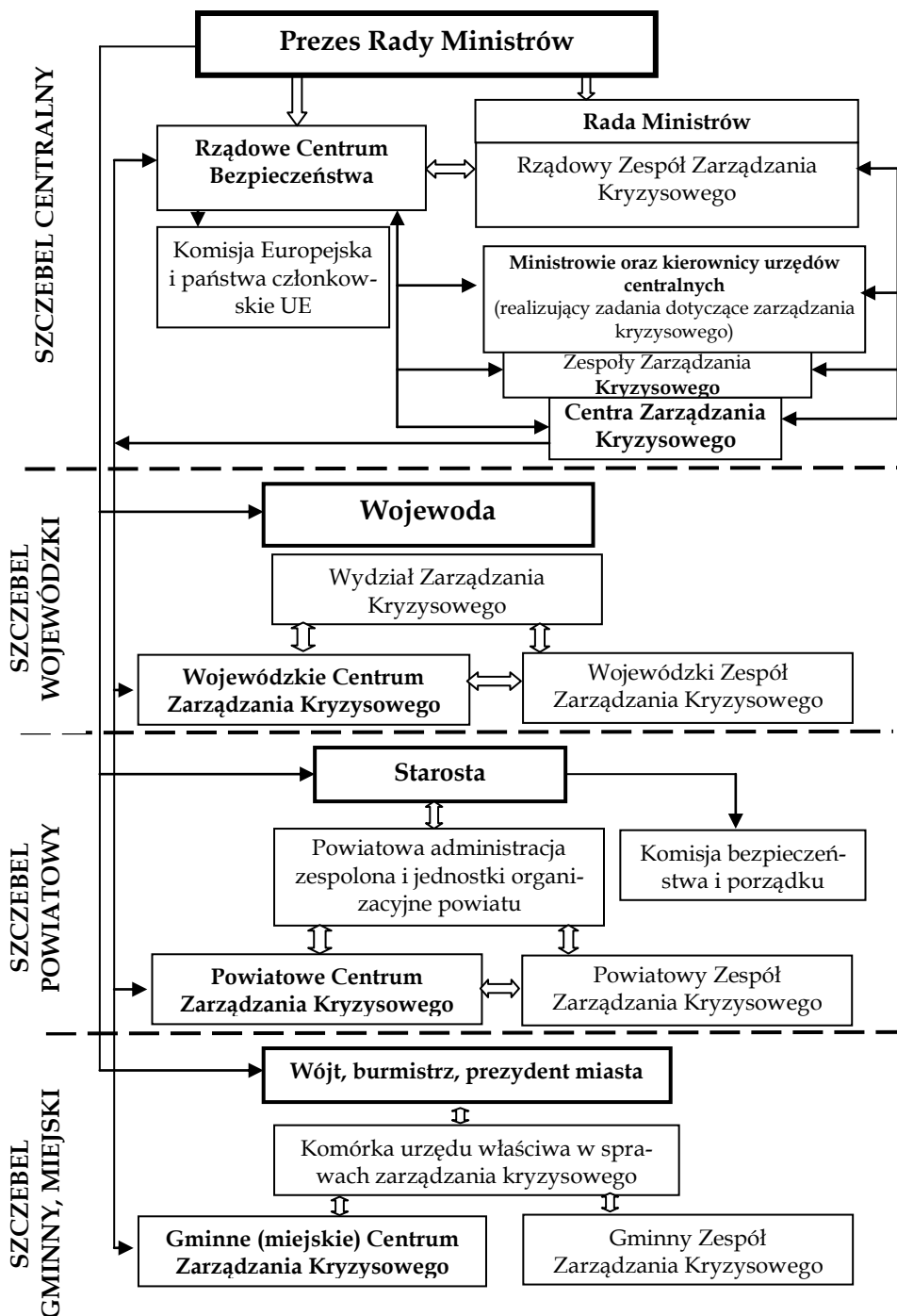
- c) opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru;
- d) opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- e) opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów dotyczącego wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organów odpowiedzialnych za ich uruchomienie.

Prezesowi Rady Ministrów podlega Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego i zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową jednostką budżetową, którą kieruje dyrektor powoływany (i odwoływany) przez Prezesa Rady Ministrów (art.10 u. o z. k.). Misją i głównym celem centrum jest¹¹:

- dokonywanie systematycznej analizy wszystkich sygnałów o niebezpieczeństwie;
- 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 Komisji Europejskiej;
- zoptymalizowanie i ujednolicenie postrzegania zagrożeń przez poszczególne resorty, a tym samym efektywniejsze wykonywanie zadań w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi;
- opracowanie propozycji optymalnych rozwiązań pojawiających się w sytuacjach kryzysowych.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa uruchamia procedury związane z zarządzaniem kryzysowym na poziomie krajowym oraz zajmuje się planowaniem cywilnym. Centrum współpracuje ze strukturami NATO oraz Unii Europejskiej. Podstawowe jednostki w tym systemie znajdują się w gminach, a następne w powiatach i województwach.

¹¹ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op. cit., s. 138.



Rys. 5.1. Struktura systemu zarządzania kryzysowego RP

Źródło: opracowanie własne.

Do zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa należy (art. 11 u. o z. k.):

- a) planowanie cywilne, w tym:
 - przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków,
 - opracowywanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych,
 - analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju,
 - gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów,
 - wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom,
 - planowanie wykorzystania SZ RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego,
 - planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań SZ RP;
- b) monitorowanie potencjalnych zagrożeń;
- c) uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych;
- d) w przypadku zaistnienia zagrożeń, uruchamianie procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- e) przygotowywanie projektów opinii i stanowisk oraz obsługa techniczno-organizacyjna Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- f) zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej;
- g) współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej;
- h) organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń, ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych;
- i) zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego;

- j) realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;
- k) realizacja zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- l) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- m) realizacja zadań planistycznych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym opracowanie i aktualizacja złącznika funkcjonalnego do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego dotyczącego ochrony infrastruktury krytycznej, także współpraca, jako krajowy punkt kontaktowy, z instytucjami Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz ich krajami członkowskimi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej;
- n) przygotowywanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów dotyczącego wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organów odpowiedzialnych za ich uruchomienie;
- o) informowanie członków Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego o potencjalnych zagrożeniach oraz działaniach podjętych przez właściwe organy;
- p) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

W sytuacjach kryzysowych Rządowe Centrum Bezpieczeństwa informuje Komisję Europejską i państwa członkowskie Unii Europejskiej o środkach zastosowanych w sytuacji kryzysowej w celu zabezpieczenia prawidłowego działania publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz stacji nadawczych i odbiorczych używanych do zapewnienia bezpieczeństwa, w zakresie dotyczącym systemu łączności i sieci teleinformatycznych.

Na szczeblu centralnym zarówno ministrowie kierujący działami administracji rządowej, jak i kierownicy urzędów centralnych realizują zadania dotyczące zarządzania kryzysowego, zgodnie z zakresem swoich właściwości. Opracowują plany zarządzania kryzysowego, które powinny zawierać (art.12 u. o z. k.):

- analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym dla infrastruktury krytycznej uwzględnionej w wykazie sporządzonym przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;

- szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji skutków;
- organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Plany zarządzania kryzysowego, po uzgodnieniu z dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, są dołączane do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

Zapobieganie zagrożeniom i ich skutkom oraz ich usuwanie, to ważny zakres działalności i odpowiedzialności poszczególnych ministrów oraz kierowników urzędów centralnych. Na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, wspomniani ministrowie i kierownicy, tworzą zespoły zarządzania kryzysowego (rys. 5.1.), w skład których wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi podległego urzędu oraz inne osoby przez nich wskazane. Organizację zespołów, ich skład oraz miejsce i tryb pracy określają ministrowie i kierownicy. Do zadań tych zespołów należy:

- dokonywanie okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
- opiniowanie projektów planów zarządzania kryzysowego;
- opiniowanie wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach swoich właściwości;
- wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom.

Oprócz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa również ministrowie i centralne organy administracji rządowej – do których należy zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, w tym ochronę ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, tworzą centra zarządzania kryzysowego. Rada Ministrów określa organy administracji rządowej, które tworzą centra zarządzania kryzysowego, sposób ich funkcjonowania oraz procedury współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i innymi organami administracji publicznej.

Do zadań centrów zarządzania kryzysowego tworzonych przez ministrów i wskazane centralne organy administracji rządowej należy (art. 13 u. o z. k.):

- 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 prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
- współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu.

Obowiązujący system prawny przewiduje dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra administracji i cyfryzacji¹² kluczową rolę i zadania w zakresie zarządzania kryzysowego. Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest naczelnym organem administracji państwowej realizującym politykę państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Zgodnie z art. 29 tej ustawy *o działach w administracji rządowej*, dział spraw wewnętrznych obejmuje: ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę granicy państwa, kontrolę ruchu granicznego i cudzoziemców, obronę cywilną, ochronę przeciwpożarową, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, nadzór nad ratownictwem górskim i wodnym. Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biura Ochrony Rządu. Nowo utworzone

¹² W dniu 18. listopada 2011 r. został powołany przez Prezydenta RP B. Komorowskiego nowy rząd Premiera D. Tuska, który dokonał zmiany w strukturze rządu. Zgodnie z ustawą z dnia 4. września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 126, poz. 1382), w miejsce dotychczasowego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostali powołani Minister Administracji i Cyfryzacji oraz Minister Spraw Wewnętrznych. Ten nowy podział kompetencji stanowi o konieczności sukcesywnego uaktualnienia wielu rozporządzeń wydanych przez dotychczasowego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Uaktualnienia będą wymagały przykładowo: ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. *o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 490 i 491 czy Rozporządzenie 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).

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, zgodnie z art. 6. ustawy o *działach administracji rządowej* przejęło sprawy: administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, reform i organizacji struktur administracji publicznej, zespolonej administracji rządowej w województwie, podziału administracyjnego państwa oraz nazw jednostek osadniczych i obiektów fizjograficznych, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, zbiorów publicznych. Z działu informatyzacja (art. 12a) wynika, że minister ten będzie zajmował się także sprawami: infrastruktury informatycznej oraz systemów i sieci teleinformatycznych, technologii i technik informacyjnych oraz standardów informatycznych, informatyzacji administracji rządowej i samorządowej, wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki, edukacji informacyjnej oraz usług teleinformatycznych i multimedialnych, zastosowań informatyki w społeczeństwie informacyjnym, w szczególności w gospodarce, bankowości i edukacji, realizacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie informatyzacji.

Tak więc do zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych należy inicjowanie i realizacja polityki oraz zapewnienie koordynacji działań w dziedzinach: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa oraz ochrony przeciwpożarowej, stosunków państwa z Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Minister ten wykonuje określone w ustawach i odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa.

Kompetencje i zadania realizowane przez organy podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych są kluczowe w zakresie utrzymania powszechnego bezpieczeństwa, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, ochrony przeciwpożarowej oraz obrony i ochrony cywilnej. Do zakresu działania tego ministra należą w szczególności¹³:

- sprawy związane z inicjowaniem polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego;
- nadzór nad działalnością Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Granicznej i Obrony Cywilnej – w zakresie ustalonym odrębnymi ustawami;
- sprawy z zakresu kontroli ruchu granicznego, wjazdu, przejazdu, wyjazdu i pobytu cudzoziemców;

¹³ Na podstawie art. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o *urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 490 i 491).

- koordynacja działań porządkowo - ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu;
- sprawy z zakresu organizacji i planowania cywilnej ochrony ludności, mienia i środowiska w okresie pokoju i wojny;
- ogólna koordynacja działań w zakresie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej;
- nadzór nad szkołami i jednostkami badawczo – rozwojowymi których działalność dotyczy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa oraz ochrony przeciwpożarowej;
- wspieranie działalności naukowej i społecznej, podejmowanej na rzecz przeciwdziałania przestępczości i zjawiskom kryminogennym.

Do zakresu działania ministra właściwego do spraw administracji należą:

- sprawy związane z zapewnieniem funkcjonowania administracji rządowej oraz doskonalenie i organizacja metod działania administracji publicznej;
- sprawy nadzoru budowlanego, nad działalnością geodezyjną i kartograficzną.

Ważną rolę w warunkach zarządzania kryzysowego odgrywa organ pomocniczy ministra – Zespół Zarządzania Kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych¹⁴. Zadania wykonywane przez ten Zespół wynikają bezpośrednio z kompetencji i zadań organów (osób) wchodzących w jego skład:

- 1) przewodniczący – Minister Spraw Wewnętrznych (MSW);
- 2) członkowie:
 - a) zastępca przewodniczącego – Podsekretarz Stanu w MSW, do którego zakresu czynności należy zarządzanie kryzysowe,
 - b) Sekretarze i Podsekretarze Stanu w MSW,
 - c) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej,
 - d) Komendant Główny Policji,
 - e) Komendant Główny Straży Granicznej,
 - f) Szef Biura ochrony Rządu,
 - g) Szef Obrony Cywilnej Kraju,

¹⁴ Opracowano na podstawie: 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.

- h) Dyrektor Biura ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych,
- i) Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego MSW,
- j) Dyrektor Departamentu Infrastruktury Teleinformatycznej MSW,
- k) Dyrektor Departamentu Zdrowia MSW,
- l) sekretarz Zespołu – Dyrektor Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSW.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawowym zadaniem państwa. Realizacja tego zadania wymaga wdrożenia systemu zapewniającego skuteczne współdziałanie różnych podmiotów powołanych do życia w obowiązującym prawodawstwie. Należy zgodzić się z W. Kitlerem¹⁵ który stwierdza, iż nie można zaakceptować poglądu, że w sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym, zarządzanie kryzysowe w Polsce podlega jednolitym regułom i procedurom postępowania. Wydarzenia ostatnich lat wykazują, że w zależności od charakteru sytuacji kryzysowej, organizacja działań podlega różnym regułom i kompetencjom właściwych organów, szczebla centralnego i (lub) terenowego. Na szczeblu centralnym, w zależności od charakteru sytuacji kryzysowej, należy to do kompetencji różnych ministrów, m.in. właściwych do spraw: wewnętrznych (ochrona granicy państwowej, ochrona przeciwpożarowa, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innym podobnym zdarzeniom zagrażającym bezpieczeństwu powszechnemu, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego); gospodarki (energetyka, przewóz i wywóz towarów i technologii); gospodarki morskiej (ochrona środowiska morskiego, transport morski); gospodarki wodnej (ochrona przeciwpowodziowa); łączności (poczta i telekomunikacja); rolnictwa (ochrona roślin uprawnych, ochrona zdrowia zwierząt, jakość środków spożywczych); transportu (funkcjonowanie infrastruktury transportu, ruch drogowy, kolejowy i lotniczy, przewozy pasażerskie, komunikacja publiczna); środowiska; zabezpieczenia społecznego; zdrowia i innych ministrów.

5.3. Struktura systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim

Na szczeblu wojewódzkim organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wojewoda. Zgodnie z ustawą o administracji rządowej w wojewódz-

¹⁵Zob. J. Gryz, W. Kitler, op. cit., s. 223.

twie¹⁶, wojewoda jest organem zespolonej administracji rządowej i może wydawać – w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów – polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, obowiązujące także organy samorządu terytorialnego. Poza tym wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej, kieruje tą administracją i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki do skutecznego działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii dyrektora Rządowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, wydaje wojewodom wytyczne do opracowania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego oraz zatwierdza te plany. Koordynowanie przedsięwzięć oraz zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek administracji rządowej i samorządowej, działających na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, to podstawowe zadanie wojewody. Ustawa definiuje następujące zadania wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego (zob. art.14. ust. 2 u. o z. k.)¹⁷:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego i ich zatwierdzanie, przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego);
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- wnioskowanie o użycie oddziałów SZ RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

¹⁶ Zob. art. 16 i 23 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2001 roku, Nr 80, poz. 872).

¹⁷ Ibidem.

- organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Zadania te wojewoda wykonuje we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej. Wojewoda wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz zespolonych służb, inspekcji i straży. Do swojej dyspozycji w zakresie zarządzania kryzysowego wojewoda posiada w urzędzie wojewódzkim komórkę organizacyjną właściwą w sprawach zarządzania kryzysowego¹⁸. Należy pamiętać, że na wojewodzie spoczywa bardzo wiele zadań, które pośrednio łączą się z zarządzaniem kryzysowym i wykraczają poza zadania komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. W realizacji tych zadań muszą brać udział wszystkie wydziały urzędu wojewódzkiego koncentrując swój wysiłek na przeciwdziałaniu sytuacjom nadzwyczajnym, minimalizacji strat i szkód oraz sprawnym przywracaniu stanu sprzed kryzysowego.

Do ustawowych zadań komórki właściwej do spraw zarządzania kryzysowego należą następujące zadania (art. 14, ust. 6 u. o z. k.):

- gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa;
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa;
- dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego;
- zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac;
- realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;
- opracowanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego;

¹⁸ Może to być Wydział Zarządzania Kryzysowego lub Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (np. w Urzędach Wojewódzkich w Gdańsku, Łodzi, Opolu, w Warmińsko-Mazurskim, Mazowieckim, Dolnośląskim, Lubuskim).

- opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów zarządzania kryzysowego;
- opracowanie i aktualizacja wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej;
- planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego;
- planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów SZ RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań SZ RP.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. Zespół ten jest powoływany przez wojewodę z określeniem jego składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy.

Wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego składa się z szefa, zastępców oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym¹⁹. Szefa tego zespołu i jego zastępców wyznacza wojewoda spośród działających pod zwierzchnictwem wojewody kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży bądź ich zastępców oraz innych osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, pracowników urzędu wojewódzkiego, posiadających wykształcenie specjalistyczne w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego, a także absolwentów wyższych szkół wojskowych.

Grupami roboczymi o charakterze stałym są:

- grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego;
- grupa planowania cywilnego;
- grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Grupę bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego tworzy się ze składu członków zarządu województwa wyznaczonych przez marszałka województwa na wniosek wojewody, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, organów administracji niezespolonej w województwie oraz kie-

¹⁹ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 215, poz. 1818).

rowników komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego i urzędu marszałkowskiego.

Grupy planowania cywilnego oraz monitorowania, prognoz i analiz stanowią wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Te grupy robocze 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 o charakterze czasowym mogą wchodzić specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego, a także przedstawiciele organów administracji publicznej lub społecznych organizacji ratowniczych.

Do zadań wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego należy w szczególności (art. 14, ust. 7, 8 u. o z.k.):

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- przygotowanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Wykorzystując wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego wojewoda realizuje także zadania w sferze bezpieczeństwa przewidziane w innych ustawach. Przykładowo ustawa o ochronie przeciwpożarowej²⁰ nakłada na wojewodę obowiązek przydzielenia zadań dla systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze województwa, koordynowanie i kontrolowanie, a w przypadku zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska – kierowanie tym systemem.

Wojewódzkiemu zespołowi zarządzania kryzysowego przewodniczy wojewoda, a jego zastępcą jest kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Wojewoda wskazuje członków zespołu – w zależności od potrzeb – spośród (art. 14 ust. 9 u. o z. k.):

- kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich;

²⁰ Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r., poz. 1229 z późn. zm.).

- osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich;
- osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Ponadto wojewoda może włączyć w skład zespołu wojewódzkiego Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego lub jego przedstawiciela oraz zaprosić inne osoby w zależności od potrzeb. Poza tym marszałek województwa może wyznaczyć przedstawiciela samorządu województwa do składu tego zespołu.

W ramach zespołu zarządzania kryzysowego tworzy się grupę roboczą o charakterze stałym i czasowym. Tę pierwszą tworzy się spośród członków zarządu województwa wyznaczonych przez marszałka województwa na wniosek wojewody, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, organów administracji niespolonej 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 ratowniczych²¹.

Należy zaznaczyć, iż na poziomie wojewódzkim występuje pewien podział kompetencji w zakresie realizacji zadań bezpieczeństwa wewnętrznego pomiędzy wojewodę i marszałka województwa. Z przedstawionych zadań wynika, że wojewoda koncentruje wysiłki przede wszystkim na reagowaniu na stan zagrożenia bezpieczeństwa, zwłaszcza usuwaniu jego skutków. Samorząd województwa²² zajmuje się w głównej mierze działaniami prewencyjnymi. Część z tych zadań realizuje sejmik, część zarząd województwa. Występują także takie kompetencje marszałka województwa, które mają charakter nie tylko prewencyjny, ale także bezpośrednio ingerujące w stan bezpieczeństwa. Samorząd województwa wykonuje

²¹ Zob. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op. cit., s. 151 na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 215, poz. 1818).

²² Organami samorządu województwa są: sejmik województwa i zarząd województwa (Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., art. 15).

m.in. zadania w zakresie gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych. Marszałek wyznacza swojego przedstawiciela do składu wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego w celu realizacji zadań wynikających z zarządzania kryzysowego i planowania wsparcia innych organów, planowania cywilnego w ramach kompetencji własnych²³.

Marszałek województwa jest także odpowiedzialny za stan wałów przeciwpowodziowych. Ustala on rodzaj urządzeń wodnych, które należy wykonać w ramach zabezpieczenia przeciwpowodziowego, może również zwalniać z niektórych nakazów dotyczących ich utrzymania. Marszałek województwa ma również kompetencje w zakresie gospodarki odpadami (w tym niebezpiecznymi) oraz wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ich odzysku i przetwarzania.

Marszałek województwa kieruje bieżącymi sprawami województwa, a w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, podejmuje niezbędne czynności. W szczególności marszałek województwa może wstrzymać działalność powodującą wytwarzanie niebezpiecznych odpadów w przypadku przekroczenia poziomu substancji w powietrzu – rozpoznaje źródło zagrożeń, podejmuje decyzje zapobiegawcze oraz powiadamia społeczeństwo i podmioty korzystające ze środowiska o konieczności podjęcia określonych działań. Marszałek województwa, dysponując aparatem samorządowym województwa oraz potencjałem wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, odgrywa istotną rolę w reagowaniu na stan naruszenia bezpieczeństwa publicznego.

Dla sprawnego działania systemu zarządzania kryzysowego w województwie tworzy się wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Obsługę tego centrum zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich (grupa planowania cywilnego oraz monitorowania, prognoz i analiz). Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należy (art. 16 ust. 2 u. o z. k.):

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;

²³ Zob. u. o z. k.art.14 ust. 11 oraz art. 15.

- 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;
- dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

W ramach utrzymania gotowości obronnej państwa, wojewoda realizuje zadania stałego dyżuru, co jest związane z potrzebą szybkiego reagowania na określone zdarzenia kryzysowe, łącznie z użyciem pododdziałów i oddziałów SZ RP.

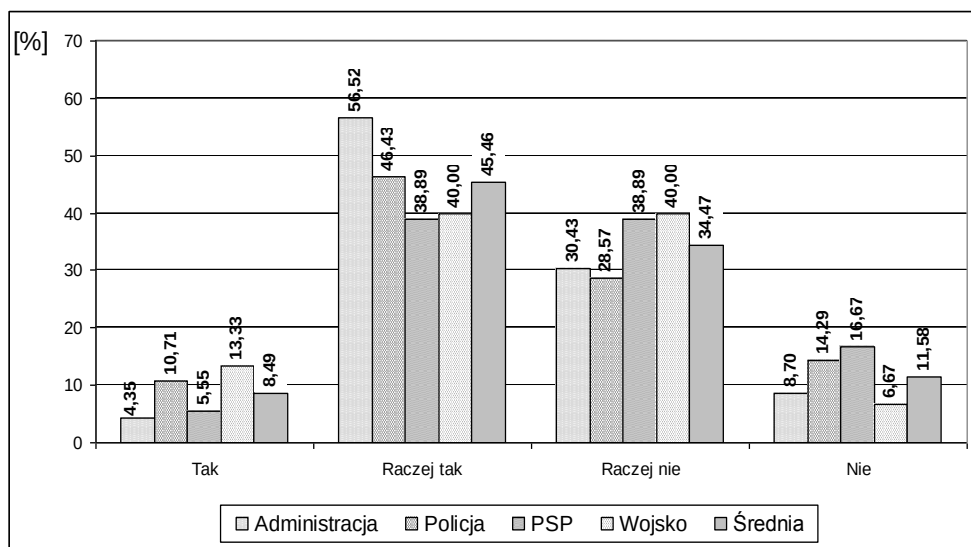
W warunkach zaistnienia określonych zagrożeń istnieje potrzeba uruchomienia niezbędnych sił i środków z możliwością wykorzystania całej infrastruktury województwa. Odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe na terenie województwa jest wojewoda ze swoimi organami administracji. Jednakże na terenie województwa istnieją organa rządowej administracji zespolonej²⁴, które często nie posiadają wystarczającej ilości sił i środków oraz administracji niezespolonej²⁵, które podlegają swoim resortom. Potencjał wykonawczy tej ostatniej może być wykorzystany na zasadzie współdziałania. Przykładowo niezbędna do prawidłowego przebiegu działań z zakresu zarządzania kryzysowego infrastruktura komunikacyjna znajduje się w gestii organów centralnych i administracji samorządowej. Tymcza-

²⁴ Administracja zespolona jest elementem rządowej administracji terenowej. Chodzi o powiązanie organizacyjne organów tej administracji wyróżnionych przedmiotem działania, należących do różnych działów administracji rządowej, pod kierownictwem jednego organu o kompetencji ogólnej – wojewody w celu redukcji kosztów administracji, lepszej koordynacji działań i unikania dublowania kompetencji. W ramach zespolenia wojewoda jest uprawniony m.in. do powoływania kierowników służb, inspekcji i straży (wyjątki w przypadku komendantów wojewódzkich policji – wymóg opinii wojewody i straży pożarnej – wymóg zgody), do zatwierdzania regulaminów tych jednostek, tworzenia i znoszenia jednostek organizacyjnych stanowiących ich aparat pomocniczy. Co do zasady organy te winny być skupione w jednym urzędzie wojewódzkim i dysponować wspólnym budżetem, ale w praktyce zasada ta doznaje znaczących wyjątków, np. w przypadku policji.

²⁵ Administracja niezespolona jest częścią administracji rządowej w terenie. W przeciwieństwie do administracji zespolonej nie jest podległa wojewodzie. Organami administracji niezespolonej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, a także kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa.

sem to właśnie wojewoda musi podejmować określone decyzje i wykorzystywać stosownie do potrzeb tę infrastrukturę.

Badając problem wpływu obecnego podziału władzy publicznej w województwie dolnośląskim na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa, jedno z pytań zamkniętych skierowanych do grupy ekspertów dotyczyło właśnie rozpoznania poglądów na ten temat (załącznik nr 2, pytanie 5). Na podstawie uzyskanych wyników badań można sądzić, że eksperci mają podzielony pogląd dotyczący realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa przez organy rządowe i samorządowe w województwie. W sumie 53,94 % wyraziło pozytywną opinię (z czego średnio 8,48 % - tak, a 45,46 % - raczej tak), natomiast 46,05 % okazało dezaprobatę dla takiego podziału kompetencji (z czego średnio 11,58 % - nie, a 34,47 % - raczej nie). Zestawienie odpowiedzi udzielonych przez ekspertów z badanych służb przedstawiono na rys. 5.2.



Rys. 5.2. Ocena wpływu podziału władzy publicznej na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

Uzasadniając swoją ocenę, eksperci przedstawiali bardzo różne przyczyny swojego wyboru. Odpowiedzi pozytywne eksperci argumentowali następująco: kompetencje organów władzy publicznej uregulowała ustawa o zarządzaniu kryzysowym i istnieje możliwość personalnych rozliczeń z wykonania zadań; pozo- stawienie działań tylko samorządom mogłoby być niekorzystne, ponieważ nie są

one przygotowane do zwalczania zagrożeń o dużej skali; zmiany dokonane w administracji po wejściu w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym znacznie poprawiły sytuację; aktualny podział kompetencji jest poprawny (choć czasami występują spory) i sprawdzał się w sytuacjach kryzysowych.

Dużo szerszy był zakres wątpliwości i zastrzeżeń, które przedstawiali eksperci zakreślając odpowiedź negatywną. W tym przypadku wybór argumentowano następująco: występują problemy z przepływem informacji niezbędnej do podejmowania decyzji; rozdzielenie instytucji decyzyjnych nie wpływa pozytywnie na ich efektywność; dostrzega się brak jednoznacznego i jasnego przełożenia w relacji gmina – powiat – województwo; każda władza działając w odosobnieniu „spycha” problemy na innych; niejednoznaczny podział kompetencji i słabe przygotowanie merytoryczne samorządu terytorialnego; nawet poszczególne instytucje nie wiedzą do końca jaki jest podział kompetencji i zakres odpowiedzialności; należy połączyć powiaty ziemskie i grodzkie; odpowiedzialność za bezpieczeństwo powinna być jednoosobowa, występuje za dużo decydentów, zadania powinien nadzorować jeden organ na szczeblu wojewódzkim.

Przedstawione opinie aczkolwiek często dyskusyjne, to jednak mogą stać się przesłanką do podejmowania działań doskonalących, nakierowanych na wypracowanie jednoznacznie określonego systemu zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach organizacyjnych i na poziomie kraju, integrującego działania wszystkich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, z wyraźnie określonym systemem kierowania i zakresem odpowiedzialności.

Bezpieczeństwo wewnętrzne należy postrzegać (w przeważającej części zagrożeń) jako zjawisko o charakterze lokalnym, o ograniczonym zasięgu. Z tego też względu większy nacisk powinien być położony na zaangażowanie w tym zakresie administracji samorządowej na najniższych poziomach - gmin i powiatów. To właśnie ta administracja powinna zapewniać poczucie bezpieczeństwa swoim obywatelom na administrowanym terenie. Na tym poziomie najczęściej inicjują się określone zagrożenia i samorząd terytorialny powinien być żywotnie zainteresowany rozwiązywaniem nie tylko problemów gospodarczych czy socjalnych, ale nade wszystko powinien rozpoznawać źródła potencjalnych zagrożeń, identyfikować je, monitorować stan, dokonywać oceny zagrożeń i prawdopodobieństwa jego zaistnienia oraz planować, przygotować i podejmować określone działania zapobiegawcze. Koncentracja wysiłków na likwidacji skutków zaistniałego zjawiska destrukcyjnego jest działaniem niezbędnym, ale bez całej sfery działań prewencyj-

nych, nie zapewni oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa i może przynieść wielkie straty.

5.4. Struktura systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatowym

Za bezpieczeństwo na terenie powiatu odpowiada starosta, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 4 września 1997 roku *o działach administracji rządowej*²⁶, w której dział spraw wewnętrznych zgodnie z art. 29 obejmuje sprawy m.in.: 1) ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; 2) ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców; 3) zarządzania kryzysowego; 4) obrony cywilnej; 5) ochrony przeciwpożarowej; 6) przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu.

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (u.o s.p.)²⁷ art. 4 ust 1 do zadań publicznych o charakterze ponadgminnym zaliczono m. in. zadania w zakresie: 13) ochrony środowiska i przyrody; 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; 20) obronności. Również rada powiatu, jako organ stanowiący i kontrolny powiatu, posiada kompetencje z zakresu zarządzania systemem bezpieczeństwa. W wyłącznej swojej właściwości m.in. posiada (art. 12 u. o s.p.): 9b) uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego; 9d) dokonywanie ocen stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu.

Zgodnie z istniejącym systemem prawnym, właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonywania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. Taka przestrzeń zadań własnych oraz nałożonych przez organy administracji rządowej na powiat, sytuuje tę jednostkę samorządową w pozycji szczególnej odpowiedzialności za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze powiatu.

²⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

²⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592.

Dużą rolę w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku, a także zarządzania kryzysowego odgrywają powiatowe służby, inspekcje i straże. W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, zgodnie z art. 38 ust. 1 u.o s.p., tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku. Do zadań tej komisji m.in. należy (art. 38 ust. 2 u.o s.p.): 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu; 3) przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Poza tym zadaniem komisji bezpieczeństwa i porządku jest opiniowanie szeregu projektów związanych z bezpieczeństwem w powiecie (np. projektów planów współdziałania policji i innych powiatowych służb inspekcji i straży, projektu budżetu powiatu w zakresie bezpieczeństwa, projektów aktów prawa miejscowego itp.).

Tej ważnej, merytorycznej komisji bezpieczeństwa i porządku przewodniczy starosta, a do jej składu rada powiatu deleguje dwóch radnych. Poza tym w skład komisji wchodzi trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem pracy komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu. W skład komisji bezpieczeństwa i porządku wchodzi także dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) policji, a w przypadku m. st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji²⁸.

Na obszarze powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu, jeśli dotyczy to zagrożeń występujących na obszarze większym niż obszar jednej gminy wchodzącej w skład powiatu. Do zadań starosty w ramach zarządzania kryzysowego należy (art. 17 ust. 2 u. o z. k.):

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządza-

²⁸ Zob. art. 38a ust. 5 u. o s.p.

nia kryzysowego, realizacja zaleceń do tych planów oraz wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego i zatwierdzanie tych planów;

- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatu i miasta na prawach powiatu;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Zadania te starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Do realizacji tych zadań oraz zadań przewidzianych dla zespołu wojewódzkiego na terenie powiatu, starosta powołuje powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, określając jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu, wyznacza szefa powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego i jego zastępców spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, posiadających wykształcenia specjalistyczne w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego, a także absolwentów wyższych szkół wojskowych.

Powiatowy zespół zarządzania kryzysowego składa się z grup roboczych o charakterze stałym i czasowym. Grupami roboczymi o charakterze stałym są:

- grupa planowania cywilnego;
- grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Grupami roboczymi powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego o charakterze czasowym są:

- grupa operacji i organizacji działań;
- grupa zabezpieczenia logistycznego;

- grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Zarówno grupy o charakterze stałym, jak i czasowym tworzy się spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Grupy czasowe mogą być uzupełniane również o specjalistów, ekspertów, osoby zaufania społecznego, a także przedstawicieli organów władzy publicznej lub społecznych organizacji ratowniczych. Starosta może także zaprosić inne osoby do składu powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego.

Do głównych zadań powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego należy²⁹:

1. W fazie zapobiegania:

- analizowanie wszystkich potencjalnych zagrożeń, które mogą wystąpić na obszarze powiatu oraz ocena ich oddziaływania na społeczeństwo i środowisko;
- prognozowanie strat i zniszczeń;
- 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;
- analiza i ocena funkcjonujących aktów prawa miejscowego pod kątem prawidłowości i skuteczności oraz aktualności zawartych w nich rozwiązań prawnych z zakresu bezpieczeństwa powszechnego;
- opracowanie projektów aktów prawa miejscowego oraz opiniowanie zapisów z zakresu bezpieczeństwa powszechnego przygotowanych przez inne instytucje i służby;
- 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;

²⁹Zob. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op. cit., s. 154 - 159, opracowane na podstawie <http://www.bip.starostwo.olawa.pl/> (23.11.2011). P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko - Bezpieczeństwo - Obronność*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 270 - 283, P. Tyrała, *Wartości oraz cele kształcenia i wychowania obronnego*, Rzeszów 1996, s. 83 - 90. K. Cabaj, *Media w sytuacjach kryzysowych*, op. cit., s. 42 - 44.

- planowanie środków finansowych oraz trybu i źródeł ich pozyskiwania, przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć realizowanych we wszystkich fazach prac zespołu;
- określenie planu działań zapobiegawczych (planowanie strategiczne), zasad kontroli i nadzoru;
- prowadzenie kontroli i nadzoru nad przyjętymi lub przekazanymi do realizacji zadaniami o charakterze prewencyjnym.

2. W fazie przygotowania:

- opracowanie i aktualizowanie powiatowego planu zarządzania kryzysowego;
- bieżące monitorowanie stanu organizacji i wyposażenia powiatowego centrum zarządzania kryzysowego pod kątem uzyskania i utrzymania wymaganych standardów;
- bieżące monitorowanie stanu organizacji i możliwości rozwinięcia powiatowego zespołu w obiekcie zastępczym;
- opracowanie, weryfikacja i aktualizowanie rozwiązań organizacyjno-prawnych oraz technicznych w zakresie utrzymania łączności pomiędzy ogniwami organizacyjnymi systemu zarządzania kryzysowego, monitorowania zagrożeń i ich skutków, utrzymania w gotowości systemu ostrzegania i alarmowania;
- przygotowanie zasad wymiany informacji, ich formy i zakresu w relacjach ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi zaplanowanymi do udziału w pracach powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, obejmujących wszystkie fazy zarządzania kryzysowego;
- opracowanie, przyjęcie i wdrożenie procedur w zakresie zwracania się o pomoc oraz trybu i zakresu jej udzielania z poziomu samorządu powiatowego;
- 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;
- planowanie, koordynowanie i udział w realizacji procesu szkolenia struktur zarządzania kryzysowego oraz sił ratowniczych, a także edukacja i szkolenie społeczeństwa;

- przygotowanie warunków i rozwiązań organizacyjno-prawnych zabezpieczających koordynację pomocy humanitarnej dla ludności poszkodowanej;
- przygotowanie pakietu projektów prawa miejscowego niezbędnych do zabezpieczenia warunków do właściwego kierowania przez starostę działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub zdarzeń o znamionach klęski żywiołowej i ich usunięcia na obszarze powiatu;
- analizowanie przebiegu działań ratowniczych i odbudowy prowadzonych w przeszłości na terenie powiatu i poza jego obszarem oraz wyciągnię wniosków zapewniających sprawne i skuteczne prowadzenie działań w przyszłości;
- tworzenie baz danych i baz magazynowych;
- określanie oraz zabezpieczanie potrzeb materiałowo-technicznych i finansowych niezbędnych do realizacji przyjętych zadań.

3. W fazie reagowania:

- podjęcie procesu czynnej koordynacji działań ratowniczych, porządkowych i ochronnych prowadzonych przez jednostki organizacyjne zaangażowane w reagowanie kryzysowe na obszarze powiatu;
- podjęcie pracy w układzie całodobowym w pełnym składzie zespołu powiatowego;
- 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;
- zabezpieczenie procesu stałej, całodobowej wymiany informacji w zakresie zagrożeń i podejmowanych (podjętych) działań oraz współdziałania ze służbami (zespołami) innych organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i społecznych;
- monitorowanie zagrożeń i ich skutków oraz prognozowanie ich dalszego rozwoju,
- 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;

- koordynowanie działań w ramach procesu ewakuacji oraz w zakresie pomocy społecznej i humanitarnej, stworzenie doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na pomoc medyczną i opiekę psychologiczną;
- wyegzekwowanie na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego oraz uruchomienie na szczeblu starosty punktów informacyjnych dla ludności;
- 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;
- wprowadzenie w życie pakietów 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;
- przyjmowanie meldunków i informacji o stanie realizacji poszczególnych zadań;
- opracowywanie raportu z prowadzonych działań.

4. W fazie odbudowy:

- nadzorowanie procesu szacowania szkód oraz opiniowanie wniosków uprawnionych organów i instytucji o udzielenie pomocy rzeczowej i finansowej na usunięcie strat i szkód wywołanych klęską żywiołową lub zdarzeniem o znamionach klęski żywiołowej;
- zapobieganie powstawaniu wtórnych zagrożeń spowodowanych skutkami klęski żywiołowej;
- zapewnienie dostatecznych warunków egzystencji ludności poszkodowanej;
- monitorowanie systemu pomocy społecznej oraz dystrybucji środków pochodzących z pomocy humanitarnej na rzecz ludności poszkodowanej;
- monitorowanie możliwości systemu służby zdrowia w zakresie leczenia i rehabilitacji ludności poszkodowanej;
- monitorowanie prawidłowości i skuteczności funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych i procesu wypłat świadczeń odszkodowawczych na rzecz instytucji i osób fizycznych;

- podjęcie przedsięwzięć skutkujących odtworzeniem sił, środków i zasobów służb ratowniczych do poziomu gwarantującego osiągnięcie ich pełnej gotowości i zdolności do działań;
- 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;
- koordynowanie i monitorowanie przedsięwzięć realizowanych na poziomach administracji gminnych i powiatowej związanych z przywróceniem równowagi i bezpieczeństwa ekologicznego i pierwotnego stanu środowiska naturalnego;
- 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;
- 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;
- zmodyfikowanie i aktualizacja planów zarządzania kryzysowego, ocen zagrożenia i dokumentów pochodnych;
- opracowanie wniosków starosty i wystąpienie o pomoc do wojewody.

Zgodnie z art. 18 u. o z. k., dla zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz realizacji niezbędnych zadań z tego zakresu, tworzone są powiatowe centra zarządzania kryzysowego. Centra te stanowią komórke organizacyjną starostwa powiatowego lub powiatowej Państwowej Straży Pożarnej i występują w składzie grupy planowania cywilnego oraz grupy monitorowania, prognoz i analiz.

Powiatowe centra zarządzania kryzysowego realizują zadania wynikające z art. 17 (u. o z. k.), m. in.: opracowują stosowne plany zarządzania kryzysowego,

wydają gminom zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego, dokonują oceny występujących oraz potencjalnych zagrożeń, przygotowują propozycje działań, nadzorują sprawne funkcjonowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności. Starosta określa organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszary obu jednostek samorządu terytorialnego.

Ważne zadania i kompetencje zarządzania kryzysowego, ale także istotna część administracji bezpieczeństwa jest usytuowana na poziomie powiatowym. Zadania starosty i administracji powiatowej, z uwagi na lokalne, ale ponadgminne usytuowanie powiatu, są nie do przecenienia w zakresie zarządzania kryzysowego. W działaniach tych starosta nie jest jednak osamotniony i wiele zadań wykonywać będą podmioty administracji rządowej, a także jednostki ochrony przeciwpożarowej, obrona cywilna oraz pododdziały i oddziały SZ RP. Szczególnie można wyeksponować zadania i kompetencje kierowników służb, inspekcji i straży, które są wykonywane przez segment rządowej administracji publicznej.

5.5. Struktura systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym (miejskim)

Gmina jest wspólnotą samorządową mieszkańców i podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, w myśl ustawy z dnia 8 marca 1990 roku³⁰, jest zadaniem własnym gminy. Ważnym także zadaniem własnym gminy, z punktu widzenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa mieszkańców, są

³⁰ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 14), ustawy z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym* (u.o s.g.) (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).

sprawy związane z: zaopatrzeniem w wodę i utrzymaniem wodociągów, kanalizacji, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, organizacją wysypisk i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, zaopatrzeniem w energię elektryczną, ciepłą i gaz. Kluczowe są również zadania związane z utrzymaniem gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, a także współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi sąsiadującymi państw.

Gmina, w ramach utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, może stanowić akty prawa miejscowego. Akty te (przepisy porządkowe) rada gminy może stanowić w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3). Takie przepisy porządkowe, w celu ich skutecznej egzekucji, powinny być przekazane komendantowi straży gminnej oraz komendantowi policji.

Szczególnie ważne miejsce w obszarze zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w gminie otrzymała straż gminna funkcjonująca pod nadzorem sprawowanym przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta)³¹. W szczególności do zadań straży gminnej w tym zakresie należy:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- kontrola ruchu drogowego;
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości świadków zdarzenia;
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- współdziałanie z organizacjami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;

³¹ Zob. art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (u.o str. gm.) (Dz. U. z 2009 r. Nr 97, poz. 803).

- doprowadzenie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

Realizując te zadania straż współpracuje z policją poprzez stałą wymianę informacji o zagrożeniach, koordynację rozmieszczenia służb policyjnych i straży (stosownie do zagrożeń), wspólne prowadzenie działań porządkowych, organizowanie wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń itp.

Jak wynika z zmieszczonego wykazu zadań straży gminnych, wiele realizowanych przedsięwzięć ma także kluczowe znaczenie w zarządzaniu kryzysowym. W szczególności, dotyczy to zadań związanych z ratowaniem życia i zdrowia obywateli, pomocą w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych, zabezpieczeniem miejsc katastrof, informowaniem społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń itp.

Również policja na obszarze gminy jest zobowiązana do przywrócenia porządku zgodnego ze stanem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszaniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 11 ust. 1 *ustawy o Policji*³²). Ze swojej działalności, komendanci policji, składają roczne sprawozdanie oraz informują o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wójtom (ale także wojewodom, starostom), a także radom powiatu i radom gmin.

W przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, zgodnie z art. 14 ust 3 *ustawy o Państwowej Straży Pożarnej*³³, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej (PSP)

³² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku *o Policji* (u. o Pol.), (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277).

³³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 *o Państwowej Straży Pożarnej* (u. o PSP), (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68).

polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości PSP, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia.

Organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Do zadań tego organu w sprawach zarządzania kryzysowego należy (art. 19 ust 2 u. o z. k.):

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego;
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Zadania te realizuje organ właściwy przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

W skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego wchodzi grupy robocze o charakterze stałym i czasowym. Grupami o charakterze stałym są:

- grupa planowania cywilnego;
- grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Grupami roboczymi gminnego zespołu zarządzania kryzysowego o charakterze czasowym są:

- grupa operacji i organizacji działań;

- grupa zabezpieczenia logistycznego;
- grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Szefa gminnego zespołu zarządzania kryzysowego 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 tworzy się spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu gminnego mogą także wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego, przedstawiciele organów administracji publicznej lub społecznych organizacji ratowniczych).

Pracami gminnego zespołu zarządzania kryzysowego kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zespół ten wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Poza tym wójt, burmistrz, prezydent miasta mogą tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego, w skład których wchodzi grupa planowania cywilnego oraz grupa monitorowania. Siedziba tego centrum powinna być odpowiednio oznakowana, a jego lokalizacja podana do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający poinformowanie wszystkich mieszkańców gminy. Gminne centrum zarządzania kryzysowego zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań (art. 20 u. o z. k.):

- całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;

- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Jeżeli skala zagrożeń wymaga użycia pododdziałów i oddziałów SZ RP, to na obszarze gminy, zgodnie z art. 25 u. o z.k., koordynację działań zapewnia wójt. Stosowne zadania dla tych pododdziałów i oddziałów wójt przekazuje wyłącznie ich dowódcom (art. 26 u. o z. k.).

W podsumowaniu należy stwierdzić, że na szczeblach terenowych administracji publicznej, sytuacja w zakresie kierowania działaniami w warunkach sytuacji kryzysowej o charakterze niemilitarnym jest dość jednoznacznie określona. Na wszystkich szczeblach terenowych, poszczególne organa administracji (wojewodowie, starostowie, prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie), posiadają kompetencje do jednoosobowego koordynowania działań podległej administracji zespolonej i niezespolonej, w zakresie realizacji podstawowych zadań we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Taka klarowna sytuacja na szczeblach terenowych, niewątpliwie ułatwia realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w warunkach zagrożeń niemilitarnych.

Rozdział 6

PLANOWANIE I DZIAŁANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

6.1. Planowanie w systemie zarządzania kryzysowego

W procesie skutecznego podejmowania działań realizowanych w ramach zarządzania kryzysowego uczestniczy bardzo wiele podmiotów, zgodnie z podziałem zadań i ich kompetencjami. Niektóre z nich są w ten proces są zaangażowane na stałe, a inne są wykorzystywane doraźnie – na wezwanie. Tymi podmiotami należy odpowiednio dowodzić, zapewniając skuteczną współpracę i koordynację działań z uwzględnieniem czasu wejścia do akcji. Istotne jest zarówno poprawne planowanie działań, niezakłócony przepływ informacji, jak i podział zadań, kompetencji, zasad współdziałania osób funkcyjnych, służb, instytucji, organizacji i całego społeczeństwa. Z przedstawionych założeń wynika logika planów zarządzania kryzysowego, które powinny być teoretycznym opisem (wzorcem) skutecznego działania systemu zarządzania kryzysowego w okolicznościach powstania określonych zagrożeń i ich niekorzystnego rozwoju.

W wyniku właściwie przeprowadzonego procesu planowania powinny powstać plany warunkujące skuteczną realizację zadań we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, jednak ze szczególnym zaakcentowaniem fazy reagowania, gdzie powinny być tak skonstruowane, by w krótkim czasie można było podejmować trafne decyzje i angażować do działań wiele różnych służb ratowniczych i administracji.

Poprawnie sporządzone i aktualne plany stanowią podstawę współdziałania różnych podmiotów biorących udział w zarządzaniu kryzysowym, poprzez ujednolicenie i transparentność zasad tego współdziałania oraz wzajemną znajomość posiadanych sił i środków i ich możliwości w skutecznej realizacji zadań.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, doprecyzowane w planach obronnych oraz samo planowanie działań w warunkach zaistnienia niemilitarnych

sytuacji kryzysowych, realizuje administracja publiczna. Organy administracji publicznej powinny być zatem gotowe do nieustannego podejmowania wyzwań i działań wynikających z zarządzania kryzysowego. W tym celu przygotowywane są odpowiednie plany w ramach planowania cywilnego¹. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym (art. 3 u.o.z.k.) definiuje planowanie cywilne jako całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, planowanie w zakresie wspierania SZ RP w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania SZ RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Metodykę planowania cywilnego powinno się opierać na systemowym podejściu stosowanym przez FEMA² (*Federal Emergency Management Agency*³). Uzasadnia się to tym, że skutki różnych zdarzeń kryzysowych, niezależnie od ich przyczyny, są podobne. Dlatego wskazane jest opracowanie jednego planu dla wszystkich zagrożeń, w którym można przykładowo przyjąć podział na następujące zadania:

- transport osób i materiałów;
- ostrzeganie i alarmowanie ludności oraz informowanie mediów;
- ewakuacja, w tym zapewnienie zastępczych miejsc zakwaterowania dla ewakuowanych osób;

¹ Planowanie cywilne dla różnych zagrożeń jest określane jako: a) całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowywaniu planów, w tym planów zarządzania 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, b) planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują: 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. Przedstawione zadania powinny uwzględniać: 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; 4) zapewnienie ludziom warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny. (Zob. http://sloownik.ekologia.pl/117_Sloownik_terminow_prawnych/578_2_P_0_planowanie_cywilne.html. 5.01.2012).

² Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego odpowiada za zarządzanie kryzysowe w USA. Jej działania są ukierunkowane na raportowanie zagrożeń, planowanie i zarządzanie działaniami związanymi z zapobieganiem katastrofom i klęskom żywiołowym oraz łagodzeniem ich skutków. FEMA połączyła pod jednym kierownictwem rozproszone obowiązki innych organizacji w zakresie działań w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych. FEMA rozpoczęła wdrażanie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Kryzysowego (*Integrated Emergency Management System*) uwzględniającego wszystkie zagrożenia – od niewielkich wyizolowanych do krańcowych takich jak atak terrorystyczny czy wojna.

³ Zob. A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 127-128.

- opieka socjalna;
- pomoc i zapewnienie opieki medycznej i weterynaryjnej;
- zarządzanie zasobami (zapewnienie ciągłości dostaw tzw. linii życia);
- zapewnienie ciągłej łączności;
- szacowanie strat;
- wytyczanie objazdów i inne zadania.

W procesie planowania cywilnego niezwykle istotna jest znajomość funkcjonowania podmiotów i sektorów gospodarki zaopatrujących ludność w tzw. linie życia, czyli podstawowe produkty i środki niezbędne do życia i przeżycia (środki żywnościowe, środki czystości, woda, energia elektryczna, gaz, paliwa, zasoby lokalowe) oraz określenie sposobów ich funkcjonowania w warunkach zakłóceń lub zniszczeń spowodowanych sytuacjami kryzysowymi.

Zadania z zakresu planowania cywilnego określa ustawa o zarządzaniu kryzysowym, (art. 4 u.o z.k.). Obejmują one:

- przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
- przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
- przygotowywanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów.

Przedstawione zadania powinny być tak zdefiniowane oraz tak realizowane, ażeby zapewniały:

- funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych;
- funkcjonowanie i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej;
- ciągle monitorowanie zagrożeń;
- racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych;
- pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych.

Plany zarządzania kryzysowego sporządzane są na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Podlegają one systematycznej aktualizacji w cyklu nie dłuższym niż dwa lata. Cykl planowania⁴ realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidziane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego, w zakresie ich dotyczącym. Plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, przewidzianych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie (art. 5 ust. 3,4,5 u.o z.k.).

Plany zarządzania kryzysowego powinny zawierać następujące elementy (art. 5 ust. 2 u.o z.k.):

1) plan główny zawierający:

- charakterystykę zagrożeń⁵ oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz mapy ryzyka⁶ i mapy zagrożeń⁷;
- zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa⁸;
- zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych;

2) zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym:

- zadania w zakresie monitorowania zagrożeń;
- tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej;
- procedury reagowania kryzysowego określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych;
- współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji zadań zarządzania kryzysowego;

3) załączniki funkcjonalne planu głównego określające:

- procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej;
- organizację łączności;

⁴ Cykl planowania to okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie (art. 3 u.o z.k.).

⁵ Sposób opracowania oceny zagrożeń na obszarze powiatu przedstawiono w załączniku nr 5.

⁶ Przez mapę ryzyka należy rozumieć mapę lub opis przedstawiający potencjalnie negatywne skutki oddziaływania zagrożeń na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę (art. 3 u.o z.k.).

⁷ Przez mapę zagrożeń należy rozumieć mapę przedstawiającą obszar geograficzny objęty zasięgiem zagrożenia z uwzględnieniem różnych scenariuszy zdarzeń (art. 3 u.o z.k.).

⁸ Siatka bezpieczeństwa to zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących (art. 3 u.o z.k.).

- organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania;
- zasady alarmowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń;
- organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych;
- organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej;
- organizację i ochronę przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru;
- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego;
- zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód;
- procedury uruchamiania rezerw państwowych;
- wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego;
- priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Jak słusznie zauważają J. Ziarko i J. Walas-Trębacz⁹ efektem planowania cywilnego jest gotowość cywilna¹⁰ oznaczająca 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. 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:

- skutecznego administrowania w sytuacjach wykraczających poza granice akceptowanego bezpieczeństwa;
- wdrażania i utrzymywania zdolności reagowania;
- zagwarantowania realizacji procesów społecznych i gospodarczych w sytuacji zagrożenia na akceptowanym poziomie;

⁹ Zob. J. Ziarko i J. Walas-Trębacz, op. cit., s. 133.

¹⁰ Gotowość cywilna jest pojęciem używanym w strukturach NATO (*Civil Preparedness*), którego używa się w dokumentach dla określenia stanu zdolności sektora cywilnego (niemilitarnego) do sprostania wymogom zagrożeń czasu pokoju i wojny.

- zabezpieczenia racjonalnej i terminowej pomocy ofiarom klęsk i katastrof;
- zapewnienia wsparcia sektora cywilnego dla wysiłków militarnych i obrony cywilnej podczas działań zbrojnych;
- racjonalnego wykorzystania zasobów ludzkich, finansowych i materiałowych.

Działania powinny mieć charakter zorganizowany w układzie funkcjonalnym i terytorialnym na wszystkich szczeblach władzy, stosownie do zaistniałej sytuacji. Gotowość cywilna jest budowana wyłącznie dla sprostania sytuacjom wykraczającym ponad akceptowany poziom bezpieczeństwa¹¹.

Dla potrzeb planistycznych i organizacyjnych przyjmuje się tzw. siatkę bezpieczeństwa, której istota sprowadza się do przypisania poszczególnym instytucjom obowiązku podjęcia określonych działań w przypadku zaistnienia konkretnej sytuacji, z podziałem na instytucje pełniące rolę wiodącą oraz te, które wspomagają te przedsięwzięcia na zasadach współdziałania. Siatkę bezpieczeństwa sporządza się w ujęciu zagrożeń (podmiot – zagrożenie) oraz w ujęciu zadaniowym (podmiot – zadanie). Przykładową siatkę bezpieczeństwa w ujęciu zagrożeń przedstawia tabela 6.1.

Tabela 6.1. Siatka bezpieczeństwa w ujęciu zagrożeń

KRYZYS/ RE-SORT	MSW	MAIC	MON	MINISTER ZDROWIA	...	MINISTER ŚRODOWISKA
Silne wiatry						
Gwałtowne opady atmosferyczne						
Powodzie						
Lawiny						
Osuwiska						
⋮						
Pożary						
Epidemie						

Resort wiodący	Resort współdziałający	Resort współdziałający wg potrzeb

Źródło: opracowanie własne.

¹¹ <http://wzk.poznan.uw.gov.pl> (10.10.2011).

Na szczeblu wojewódzkim i powiatowym wprowadzono siatkę zadaniową (tabelę koordynacyjną), w której przydziela się zadania w poszczególnych grupach zarządzania kryzysowego. Najczęściej wymienia się zadania (funkcje): koordynacja i nadzór, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie, ratownictwo, ewakuacja, bezpieczeństwo i porządek publiczny, pomoc humanitarna i społeczna, zabezpieczenie medyczne, ochrona środowiska, zabezpieczenie logistyczne, odbudowa oraz polityka informacyjna. Zadania te przypisuje się określonym liderom administracji, pracownikom urzędów wojewódzkich lub kierownikom wybranych jednostek organizacyjnych. Zastosowanie takiej tabeli koordynacji ułatwia procedurę podejmowania właściwych działań w przypadku wystąpienia określonych zagrożeń, bez względu na ich rozmiar, powagę i obszar wystąpienia¹². Przykładową ideę siatki zadaniowej dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego przedstawia tabela 6.2.

Tabela 6.2. Siatka bezpieczeństwa w ujęciu zadaniowym

NAZWA GRUPY	KOORDYNACJA I WSPARCIE DZIAŁAŃ RATOWNICZYCH	POMOC HUMANITARNA	BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY	MONITOROWANIE ZAGROŻEŃ	...	ODBUDOWA
Grupa bezpieczeństwa i porządku publicznego						
Grupa zabezpieczenia logistycznego						
Grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej						
Grupa planowania cywilnego						
⋮						
Grupa monitorowania prognoz i analiz						

Grupa wiodąca	Grupa pomocnicza	Grupa współdziałająca

Źródło: opracowanie własne.

¹² Zob. J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 52 – 53.

Siatki bezpieczeństwa wykonuje się także w powiatach z przypisaniem odpowiedzialności poszczególnym jednostkom organizacyjnym, a nawet osobom, za realizację zadań w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Zgodnie z art. 5a u. o z. k, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego dla potrzeb Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Rada Ministrów określa swoim rozporządzeniem sposób, tryb i terminy opracowania tego raportu, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narodowego, a następnie przyjmuje go w formie uchwały. Koordynację przygotowania tego raportu zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zawiera następujące elementy:

- najważniejsze zagrożenia, zamieszczone na opracowanej mapie ryzyka;
- cele strategiczne;
- priorytety w reagowaniu na określone zagrożenia;
- siły i środki niezbędne do osiągnięcia celów strategicznych;
- zadania w zakresie poprawy bezpieczeństwa z uwzględnieniem regionalnych i lokalnych inicjatyw;
- wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych.

Wnioski opracowane w Raporcie o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego stanowią podstawę do opracowania kierunków działań zawartych w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego oraz są uwzględniane odpowiednio w planach zarządzania kryzysowego na niższych szczeblach organizacyjnych.

Ważnym dokumentem przyjmowanym w drodze uchwały przez Radę Ministrów jest Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej w zakresie (art. 5b ust. 1 u.o z.k.):

- zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną;

- reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, we współpracy z odpowiednimi ministrami – na podstawie szczegółowych kryteriów – sporządza jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy. Na tej podstawie opracowuje wyciągi z wykazu infrastruktury krytycznej i przekazuje odpowiednio ministrom i kierownikom urzędów centralnych odpowiedzialnym za dany system oraz wojewodom, na których terenie znajduje się infrastruktura krytyczna. W wyciągu tym (art. 5b ust. 7 u.o z.k.) Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa informuje o ujęciu w wykazie infrastruktury krytycznej obiektów, instalacji lub urządzeń – ich właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych¹³. Wojewodowie z kolei, jeżeli istnieje taka potrzeba wynikająca z wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, są upoważnieni do przekazywania niezbędnej informacji o infrastrukturze krytycznej na terenie województwa właściwemu organowi administracji publicznej działającemu na tym terenie, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej opracowuje dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współdziałaniu z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy, wchodzące w skład infrastruktury krytycznej oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Program ten określa (art. 5a ust. 2 u.o z.k.):

- narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej;

¹³ Posiadacz samoistny to osoba, która rzeczą faktycznie włada jak właściciel. Stan faktyczny (posiadanie) często idzie w parze z tytułem prawnym do rzeczy (własność), jednak można być posiadaczem samoistnym, nie będąc równocześnie właścicielem rzeczy. Ważna jest sama wola władania rzeczą we własnym imieniu, a nie tytuł prawny do niej. Posiadacz zależny to osoba, która faktycznie włada cudzą rzeczą jako użytkownik, najemca, dzierżawca, zastawnik itp. i jest podporządkowana właścicielowi lub posiadaczowi samoistnemu na podstawie stosunku prawnego uprawniającego go do władania rzeczą. Posiadacz zależny włada rzeczą zarówno we własnym imieniu i interesie (na podstawie np. umowy dzierżawy, najmu, itd.), ale także w interesie właściciela lub posiadacza samoistnego.

- szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej obejmuje się infrastrukturę z podziałem na systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i telekomunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej oraz produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych. Program ten podlega aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Zgodnie z art. 5b ust. 9 u. o z.k., Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia określa sposób realizacji określonych w ustawie obowiązków i współpracy w zakresie Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej przez organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej oraz innymi organami i służbami publicznymi, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej.

Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej mają obowiązek ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywania własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia. Powyższe wynika z zadań zdefiniowanych w art. 6 u. o z.k. w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, które obejmują:

- gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej;
- opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej;
- odtwarzanie infrastruktury krytycznej;

- współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony.

Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej mają obowiązek wyznaczyć osobę odpowiedzialną za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji o ujęciu ich obiektów w omawianym wykazie.

Rada Ministrów określa sposób tworzenia, aktualizację oraz strukturę planów ochrony infrastruktury krytycznej, uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej

W warunkach ograniczonego czasu i złożoności w przebiegu sytuacji kryzysowej, kluczowego znaczenia nabiera sprawne dowodzenie działaniami ratowniczymi, ale także najwyższe kompetencje wyspecjalizowanych służb. W zarządzaniu kryzysowym często należy podejmować odpowiednie działania w stosunku do zagrożeń jeszcze przed ich urzeczywistnieniem. Najlepszym zarządzaniem kryzysowym byłoby takie, w wyniku którego podjęte działania uniemożliwiłyby powstanie sytuacji kryzysowej. Stąd tak duży nacisk w zarządzaniu oraz w ustawie (u. o z.k.) na problemy planowania i przygotowania na wypadek wystąpienia określonych zagrożeń.

Złożoność zarządzania kryzysowego determinuje potrzebę zdefiniowania zasad, których przestrzeganie prowadziło do skutecznego osiągnięcia celów zarządzania kryzysowego. Takie zasady sprecyzowali J. Grycz i W. Kitler¹⁴:

- prymat jednoosobowego kierownictwa polegający na powierzeniu kompetencji decyzyjnych jednoosobowym organom, które sprawują władzę ogólną w danym zakresie kompetencji (wójt, burmistrz, starosta, prezydent miasta, wojewoda, premier);
- odpowiedzialność organów władzy publicznej, będąca regułą określającą odpowiedzialność za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych przez funkcjonujące w państwie organy administracji rządowej i samorządowej. Wiąże się ona ze stałą, historycznie uwarunkowaną, podstawową rolą administracji, która sprowadza się do usuwania zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa w powierzonym jej zakresie;

¹⁴ Zob. J. Grycz, W. Kitler, op. cit., s. 203.

- prymat układu terytorialnego, który określa, że podstawę działania organów władzy stanowi podział terytorialny państwa;
- powszechność, zobowiązująca wszystkie podmioty prawa państwowego do uczestnictwa w działaniach antykryzysowych, każdy stosownie do jego statusu prawnego i organizacyjnego;
- funkcjonalność podejścia, polegająca na określeniu względnie stałych, zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na ich rodzaj i charakter, ukierunkowanych na realizację celów bezpieczeństwa narodowego;
- zespolenie, w myśl którego organom administracji ogólnej (wójt, starosta, wojewoda) nadaje się władztwo – według zasad określonych ustawami – nad wszelkimi pozostałymi formami administracji zarówno zespolonej, jak i niezespolonej;
- ciągłość funkcjonowania państwa, która określa, że bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa niezmiennie pozostają formy organizacyjne władzy państwowej, a poszczególne organy realizują swoje funkcje zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny.

W przypadku wystąpienia określonych zagrożeń, a szczególnie terrorystycznych, podejmowane działania powinny następować możliwie natychmiast po uzyskaniu sygnałów zbliżającego się zagrożenia. Czas wejścia poszczególnych służb do działań będzie decydująco wpływać na poziom poniesionych szkód i strat. Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie¹⁵ w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, w którym między innymi określił stopnie alarmowe, warunki ich wprowadzania oraz zadania wykonywane w ramach poszczególnych stopni alarmowych. Załącznik nr 5 do tego zarządzenia określa sytuacje, w których wprowadza się poszczególne stopnie alarmowe.

Pierwszy stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, których rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia.

Drugi stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁵ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego. (Jest to wymóg u. o z. k. wynikający z art. 7, ust. 4).

Trzeci stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o osobach lub organizacjach przygotowujących działania terrorystyczne godzące w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub wystąpienia aktów terroru godzących w bezpieczeństwo innych państw albo w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia innego zdarzenia godzącego w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw.

Czwarty stopień alarmowy – w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw.

Wyższy stopień alarmowy może być wprowadzany z pominięciem niższych stopni.

6.2. Policja w systemie zarządzania kryzysowego

Policja jest formacją powołaną do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obowiązująca ustawa o Policji¹⁶ do podstawowych jej obowiązków zalicza¹⁷:

- ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;

¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (u. o Pol.), (Dz. U. nr 30 z 1990 r., poz. 179, ze zmianami).

¹⁷ Zob. art. 1 u. o Pol.

- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z administracją publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Centralnym organem administracji rządowej, w sprawach bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy właściwemu ministrowi do spraw wewnętrznych. Struktura Policji odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa.

W ramach realizacji ustawowych zadań, Policja rozpoznaje, zapobiega i wykrywa przestępstwa i wykroczenia wykonując czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe. W razie niepodporządkowania się wydawanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jego funkcjonariuszy, policjanci mogą stosować niezbędne środki przymusu bezpośredniego, a w przypadkach określonych w art. 17 u. o Pol., także użycia broni palnej.

Policja może także używać uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, w przypadku sprowadzenie¹⁸:

- niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli;
- bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach;
- bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa;
- zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogących skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego.

Jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów policji okaże się niewystarczające, do pomocy tym oddziałom mogą być użyte oddziały i pododdziały SZ RP na podstawie postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

¹⁸ Art. 18 u. o Pol.

Pomoc taka może być również udzielona w formie prowadzonego samodzielnie przez oddziały i pododdziały SZ RP przeciwdziałania zagrożeniu bądź dokonaniu wymienionych wyżej przestępstw, w przypadku gdy oddziały i pododdziały Policji nie dysponują możliwościami skutecznego przeciwdziałania tym zagrożeniom. W przypadku niecierpiącym zwłoki, decyzję o udzieleniu takiej pomocy podejmuje Minister Obrony Narodowej (na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych), zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Prezydent RP wydaje postanowienie zatwierdzające lub uchylające decyzję pomocy.

Prezes Rady Ministrów może zdecydować o użyciu Żandarmerii Wojskowej, a Minister Spraw Wewnętrznych może zarządzić użycie funkcjonariuszy Straży Granicznej do udzielenia pomocy Policji. Wszystkim żołnierzom i funkcjonariuszom Straży Granicznej skierowanym do udzielenia pomocy Policji przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań, uprawnienia policjantów.

Policja jako formacja, której podstawową misją jest ochrona bezpieczeństwa ludności oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z najważniejszych podmiotów ochrony ludności i mienia oraz środowiska w przypadku zdarzeń generujących sytuacje kryzysowe. Zakres wykonywanych zadań można rozpiąć na cztery klasyczne fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Główne zadania realizowane przez Policję w poszczególnych fazach przedstawia tabela 6.3.

W realizacji zadań wynikających z zarządzania kryzysowego obowiązują cztery zasady¹⁹:

1. Na zdarzenie reaguje zawsze jednostka na najniższym kompetentnym poziomie.
2. Wytyczanie kierunków działań i koordynacja ma charakter scentralizowany, natomiast reagowanie na zagrożenia jest zdecentralizowane.
3. W działaniach obowiązuje jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność.
4. Podstawą działań jednostek Policji są przygotowane wcześniej plany reagowania.

¹⁹ Zob. T. Wojtaszek, *Planowanie i organizacja działań Policji w warunkach sytuacji kryzysowych*, [w:] T. Kurkowska – Krótki, *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Materiały z konferencji, Legionowo 15-16 maja 2003, Warszawa 2003, s. 122.

Tabela 6.3. Zadania realizowane przez policję w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego

LP.	FAZA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	GŁÓWNE ZADANIA
1.	Zapobieganie	- bieżąca analiza sytuacji mogących spowodować zagrożenie; - włączanie się w proces opracowania przez właściwe organy aktów prawnych ograniczających możliwości zaistnienia zagrożeń; - egzekwowanie przestrzegania przepisów wydanych przez organa administracji publicznej.
2.	Przygotowanie	- opracowanie planów działania w sytuacji zagrożenia katastrofą naturalną i awarią techniczną przy wykorzystaniu informacji innych służb ratowniczych na temat zagrożeń występujących w rejonie właściwości terytorialnej danej jednostki organizacyjnej Policji; - organizacja stanowiska dowodzenia i systemów łączności w taki sposób, aby umożliwiły one wykonywanie zadań w warunkach zagrożenia w pełnym współdziałaniu z właściwymi służbami i organami administracji; - gromadzenie danych o zasobach sił i środków niezbędnych do skutecznego wykonywania zadań; - organizacja szkoleń własnych i udział w przedsięwzięciach szkoleniowych organizowanych przez inne służby i organy administracji; - wyposażenie policjantów w środki i sprzęt potrzebny w działaniach ratowniczych; - przygotowanie systemów alarmowania stanów osobowych jednostki.
3.	Reagowanie	- przyjęcie informacji o zdarzeniu przez służbę dyżurną jednostki Policji; - wstępna weryfikacja informacji i powiadomienie właściwych służb; - skierowanie do rejonów zagrożeń patroli w celu dokładnego rozpoznania zagrożenia i podjęcia wstępnych działań; - postawienie w stan gotowości i skierowanie do działań odpowiednich sił i środków; - alarmowanie, ostrzeganie i zapewnienie sprawnego obiegu informacji; - utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz organizacja ruchu drogowego; - ochrona mienia i ewakuacja; - bezpośrednie czynności ratownicze.
4.	Odbudowa	- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie, w którym prowadzono akcję ratowniczą; - właściwa organizacja ruchu osób i pojazdów; - wykonywanie czynności dochodzeniowo-śledczych związanych z zaistnieniem zdarzenia; - analiza przeprowadzonych działań i wprowadzenie korekt do planu postępowania w sytuacjach podobnych zagrożeń.

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Fehler, *Użycie sił policyjnych w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007, s. 201 – 204.

Struktury zarządzania kryzysowego Policji są zlokalizowane na trzech poziomach: centralnym, wojewódzkim i powiatowym. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego poszczególnych szczebli organizacyjnych przedstawia tabela 6.4.

Tabela 6.4. Główne zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizowane przez policję na trzech szczeblach organizacyjnych

LP.	SZCZEBEL ORGANIZACYJNY	GŁÓWNE ZADANIA
1.	Centralny	• opracowanie procedur i planów działania w sytuacjach kryzysowych; • przygotowanie zasobów do reagowania w sytuacjach kryzysowych; • zarządzanie operacjami policyjnymi o charakterze ponadwojewódzkim w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; • zbieranie i analizowanie informacji dotyczących stanu porządku publicznego na obszarze całego kraju; • wdrażanie narodowych procedur Systemu reagowania kryzysowego NATO; • przygotowanie procedur działania w ramach wypełniania obowiązków państwa gospodarza HNS; • monitorowanie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz koordynowanie działań Policji o zasięgu ogólnopństwowym; • kierowanie w trybie alarmowym sił i środków Policji do działań; • realizacja procedur alarmowania dla jednostek i komórek organizacyjnych Policji; • zapewnienie ciągłości funkcjonowania Głównego Stanowiska Kierowania KG Policji oraz Centrum Operacyjnego KG Policji.
2.	Wojewódzki	• zarządzanie działaniami KWP i jednostek jej podległych w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz w stanach nadzwyczajnych; • zapewnienie komendantowi wojewódzkiemu Policji możliwości skutecznego reagowania w razie zaistnienia poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego; • gromadzenie i analizowanie informacji o bieżących zdarzeniach na terenie województwa w celu podejmowania skutecznych przedsięwzięć służących ich zapobieganiu i eliminowaniu; • zarządzanie kryzysowe. Zadania Zespołu Zarządzania Kryzysowego: • organizowanie i planistyczne przygotowanie sił i środków KWP do działań w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz zagrożeń o charakterze terrorystycznym; • doskonalenie zawodowe kadry kierowniczej w zakresie zarządzania kryzysowego; • współpraca w zakresie realizowanych zadań z podmiotami zarządzania kryzysowego na szczeblu województwa; • realizacja zadań Policji wynikających z funkcji wsparcia udzielanego przez państwo gospodarza (HNS).

		Zadania zespołu służb dyżurnych: • koordynacja podejmowanych przez jednostki Policji działań o zasięgu ogólnowojejewódzkim i rozwijanie działań Policji w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń do czasu powołania specjalnych struktur dowódczo-sztabowych na szczeblu KWP; • kierowanie w trybie alarmowym do działań pododdziałów zwartych i antyterrorystycznych; • realizowanie procedur alarmowania stanów osobowych jednostek Policji w województwie; • utrzymywanie stałego kontaktu ze służbami dyżurnymi jednostek podległych MSW oraz innymi pozaresortowymi służbami szczebla wojewódzkiego. Zadania zespołu operacji policyjnych: • analizowanie i stały monitoring zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa; • planowanie, organizowanie i koordynowanie zabezpieczenia imprez masowych i zgromadzeń; • zabezpieczenie prewencyjne miejsc pobytu osób objętych ochroną; • organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie funkcjonowania i szkolenia nieetatowych pododdziałów prewencji Policji oraz nieetatowych grup rozpoznania minersko-pirotechnicznego; • wykonywanie zadań z zakresu negocjacji policyjnych.
3.	Powiatowy	• podejmowanie interwencji, akcji lub operacji w miejscu wystąpienia zdarzenia (w zależności od jego skali); • podejmowanie czynności policyjnych usuwających zagrożenie; • używanie sił policyjnych w przypadku zagrożeń terrorystycznych, klęsk żywiołowych itp. zdarzeń; • współpraca z innymi podmiotami realizującymi zadania w sytuacjach kryzysowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Fehler, *Użycie sił policyjnych w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007, s. 208 – 213.

Wszystkie struktury Policji powinny być przygotowane do natychmiastowego podejmowania działań w przypadku zagrożeń bezpieczeństwa ludzi, ich mienia i środowiska oraz innych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Jak podaje A. Ostat²⁰, po wykonaniu przedsięwzięć organizacyjno-funkcjonalnych oraz logistycznych i szkoleniowych, system zarządzania kryzysowego w policji powinien dążyć do uzyskania następującego stanu:

²⁰ Zob. A. Ostat, *Zadania realizowane przez jednostki Policji po wprowadzeniu gotowości czasu kryzysu*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007, s. 193 – 195.

1. Kierownicy wszystkich jednostek organizacyjnych policji są merytorycznie przygotowani do kierowania podległymi jednostkami w warunkach sytuacji kryzysowych.
2. We wszystkich jednostkach organizacyjnych policji występują etatowe komórki ds. zarządzania kryzysowego. Policjanci w nich zatrudnieni są przeszkoleni na kursach specjalistycznych.
3. W szkolnictwie policyjnym będzie realizowany stały program szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego, odpowiednio dla każdego poziomu kształcenia i doskonalenia zawodowego policjanta.
4. Powstaje hierarchiczny system przekazu informacji o zagrożeniach oraz analizy zagrożeń wykonywanych przez profesjonalne zespoły analityków.
5. We wszystkich jednostkach policji zostały przygotowane i będą stale weryfikowane procedury postępowania w warunkach sytuacji kryzysowych. Zasadą będzie, że obowiązuje jeden uniwersalny plan zarządzania kryzysowego zawierający moduły funkcjonalne odnoszące się do różnych zagrożeń.
6. W zakresie łączności i logistyki Policji:
 - rozbudowane będą policyjne systemy łączności odporne na zagrożenia, zintegrowane z systemami łączności służb pozamilitarnych uczestniczących we wspólnych działaniach;
 - jednostki terenowe Policji zostaną wyposażone w sprzęt umożliwiający skuteczną reakcję i działanie, a funkcjonariusze w indywidualne środki ochrony życia i zdrowia do działania w warunkach zagrożeń biologicznych i chemicznych;
 - przygotowany będzie system wsparcia działań policyjnych obejmujący m.in. budowę baz danych o zasobach materiałowo-technicznych Policji oraz sposobach i zasadach dysponowania nimi; jako ważne dopełnienie tego systemu zostanie stworzona prawna możliwość korzystania przez jednostki Policji z zasobów innych instytucji i służb, w tym zasobów pozyskiwanych z gospodarki narodowej w ramach świadczeń rzeczowych na potrzeby bezpieczeństwa.

6.3. Państwowa Straż Pożarna w systemie zarządzania kryzysowego

Kluczową rolę w sytuacjach kryzysowych odgrywa Państwowa Straż Pożarna (PSP), która w myśl ustawy²¹ jest formacją umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Sprecyzowane w ustawie zadania PSP daleko wykraczają poza problematykę wynikającą z nazwy tej formacji - ochrony przeciwpożarowej i obejmują:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
- organizowanie i prowadzenie innych akcji ratowniczych²² w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze;
- kształcenie kadr dla potrzeb PSP i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności;
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych;
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności;
- współpraca ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Państwowa Straż Pożarna jest kierowana przez Komendanta Głównego Straży Pożarnej, powoływanego przez Prezesa Rady Ministrów i podlegającego ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendant Główny PSP kieruje pracą samej Komendy oraz kieruje Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym (KSRG), co wyraża się w szczególności:

²¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (u. o PSP), (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230). Ustawa ta określa między innymi strukturę organizacyjną oraz zadania poszczególnych organów PSP (art. 1, 3, 9, 10, 11, 12, 13). Jej zapisy zostały wykorzystane w tej części opracowania.

²² Przez akcję ratowniczą należy rozumieć działania ratownicze organizowane i kierowane przez PSP (u. o PSP, art. 7).

- dysponowaniem podmiotami KSRRG na obszarze kraju poprzez swoje stanowiska kierowania;
- ustalaniem zbiorczego planu sieci podmiotów KSRRG;
- ustalaniem planu rozmieszczenia na obszarze kraju sprzętu specjalistycznego w ramach KSRRG;
- dysponowaniem odwodami operacyjnymi i kierowaniem ich siłami;
- dowodzeniem działaniami ratowniczymi, których rozmiary lub zasięg przekraczają możliwości sił ratowniczych województwa;
- organizowaniem centralnego odwodu operacyjnego oraz przeprowadzaniem inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów KSRRG, których siły i środki tworzą centralny odwód operacyjny;
- analizowaniem działań ratowniczych prowadzonych przez podmioty KSRRG.

Obok tych zadań, Komendant Główny PSP ma także obowiązek analizowania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, organizowania kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w jednostkach organizacyjnych PSP, jak również organizowania krajowych oraz międzynarodowych ćwiczeń ratowniczych. Komendant Główny PSP inicjuje podejmowanie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, a także podejmuje działania w zakresie przygotowywania projektów aktów normatywnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa. Ustawa o PSP nakłada na Komendanta Głównego PSP także inne obowiązki, w tym:

- wspieranie inicjatyw społecznych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa;
- współdziałanie z Zarządem Głównym Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP;
- prowadzenie współpracy międzynarodowej, udział w przygotowywaniu i wykonywaniu umów międzynarodowych w zakresie określonym w ustawach i w tych umowach oraz kierowanie jednostek organizacyjnych PSP do akcji ratowniczych i humanitarnych poza granicę państwa;
- wprowadzanie podwyższonej gotowości operacyjnej w PSP w sytuacjach zwiększonego prawdopodobieństwa katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki mogą zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, oraz

w przypadku wystąpienia i utrzymywania się wzmożonego zagrożenia pożarowego.

Na szczeblu wojewódzkim, istotne zadania z obszaru zarządzania kryzysowego realizuje komendant wojewódzki PSP, będący kierownikiem straży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Do głównych zadań komendanta wojewódzkiego PSP należy:

- kierowanie komendą wojewódzką PSP;
- opracowanie planów ratowniczych oraz organizowanie KSRG, w tym odwołów operacyjnych na obszarze województwa;
- dysponowanie oraz kierowanie siłami i środkami KSRG na obszarze województwa poprzez swoje stanowisko kierowania, a w szczególności dowodzenie działaniami ratowniczymi, których rozmiary lub zasięg przekraczają możliwości sił ratowniczych powiatu;
- kierowanie jednostek organizacyjnych PSP z obszaru województwa do akcji ratowniczych i humanitarnych poza granicę państwa, na podstawie wiążących RP umów i porozumień międzynarodowych;
- prowadzenie inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów KSRG oraz analizowanie ich działań ratowniczych na obszarze województwa;
- wprowadzanie podwyższonej gotowości operacyjnej w PSP na obszarze województwa i powiatów, w sytuacji zwiększonego prawdopodobieństwa katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki mogą zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, oraz w przypadku wystąpienia i utrzymywania się wzmożonego zagrożenia pożarowego;
- nadzór nad działalnością podległych jednostek PSP, organizowanie wojewódzkich ćwiczeń, opracowywanie programów szkolenia i doskonalenia zawodowego z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb województwa;
- analizowanie stanu bezpieczeństwa województwa w zakresie zadań realizowanych przez PSP, kontrolowanie uzgadniania projektów budowlanych w zakresie ochrony przeciwpożarowej, wspieranie inicjatyw społecznych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz uczestniczenie w przygotowywaniu projektu budżetu województwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Na szczeblu powiatu jednostkami PSP kieruje komendant powiatowy (miejski) PSP. Jest to niezwykle ważny poziom organizacyjny, ponieważ realizuje bezpośrednie działania ratownicze w przypadku zaistnienia określonego zdarzenia. Do głównych obowiązków komendanta powiatowego (miejskiego) PSP należy:

- kierowanie komendą powiatową (miejską) PSP, organizowanie jednostek ratowniczo-gaśniczych, organizowanie na terenie powiatu KSRG;
- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, opracowywanie planów ratowniczych, nadzorowanie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych;
- dysponowanie oraz kierowanie siłami i środkami KSRG na obszarze powiatu poprzez swoje stanowisko kierowania, wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa;
- kierowanie jednostek organizacyjnych PSP z obszaru powiatu do akcji ratowniczych i humanitarnych poza granicę państwa, na podstawie wiążących RP umów i porozumień międzynarodowych;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczej, współdziałanie z komendantem gminnym ochrony przeciwpożarowej oraz analizowanie działań ratowniczych prowadzonych na obszarze powiatu przez podmioty KSRG;
- organizacja szkolenia przeciwpożarowego oraz szkoleń członków ochotniczych straży pożarnych.

W sytuacji zwiększonego prawdopodobieństwa katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki mogą zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, oraz w przypadku wystąpienia i utrzymywania się wzmożonego zagrożenia przeciwpożarowego, komendant powiatowy (miejski) PSP wprowadza podwyższoną gotowość operacyjną w swojej komendzie PSP.

6.4. Obrona cywilna w systemie zarządzania kryzysowego

Nierozerwalnie z systemem zarządzania kryzysowego związana jest obrona cywilna, która jest funkcją państwa, realizowaną dla ochrony ludności, mienia oraz środowiska zarówno przed zagrożeniami przyrodniczymi, jak i cywilizacyjnymi. Z uwagi na przedmiot ochrony, obronę cywilną kwalifikuje się do przestrzeni bezpieczeństwa wewnętrznego. Zgodnie z *ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczy*

*czypospolitej Polskiej*²³, obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Ustawa określa obowiązki obywateli w zakresie obrony cywilnej oraz organy właściwe i ich kompetencje. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego istotny jest ustawowy obowiązek w ramach obrony cywilnej edukacji młodzieży szkolnej uczęszczającej do szkół ponadgimnazjalnych w przedmiocie edukacja dla bezpieczeństwa. Poza tym ustawa nakazuje także szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony, które może także polegać na doskonaleniu udziału ludności w zakresie zwalczania zagrożeń przyrodniczych oraz usuwania ich skutków.

Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego w warunkach zagrożeń niemilitarnych, ważną rolę odgrywa obrona cywilna w zakresie wypełniania zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi m.in. z przezwycięzania bezpośrednich następstw klęsk żywiołowych oraz zapewniania warunków koniecznych do przetrwania²⁴. Do zadań z tego zakresu można zaliczyć:

- ostrzeganie ludności o zagrożeniach;
- ewakuacja zagrożonej ludności;
- realizacja zadań ratowniczych;
- organizacja i realizacja pierwszej pomocy medycznej;
- walka z pożarami;
- wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;
- organizacja doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia;
- doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- doraźne przywracanie funkcjonowania niezbędnych służb użyteczności publicznej;
- grzebanie zmarłych;
- pomoc w ratowaniu niezbędnych dóbr dla przetrwania;

²³ Art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony *Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2011 r. nr 228 poz. 1368).

²⁴ Zob. Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 r. (Ratyfikowany przez Polskę 19 września 1991 r.).

- wszelkie prace organizacyjne i planistyczne niezbędne do wypełnienia wymienionych zadań.

Organizacja obrony cywilnej jest oparta na strukturze administracji publicznej. Tylko Szef Obrony Cywilnej Kraju jest centralnym organem administracji rządowej, którego powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego ministra do spraw wewnętrznych

Zakres obowiązków Szefa Obrony Cywilnej Kraju został określony w drodze Rozporządzenie Rady Ministrów²⁵. Do obowiązków tych zaliczono:

- inicjowanie, przygotowywanie, wydawanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej;
- uzgadnianie projektu planu obrony cywilnej państwa z Ministrem Obrony Narodowej oraz z innymi właściwymi ministrami;
- określanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców;
- opracowywanie założeń programowych oraz kierunków kształcenia i szkolenia pracowników, ratowników i ludności w zakresie obrony cywilnej²⁶;
- dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin;
- planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie obrony cywilnej;
- określanie założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia;
- inicjowanie działalności naukowo-badawczej dotyczącej obrony cywilnej, a także udział w pracach unifikacyjno-normalizacyjnych w tej dziedzinie;
- opracowywanie, na potrzeby ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Prezesa Rady Ministrów, informacji dotyczących obrony cywilnej;
- organizowanie i koordynowanie ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej;
- kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych;

²⁵ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obron cywilnych województw, powiatów i gmin (Dz. U. z dnia 1 lipca 2002 r., Nr 96, poz. 850).

²⁶ Program Doskonalenia Obrony Cywilnej został przedstawiony w podrozdziale 3.3.2.

- ustalanie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.

Terenowymi organami obrony cywilnej są: wojewoda, starosta, wójt, (prezydent, burmistrz) – jako szefowie obrony cywilnej na swoim terenie. Podmioty te wykonują zadania z zakresu obrony cywilnej jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Formacje obrony cywilnej są podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej. Zatem tworzone formacje obrony cywilnej są wyłącznie aparatem wykonawczym poszczególnych szefów obrony cywilnej, nie są wyposażone w kompetencje decyzyjne. Ich rolą jest faktyczne wykonywanie zadań obrony cywilnej pod dowództwem operacyjnym komendantów mianowanych przez organy administracji. Składają się one z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych oraz innych jednostek tych formacji. Formacje obrony cywilnej tworzą, w drodze rozporządzenia, ministrowie, a wojewodowie, starostowie, wójtowie (prezydenci, burmistrzowie) – w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenia oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną. Poza tym formacje obrony cywilnej mogą tworzyć także pracodawcy²⁷.

Rozporządzenie to²⁸ uregulowało także szczegółowy zakres działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz zasady i tryb kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej. Tak więc do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin na ich obszarze działania należy:

- opracowywanie i opiniowanie planów obrony cywilnej, opracowywanie i uzgadnianie planów działania, organizowanie i koordynowanie szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej, organizowanie szkolenia ludności w zakresie obrony cywilnej, dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej;

²⁷ Zob. T. Sobel, *Obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 198.

²⁸ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obron cywilnych województw, powiatów i gmin (Dz. U. z dnia 1 lipca 2002 r., Nr 96, poz. 850).

- przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach;
- tworzenie i przygotowywanie do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej;
- przygotowywanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze;
- planowanie i zapewnienie środków transportowych, warunków bytowych oraz pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej dla ewakuowanej ludności;
- planowanie i zapewnienie ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem;
- planowanie i zapewnienie ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem;
- wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy;
- zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych;
- zaopatrywanie organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, a także zapewnienie odpowiednich warunków przechowywania, konserwacji, eksploatacji, remontu i wymiany tego sprzętu, środków technicznych oraz umundurowania;
- integrowanie sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym sanitarno-epidemiologicznych i społecznych organizacji ratowniczych, do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska;
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej;

- inicjowanie działalności naukowo-badawczej i standaryzacyjnej dotyczącej obrony cywilnej;
- współpraca z terenowymi organami administracji wojskowej;
- opracowywanie informacji dotyczących realizowanych zadań;
- współpraca z pełnomocnikami wojewodów do spraw ratownictwa medycznego i z terenowymi organami administracji wojskowej w zakresie dotyczącym realizowanych zadań;
- ustalanie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej;
- przygotowanie i zapewnienie niezbędnych sił do doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych.

Jednym z podstawowych działań podejmowanych w celu ochrony życia i zdrowia zagrożonej ludności jest ewakuacja. W swojej istocie jest ona środkiem zbiorowej ochrony i może dotyczyć ludzi, zwierząt, mienia (w tym zabytków ruchomych) oraz ważnej dokumentacji. Potrzeba przeprowadzenia ewakuacji może zaistnieć w różnych fazach rozwoju niebezpiecznych zdarzeń. Najczęściej ewakuację przeprowadza się w przypadku bezpośredniego zagrożenia lub też kiedy destrukcyjne zdarzenie zaszło i już wystąpiły osoby poszkodowane. Zatem ewakuacja może być przeprowadzona prewencyjnie celem wcześniejszego wyjścia ze strefy zagrożenia lub też w przypadku gdy do zdarzenia już doszło i chcemy uniknąć większych strat. Ewakuacji podlegają wszyscy obywatele znajdujący się w rejonie zagrożenia. W zależności od rodzaju i skali zagrożenia wyróżnia się trzy stopnie ewakuacji z których I i II stopień jest wykorzystywany w warunkach sytuacji kryzysowych powstałych w wyniku zagrożeń niemilitarnych. Krótką charakterystykę poszczególnych stopni ewakuacji, sporządzoną na podstawie Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej²⁹, przedstawiono w tabeli 6.5.

²⁹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. Do wytycznych tych załączona jest także Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

Tabela 6.5. Charakterystyka stopni ewakuacji

LP.	STOPIEŃ EWAKUACJI	CHARAKTERYSTYKA	ZARZĄDZAJĄCY EWAKUACJĘ
a)	I stopień	Polega na niezwłocznym przemieszczeniu ludności, zwierząt, mienia z obszarów/miejsc, w których wystąpiło nagle, nieprzewidziane, bezpośrednie zagrożenie poza strefę zagrożenia. Przeprowadza się ją natychmiast po zaistnieniu zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia. Można ją realizować w oparciu o dokumentację przygotowaną dla ewakuacji II stopnia	Organizuje się ją na polecenie wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty, wojewody. Ewakuację I stopnia może także zarządzić osoba kierująca akcją ratunkową na terenie objętym tą akcją.
b)	II stopień	Polega na uprzednio przygotowanym planowym przemieszczeniu ludności, zwierząt, mienia z rejonów przyległych do zakładów, obiektów hydrotechnicznych, ze stref zalewowych oraz rejonów przyległych do innych obiektów stanowiących potencjalne zagrożenie dla ludności, zwierząt lub mienia w przypadku ich uszkodzenia lub awarii. Realizuje się ją w sytuacji wystąpienia symptomów takiego zagrożenia.	Organizuje się ją na polecenie wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty, wojewody.
c)	III stopień	Polega na uprzednio przygotowanym przemieszczeniu ludności, zwierząt, mienia, podczas podwyższonego stanu gotowości obronnej państwa. Prowadzona jest w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.	O przeprowadzeniu tej ewakuacji decyzję podejmują terenowe organy obrony cywilnej lub organy wojskowe (w strefie bezpośrednich działań wojennych), we współdziałaniu z właściwymi organami obrony cywilnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej z dnia 17 października 2008 r. *w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*.

W ramach wszystkich stopni ewakuacji należy uwzględnić samoewakuację, która polega na przemieszczeniu się ludności z rejonów, w których może wystąpić lub wystąpiło bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia poza strefę zagrożenia. Prowadzona jest przede wszystkim w oparciu o własne możliwości transportowe i zakwaterowania. Współcześnie, w związku z posiadaniem własnych samochodów przez coraz większą liczbę gospodarstw domowych, samoewakuacja może dominować i może wystąpić jeszcze przed podjęciem decyzji o ewakuacji. Ponieważ samoewakuacja charakteryzuje się słabą organizacją, kierowanie jej przebiegiem będzie polegać na podawaniu zalecanych kierunków (dróg) ewakuacji i rejonów (docelowych miejsc) dla ewakuowanych.

Dla zapewnienia sprawnego i skutecznego przebiegu ewakuacji i sprawnej jej koordynacji konieczne jest przygotowanie planu ewakuacji. Dla ewakuacji I stopnia

nie opracowuje się oddzielnego planu jej przeprowadzenia ze względu na nagłość zdarzenia. Niektóre przedsięwzięcia dotyczące ewakuacji I stopnia powinny być zawarte w planie ewakuacji II stopnia. W szczególności może to dotyczyć procedur alarmowania i ostrzegania, przygotowania środków transportowych, zabezpieczenia logistycznego i medycznego, miejsc czasowego pobytu itp. Plan ewakuacji jest elementem planu zarządzania kryzysowego i powinien zawierać zarówno koncepcję prowadzenia ewakuacji, w zależności od istniejących uwarunkowań, jak i określać zasoby niezbędne do realizacji tego zadania. Warunkiem skuteczności tego planu jest jego aktualność, która musi być sprawdzana poprzez regularną inwentaryzację zasobów i weryfikację przyjętych rozwiązań.

Szefowie obrony cywilnej województw, powiatów, gmin oraz instytucje, przedsiębiorcy, wszystkie inne jednostki organizacyjne i społeczne organizacje ratownicze opracowują wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej, które podlegają uzgodnieniu z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej (zob. także podrozdział 3.3).

Szef Obrony Cywilnej Kraju oraz szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, koordynując przygotowania i realizację przedsięwzięć obrony cywilnej, uwzględniają również działalność w zakresie obrony cywilnej przedsiębiorstw, dla których Minister Obrony Narodowej jest organem założycielskim, oraz jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych, w szczególności w zakresie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania, ewakuacji ludności oraz sił i środków wydzielanych do prowadzenia akcji ratunkowych³⁰.

Przedstawione rozwiązania w zakresie obrony cywilnej, oparte o ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP, sytuują obronę cywilną jako element obrony narodowej w odniesieniu głównie do bezpieczeństwa militarnego państwa. Współczesna obrona cywilna powinna być jednak bardziej ukierunkowana na rozwiązywanie problemów zarządzania kryzysowego w warunkach zagrożeń niemilitarnych. Niestety, formacje obrony cywilnej, ze względu na spadającą ich liczbę, likwidację zasadniczej służby wojskowej (w tym w obronie cywilnej) oraz braki w zakresie wyposażenia i wyszkolenia, nie są w stanie skutecznie przeciwdziałać współczesnym zagrożeniom. Działania podejmowane w tym zakresie w gminach, z uwagi na rozliczne ograniczenia, są obecnie śladowe, a częste lekceważenie za-

³⁰ Zob. § 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obron cywilnych województw, powiatów i gmin.

grożeń, stan finansów i braki odpowiednio przygotowanych kadr, nie rokują szybkiej poprawy.

Należy pamiętać, że przedsięwzięcia realizowane w ramach poprawy obrony cywilnej służą także doskonaleniu systemu zarządzania kryzysowego. Dotyczyć one mogą inwestycji lub budowy, przebudowy, remontu oraz wyposażania centrów zarządzania kryzysowego w sprzęt niezbędny do wykonywania zadań w ramach zarządzania kryzysowego. Przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe dotyczące kierowania obroną cywilną mogą także odnosić się do:

- zakupu i utrzymania zapasowych źródeł energii, ruchomych stanowisk dowodzenia obroną cywilną;
- budowy, modernizacji i utrzymania systemów alarmowych i powiadamiania, ośrodków wykrywania i analizy skażeń;
- budowy, modernizacji i utrzymania systemów teleinformatycznych, krajowych baz danych o dostępnych zasobach sił i środków możliwych do użycia w sytuacjach zagrożeń, systemu wymiany informacji o zagrożeniach oraz systemu łączności radiowej,
- wdrażania map cyfrowych terenu;
- organizacji narad i konferencji oraz badań naukowych w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Realizacja chociażby tak skrótowo wymienionych przedsięwzięć, z całą pewnością wpłynęłaby pozytywnie na funkcjonowanie obrony cywilnej w systemie zarządzania kryzysowego.

6.5. Użycie pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP

Zdarzenia kryzysowe, a szczególnie klęski żywiołowe, są równie groźne i destrukcyjne jak skutki działań wojennych. W sytuacjach zagrożeń należy jak najszybciej przystąpić do ratowania życia i zdrowia oraz udzielić pomocy ludziom potrzebującym. Szybkość tej pomocy zależy od przemyślanego wykorzystania służb specjalistycznych oraz innych sił, co będzie determinować wielkość poniesionych strat. SZ RP są dobrze zorganizowane, utrzymują nakazaną wysoką gotowość bojową już w czasie pokoju, są w stanie szybko i sprawnie wejść do akcji ratowniczej i skutecznie współdziałać z innymi uczestnikami w zakresie realizacji zadań wynikających z zaistniałych zagrożeń. Wyposażenie pododdziałów i oddziałów

SZ RP, wydzielonych do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, jest stosowne do istniejących zagrożeń w rejonie ich potencjalnego działania. Z tych względów cała obrona narodowa koncentruje się, w coraz większym stopniu, na zdolności prowadzenia działań ratowniczych z wyraźnym wykorzystaniem zdolności bojowej SZ RP.

Jak słusznie zauważa E. Nowak³¹, skuteczność działania pododdziałów i oddziałów wojskowych, wyrażająca się w zdolności do realizacji zadań we właściwym czasie, we właściwym miejscu, na rzecz właściwych odbiorców oraz we właściwej (pożądaney) skali, wynika z tego, że są one oparte na wysokiej dyscyplinie, posłuszeństwie, wytrzymałości, dobrym wyszkoleniu, powszechnej profesjonalizacji stanów osobowych, a poza tym charakteryzują się wysoką mobilnością umożliwiającą im prowadzenie akcji (operacji) w dowolnym rejonie kraju oraz poza jego granicami. Ważną cechą działań wojskowych, przemawiającą również na rzecz ich skuteczności, jest to, że procedury dowodzenia wojskami umożliwiają szybkie podejmowanie decyzji i wypracowywanie optymalnych (lub przynajmniej racjonalnych) zamiarów.

Podstawę prawną określającą udział pododdziałów i oddziałów SZ RP w zarządzaniu kryzysowym stanowi *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* (art. 25) oraz *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęsk żywiołowych lub ich usuwaniu*³². Udział jednostek SZ RP w warunkach klęski żywiołowej opisuje art. 18 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*³³. Również *ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*³⁴ w art. 3 ust. 2 wskazuje, że SZ RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

SZ RP zawsze uczestniczyły w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych, ponieważ działania te były wpisane w problematykę utrzymania bezpieczeństwa we-

³¹ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II, AON, Warszawa 2009, s. 118.

³² (Dz. U. Nr 41, poz. 347).

³³ Zob. pkt. 3.4.3.

³⁴ *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz. U. z 2011 r. nr 228 poz. 1368).

wewnętrznego. Jednakże nie były ustalone zasady współpracy pomiędzy resortami i nie planowano wspólnych działań. Nie były więc wydzielone pododdziały i oddziały SZ RP, które w sposób planowy, w sytuacjach kryzysowych, podejmowałyby działania wspólnie z istniejącymi już elementami systemu zarządzania kryzysowego. Doraźne zaś, wyznaczanie pododdziałów i oddziałów SZ RP i wprowadzanie ich do akcji ratowniczej, było zwykle spóźnione, mało efektywne i nie wносиło efektu synergicznego.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 25 określa, że jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazywać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały SZ RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Z powyższego wynika, że SZ RP wspierają działania podmiotów uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym (szczególnie w fazie reagowania) w przypadku, gdy inne siły i środki są niewystarczające. Dla pododdziałów i oddziałów SZ RP ustawa przewiduje uczestnictwo w realizacji zadań, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego i zgodnie z uzgodnionym z właściwymi organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej, wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego.

W warunkach zagrożeń niemilitarnych SZ RP mogą być użyte we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, zapobiegając powstawaniu sytuacji kryzysowych, przejmując nad nimi kontrolę, prowadząc skutecznie działania zapobiegawcze, reagując na zaistniałe zdarzenia oraz odtwarzając infrastrukturę do stanu pierwotnego.

Do zadań ratowniczych oraz prewencyjnych realizowanych przez wojsko zgodnie z u. o z. k. (art. 25) należy:

- współudział w monitorowaniu zagrożeń;
- wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
- wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;

- współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkowych;
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ RP;
- usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu SZ RP;
- likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- naprawa i odbudowa infrastruktury technicznej;
- współudział w zapewnieniu przejeźdźności szlaków komunikacyjnych;
- udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych.

Wyszczególnione zadania ustawowe wskazują na dużą rolę, jaką spełniają pododdziały i oddziały SZ RP we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Gros jednak zadań koncentruje się na szerokich i kluczowych problemach związanych z monitorowaniem, neutralizacją zagrożeń, ratowaniem życia i zdrowia, ochroną, zaopatrzeniem i udzielaniem pomocy, ewakuacją, likwidacją skutków, naprawą i odbudową. Ze specyfiki tych zadań wynika, że w pierwszej kolejności powinny być wykorzystywane profesjonalnie przygotowane pododdziały i oddziały wojsk inżynieryjnych. Wojska te mają na swoim wyposażeniu odpowiedni sprzęt inżynieryjny, który może być użyty do ratowania ludzi poszkodowanych, zwierząt oraz mienia. W działaniach ratowniczych wykorzystuje się także śmigłowce (transportowe, sanitarne, rozpoznawcze), które są na wyposażeniu wszystkich rodzajów sił zbrojnych.

Wykorzystanie wojska w zagrożeniach kryzysowych odbywa się przy zachowaniu trzech procedur³⁵:

- podstawowej – działania w takich sytuacjach polegają na tym, że przedstawiciele określonego szczebla administracji zarządzającej rejonem gdzie nastąpiło

³⁵ Zob. A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, op. cit., s. 242.

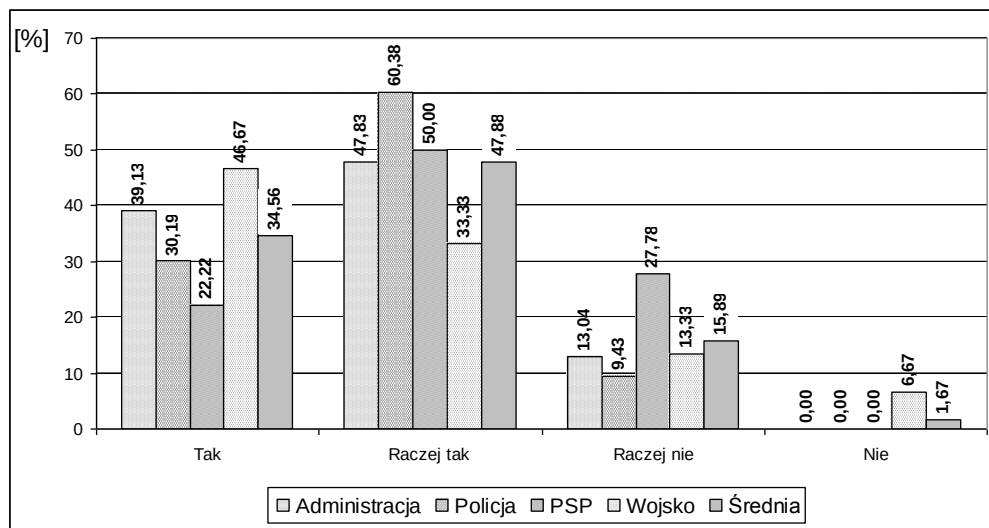
zagrożenie, powiadamiają swoje ogniwa nadrzędne, a te poprzez Wojewódzki Sztab Wojskowy powiadamiają właściwe dowództwo okręgu³⁶, które z kolei zarządza przystąpienie do akcji określonych jednostek wojskowych;

- alarmowej – działania polegają na tym, że dowódca jednostki wojskowej w przypadkach szczególnych lub na żądanie z terenu, samodzielnie podejmuje decyzję o przystąpieniu do akcji, a następnie składa meldunek o powyższym fakcie do dowódcy okręgu wojskowego (szefa IW SZ, przyp. F.M.);
- nakazowej – występuje wtedy, gdy włączenie się wyznaczonych jednostek wojskowych do akcji odbywa się na rozkaz dowódcy okręgu wojskowego (szefa IW SZ, przyp. FM), dowódcy rodzajów wojsk, szefa Sztabu Generalnego WP lub ministra obrony narodowej.

Ważnym elementem wykorzystania SZ RP w zarządzaniu kryzysowym, jest poprawne współdziałanie organów administracji publicznej z SZ RP w zakresie prewencji, zwalczania skutków oraz odbudowy, co z pewnością przyczynia się do zwiększenia skuteczności systemu zarządzania kryzysowego. W celu określenia stanu tej współpracy w regionie dolnośląskim jedno z pytań ankietowych skierowanych do ekspertów (załącznik nr 2, pytanie 13) opracowano w taki sposób, aby znaleźć odpowiedź na temat przygotowania jednostki organizacyjnej macierzystej dla każdego eksperta do współdziałania z pododdziałami i oddziałami SZ RP w zakresie prewencji, zwalczania skutków oraz odbudowy. W wyniku tego badania uzyskano optymistyczny obraz przygotowania i wykonawstwa zadań kryzysowych realizowanych w ramach współdziałania administracji, PSP, Policji z SZ RP. W sumie 82,43 % respondentów pozytywnie oceniło przygotowanie do współdziałania i zaledwie 17,56 % negatywnie, z czego 15,89 % wybrało odpowiedź raczej nie i 1,67 % nie (rys. 6.1).

³⁶ Siły Zbrojne RP podlegają ciągłej restrukturyzacji dostosowując się do współczesnych wyzwań i wymagań. Od 1 stycznia 2012 roku przestały funkcjonować dwa okręgi wojskowe – Pomorski OW i Śląski OW. Nowym następcą prawnym okręgów wojskowych został Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych (IW SZ) który jest jednostką organizacyjną bezpośrednio podporządkowaną Szefowi Sztabu Generalnego WP. Do zadań Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych należy: organizowanie i kierowanie systemem wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych, w tym zabezpieczeniem jednostek wojskowych użytych lub przebywających poza granicami państwa; kierowanie procesem planowania i realizacji zadań wynikających z pełnienia funkcji państwa-gospodarza (HNS) i państwa wysyłającego; zarządzanie obroną terytorialną, wydzielonymi siłami inżynierii wojskowej i obrony przed bronią masowego rażenia; kierowanie terenowymi organami wykonawczymi Ministerstwa Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej (terenowymi organami administracji wojskowej).

Eksperti uzasadniali swoją pozytywną ocenę najczęściej następująco: w administracji zostały powołane osoby odpowiedzialne za współdziałanie z SZ RP i te osoby znają zasady współdziałania i są kompetentne w tym zakresie; jednostki organizacyjne posiadają plany współdziałania, które potwierdzały się w praktyce; wojsko jest dobrze wyszkolone i przygotowane do takich działań; funkcjonują dobrze opracowane i znane procedury współdziałania; prowadzone są ćwiczenia w każdym roku; właściwa współpraca potwierdza się podczas realnych działań na przykład zdobywanie doświadczeń w czasie letniej powodzi 2010.



Rys. 6.1. Ocena przygotowania służb do współdziałania z pododdziałami i oddziałami SZ RP

Źródło: opracowanie własne.

Negatywną opinię uzasadniano następująco: istnieje potrzeba doskonalenia podczas wspólnych ćwiczeń; ciągła restrukturyzacja SZ RP komplikuje współdziałanie; zachodzi potrzeba systematycznego uaktualniania dokumentacji; istnieją duże trudności w uruchomieniu SZ RP do działań (długi proces decyzyjny); istnieje potrzeba ciągłych szkoleń zarówno teoretycznych, jak i ćwiczeń praktycznych.

Z przeprowadzonych badań wynika, że należałoby w sposób ustawiczny doskonalić, zarówno administrację publiczną, jak i wydzielone pododdziały i oddziały SZ RP, w zakresie szybkiego podejmowania decyzji i wprowadzania SZ RP do działań, weryfikacji procedur związanych z kierowaniem przebiegiem akcji oraz

współdziałania tych sił z innymi podmiotami w procesie zwalczania różnorodnych zagrożeń.

Czyniąc zadość wymogom ustawowym wykorzystywania pododdziałów i oddziałów SZ RP w realizacji zadań, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, do zadań prewencyjnych (ochrony), powinny być wykorzystywane przede wszystkim pododdziały Żandarmerii Wojskowej.

Samo uruchomienie użycia pododdziałów i oddziałów SZ RP do udziału w reagowaniu na sytuacje kryzysowe może odbywać się w określonym trybie:

- podstawowym – kiedy wojewoda administrujący województwem, na obszarze którego wystąpiła sytuacja kryzysowa, zwraca się do organów wojskowych o wsparcie działań na określonym terenie;
- alarmowym – kiedy organ administracji publicznej (wójt, burmistrz, prezydent, starosta) zwraca się do dowódcy jednostki wojskowej z prośbą o wsparcie w działaniach kryzysowych;
- nakazowym – na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej lub na rozkaz Szefa Sztabu Generalnego WP włączane są odpowiednie pododdziały lub oddziały SZ RP do realizacji zadań reagowania kryzysowego.

Od dnia 1 stycznia 2011 r. w strukturach resortu obrony narodowej funkcjonuje Centrum Zarządzania Kryzysowego MON (CZK MON). Centrum to powstało z przekształcenia dotychczasowej Dyżurnej Służby Operacyjnej Sił Zbrojnych RP, a jego sformowanie wynika z zapisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku i z postanowień Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku w sprawie tworzenia CZK MON w określonych organach administracji rządowej.

Do podstawowych zadań CZK MON należy:

- planowanie i koordynowanie użycia wojska w sytuacjach kryzysowych;
- wymiana informacji z podobnymi komórkami organizacyjnymi w krajach UE i NATO;
- monitorowanie bieżącej działalności szkoleniowo-operacyjnej jednostek wojskowych.

Pododdziały i oddziały SZ RP mogą być przekazywane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym albo jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe. Za koordynację użycia SZ RP, w zakresie włączenia ich pododdziałów i oddziałów do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami, zajmują się odpowiednio organy: wojewoda,

starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w zależności od obszaru występowania zagrożeń. Koordynacja działań pododdziałów i oddziałów SZ RP polega na opracowaniu procedur włączenia tych jednostek organizacyjnych do wspólnych działań z innymi podmiotami, z określeniem czasu, miejsca oraz form współdziałania. Zadania stawiane przez organa administracji publicznej mogą być przekazywane wyłącznie dowódcom przydzielonych pododdziałów lub oddziałów SZ RP. Samo dowodzenie odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w SZ RP.

Jak już wspomniano, w szczególnych przypadkach wynikających z zagrożeń bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, kiedy użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji jest niewystarczające, mogą być użyte pododdziały i oddziały SZ RP. Użycie tych jednostek SZ RP w takich okolicznościach, odbywa się na podstawie postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów³⁷. W tym przypadku żołnierzom oddziałów i pododdziałów SZ RP, kierowanych do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji, przysługują w zakresie niezbędnym do wykonywania ich zadań uprawnienia policjantów. Prezes Rady Ministrów może także zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji. Również i tym żołnierzom przysługują uprawnienia policjantów.

Na wszystkich szczeblach dowodzenia, zwłaszcza w jednostkach wojskowych wytypowanych do udziału w akcjach ratowniczych³⁸, planowanie powinno być poprzedzone gruntownym rozpoznaniem potencjalnych zagrożeń i obszaru ich występowania. Obejmuje ono nie tylko ewentualne źródła zagrożeń, lecz także staranne rozeznanie w będących do dyspozycji siłach i środkach ratowniczych, drogach dojazdu do rejonów i obiektów oraz wytypowanie i przygotowanie kadry dowódczej do kierowania takimi działaniami. Potrzebne są także siły rozpoznawcze, które jako pierwsze należy skierować w rejon katastrofy, aby mogły nie-

³⁷ Szerzej na ten temat traktuje art. 18 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. nr 30 z 1990 r., poz. 179, ze zmianami).

³⁸ W SZ RP utworzono nowy rodzaj specjalistycznych jednostek wojsk inżynierskich w wyniku tragicznych doświadczeń wyniesionych z powodzi 1997 roku. Pokazała ona brak jakichkolwiek planów działania poszczególnych służb ratowniczych, współdziałania pomiędzy nimi oraz jasnego i efektywnego systemu kierowania akcją ratowniczą. Zdobyte podczas powodzi doświadczenia, uświadomiły władzom skalę problemu, w efekcie którego zaistniała potrzeba dysponowania mobilnymi siłami i środkami, umożliwiającymi prowadzenie skutecznych akcji ratowniczych w każdych warunkach atmosferycznych i geograficznych naszego kraju. (Zob. J. Konieczny, op. cit., s. 219).

zwłocznie przekazać dowódcy macierzystej jednostki (oddziału, pododdziału) pierwsze meldunki i krótką ocenę sytuacji.

Zgodnie ze sporządzonym w MON „Planem użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” oraz z „Rejestrem zagrożeń oraz procedurami podejmowanymi przez SZ RP w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych” opracowane są plany szczegółowe³⁹:

- Plan udziału SZ RP w obronie przed terroryzmem;
- Plan udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych;
- Plan udziału SZ RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych;
- Plan udziału SZ RP w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych;
- Plan udziału SZ RP w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych;
- Plan udziału SZ RP w akcji odśnieżania;
- Plan udziału SZ RP w likwidacji skutków awarii technicznych z TŚP i wypadków radiacyjnych;
- Plan działań przeciwepidemicznych.

Każdy z wymienionych planów szczegółowych ma określony układ i zawiera w odniesieniu do poszczególnych zagrożeń:

- unormowania prawne w zakresie udziału SZ RP w przeciwdziałaniu zagrożeniu;
- szczegółową ich charakterystykę;
- wykaz zadań realizowanych w sytuacji wystąpienia zagrożenia;
- szczegółowe procedury aktywacji sił i środków;
- sposób zabezpieczenia działań, użycia sił i środków w sytuacji kryzysowej;
- zakres współdziałania z układem militarnym;
- szczegółowe wykazy sił i środków wydzielonych do działań kryzysowych.

W czasie stanu wyjątkowego, zgodnie z ustawą⁴⁰, Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ

³⁹ Zob. M. Koziński, E. Bardadyn, *Funkcjonowanie zarządzania kryzysowego*, [w:] M. Koziński (red), *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państwa w erze globalizacji*, Słupsk 2010, s. 85. J. Gryz, W. Kitler, op. cit., s. 207.

⁴⁰ Art. 11 u. o st. wyj., zobacz także pkt 3.4.2.

RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczasowe siły i środki zostały wyczerpane. Oddziały i pododdziały SZ RP pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych. Do realizacji zadań wynikających z postanowienia Prezydenta RP, stosowne oddziały i pododdziały SZ RP kieruje Minister Obrony Narodowej, przekazując swoją decyzję dowódcom w trybie obowiązującym w SZ RP. W czasie klęski żywiołowej⁴¹, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały SZ RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Pododdziały i oddziały SZ RP pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę⁴².

W planach udziału wojsk w likwidacji skutków klęsk żywiołowych uwzględnia się wydzielone siły i środki oraz zasady ich użycia podczas akcji ratunkowej. Plany te uzgadniane są z właściwymi władzami administracji publicznej. Po ich opracowaniu w formie pisemnej informuje się zainteresowane władze cywilne o wydzielonych siłach i środkach, zasadach oraz optymalnym terminie ich użycia, a także sposobie utrzymywania stałej łączności⁴³.

Zabezpieczenie logistyczne samych pododdziałów i oddziałów SZ RP biorących udział w akcjach zapobiegania i likwidacji skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej, odbywa się z wykorzystaniem zasobów wojskowych jednostek logistycznych, wspomaganych w razie potrzeby potencjałem usługowym i zasobami gospodarki narodowej. Organizacja żywienia żołnierzy jest realizowana w oparciu o stacjonarną bazę wojskową (stołówki, kasyna), cywilną (stołówki, restauracje) lub też z wykorzystaniem systemu polowego. Zakwaterowanie żołnierzy jest organizowane w miarę możliwości w obiektach stałych: koszarach lub wydzielonych przez administrację obiektach, na terenie której jest prowadzona akcja ratownicza lub likwidacja skutków. Przydzielone obiekty powinny zapewniać dostęp do korzystania z urządzeń sanitarnych, energii, wody, a w okresie zimowym powinny być ogrzewane. Opiekę medyczną sprawuje etatowa służba medyczna jednostek woj-

⁴¹ Art. 18 u. o st. k. ż. Zobacz także pkt 3.4.3.

⁴² Z szerszym opisem udziału SZ RP w zarządzaniu kryzysowym oraz działaniach wojsk na rzecz ludności, można zapoznać się w opracowaniu M. Kosiński, E. Bardadyn, op. cit., s. 82 – 103.

⁴³ Zob. M. Bodziany, A. Wierzbicki, *Bezpieczeństwo lokalne w kontekście współpracy cywilno-wojskowej*, [w:] A. Szacówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł, *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, PWSZ, Piła 2008, s. 187 – 188.

skowych. Zaopatrywanie w materiały pędne i smary jest realizowane z zasobów wojskowych z wykorzystaniem sprzętu jednostek wojskowych z uwzględnieniem możliwości wykorzystania zasobów i infrastruktury w rejonie działania.

6.6. Współpraca Polski z krajami ościennymi

Współcześnie, w dobie globalizacji i zacierania się granic narodowych, zagrożenia mają zdecydowanie charakter transgraniczny. Rozwój przemysłu, degradacja środowiska naturalnego, zmiany klimatyczne powodują trudne do opanowania zjawiska o dużej skali, wychodzące poza granice jednego państwa. Granica w żaden sposób nie izoluje tego typu zjawisk. Zwykle określone sytuacje kryzysowe powstające w jednym państwie, powodują swoje implikacje w państwach sąsiadujących. Inaczej mówiąc – zagrożenia mogą powstawać na terenie Polski i przenosić się do sąsiadów lub też mogą pochodzić z zewnątrz. W takich sytuacjach zachodzi potrzeba skoordynowania działań przez wszystkie państwa dotknięte zdarzeniem kryzysowym.

Naturalne uwarunkowania geograficzne, powiązania infrastrukturalne oraz systemów ekologicznych państw graniczących ze sobą, powodują potrzebę zorganizowania współpracy w zapobieganiu i usuwaniu skutków podobnych sytuacji kryzysowych. Brak takiej współpracy może skutkować dużymi stratami, a często zdarza się, że następstwa klęsk żywiołowych czy awarii przemysłowych nie mogą być usunięte przez jedno państwo.

Jednym z zagrożeń transgranicznych dotyczących Dolnego Śląska mogą być m.in. pożary lasów, powodzie, awarie przemysłowe, katastrofy komunikacyjne czy też inne rozległe zdarzenia

Obszary przygraniczne w południowo-zachodniej części Polski charakteryzują się dużą lesistością. Jednocześnie w ostatnich latach nastąpiły duże zmiany klimatyczne, objawiające się długimi okresami braku opadów, powodujące ekstremalną suszę w lasach. Na domiar złego obserwuje się nadal beztroskie zachowania ludzi powodujących zaproszenie ognia przy wypalaniu łąk, pastwisk i nieużytków. Jest to źródło dużych zagrożeń pożarowych, obejmujących powierzchnię nawet kilku tysięcy hektarów (np. rok 1992), w terenie trudno dostępnym (górzystym), co stanowi duże wyzwanie dla służ przeciwpożarowych sąsiadujących państw.

Najgroźniejsze skutki przynoszą w południowo-zachodniej części Polski opadowe i roztopowe powodzie. Wynika to z ukształtowania terenu, układu rzek

i występującej sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej. Powoduje to, że powodzie potrafią pojawiać się nagle, niewielkie nawet potoki przeistaczają się w rwące rzeki, niosąc ogólne zagrożenie i wyrządzając duże szkody w infrastrukturze. Dodatkowo, przemieszczające się duże masy wody mogą przenosić zanieczyszczenia przez granice sąsiadujących państw.

Duże zagrożenia transgraniczne mogą stwarzać zanieczyszczenia wynikające z awarii przemysłowych, z niebezpiecznymi substancjami chemicznymi, biologicznymi i promieniotwórczymi. Wynika to z dyslokacji zakładów przemysłowych wykorzystujących te substancje do produkcji lub w których stanowią one odpady poprodukcyjne. Rejon Dolnego Śląska sąsiaduje chociażby z elektrowniami jądrowymi funkcjonującymi na terenie Czech – Dukowany i Temelin.

Duże nasilenie transportu drogowego powoduje wzrost prawdopodobieństwa potencjalnej liczby wypadków. Szczególne niebezpieczeństwo generują wypadki lub nawet kolizje w transporcie materiałów niebezpiecznych. Wypadki mogą zaistnieć w pobliżu granicy i wykorzystanie potencjału sąsiednich państw w usuwaniu skutków może okazać się bezcenne.

Dobrze zorganizowane współdziałanie z krajami ościennymi może decydować o efektywności zapobiegania i usuwania skutków niebezpiecznych zdarzeń. Szybkie udzielenie sąsiedzkiej pomocy, gdy własne siły i środki są niewystarczające, może powstrzymać niekontrolowane rozprzestrzenianie się zagrożeń i tym samym minimalizować poniesione straty. Wszystkie tego typu przypadki powinny być oparte na dobrosąsiedzkich stosunkach i umowach bilateralnych. Jak podaje K. Chwała⁴⁴ w traktatach i układach o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy zawartych przez Polskę z państwami sąsiednimi znajdujemy odniesienia do kwestii zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń. W traktacie zawartym z RFN: *Umawiające się strony będą współdziałać w celu wzajemnego świadczenia pomocy w razie klęsk i ciężkich wypadków*⁴⁵. W traktacie zawartym z Republiką Białorusi: *Umawiające się strony będą pogłębiać współpracę w dziedzinie ochrony i polepszania stanu środowiska, zapobiegania transgranicznym zanieczyszczeniom, w szczególności w dorzeczu rzeki Bug, zmniejszania i likwidacji następstw awarii i klęsk żywiołowych...*⁴⁶ W trzech traktatach zawartych z Ukrainą, Federacją Rosyjską oraz Republiką Litwy, problem ten jest

⁴⁴ K. Chwała, *Współpraca Polski z państwami ościennymi w zapobieganiu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007, s. 122 – 125.

⁴⁵ Dz. U. 2002 r. nr 194, poz. 1629.

⁴⁶ Dz. U. 1992, nr 14, poz. 56, art. 17.

powiązany z pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego: *Strony będą dążyć do zapewnienia trwałego bezpieczeństwa ekologicznego i znaczącego zmniejszenia istniejącego zanieczyszczenia środowiska... Strony będą współpracować na płaszczyźnie dwustronnej i wielostronnej w celu zapewnienia trwałego bezpieczeństwa ekologicznego...*⁴⁷ *Układające się Strony będą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych celem zapewnienia wzajemnego i trwałego bezpieczeństwa ekologicznego...*⁴⁸ W układach z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, poruszany problem przedstawiony jest następująco: *Umawiające się Strony będą współdziałać i wzajemnie udzielać sobie pomocy w celu zapobiegania i zwalczania nadzwyczajnych zanieczyszczeń i zagrożeń środowiska.*⁴⁹

Ważnym jest dla Dolnego Śląska zawarcie w 2002 roku porozumień wykonawczych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji do dwustronnej umowy między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków⁵⁰. Były to porozumienia zawarte w Słubicach w dniu 18 lipca 2002 roku⁵¹:

- MSWiA RP z MSW Branderburgii;
- MSWiA RP z MSW Meklenburgii – Pomorza Przedniego;
- MSWiA RP z MSW Saksonii.

Wszystkie zawarte umowy międzynarodowe wynikają z przyjaznej, dobrosąsiedzkiej współpracy i zakładają współdziałanie w zakresie wymiany informacji o zagrożeniach oraz współpracę w zapobieganiu i likwidacji skutków tych zagrożeń. Jest to bardzo ważne działanie z uwagi na ciągle rosnące niebezpieczeństwo ze strony różnorodnych awarii oraz powiązania struktur i systemów ekologicznych wymagających prowadzenia uzgodnionej polityki zapobiegania awariom i klęskom żywiołowym oraz likwidacji ich skutków⁵².

⁴⁷ Dz. U. 1993, nr 125, poz. 573, art. 9, pkt. 1.

⁴⁸ Dz. U. 1993, nr 61, poz. 291, art. 11, pkt. 1.

⁴⁹ Dz. U. 1995, nr 15, poz. 71, art. 12, pkt. 1.

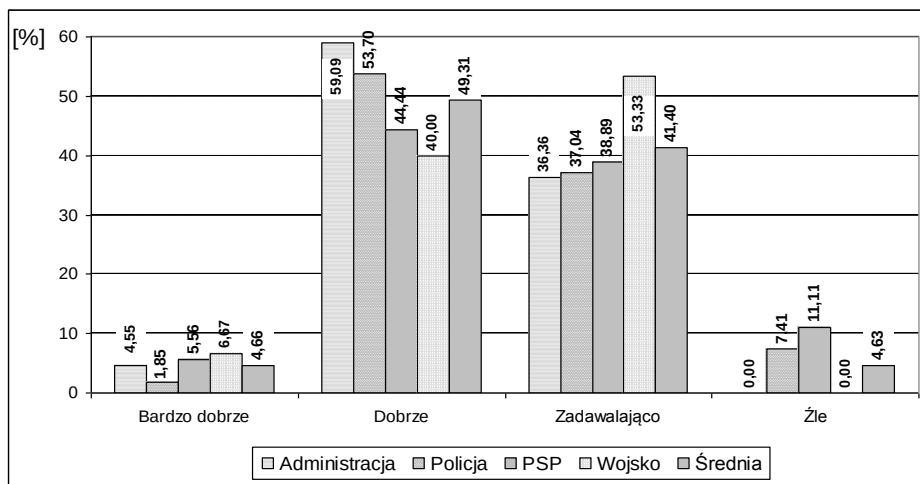
⁵⁰ Dz. U. 2004, nr 166, poz. 1737.

⁵¹ Zob. K. Chwała, op. cit., s. 126 – 127.

⁵² W 28. 04. 2004 roku strażacy z Polski i Czech przeprowadzili ćwiczenia pod kryptonimem „Las 2004”. Tematem były działania gaśnicze podczas pożaru w terenie górzystym. Ćwiczenia odbyły się na granicy państwowej w rejonie m. Łączna i m. Chełmsko Śląskie. Podobne ćwiczenia odbywały się z Niemcami w rejonie Gubina (1996 r.), a w 2005 roku odbyły się ćwiczenia ratownicze „Odersprung 2005”.

W celu oceny aktualnego stanu współpracy z krajami sąsiednimi w regionie dolnośląskim (w zakresie rozpoznania zagrożeń i usuwania ich skutków), jedno z pytań ankiety skierowanej do ekspertów dotyczyło właśnie takiej współpracy (załącznik nr 2, pytanie 22). W wyniku badań, uzyskano ogólną wysoką ocenę takich działań, ponieważ 53,97 % respondentów oceniło tę współpracę na ocenę dobrą i bardzo dobrą (z czego 49,31 % – dobra i 4,66 % – bardzo dobra), 41,40 % zdecydowało się na ocenę zadawalającą i zaledwie 4,63 % oceniło tę współpracę negatywnie (rys. 6.2).

W argumentacji ocen pozytywnych przeważały poglądy, że współpraca w ramach Euroregionu Nysa oraz w ramach działań na pograniczu wykazuje, że: dobrze współdziałają służby w przypadku lokalnych zagrożeń (przykład – powódź 2010 r. w Bogatyni); chociaż współpraca służb jest poprawna, to jednak należy: zwiększać wymianę doświadczeń, odbywać wspólne ćwiczenia, rozwijać systemy przygranicznej koordynacji międzynarodowej (ratownictwo i wszystkie fazy zarządzania kryzysowego), przeprowadzać wspólne planowanie, poznawać język sąsiadów; istnieje dobra współpraca w czasie usuwania skutków powodzi i podczas wymiany informacji o zagrożeniach; bardzo dobra współpraca o zagrożeniach powodziowych, słaba koordynacja działań (np. zrzuty wody bez uprzedzeń); istnieje potrzeba bieżącego informowania o rodzaju i wielkości zagrożeń, o skutkach transgranicznych i oczekiwanej pomocy sąsiedzkiej.



Rys. 6.2. Ocena współpracy z państwami sąsiadującymi w zakresie rozpoznania zagrożeń i usuwania ich skutków

Źródło: opracowanie własne.

Przy negatywnej ocenie eksperci swój wybór argumentowali następująco: poszczególne służby posiadają zawarte porozumienia, gorzej jest z administracją; w trudnych sytuacjach kryzysowych każdy pilnuje swoich spraw, współpraca ograniczona do minimum; wiele zawartych porozumień zdezaktualizowało się; występują duże bariery w organizacji wspólnych ćwiczeń i działań (np. nierozwiązany problem ubezpieczenia pojazdów OC); należałoby poprawić system wczesnego ostrzegania przed różnymi zagrożeniami; należy opracować i wprowadzić wspólne procedury współdziałania, poprawić przepływ informacji; należy usuwać bariery sprzętowe, szczególnie w środkach łączności; występują trudności we współpracy przy zagrożeniach na dużą skalę; brak wizji działań zmierzających do doskonalenia tej współpracy; niezbędne jest wzajemne poznanie obowiązujących procedur postępowania w uczestniczących formacjach.

Z oceny przeprowadzonej przez ekspertów wynika, że aczkolwiek współpracę z państwami sąsiadującymi z regionem dolnośląskim w zakresie rozpoznania zagrożeń i usuwania ich skutków można ocenić pozytywnie, to jednak zgłaszane problemy wskazują na potrzebę ciągłego doskonalenia tej współpracy na bardzo wielu płaszczyznach.

Rozdział 7

KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO-GAŚNICZY ORAZ PAŃSTWOWE RATOWNICTWO MEDYCZNE

7.1. Idea i struktura krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy (KSRG) został utworzony¹ w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez:

- walkę z pożarami lub klęskami żywiołowymi;
- ratownictwo techniczne;
- ratownictwo chemiczne;
- ratownictwo ekologiczne;
- ratownictwo medyczne;
- współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Jest integralną częścią organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń². System ten skupia jednostki ochrony

¹ Na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (u. o ochr. ppoż.), (Dz. U. z 2010 r. Nr 57, poz. 353); ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz. U. Nr 47 poz. 239).

² Przez zapobieganie (prognozowanie i rozpoznanie) i zwalczanie pożarów oraz klęsk żywiołowych należy rozumieć: zapewnianie koniecznych warunków ochrony technicznej nieruchomościom i ruchomościom, a także tworzenie warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia, a także przeciwdziałających powstawaniu lub minimalizujących skutki pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Inne miejscowe zagrożenie jest to 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. (Zob. art. 2. ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. u. o ochr. ppoż.).

przeciwpozarowej³, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych⁴. Idea KSRRG zakłada zaangażowanie i współpracę wszystkich podmiotów⁵ posiadających potencjalne możliwości (sprzętowe, ludzkie, informacyjne) niezbędne do prowadzenia działań ratowniczych. Każdy podmiot mogący prowadzić lub wspomagać działania ratownicze⁶, na podstawie umowy (porozumienia), może występować w strukturze KSRRG albo wspomagać ten system. Porozumienia takie, w zakresie ogólnych ram współpracy, mogą być zawierane przez Komendanta Głównego PSP i mogą one dotyczyć zarówno organizacji pozarządowych, jak i profesjonalnych służb ratowniczych⁷. Odpowiednie szczegółowe porozumienia są zawierane na poziomie wojewódzkim i powiatowym. Filozofia KSRRG zmierza w kierunku skutecznego i efektywnego wykorzystania różnych podmiotów mających potencjał ratowniczy, co przyczynia się do tworzenia otwartego i elastycznego, reagującego na zmiany otoczenia i gotowego do wypełniania zadań, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Do głównych zadań wykonywanych w ramach KSRRG przez wszystkie zaangażowane podmioty zalicza się między innymi⁸:

- realizację stałej współpracy podmiotów systemu w zakresie:

³ Pojęcie „ochrony przeciwpozarowej” jest daleko szersze od potocznego rozumienia tej kategorii i wynikającego z analizy znaczenia poszczególnych słów składowych. Ustawa wyraźnie określa zakres tego pojęcia do realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej, lub innego miejscowego zagrożenia; zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; prowadzenie działań ratowniczych. (Zob. art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. u. o ochr. ppoż.).

⁴ Zob. art. 2. oraz 14. u. o ochr. ppoż.

⁵ Przez podmioty KSRRG należy rozumieć jednostki Państwowej Straży Pożarnej (PSP) i inne jednostki ochrony przeciwpozarowej (jednostki organizacyjne PSP, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpozarowej, zakładową straż pożarną, zakładową służbę ratowniczą, gminną zawodową straż pożarną, powiatową (miejską) zawodową straż pożarną, terenową służbę ratowniczą, ochotniczą straż pożarną, związek ochotniczych straży pożarnych, inne jednostki ratownicze) włączone do KSRRG, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych.

⁶ Przez działania ratownicze 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.

⁷ Przykładowo, mogą to być służby, inspekcje i straże: Morska Służba Poszukiwawcza i Ratownicza, Stacje Ratownictwa Górniczego, Straż Graniczna, Policja, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Agencja Atomistyki, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratownicze, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Aeroklub Polski itp.

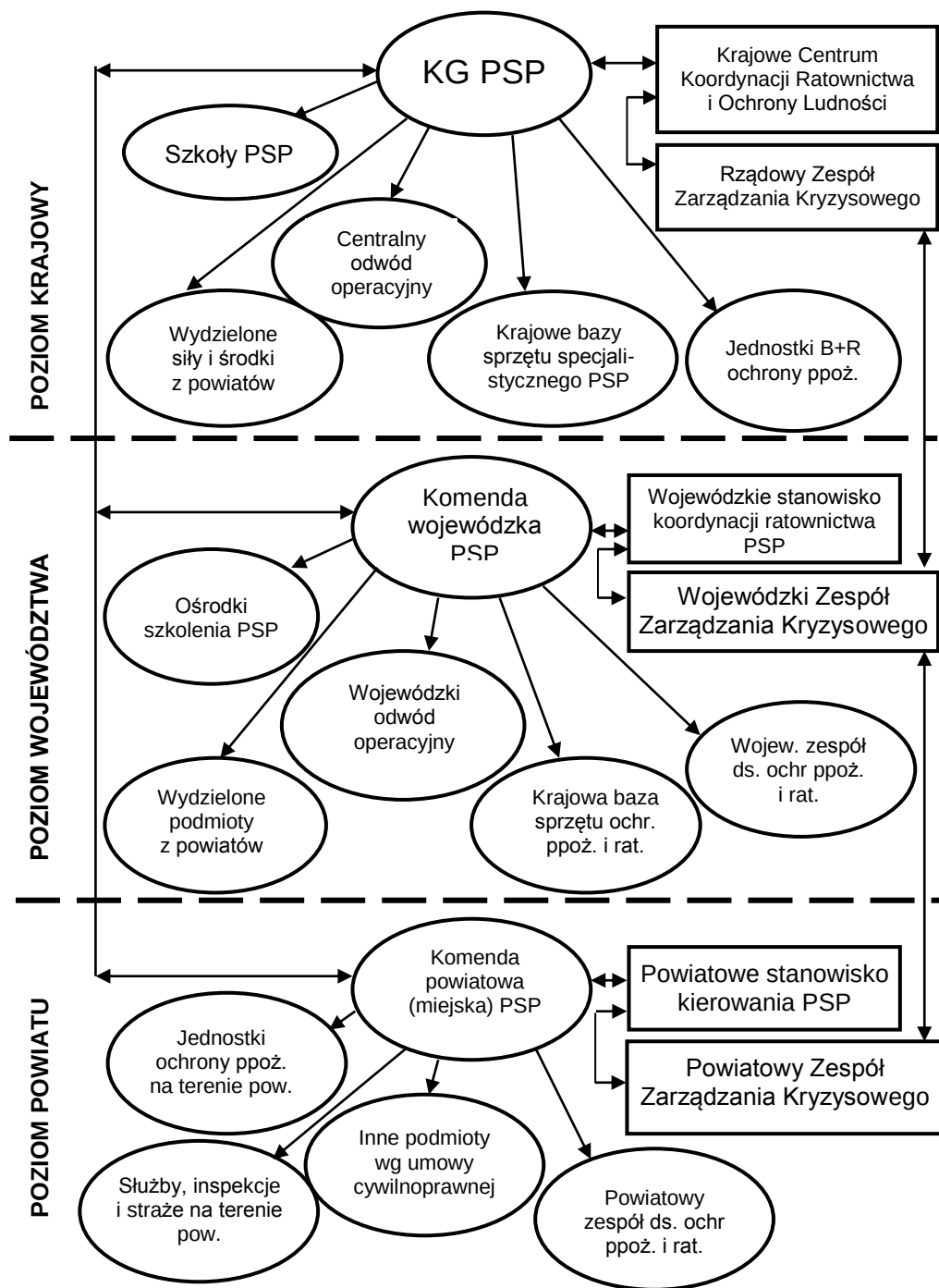
⁸ A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, op. cit., s. 97.

- wymiany informacji o zagrożeniach,
- unowocześniania łączności dla celów ratowniczych,
- prowadzenia ćwiczeń w celu weryfikacji oraz modyfikowania planów ratowniczych oraz postępowania poszczególnych podmiotów podczas prognozowanych zagrożeń bądź w czasie prowadzonych działań ratowniczych,
- ujednolicania programów szkolenia, zasad doskonalenia oraz zachowania bezpieczeństwa osób biorących udział w działaniach ratowniczych;
- wspomaganie kierującego działaniami ratowniczymi;
- wsparcie psychologiczne osób uczestniczących w działaniach ratowniczych;
- prowadzenie działań w zakresie edukacji ratowniczej oraz badań naukowych na potrzeby ratownictwa.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹, sprawującego nadzór nad funkcjonowaniem KSRG, system ten jest zorganizowany na trzech poziomach: krajowym, wojewódzkim i powiatowym. Na szczeblu krajowym KSRG tworzy Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (KG PSP), który jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji KSRG oraz ochrony przeciwpożarowej. Osią systemu w warunkach walki ze wspomnianymi zagrożeniami jest Państwowa Straż Pożarna (PSP), a KG PSP koordynuje: walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, działania ratownictwa technicznego, ekologicznego i medycznego na wszystkich szczeblach administracji.

Na szczeblu województwa lub powiatu zadania dla KSRG określają odpowiednio wojewoda lub starosta, koordynują działaniami podejmowanymi w ramach realizacji tych zadań oraz kierują systemem w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska. Powiat jest podstawowym poziomem wykonawczym, ponieważ tutaj są zgłaszane zdarzenia oraz podejmowane działania ratownicze zarówno z wykorzystaniem własnych (gminnych i powiatu) sił i środków, jak i w przypadku przydzielania takich z poziomu wojewódzkiego i krajowego. Na obszarze gminy koordynacją działań KSRG zajmuje się wójt (burmistrz, prezydent miasta) w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej (jeżeli jest zatrudniony) albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochot-

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 47 poz. 239).



Rys. 7.1. Struktura krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

Źródło: opracowanie własne.

niczych straży pożarnych. Do koordynacji realizacji zadań na poszczególnych szczeblach organizacyjnych administracji publicznej wykorzystywane są zespoły zarządzania kryzysowego (zob. rys. 5.1).

Strukturę KSRG przedstawiono na rysunku 7.1. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji KSRG jest Komendant Główny PSP. System został tak zaprojektowany ażeby zapewnić ciągłość funkcjonowania na trzech poziomach: krajowym, wojewódzkim i powiatowym.

Na poziomie krajowym KSRG tworzą podmioty: Komenda Główna PSP, centralny oddział operacyjny (wydzielone siły i środki z wojewódzkich oddziałów), szkoły PSP, krajowe bazy sprzętu specjalistycznego PSP, jednostki badawczo-rozwojowe ochrony przeciwpożarowej i inne podmioty z poziomu powiatów wydzielone do systemu na poziomie krajowym. Dysponowanie jednostek KSRG do działań oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności współdziałające z Krajowym Centrum Bezpieczeństwa. Uruchomienie wspomaganie akcji ratowniczych z poziomu krajowego następuje poprzez wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa PSP.

W przypadku zaistnienia zagrożeń wymagających uczestnictwa podmiotów KSRG szczebla krajowego z innych resortów, minister właściwy do spraw wewnętrznych pełni rolę koordynatora, zapewniając skuteczne współdziałanie przy pomocy swojego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Centrum Zarządzania Kryzysowego tworzonego na bazie Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności.

Na poziomie krajowym organizacja działań KSRG polega na wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na obszarze kraju w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza województwa, w którym ma miejsce zdarzenie. Organizacja działań KSRG¹⁰ obejmuje w szczególności:

- aktualizację danych dotyczących gotowości operacyjnej centralnego oddziału operacyjnego i podmiotów przewidzianych do współdziałania na obszarze kraju i poza jego granicami;
- dysponowanie sił i środków centralnego oddziału operacyjnego na obszarze kraju i poza granice kraju;

¹⁰ Ibidem, (§ 4 - 7).

- opracowanie zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych;
- opracowanie zasad organizowania działań ratowniczych;
- opracowanie zasad ewidencjonowania i analizowania zdarzeń;
- opracowanie zasad organizacji i funkcjonowania systemów teleinformatycznych, w tym na potrzeby kierującego działaniem ratowniczym;
- opracowanie zasad organizacji łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania na potrzeby działań ratowniczych;
- opracowanie zasad współpracy podczas działań ratowniczych z nadawcami programów radiowych i telewizyjnych oraz z wolontariuszami;
- opracowanie zasad wsparcia psychologicznego osób uczestniczących w działaniach ratowniczych;
- opracowanie zasad tworzenia przez podmioty KSRG wspólnych zespołów ratowniczych;
- opracowanie zasad organizowania ćwiczeń ratowniczych;
- opracowanie zasad podwyższania gotowości operacyjnej;
- opracowanie zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych.

Na poziomie wojewódzkim system tworzą podmioty: komenda wojewódzka PSP, wydzielone siły i środki z poziomów powiatowych stanowiące wojewódzki odwód operacyjny, ośrodki szkolenia PSP, wojewódzki zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, krajowa baza sprzętu ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz inne podmioty wydzielone z poziomu powiatów do systemu na poziomie wojewódzkim.

Niezwykle ważną rolę w zakresie koordynacji działań wszystkich elementów (integralnych i współdziałających) KSRG odgrywa wojewoda poprzez wykorzystanie wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego. Stosowne procedury postępowania na wypadek zaistnienia potrzeby uruchomienia i działania KSRG, w odniesieniu do określonego rodzaju zagrożeń, są doprecyzowane w wojewódzkim planie ratowniczym. Dysponowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa PSP współdziałające z wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego. W przypadku zdarzeń przekraczających możliwo-

ści wojewódzkich sił i środków ratownictwa, uruchamiany jest centralny odwód operacyjny. Uruchomienie wspomaganie z poziomu krajowego następuje poprzez wojewódzkie stanowisko koordynacji PSP. Jeżeli rozmiar zagrożeń lub ich zasięg przekracza możliwości ratownicze województwa, kierowanie działaniami ratowniczymi przejmuje Komendant Główny PSP.

Na poziomie wojewódzkim, organizatorem KSRG jest komendant wojewódzkiej PSP. Analogicznie jak dla obszaru kraju, organizacja KSRG na poziomie wojewódzkim zapewnia wspomaganie i koordynację działań ratowniczych na obszarze województwa w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza powiatu, w którym ma miejsce zdarzenie. Organizacja działań KSRG na tym poziomie w szczególności obejmuje:

- opracowanie analiz zagrożeń oraz analiz zabezpieczenia operacyjnego;
- opracowanie wojewódzkiego planu ratowniczego;
- ustalanie obszarów chronionych dla specjalistycznych grup ratowniczych oraz dla podmiotów KSRG przewidzianych do realizacji zadań poza terenem własnego działania;
- aktualizację danych dotyczących gotowości operacyjnej odwodów operacyjnych na obszarze województwa oraz w ramach pomocy transgranicznej;
- dysponowanie sił i środków specjalistycznych grup ratowniczych i odwodów operacyjnych na obszarze województwa;
- ustalanie zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze województwa podczas działań ratowniczych.

Szczególnie ważnym poziomem budowania KSRG jest powiat, gdyż tam przyjmowane są wszelkie zdarzenia wymagające interwencji służb ratowniczych. Struktura KSRG na poziomie powiatów jest zależna od rodzaju i intensywności zagrożeń oraz od możliwości włączenia do systemu sieci jednostek ratowniczych. Na poziomie powiatowym system tworzą następujące podmioty: komenda powiatowa (miejska) PSP, jednostki ochrony przeciwpożarowej mające siedzibę na obszarze powiatu włączone do systemu, powiatowy zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz inne służby, inspekcje i straże oraz instytucje i podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych. Bezpośrednie dysponowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez powiatowe stanowisko kierowania PSP, współpracujące z po-

wiatowymi centrami zarządzania kryzysowego oraz gminnymi (miejskimi) centrami zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹¹, na szczeblu powiatu (analogicznie jak na szczeblu województwa) w komendzie powiatowej (miejskiej) tworzone są komórki organizacyjne w formie jednostek ratowniczo-gaśniczych realizujące zadania ratownicze. Poza tym tworzone są komórki w formie wydziałów, sekcji oraz samodzielnych stanowisk pracy, które realizują zadania w zakresie spraw: operacyjnych, szkoleniowych, kontrolno-rozpoznawczych, organizacyjnych, kadrowych, finansowych, kwatermistrzowskich, technicznych, informatyki, łączności, archiwizacji, spraw obronnych, bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony informacji niejawnych, pomocy prawnej.

Poziom powiatu jest podstawowym poziomem wykonawczym obejmującym zadania ratownicze oraz rozpoznawanie i prognozowanie zagrożeń na obszarze gmin i powiatu. Organizacja KSRG przez komendanta powiatowego (miejskiego) PSP na obszarze powiatu obejmuje w szczególności:

- opracowanie analiz zagrożeń oraz analiz zabezpieczenia operacyjnego;
- opracowanie powiatowego planu ratowniczego;
- ustalenie sieci podmiotów KSRG i ich obszarów chronionych;
- aktualizację danych dotyczących gotowości operacyjnej i podwyższonej gotowości operacyjnej;
- ustalenie metod powiadamiania w sytuacji wystąpienia nagłego lub nadzwyczajnego zagrożenia;
- przemieszczanie sił i środków KSRG do czasowych miejsc stacjonowania;
- ustalenie zasad powiadamiania, alarmowania i współdziałania podmiotów podczas działań ratowniczych;
- wdrożenie systemu dysponowania sił i środków do działań ratowniczych.

Starosta zapewnia warunki realizacji bieżących zadań ratowniczych przez podmioty KSRG na obszarze powiatu poprzez:

- określenie zadań, uzgodnienie wspólnych działań oraz kontrolę realizacji;

¹¹ Na podstawie art. 13a ust.5 u. o PSP, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 27 lipca 2007 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 143, poz. 1037).

- zatwierdzenie planów ratowniczych oraz programów działania powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek wchodzących w skład struktury KSRG;
- zapewnienie niezbędnego finansowania podmiotów KSRG;
- nadzorowanie pracy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego.

Skuteczność realizacji bieżących zadań ratowniczych przez podmioty KSRG na obszarze powiatu uzależniona jest od decyzji starosty, który¹²:

- uzgadnia wspólne działanie podmiotów systemu;
- zatwierdza plany ratownicze oraz programy działania powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu w zakresie ich udziału w KSRG;
- określa zadania KSRG na obszarze powiatu oraz kontroluje ich realizację;
- uwzględnia w projekcie budżetu powiatu niezbędne środki finansowe na skuteczne działania ratownicze powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu oraz dysponuje rezerwą budżetową powiatu;
- powołuje i przewodniczy powiatowemu zespołowi zarządzania kryzysowego.

W sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska oraz w stanach kryzysowych, starosta kieruje KSRG w zakresie określania celów i definiowania priorytetów działań ratowniczych, zabezpieczenia logistycznego zaangażowanych sił ratowniczych, zapewnienia minimalnych wymogów do przetrwania ludności, monitorowania przebiegu działań ratowniczych. Podmioty KSRG na obszarze powiatu realizują podstawowe oraz specjalistyczne czynności ratownicze¹³, gdy posiadają na swoim terenie odpowiednie siły i środki umożliwiające podjęcie tych czynności. Jeżeli na terenie powiatu nie ma odpowiednich sił i środków do podjęcia ratownictwa specjalistycznego, czynności te podejmują siły i środki KSRG zadysponowane z obszaru województwa. Gdyby jednak i te siły i środki były niewystarczające, czynności ratownicze podejmują podmioty zadysponowane z obszaru kraju. Również w przypadku posiadania niewystarczających innych sił KSRG

¹² M. Kąkewska-Brodawka, *System ratownictwa w Polsce*, Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2007.

¹³ Przez podstawowe czynności ratownicze należy rozumieć czynności wykonywane w poszczególnych dziedzinach ratownictwa przez wszystkich ratowników podmiotów KSRG. Z kolei specjalistyczne czynności ratownicze, to czynności wykonywane z użyciem sprzętu specjalistycznego przez odpowiednio przeszkolonych ratowników podmiotów KSRG.

na obszarze powiatu lub gdy określone zdarzenie wykracza swym zasięgiem poza jego obszar, starosta zwraca się do wojewody o wsparcie działań. W przypadku gdy rozmiar lub zasięg zdarzenia przekracza możliwości sił ratowniczych powiatu, kierowanie działaniami ratowniczymi przejmuje poziom województwa.

Ważnymi elementami KSARG są odwoły operacyjne (centralne, wojewódzkie), które mogą być użyte do działań ratowniczych, stosownie do potrzeb, na dowolnym obszarze kraju, w każdym momencie i w pełnym zakresie. Odwoły operacyjne stanowią siły i środki wydzielone z zasobów KSARG.

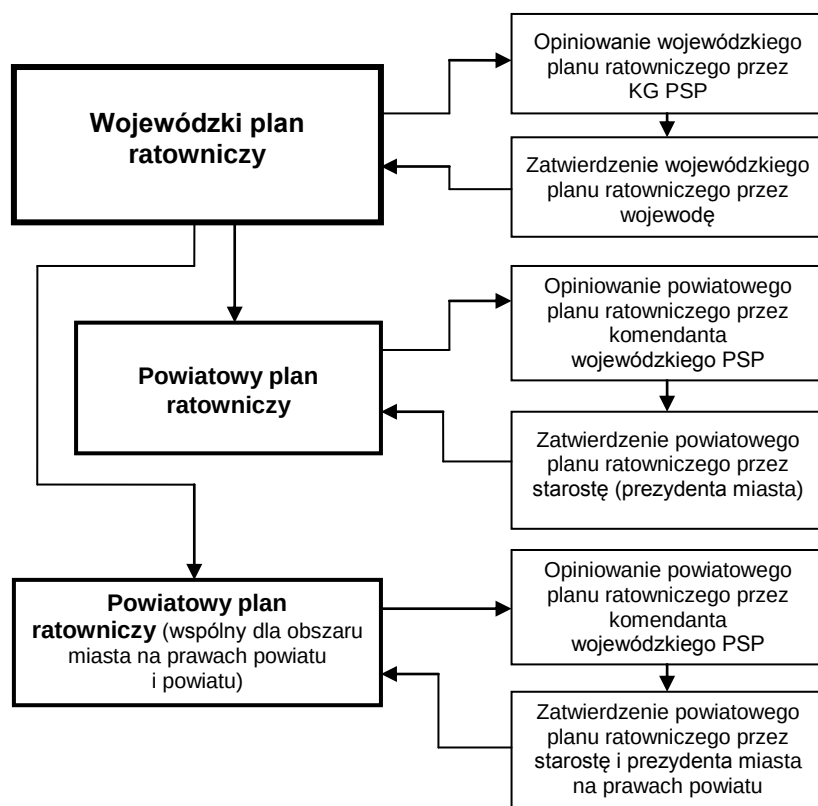
Wojewódzkie odwoły operacyjne są przeznaczone do prowadzenia działań ratowniczych na obszarze województwa, gdy określone zdarzenia przekraczają możliwości ratownicze powiatów. W skład odwołu operacyjnego na obszarze województwa wchodzi: dowódca, szef sztabu wraz ze sztabem, pododdziały i oddziały podmiotów KSARG z terenu województwa, a także: zespoły wsparcia psychologicznego, eksperci do spraw prognozowania zagrożeń, specjaliści do spraw ratownictwa i inne podmioty ratownicze, które zawarły umowę cywilnoprawną i dobrowolnie godzą się na współdziałanie w akcjach ratowniczych.

W skład centralnego odwołu operacyjnego wchodzi: dowódca, szef sztabu wraz ze sztabem, pododdziały i oddziały PSP, a także: inne niż PSP jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do KSARG, podmioty ratownicze, które zawarły odpowiednią umowę cywilnoprawną, zespoły wsparcia psychologicznego, a także eksperci do spraw prognozowania zagrożeń oraz specjaliści do spraw ratownictwa. Wybrane elementy wojewódzkich odwołów operacyjnych mogą być wydzielone do centralnego odwołu operacyjnego, jednak siły i środki wchodzące w skład centralnego odwołu operacyjnego nie mogą pokrywać się z siłami i środkami wchodzącymi w skład odwołu operacyjnego na obszarze województwa. Centralny odwód operacyjny może być użyty do działań ratowniczych na obszarze kraju, tylko w przypadku, gdy skala zagrożenia wykracza poza możliwości potencjalne sił i środków ratowniczych na poziomie województwa. Odwód ten może być także użyty poza granicami kraju, w przypadku wystąpienia o pomoc ratowniczą przez inne państwo. Komendant wojewódzki oraz Komendant Główny PSP odpowiadają za gotowość operacyjną¹⁴ odwołu operacyjnego odpowiednio na obszarze województwa i centralnego odwołu operacyjnego.

¹⁴ Przez gotowość operacyjną należy rozumieć zdolność do realizowania czynności ratowniczych w poszczególnych dziedzinach ratownictwa tj. walki z pożarami, ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne.

7.2. Planowanie ratownicze

Niezwykle ważną rolę w procesie przygotowania oraz działania KSRR odgrywa poprawne planowanie zadań dla podmiotów funkcjonujących w tym systemie. KSRR działa w oparciu o wojewódzkie i powiatowe plany ratownicze wspomagające organizację działań ratowniczych. Wojewoda, po zasięgnięciu opinii KG PSP, zatwierdza wojewódzki plan ratowniczy dla obszaru województwa. Analogicznie starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego PSP, zatwierdza powiatowy plan ratowniczy dla obszaru powiatu. Poza tym, dla obszaru miasta na prawach powiatu i powiatu mającego siedzibę władz w tym mieście, sporządza się wspólny plan ratowniczy, który zatwierdzają starosta i prezydent miasta na prawach powiatu, po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego PSP (rys. 7.2).



Rys. 7.2. Zatwierdzanie wojewódzkich i powiatowych planów ratowniczych

Źródło: opracowanie własne.

Plany te zawierają niezbędne elementy dotyczące rozmieszczenia sił i środków, zadań ratowniczych, obszarów zagrożeń itp. W szczególności, zgodnie z rozporządzeniem MSWiA¹⁵, plany ratownicze powinny zawierać:

- wykaz zadań realizowanych przez podmioty ratownicze oraz inne podmioty mogące wspomagać organizację działań ratowniczych;
- wykaz zadań realizowanych przez specjalistyczne grupy ratownicze;
- zbiór zalecanych zasad i procedur ratowniczych wynikających z zadań realizowanych przez podmioty KSRG;
- dane teleadresowe podmiotów KSRG i jednostek ochrony przeciwpożarowej niebędących podmiotami KSRG oraz innych podmiotów mogących wspomagać organizację działań ratowniczych;
- wykaz sił i środków podmiotów KSRG i jednostek ochrony przeciwpożarowej niebędących podmiotami KSRG;
- graficzne przedstawienie obszarów chronionych;
- wykaz ekspertów do spraw prognozowania zagrożeń oraz specjalistów do spraw ratownictwa, zawierający imię, nazwisko, dziedzinę oraz numer telefonu służbowego;
- arkusze uzgodnień i aktualizacji planu ratowniczego.

Plany ratownicze w zakresie działań ratowniczych w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i zdarzeń nadzwyczajnych są skorelowane z odpowiednimi planami zarządzania kryzysowego¹⁶.

Samo opracowanie planów ratowniczych powinno być poprzedzone analizą zagrożeń i możliwości zabezpieczenia operacyjnego na obszarze województwa i powiatu.

W procesie analizy zagrożeń powinno się uwzględniać co najmniej: gęstość zaludnienia, położenie geograficzne i dominujące warunki atmosferyczne oraz warunki przyrodnicze i turystyczne, stan infrastruktury (z uwzględnieniem zabytków). Należy wziąć pod uwagę również, zagrożenia z obszarów sąsiadujących (objętych prawem górniczym, lotniczym, morskim i wodnym), z poligonów i tery-

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (§ 7-12).

¹⁶ Mowa jest o Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego oraz o wojewódzkich, powiatowych i gminnych planach zarządzania kryzysowego.

toriów państw sąsiednich, a także liczbę i skalę dotychczasowych oraz możliwych zdarzeń. (Sposób opracowania analizy zagrożeń – zał. 6).

Analizę zabezpieczenia operacyjnego przeprowadza się z uwzględnieniem:

- gotowości operacyjnej, z podziałem na rodzaj zagrożenia oraz całodobową, roczną lub sezonową dyspozycyjność;
- obszarów, dla których prawdopodobny czas przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych sił i środków podmiotów ratowniczych wynosi odpowiednio do 8 minut i do 15 minut, w celu wyznaczenia dla nich obszarów chronionych lub ich zmiany (inne czasy mogą obowiązywać w przypadku obszarów górskich, akwenów i obszarów zalodzonych, a także obszarów objętych prawem górniczym, lotniczym, morskim i wodnym);
- określonego dla każdej dziedziny ratownictwa najbardziej prawdopodobnego czasu przybycia pierwszych i kolejnych specjalistycznych grup ratowniczych w celu wyznaczenia dla nich obszarów chronionych lub ich zmiany;
- rodzaju i skali zagrożeń oraz zaistniałych i przewidywanych zdarzeń;
- rozmieszczenia sił i środków podmiotów ratowniczych;
- miejsc, obiektów i terenów o utrudnionych warunkach prowadzenia działań ratowniczych i niskim poziomie zabezpieczenia operacyjnego;
- organizacji odwozu operacyjnego na obszarze województwa i centralnego odwozu operacyjnego.

Analizę zabezpieczenia operacyjnego na obszarze powiatu w zakresie realizowania podstawowych czynności ratowniczych przez podmioty KSRRG opracowują komendanci powiatowi (miejscy) PSP, uwzględniając wskazane czasy przybycia na miejsce zdarzenia sił i środków podmiotów ratowniczych oraz liczby zdarzeń i liczby mieszkańców.

Na szczeblu wojewódzkim analizę zabezpieczenia operacyjnego obszaru województwa w zakresie realizacji specjalistycznych czynności ratowniczych przez podmioty KSRRG opracowują komendanci wojewódzcy PSP, uwzględniając czasy przybycia specjalistycznych grup ratowniczych oraz liczby zdarzeń i liczby mieszkańców. Wnioski wypływające z dokonanych analiz, powinny służyć odpowiednim organom administracji do podejmowania działań doskonalących funkcjonowanie KSRRG. W tym trybie powinny być aktualizowane, co najmniej raz w roku, wojewódzkie oraz powiatowe plany ratownicze.

7.3. System powiadamiania ratunkowego

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej (zob. art. 14a) tworzy system powiadamiania ratunkowego integrujący KSRG i system Państwowego Ratownictwa Medycznego w zakresie realizacji zadań:

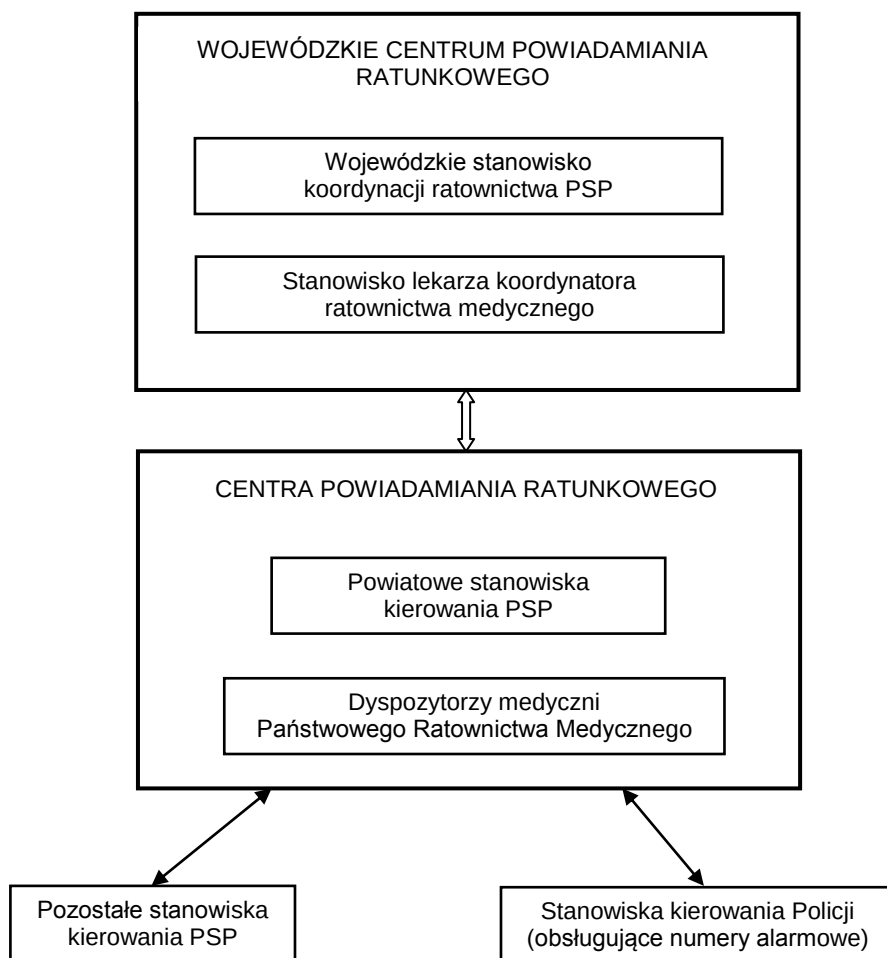
- bieżącej analizy zasobów ratowniczych;
- przyjmowania zgłoszeń alarmowych oraz obsługi numeru alarmowego 112;
- kwalifikacji zgłoszeń;
- podejmowania działań zgodnie z określonymi procedurami (dysponowanie sił i środków ratownictwa medycznego, koordynowanie oraz monitorowanie działań ratowniczych i medycznych czynności ratunkowych, powiadamianie o zdarzeniu szpitalnych oddziałów ratunkowych lub jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego).

Na terenie województwa, zadania powiadamiania ratunkowego wykonują wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego w składzie: wojewódzkiego stanowiska koordynacji ratownictwa PSP oraz stanowiska lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Centra powiadamiania ratunkowego przyjmują zgłoszenia z numeru alarmowego 112 i przekierowują je do właściwej jednostki Policji, PSP i pogotowia ratunkowego. Organizatorem wojewódzkiego centrum powiadamiania ratunkowego jest komendant wojewódzki PSP.

Na szczeblu powiatowym, zadania powiadamiania ratunkowego realizuje centrum powiadamiania ratunkowego, przez które rozumie się wspólne stanowiska: powiatowe stanowisko kierowania komendanta PSP oraz dyspozytorów medycznych zatrudnionych w Państwowym Ratownictwie Medycznym. Organizatorem centrum powiadamiania ratunkowego jest komendant powiatowy (miejski) PSP. Centrum powiadamiania ratunkowego działa na obszarze co najmniej jednego powiatu lub miasta na prawach powiatu, na obszarze którego wykonywane są zadania ratownicze. W skład systemu powiadamiania ratunkowego wchodzi także pozostałe stanowiska kierowania PSP oraz stanowiska kierowania Policji obsługujące numery alarmowe (rys. 7.3). Komendant wojewódzki PSP określa, w uzgodnieniu z wojewodą, liczbę, lokalizację i teren działania centrów powiadamiania ratunkowego. Wojewoda może powierzyć organizowanie centrów powiadamiania ratunkowego starostom lub prezydentom miast na prawach powiatów.

Nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju sprawuje Komendant Główny PSP. Podejmuje on działania koordynujące i kontrolne poprzez analizę funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w województwach.

Wojewoda organizuje i koordynuje funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego. Jest on także organem kontrolującym i nadzorującym funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze województwa. Do działań tych wojewoda wykorzystuje komendanta wojewódzkiego PSP oraz komendantów powiatowych (miejskich) PSP.



7.3. Struktura systemu powiadamiania ratunkowego

Źródło: opracowanie własne.

Centra Powiadamiania Ratunkowego przyczyniają się do poprawy następujących parametrów operacyjnych¹⁷:

- skrócenia czasu powiadamiania i dysponowania do działań ratowniczych podmiotów realizujących ratownictwo medyczne, chemiczne, ekologiczne, techniczne lub gaszenie pożarów oraz podmiotów współdziałających i wspomagających działania ratownicze lub przewidzianych do reagowania na inne zagrożenia wynikające z powstałych zdarzeń;
- właściwego doboru sił i środków niezbędnych do skutecznego prowadzenia działań ratowniczych;
- szybkiego przekazu informacji w sieci stanowisk kierowania PSP na obszarze województwa w przypadku wystąpienia zdarzeń o zasięgu wykraczającym poza obszar powiatu;
- stworzenia jednolitej ewidencji zdarzeń – jednolitej bazy danych zawierającej informację o zdarzeniach, użytych siłach i środkach, przebiegu działań ratowniczych, itp.;
- zintegrowania pracy dyspozytorów w przypadku wystąpienia zdarzeń z dużą liczbą poszkodowanych lub katastrof chemicznych, ekologicznych, komunikacyjnych, budowlanych;
- koordynacji działań ratowniczych w przypadku zdarzeń masowych w oparciu o stale aktualizowane dane dotyczące sił i środków placówek ochrony zdrowia i innych podmiotów ratowniczych.

Swoje zadania Centrum Powiadamiania Ratunkowego powinno spełniać poprzez realizację następujących funkcji¹⁸:

- przyjmowania zgłoszeń o zagrożeniach – dokonując przyjęcia zgłoszenia, jego kwalifikacji i selekcji, stosując odpowiednie procedury postępowania właściwe dla każdej ze służb;
- dysponowania do działań sił i środków – według opracowanego planu ratowniczego, uwzględniając współdziałanie wszystkich podmiotów systemu ratowniczego i porządku publicznego;
- koordynacyjnych w zakresie wspomagania prowadzonych działań ratowniczych na podstawie potrzeb kierującego działaniem lub koordynatora me-

¹⁷ Zob. R. Grosset, *Kształtowanie bezpieczeństwa poprzez system Centrów Powiadamiania Ratunkowego – cele i zadania CPR*, <http://www.e-administracja.org.pl/> (29.11.2011).

¹⁸ Ibidem.

dycznych działań ratowniczych, zapewnienia współdziałania szpitalnych oddziałów ratunkowych¹⁹, innych grup i formacji ratowniczych realizujących także zadania w zakresie ochrony ludności;

- oceniających gotowość systemu ratowniczego do podjęcia działań ratowniczych, konieczność wspomagania powiatowego systemu ratowniczego poprzez wprowadzenie stanów podwyższonej gotowości, alarmowanie odwołów i personelu wspomagającego (specjalistów branżowych), sił ratowniczych z terenów sąsiednich;
- monitorowania powstania i rozwoju możliwych zagrożeń;
- ostrzegawczych – ostrzeganie w trybie alarmowym służb ratowniczych i ludności o możliwości powstania nadzwyczajnych zagrożeń, zarządzonych formach ochrony i postępowania ludności;
- informacyjnych – informowanie o powstałych zagrożeniach, przebiegu działań ratowniczych władz samorządowych i rządowych, środków publicznego przekazu, sąsiednich powiatów, o podjętych decyzjach i zarządzeniach prewencyjnych starosty i władz gminnych obowiązujących wszystkich obywateli;
- decyzyjnych – poprzez realizację decyzji organów centralnych państwa, wojewody, komendanta wojewódzkiego PSP, starosty i poszczególnych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- analitycznych i dokumentacyjnych – analizowanie i prognozowanie rozwoju powstałych zdarzeń i przebiegu działań ratowniczych, dokumentowanie podejmowanych decyzji i przekazanych informacji;
- tworzenie powiatowych ratowniczych baz danych – pozyskiwanie i przetwarzanie dla potrzeb systemu ratowniczego baz danych posiadanych przez organy i instytucje działające na terenie powiatu.

7.4. Działanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

Jak już wspomniano, głównym celem KSRG jest ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi

¹⁹ Szpitalny oddział ratunkowy (SOR) jest komórką organizacyjną szpitala w rozumieniu przepisów o zakładach opieki zdrowotnej, stanowiący jednostkę systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, udzielającą świadczeń opieki zdrowotnej osobom o stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

oraz ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne. Wszelkie działania ratownicze, wynikające z planu ratowniczego podejmują podmioty KSRG, z uwzględnieniem ich przeznaczenia, wyposażenia w sprzęt specjalistyczny oraz środki ochrony indywidualnej.

KSRG funkcjonuje w dwóch stanach:²⁰

- stałym czuwaniu i doraźnym reagowaniu, polegającym na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki powiatu i gminy;
- 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).

Podstawowe zadania systemu realizuje poziom powiatowy KSRG. Na tym poziomie przyjmowane są zgłoszenia o potrzebie podjęcia działań ratowniczych oraz dysponowane są jednostki do bezpośrednich działań ratowniczych poprzez stanowiska kierowania komendantów powiatowych PSP. Stanowiska te, mając do dyspozycji system alarmowania, mogą powiadamiać pogotowie ratunkowe, jednostki Policji, organizacje współdziałające w ramach KSRG oraz sąsiadujące powiatowe stanowiska kierowania komendantów PSP. W przypadku niewystarczających sił i środków niezbędnych do podjęcia i prowadzenia skutecznych działań ratowniczo-gaśniczych na poziomie powiatu lub gdy zdarzenie wykracza poza obszar powiatu – następuje wsparcie z poziomu wojewódzkiego i krajowego.

Działanie poziomu wojewódzkiego KSRG polega przede wszystkim na koordynacji działań ratowniczo-gaśniczych na obszarze województwa, w sytuacjach kiedy niezbędne jest zaangażowanie sił i środków z obszaru większego od jednego powiatu. Może to nastąpić w przypadku zaistnienia rozległego przestrzennie zdarzenia, wykraczającego poza obszar powiatu, gdy wymaga ono użycia jednostek specjalistycznych, których powiat nie posiada. Dotyczy to również przypadku wy-

²⁰ Zob. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op. cit., s. 201.

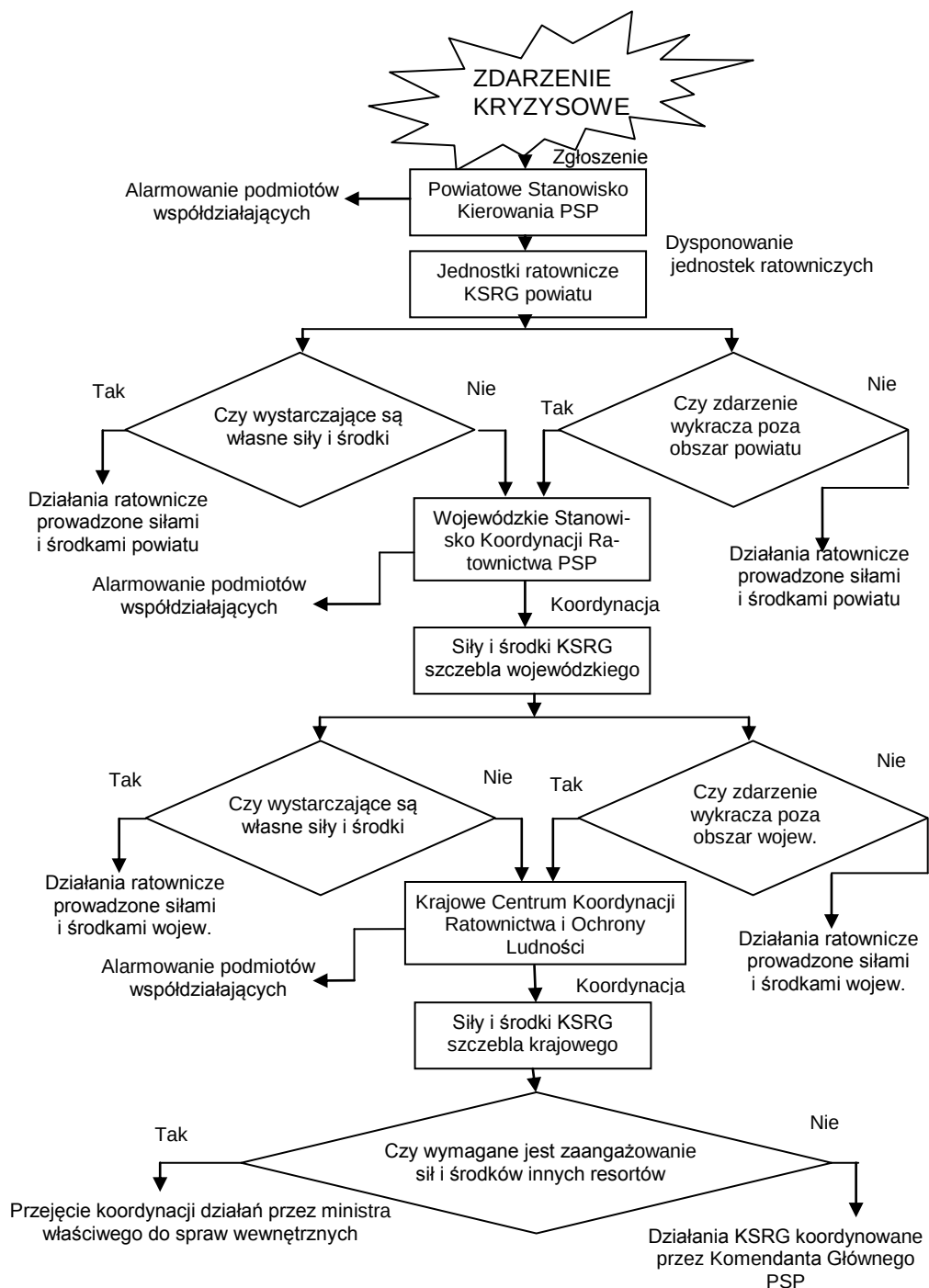
stąpienia zdarzenia o dużej skali lub też kiedy wystąpi ich kilka równoczesnych o znacznej sile destrukcji²¹.

Jak już zaznaczono, dysponowanie sił i środków KSRRG do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających, odbywa się poprzez wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa PSP (rys. 7.3). W zależności od typu zagrożeń, komendant wojewódzki PSP uruchamia odpowiednie procedury określone w wojewódzkim planie ratowniczym (rys. 7.2). Procedury te zawierają i określają sposoby angażowania znacznych sił i środków do zwalczania zagrożeń wykraczających poza możliwości sił i środków powiatu oraz zagrożeń, które mogą powstać na granicy powiatów lub województwa.

Kluczową rolę w zakresie koordynacji działań jednostek KSRRG ze wszystkimi podmiotami współdziałającymi z systemem odgrywa wojewoda, który zatwierdza uzgodniony z tymi podmiotami plan ratowniczy i praktycznie realizuje uzgodnione działania zgodnie z przyjętymi procedurami. Wojewoda wykorzystuje w tym celu Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (rys. 7.1).

Podobna zasada obowiązuje dla poziomu krajowego, którego głównym przesłaniem jest wspomaganie i koordynacja działań ratowniczych na obszarze kraju, w sytuacjach gdy zachodzi potrzeba wykorzystania sił i środków spoza obszaru jednego województwa. Dzieje się tak w przypadku, kiedy posiadane siły i środki na poziomie województwa nie wystarczają do opanowania destrukcyjnego zdarzenia lub gdy to zdarzenie wykracza poza obszar województwa. W takiej sytuacji dowodzenie działaniami ratowniczymi przejmuje Komendant Główny PSP. Dysponowanie jednostek KSRRG do działań oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności.

²¹ Zdarzenia kryzysowe mogą być pojedyncze, mnogie, masowe i nadzwyczajne. Zdarzenie pojedyncze to takie, którego zagrożenia dotyczą jednej osoby poszkodowanej. Zdarzenia mnogie dotyczą więcej niż jednej osoby poszkodowanej znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, ale określone w wyniku segregacji poszkodowanych zapotrzebowanie na kwalifikowaną pierwszą pomoc i medyczne czynności ratunkowe realizowane w trybie natychmiastowym nie przekracza możliwości sił i środków podmiotów ratowniczych obecnych na miejscu zdarzenia. Przez zdarzenie masowe należy rozumieć takie zdarzenie, w wyniku którego określone w procesie segregacji poszkodowanych zapotrzebowanie na kwalifikowaną pierwszą pomoc i medyczne czynności ratunkowe realizowane w trybie natychmiastowym, przekracza możliwości sił i środków podmiotów ratowniczych obecnych na miejscu zdarzenia w danej fazie działań ratowniczych. Wreszcie zdarzeniem nadzwyczajnym jest takie zdarzenie, w którym liczba osób zagrożonych i poszkodowanych, rozmiar i stopień uszkodzenia środowiska i mienia oraz zniszczenia infrastruktury uniemożliwiają kontrolę przebiegu zdarzenia przez organy władzy publicznej.



Rys. 7.4. Algorytm działania KSRG

Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie podmioty KSRG, jak i sam system, powinny utrzymywać ciągłą zdolność do podejmowania i realizacji czynności ratowniczych we wszystkich dziedzinach ratownictwa. W zależności od rozwoju sytuacji kryzysowej, dla wszystkich lub wybranych podmiotów KSRG, może być wprowadzona podwyższona gotowość operacyjna. Polega ona na czasowym jej zwiększeniu w sytuacji wystąpienia (lub zwiększonego prawdopodobieństwa wystąpienia) katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki mogą zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach lub środowisku na znacznych obszarach, lub w przypadku wystąpienia i utrzymywania się wzmożonego zagrożenia pożarowego.

Na żądanie kierującego działaniami ratowniczymi oddolnie, uruchamiane jest wsparcie z poziomu wojewódzkiego, poprzez Powiatowe Stanowisko Kierowania. Jeżeli zachodzi potrzeba wsparcia z poziomu centralnego, wówczas poprzez Powiatowe Stanowisko Kierowania i Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa uruchamiane są siły i środki szczebla centralnego kierowane przez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (rys. 7.4). Jeżeli zdarzenie wymaga zaangażowania sił i środków na szczeblu centralnym nie tylko KSRG, lecz także innych resortów, to koordynację działań przejmuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Z powyższego wynika, że w KSRG funkcjonuje wieloszczeblowa, zbudowana hierarchicznie, liniowo-sztabowa struktura kierowania, odpowiadająca poszczególnym poziomom zorganizowania administracji publicznej. Tak zorganizowany podsystem kierowania, umożliwia sprawne kierowanie bezpośrednimi działaniami ratowniczymi oraz koordynację działań podmiotów wchodzących w skład i współdziałających z KSRG.

Należy pamiętać, że dysponowanie do działań ratowniczych na miejsce zdarzenia powinno zawsze uwzględniać następujące elementy²²:

- możliwość podjęcia działań ratowniczych na miejscu zdarzenia w jak najkrótszym czasie;
- liczbę osób zaangażowanych lub poszkodowanych;

²² Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego* (§ 20).

- skalę zagrożenia, miejsce i rodzaj zdarzenia, prognozę następstw zdarzenia dla życia, zdrowia, środowiska lub mienia oraz wielkość i przeznaczenie terenu lub obiektu;
- aktualny potencjał sił i środków będących w dyspozycji;
- możliwość wykorzystania w działaniach ratowniczych sił i środków z obszarów chronionych innych niż obszar chroniony właściwy dla miejsca zdarzenia, w tym z sąsiednich powiatów i województw oraz podmiotów objętych przepisami prawa górniczego, lotniczego, morskiego i wodnego;
- możliwość wykorzystania odwodów operacyjnych na obszarze województwa lub centralnego odvodu operacyjnego;
- zasady i procedury powiadamiania i dysponowania zasobów ratowniczych zawarte w planach ratowniczych;
- możliwość techniczno-logistycznego wsparcia działań ratowniczych;
- stan infrastruktury i natężenia ruchu w komunikacji, a także warunki terenowe i atmosferyczne mające wpływ na czas przybycia sił i środków oraz organizację działań ratowniczych.

Kierowanie działaniem ratowniczym rozpoczyna się z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia pierwszych sił i środków podmiotów KSRG, a ustaje z chwilą:

- udzielenia kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom poszkodowanym na miejscu zdarzenia²³ oraz przekazania ich zespołowi ratownictwa medycznego albo osobie wykonującej zawód medyczny w zakresie opieki zdrowotnej;
- przekazania terenu, obiektu lub mienia objętego działaniem ratowniczym właściwemu zarządcy, użytkownikowi lub przedstawicielowi organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego albo policji lub straży gminnej (miejskiej), a w przypadku braku możliwości ich ustalenia lub nieobecności na

²³ Kwalifikowana pierwsza pomoc medyczna, w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, w tym w czasie walk z pożarem, klęskami żywiołowymi, w czasie działań w zakresie ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego, jest udzielana przez ratowników podmiotów KSRG. Zgodnie z ustawą o Państwowym Ratownictwie Medycznym (art. 14) zakres ich czynności obejmuje: resuscytację krążeniowo-oddechową, bezprzyrządową i przyrządową, z podaniem tlenu oraz zastosowaniem według wskazań defibrylatora zautomatyzowanego; tamowanie krwotoków zewnętrznych i opatrywanie ran; unieruchamianie złamań i podejrzeń złamań kości oraz zwichnięć; ochronę przed wychłodzeniem lub przegrzaniem; prowadzenie wstępnego postępowania przeciwwstrząsowego poprzez właściwe ułożenie osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, ochronę termiczną osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego; stosowanie tlenoterapii biernej; ewakuację z miejsca zdarzenia osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego; wsparcie psychiczne osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego; prowadzenie wstępnej segregacji medycznej (w związku z koniecznością ustalenia kolejności udzielania pomocy osobom poszkodowanym).

miejscu zdarzenia – zgłoszenia tego faktu do właściwego terytorialnie stowiska kierowania KSRG.

Uprawniona osoba kierująca działaniem ratowniczym, powinna być oznakowana w sposób widoczny dla innych uczestników działań. Kierującemu działaniem ratowniczym podporządkowane są siły i środki podmiotów KSRG i innych podmiotów uczestniczących w działaniu i ma on prawo i obowiązek:

- wydawać rozkazy lub polecenia oraz kontrolować ich wykonanie;
- nadzorować realizację zasad i procedur ratowniczych ujętych w planach ratowniczych;
- ostrzegać o rodzajach i zasięgu zagrożenia oraz ewentualnym stopniu ryzyka planowanego działania ratowniczego.

Kierując działaniami ratowniczymi należy uwzględnić w szczególności rodzaj i skalę zagrożenia, liczbę osób poszkodowanych lub bezpośrednio zagrożonych oraz występujące aktualnie zagrożenia i prognozy ich rozwoju. Podczas zdarzeń nadzwyczajnych lub gdy następuje duża dynamika tych zdarzeń, w uzasadnionych przypadkach, kierujący działaniami ratowniczymi może podjąć decyzję o odstąpieniu od niektórych zasad i procedur ratowniczych, jeżeli to rokuje nadzieję na zmniejszenie strat.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁴ wyróżnia się trzy poziomy kierowania działaniem ratowniczym: interwencyjny, taktyczny i strategiczny.

Poziom interwencyjny realizowany jest w strefie zagrożenia lub strefie działań ratowniczych w celu realizowania czynności ratowniczych oraz zapewnienia bezpieczeństwa ratownikom. Kierowaniu interwencyjnemu podlegają siły nieprzekraczające wielkością jednej kompanii.

Kierowanie interwencyjne polega w szczególności na:

- ustaleniu rodzaju zagrożeń oraz wyznaczeniu strefy zagrożenia;
- przydzielaniu zadań dla rot lub pododdziałów;
- ustaleniu sposobów i metod poszukiwania zagrożonych i poszkodowanych osób oraz udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy;

²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (§ 23 - 30).

- ocenie sytuacji i prognozie jej rozwoju w zakresie potrzeb zasobów ratowniczych;
- zorganizowaniu ewakuacji ludności i zwierząt poza strefę zagrożenia;
- zorganizowaniu dekontaminacji wstępnej;
- analizowaniu czasu interwencji²⁵ (pracy) poszczególnych zespołów w strefie działań ratowniczych, w szczególności czasu pracy w ubraniach ochronnych i sprzęcie izolującym drogi oddechowe ratowników;
- nadzorowaniu skuteczności działania ratowniczego oraz zachowania bezpiecznych warunków jego prowadzenia;
- organizowaniu łączności dla podmiotów KSRG biorących udział w działaniu ratowniczym;
- analizowaniu zużycia sprzętu i środków gaśniczych, pochłaniających i neutralizujących;
- współdziałaniu z koordynatorem medycznych działań ratowniczych i kierującym akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych;
- zgłoszeniu zapotrzebowania na niezbędne siły i środki podmiotów KSRG;
- zorganizowaniu wsparcia logistycznego;
- przekazywaniu informacji o prowadzonych działaniach ratowniczych do stanowiska kierowania komendanta PSP;
- dokumentowaniu, według potrzeb, prowadzonych działań ratowniczych na miejscu zdarzenia.

Do przejęcia kierowania interwencyjnego są zobowiązani odpowiednio przygotowani ratownicy z jednostek ochrony przeciwpożarowej, właściwi ze względu na obszar chroniony, w kolejności:

- członek ochotniczej straży pożarnej;
- komendant gminny ochrony przeciwpożarowej, jeśli jest członkiem ochotniczej straży pożarnej;
- strażak jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- dowódca zastępu PSP;

²⁵ Czas interwencji to łączny czas trwania działań, liczony od chwili przyjęcia informacji o zdarzeniu przez stanowisko kierowania, centrum powiadamiania ratunkowego albo wojewódzkie centrum powiadamiania ratunkowego do czasu powrotu ostatnich sił i środków podmiotów ratowniczych do miejsca stacjonowania.

- dowódca sekcji PSP;
- zastępca dowódcy zmiany PSP;
- zastępca dowódcy jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP;
- dowódca jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP.

W przypadku braku na miejscu zdarzenia kierującego z tego wykazu, kierowanie interwencyjne przejmuje ratownik z podmiotu KSRRG niebędącego jednostką ochrony przeciwpożarowej, a w przypadku działań specjalistycznej grupy ratowniczej – jej dowódca.

Taktyczne kierowanie działaniami ratowniczymi realizowane jest na granicy strefy zagrożenia lub poza nią, w celu wykonania przyjętych taktycznych rozwiązań w ramach określonej strategii oraz nadzoru nad kierowaniem interwencyjnym. Kierowaniu taktycznemu podlegają siły nieprzekraczające wielkością jednego batalionu lub siły, w których składzie znajdują się specjalistyczne grupy ratownicze.

Kierowanie taktyczne polega w szczególności na:

- ocenie zagrożenia przez ustalenie jego charakteru i prognozowanie rozwoju;
- podziale strefy działań ratowniczych na odcinki bojowe i wyznaczeniu zadań dla kierujących tymi odcinkami;
- zorganizowaniu ewakuacji zagrożonej ludności i zwierząt poza strefę zagrożenia;
- współdziałaniu z koordynatorem medycznych działań ratowniczych i kierującym akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych;
- ocenie wielkości zapotrzebowania na siły i środki podmiotów KSRRG;
- wyznaczeniu miejsca kierowania działaniami ratowniczymi i jego oznakowaniu;
- analizowaniu oraz likwidowaniu, ograniczeniu lub zwiększeniu strefy zagrożenia;
- koordynowaniu zmian sił ratowniczych, w tym ich wprowadzaniu i wyprawdzaniu ze strefy działań ratowniczych;
- zorganizowaniu wsparcia logistycznego;
- nadzorowaniu skuteczności działania ratowniczego oraz zachowaniu bezpiecznych warunków jego prowadzenia;
- analizowaniu i korygowaniu wydzielonej strefy działań ratowniczych;

- organizowaniu punktów przyjęcia sił i środków podmiotów KSRG i innych podmiotów uczestniczących w działaniu ratowniczym;
- współdziałaniu ze środkami masowego przekazu lub wyznaczeniu rzecznika prasowego;
- zorganizowaniu łączności dla podmiotów KSRG uczestniczących w działaniu ratowniczym;
- minimalizowaniu wśród ratowników skutków stresu pourazowego powstałego podczas działań ratowniczych;
- dokumentowaniu według potrzeb prowadzonych działań ratowniczych na miejscu zdarzenia.

Kierowanie taktyczne są zobowiązani przejąć w kolejności:

- zastępca dowódcy jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP właściwej dla miejsca powstania zdarzenia;
- dowódca jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP właściwej dla miejsca powstania zdarzenia;
- oficer wyznaczony przez komendanta powiatowego (miejskiego) PSP do kierowania w jego imieniu i na jego polecenie;
- komendant powiatowy (miejski) PSP.

Kierowanie taktyczne może także przejąć kierujący z poziomu strategicznego. Jest ono realizowane ze stałego lub ruchomego stanowiska dowodzenia usytuowanego w miejscu umożliwiającym ocenę sytuacji.

Kierujący na poziomie interwencyjnym i taktycznym może powołać sztab. Do zadań sztabu należy w szczególności:

- analizowanie rodzaju zagrożenia oraz prognozowanie jego rozwoju dla ludzi, zwierząt, środowiska lub mienia;
- szacowanie sił i środków niezbędnych do ograniczenia lub likwidacji zagrożenia;
- wypracowywanie taktyki prowadzenia działań ratowniczych;
- analizowanie funkcjonowania łączności na potrzeby kierowania działaniami ratowniczymi;
- analizowanie stanu zabezpieczenia logistycznego;
- analizowanie stanu zabezpieczenia medycznego;

- analizowanie stanu zabezpieczenia sanitarnego, socjalnego i wsparcia psychologicznego;
- analizowanie zużycia środków gaśniczych, pochłaniających, neutralizatorów oraz zniszczenia sprzętu ratowniczego;
- dokumentowanie przebiegu działań ratowniczych;
- dokumentowanie decyzji podjętych przez szefa sztabu;
- gromadzenie danych dotyczących udziału sił i środków w działaniach ratowniczych oraz wniosków z pracy sztabu;
- planowanie miejsc na przyjęcie dodatkowych sił i środków oraz wskazanie miejsc do zakwaterowania i odpoczynku ratowników;
- przygotowanie miejsc do współdziałania kierującego ze środkami masowego przekazu oraz organami władzy publicznej;
- planowanie czynności dla podmiotów wspomagających działania ratownicze oraz dla wolontariuszy.

Poziom strategiczny kierowania działaniami ratowniczymi realizowany jest w celu określenia i przyjęcia niezbędnej strategii w likwidowaniu zagrożenia oraz nadzoru nad kierowaniem taktycznym. Kierowaniu strategicznemu podlegają siły odwodów operacyjnych na obszarze województwa, siły centralnego odwodu operacyjnego lub siły przekraczające wielkością jeden batalion.

Kierowanie strategiczne polega w szczególności na:

- ocenie zagrożenia przez ustalenie jego charakteru i prognozowanie rozwoju;
- określeniu strategii działania ratowniczego;
- podziale strefy działań ratowniczych na odcinki bojowe oraz wyznaczeniu zadań dla kierujących tymi odcinkami;
- nadzorowaniu zadań prowadzonych przez podległe siły i środki podmiotów KSRG;
- wyznaczeniu miejsca kierowania działaniami ratowniczymi;
- informowaniu ewakuowanej ludności o miejscach organizowanej pomocy medycznej i humanitarnej;
- dowodzeniu siłami wojewódzkiego lub centralnego odwodu operacyjnego albo wprowadzaniu ich na wyznaczone odcinki bojowe;

- koordynowaniu łączności na potrzeby kierowania strategicznego i taktycznego;
- powołaniu sztabu w celu realizacji zadań;
- wyznaczeniu zespołu prasowego do współpracy ze środkami masowego przekazu.

Kierowanie strategiczne są obowiązani przejąć kolejno:

- oficer wyznaczony przez komendanta wojewódzkiego PSP do kierowania w jego imieniu i na jego polecenie;
- komendant wojewódzki PSP;
- oficer wyznaczony przez Komendanta Głównego PSP do kierowania w jego imieniu i na jego polecenie;
- Komendant Główny PSP.

Kierowanie strategiczne podczas działań ratowniczych, z wykorzystaniem batalionów centralnego odwodu operacyjnego, może być prowadzone przez dowódcę odwodu operacyjnego na obszarze województwa. Kierowanie to jest realizowane ze stałego lub ruchomego stanowiska dowodzenia usytuowanego poza strefą kierowania taktycznego lub ze stanowiska kierowania KSRG.

Przejmowanie kierowania interwencyjnego, taktycznego lub strategicznego podlega zgłoszeniu do właściwego terenowo stanowiska kierowania KSRG oraz odnotowaniu w dokumentacji.

Prowadzone działania ratownicze oraz funkcjonowanie KSRG są bogato dokumentowane na wszystkich szczeblach organizacyjnych²⁶. Komendanci PSP prowadzą i przechowują dokumentację działań ratowniczych, którą sporządzają: dyspozytor lub dyżurny operacyjny stanowiska kierowania komendanta PSP, ratownik podmiotu KSRG, kierujący działaniami ratowniczymi oraz dowódca odwodu operacyjnego na obszarze województwa i dowódca centralnego odwodu operacyjnego. Ratownik podmiotu KSRG, po udzieleniu kwalifikowanej pierwszej pomocy, wypełnia odpowiednią kartę dokumentującą udzielenie tej pomocy na miejscu zdarzenia, jeżeli wykonywane działania umożliwiają dokonanie tej czynności. Karta ta jest przekazywana wraz z osobą poszkodowaną zespołowi ratownictwa medycznego albo osobie wykonującej zawód medyczny w zakładzie opieki zdrowot-

²⁶ Treść oraz formę poszczególnych dokumentów precyzyjnie określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (§ 31 - 43).

nej, oraz za pośrednictwem kierującego działaniami ratowniczymi do stanowiska kierowania komendanta PSP.

Podobnie jak dokumentacja działań ratowniczych, prowadzona jest dokumentacja funkcjonowania KSRRG. Dokumentacja ta obejmuje: analizę zagrożeń oraz analizę zabezpieczenia operacyjnego, analizę gotowości operacyjnej, analizę ćwiczeń ratowniczych, analizę działania ratowniczego, plan ratowniczy, dokumentację odwodu operacyjnego na obszarze województwa i centralnego odwodu operacyjnego. Dokumentację funkcjonowania KSRRG prowadzą i przechowują komendanci PSP.

W zakresie walki z pożarami, KSRRG realizuje działania ratownicze poprowadzone planowaniem i organizacją czynności niezbędnych w procesie gaszenia pożarów oraz zmniejszenia (likwidacji) zagrożeń pożarowych lub wybuchowych. Walka z pożarami jest prowadzona siłami i środkami KSRRG właściwymi ze względu na miejsce powstania pożaru, a w przypadku potrzeby ich wsparcia, mogą być użyte pododdziały lub oddziały wojewódzkiego lub centralnego odwodu operacyjnego.

Wszelkie działania ratownicze obejmują przede wszystkim: rozpoznanie i identyfikację zagrożeń, zabezpieczenie i oznakowanie stref zagrożenia, wyłączenie (lub włączenie) instalacji, urządzeń i mediów mających wpływ na bezpieczeństwo zagrożonych osób. W pierwszej kolejności ratownicy powinni jak najszybciej dotrzeć do poszkodowanych (zagrożonych) osób, ewakuować je poza strefę zagrożenia i udzielić im kwalifikowanej pierwszej pomocy²⁷. W dalszej kolejności powinni przystąpić do ewakuacji zwierząt oraz ratowania środowiska i mienia. Poza tymi podstawowymi czynnościami, w zależności od rodzaju czynnika destrukcyjnego, powinno następować: prognozowanie rozwoju określonego zagrożenia, odpowiednie dostosowanie użytych sił i środków, wykonywanie czynności z zakresu logistycznego, ocena rozmiarów powstałych strat (klęski żywiołowej), oddymianie (przewietrzanie) stref zagrożenia oraz podejmowanie wielu niezbędnych w określonych okolicznościach czynności (cięcie, stabilizowanie, rozpieranie, podnoszenie, zabezpieczenie wycieku, przepompowanie, stawianie zapór, neutralizacja, dekon-

²⁷ Kwalifikowana pierwsza pomoc to czynności podejmowane wobec osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego przez ratownika. Przez stan nagłego zagrożenia zdrowotnego należy rozumieć stan polegający na nagłym lub przewidywanym w krótkim czasie pojawieniu się objawów pogarszania zdrowia, którego bezpośrednim następstwem może być poważne uszkodzenie funkcji organizmu lub uszkodzenie ciała lub utraty życia, wymagające podjęcia natychmiastowych medycznych czynności ratunkowych i leczenia.

taminacja wstępna²⁸). Użyte siły i środki KSRRG muszą odpowiadać skali i rodzajowi zagrożenia, wyszkoleniu specjalistycznemu zespołów ratowniczych, a wykorzystywany sprzęt i techniki ratownicze powinny być dostosowane do miejsca zdarzenia i rodzaju czynnika destrukcyjnego.

O zaistniałym zdarzeniu, stanowisko kierowania komendanta powiatowego (miejskiego) PSP niezwłocznie przekazuje wstępną informację do stanowiska kierowania komendanta wojewódzkiego PSP, a to z kolei do Komendanta Głównego PSP w przypadku zdarzeń²⁹:

- podczas których wypadkowi uległ ratownik podmiotu ratowniczego;
- podczas których zaistniał wypadek śmiertelny lub doszło do obrażeń ciała u więcej niż 3 osób;
- w których konieczna była ewakuacja co najmniej 10 osób;
- w których w bezpośrednim działaniu ratowniczym uczestniczyło co najmniej 12 zastępów;
- w których uczestniczyły co najmniej 3 zespoły ratownictwa medycznego;
- podczas których dysponowano śmigłowcem lub samolotem do prowadzenia działań ratowniczych;
- z udziałem chemicznych, wybuchowych, biologicznych, radiologicznych lub nuklearnych substancji niebezpiecznych stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla życia;
- podczas których dysponowano siłami i środkami odwodu operacyjnego na obszarze województwa lub centralnego odwodu operacyjnego lub korzystano z wiedzy ekspertów do spraw prognozowania zagrożeń lub specjalistów do spraw ratownictwa;
- podczas których dysponowano siłami i środkami z państw sąsiednich lub zachodziła konieczność uruchamiania procedur informowania i ostrzegania podczas wystąpienia zagrożeń transgranicznych;

²⁸Dekontaminacja wstępna jest realizowana bezpośrednio po zakończeniu działań, najczęściej na terenie akcji. Powinna zapewnić poziom skażenia nie zagrażający zdrowiu i życiu ratownika, a sprzęt używany w trakcie działań nie powinien stać się źródłem dalszego skażenia środowiska i ludzi z nimi się stykających. Polega ona na: zmyciu skóry odsłoniętych części ciała oraz skóry skażonej za pomocą substancji myjących, substancji dezaktywujących lub wody, usunięciu odzieży skażonej lub mogącej ulec skażeniu oraz zastosowaniu ubioru zastępczego.

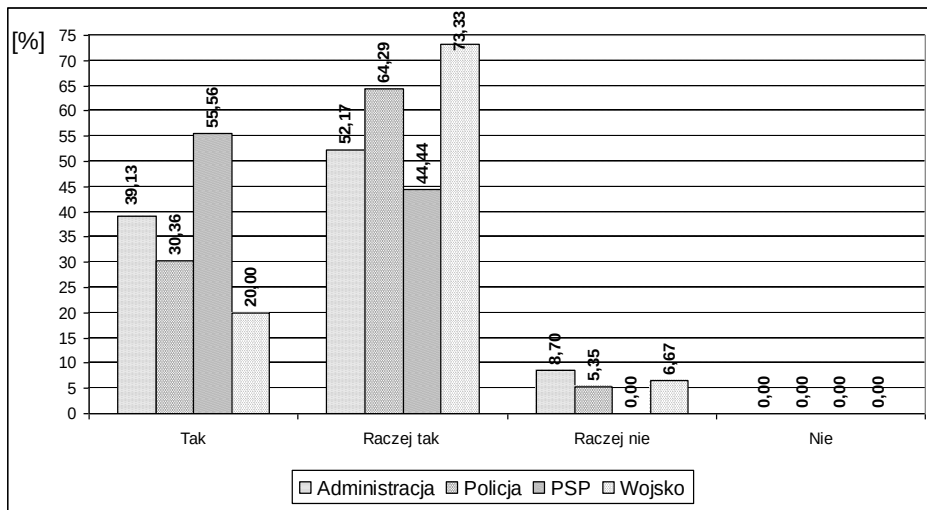
²⁹ Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, (§ 39).

- podczas których wystąpiła poważna awaria w rozumieniu przepisów prawa ochrony środowiska;
- w placówkach dyplomatycznych;
- w obiektach wchodzących w skład infrastruktury krytycznej;
- w których wystąpiło zagrożenie niezidentyfikowane w procesie analizy zagrożeń albo inne nadzwyczajne zagrożenie, w tym atak terrorystyczny.

Podobnie jak w przypadku walki z pożarami, KSRRG w zakresie walki z innymi klęskami żywiołowymi, realizuje procedury planowania, organizowania i realizacji działań ratowniczych niezbędnych do ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska. Również podobne są działania ratownicze z naciskiem na rodzaj, specyfikę i natężenie czynnika powodującego klęskę żywiołową.

Celem dokonania ogólnej oceny funkcjonowania KSRRG w regionie dolnośląskim, jedno z pytań ankietowych skierowanych do ekspertów (załącznik nr 2, pytanie 10) dotyczyło oceny spełniania oczekiwań przez funkcjonujący obecnie system ratowniczo-gaśniczy, którego osią jest PSP, w zakresie walki z pożarami i klęskami żywiołowymi oraz w zakresie ratownictwa. Uzyskane odpowiedzi ekspertów są wyjątkowo zgodne i pozytywne. Aż 94,82 % respondentów wyraziło opinię aprobującą dla tego systemu (36,26 % tak i 58,56 % raczej tak). Zaledwie 5,18 % badanych ekspertów zdecydowała się na odpowiedź raczej nie (bez odpowiedzi – nie). Wyniki badań ekspertów w przekroju poszczególnych służb przedstawiono na rys. 7.5.

Badani eksperci wyrażali pozytywne opinie, uzasadniając je następująco: funkcjonalność i skuteczność tego systemu potwierdzona została w praktycznym działaniu w czasie powodzi i podczas innych zdarzeń wymagających zaangażowania dużych sił i środków; system został wyposażony w dużą ilość nowego sprzętu, który został zlokalizowany w rejonach potencjalnych zagrożeń; siły i środki będące na wyposażeniu systemu są wystarczające, a odwody operacyjne są dobrze zorganizowane; jest to jedyny system zdolny do szybkiego udzielenia pomocy; system posiada jasne zasady funkcjonowania, z wyraźnie określoną odpowiedzialnością, jest zdolny do sprawnego zadysponowania w krótkim czasie niezbędnych sił i środków; występuje duże zaufanie społeczne do PSP z uwagi na wysoki poziom wyszkolenia, gotowość i skuteczność działań.



Rys. 7.5. Ocena ekspertów poszczególnych służb dotycząca spełniania oczekiwań przez KSRG

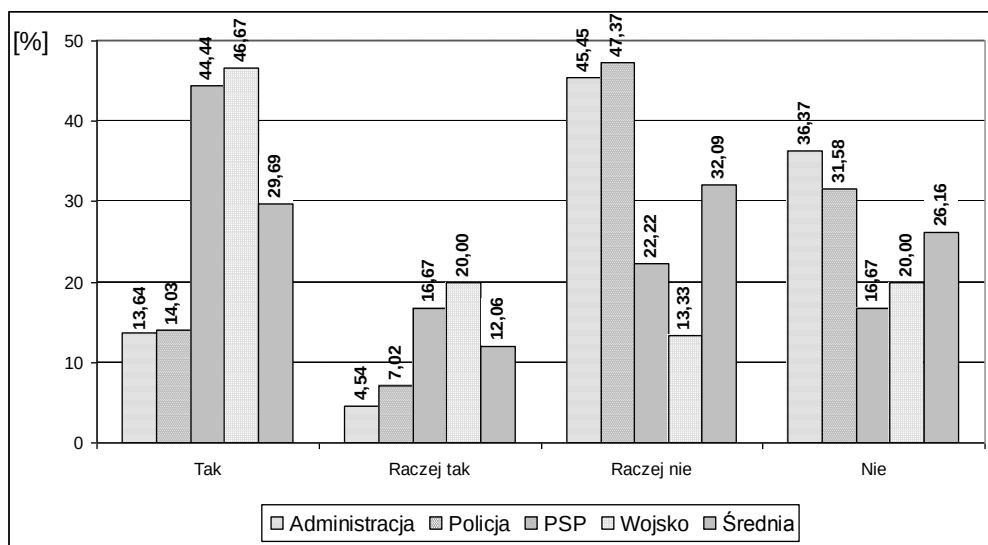
Źródło: opracowanie własne.

Ciekawą argumentację swojej negatywnej oceny przedstawiali ankietowani eksperci: niedoinwestowanie systemu, braki w zasobach ludzkich i sprzęcie; system wymaga ciągłego doposażenia w nowoczesny sprzęt; PSP ma zbyt szerokie zadania i za mało wsparcie ze strony innych służb; system dobry przy zagrożeniach lokalnych, jednak przy większych zagrożeniach (klęski żywiołowe) ma ograniczone możliwości skutecznego działania.

Wyniki badań empirycznych, ich statystyczne opracowanie oraz analiza wyrażanych opinii, pozwalają pozytywnie ocenić sposób organizacji, funkcjonowanie, wyposażenie i przygotowanie KSRG. Jest to system, który może szybko i skutecznie reagować na zaistniałe sytuacje kryzysowe.

Podczas akcji ratowniczych, w przypadku dużych zagrożeń życia lub zdrowia ludności poszkodowanej, może zaistnieć niekorzystne zjawisko nieracjonalnych zachowań ludności przeradzające się nawet w panikę. Mogą ją wywoływać plotki i pogłoski poparte własną interpretacją faktów i zdarzeń, wydumaniem zagrożeniem i niewiarą w skuteczność działania służb ratowniczych. Zjawisko paniki mogą wywoływać nieodpowiedzialne i niesprawdzone informacje przekazywane przez żądne sensacji media. W trudnych sytuacjach kryzysowych, może pojawić się także zjawisko grabieży mienia ludności poszkodowanej, na co powinny być wyczulone odpowiednie służby niosące pomoc. Badając zagadnienie paniki oraz rzadziej wy-

stępującego zjawiska kradzieży niezabezpieczonego mienia, jedno z pytań zadanych ekspertom dotyczyło tej problematyki (załącznik nr 2, pytanie 11). Eksperci z różnych służb mieli się wypowiedzieć, czy w czasie akcji ratowniczej spotkali się z takimi zjawiskami. Uzyskane wyniki graficznie przedstawiono na rys. 7.6.



Rys. 7.6. Ocena ekspertów zjawisk paniki i kradzieży w czasie akcji ratowniczych

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z przedstawionych danych, pozytywnej odpowiedzi udzieliło w umie 41,75 % respondentów z czego odpowiedź „tak” wybrało 29,79 %, a „raczej tak” 12,07 % ankietowanych ekspertów. Z kolei na odpowiedź negatywną zdecydowało się 58,24 % ekspertów, z czego 32,09 % – „raczej nie” oraz 27,15 % – „nie”. W przypadku pozytywnych odpowiedzi eksperci swój wybór uzasadniali następująco: takie sytuacje miały miejsce w czasie powodzi; plotka o zagrożeniu pęknięcia zbiornika retencyjnego spowodowała, że wszyscy mieszkańcy Leśnej w panice opuścili miasto i przenieśli się na otaczające wzgórza (sierpień 2010); w 1997 roku podczas powodzi w Kłodzku, osoby dokonujące kradzieży były lepiej zorganizowane od służb; każda sytuacja kryzysowa, szczególnie nagła, rodzi duże emocje i stres; z paniką można spotkać się często, z grabieżą nie; panika dotyczy dotkniętych zdarzeniem osób, ale czasami także służb; panika często wynika podczas pożarów, grabież w czasie powodzi; panika występuje w większości zdarzeń, szcze-

gólnie w warunkach zagrożenia życia lub zdrowia, grabież bardzo rzadko; występowały przypadki nieuzasadnionego zagarnięcia środków w ramach pomocy, jak również kradzież mienia; panika jest naturalną reakcją człowieka.

Wybór odpowiedzi negatywnych eksperci uzasadniali następująco: służby prawidłowo zabezpieczają rejon zdarzenia; występuje w tym zakresie dobra współpraca pomiędzy PSP a policją; przeważa raczej chęć niesienia spontanicznej pomocy, a zbytnia ciekawość ludzi utrudnia akcję ratowniczą.

Z badań tych wynika, że zdecydowanie częściej występuje zjawisko paniki, jako normalna reakcja ludzi, którzy poddani określonym bodźcom zewnętrznym, chcą ratować swoje życie, zdrowie oraz często swój życiowy dorobek. Grabież to w ocenie ekspertów stosunkowo rzadkie zjawisko, występuje raczej przy długo trwających sytuacjach kryzysowych, ale jeżeli już zaistnieje – jest bardzo dokuczliwe, dezorganizuje pracę służb i wymaga zaangażowania dużych sił i środków.

7.5. System Państwowe Ratownictwo Medyczne

Niezwykle ważnym działaniem KSRG, z punktu widzenia zasadniczego celu – ratowania życia i zdrowia ludzi poszkodowanych – jest funkcjonowanie ratownictwa medycznego i udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy. Działania te obejmują w szczególności³⁰:

- rozpoznanie u osób poszkodowanych stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz prowadzenie segregacji pierwotnej i udział w segregacji wtórnej;
- zastosowanie technik i sprzętu niezbędnych do ratowania życia i zdrowia w zależności od rodzaju, skali i miejsca zdarzenia oraz liczby osób poszkodowanych;
- zapewnienie ciągłości realizowanego przez podmioty KSRG procesu ratowania osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego na miejscu zdarzenia;
- określenie sposobu postępowania ze sprzętem medycznym.

Działania ratownicze z zakresu ratownictwa medycznego, w obszarze wynikającym z planu ratowniczego, prowadzą podmioty KSRG, realizując zadania z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy. Koordynatorem medycznych działań

³⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (§ 17-18).

ratowniczych może być osoba, która posiada kwalifikacje niezbędne do udzielenia świadczeń zdrowotnych. Jednak do czasu przybycia na miejsce zdarzenia zespołu ratownictwa medycznego lub lotniczego zespołu ratownictwa medycznego³¹, kierujący działaniem ratowniczym może wskazać koordynatora medycznych działań ratowniczych. W chwili przybycia na miejsce zdarzenia zespołu ratownictwa medycznego, koordynację medycznych działań ratowniczych przejmuje kierujący akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych.

Na podstawie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym³² utworzony został system Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) do realizacji zadań niesienia pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego (rys. 7.7). System ten został zorganizowany w składzie: organów administracji rządowej właściwych w zakresie wykonywania zadań systemu (minister właściwy do spraw zdrowia oraz wojewoda) oraz jednostek systemu (szpitalne oddziały ratunkowe, zespoły ratownictwa medycznego, lotnicze zespoły ratownictwa medycznego).

W ramach nadzoru, minister właściwy do spraw zdrowia³³:

- zatwierdza wojewódzki plan działania systemu i jego aktualizację;
- może żądać od wojewody wszelkich informacji dotyczących funkcjonowania systemu na terenie województwa;
- może prowadzić kontrole dysponentów jednostek³⁴.

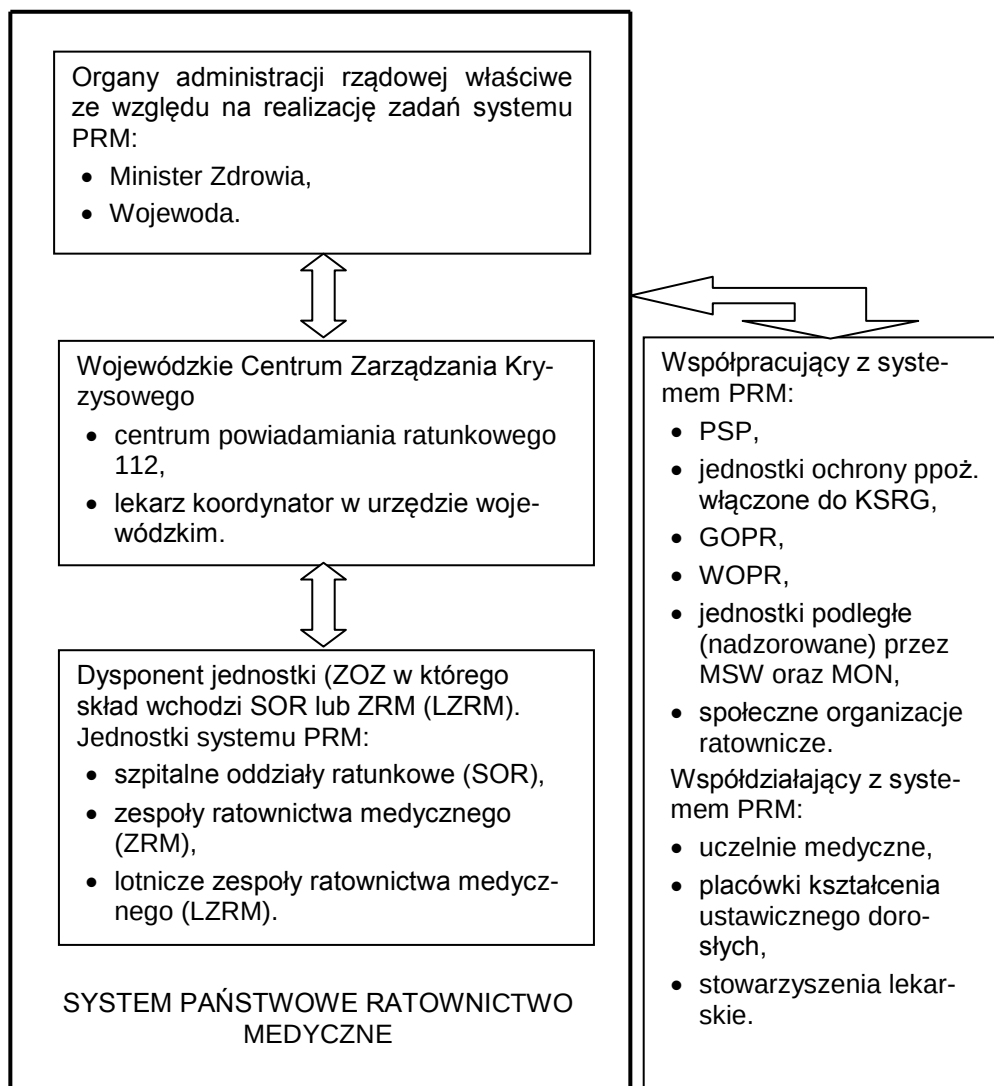
Za nadzór nad organizacją i funkcjonowaniem systemu PRM na terenie województwa odpowiada wojewoda.

³¹ Lotniczy zespół ratownictwa medycznego składa się co najmniej z trzech osób (pilot zawodowy, lekarz systemu oraz ratownik medyczny lub pielęgniarz systemu). Zespół ten jest wyposażony w specjalistyczny środek transportu sanitarnego spełniający cechy techniczne i jakościowe określone w Polskich Normach).

³² Ustawa z dnia 8 września 2007 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (u. o PRM), (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1410), art. 40 - 42.

³³ Zob. art. 20 u. o PRM.

³⁴ Dysponent jednostki jest to zakład opieki zdrowotnej, w skład którego wchodzi jednostka systemu (szpitalny oddział ratunkowy i/lub zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego).



Rys. 7.7. System Państwowe Ratownictwo Medyczne

Źródło: opracowanie własne.

Liczba szpitalnych oddziałów ratunkowych i odpowiednie ich rozmieszczenie są uzależnione od kryterium czasu i liczby potencjalnych zdarzeń. Powinno być zapewnione terminowe dotarcie z miejsca zdarzenia do szpitalnego oddziału ra-

tunkowego³⁵. Decyzję w tym zakresie podejmuje wojewoda w uzgodnieniu z dyrektorem wojewódzkiego oddziału NFZ.

Z systemem PRM współpracują służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, w szczególności Państwowa Straż Pożarna, jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do KSRG, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i inne jednostki podległe lub nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej. Przykładowo siły policyjne prowadzą bezpośrednie działania ratownicze wówczas, gdy na miejsce zdarzenia nie przybyły jeszcze profesjonalne służby ratownicze lub gdy nie są one w stanie nieść pomocy. Działania te obejmują³⁶:

- udzielanie pomocy podczas ewakuacji osobom poszkodowanym, zwłaszcza chorym i starszym;
- świadczenie pierwszej pomocy przedlekarskiej osobom poszkodowanym³⁷;
- udostępnianie środków transportu na potrzeby działań ratowniczych;
- udział w pracach zabezpieczających, w sytuacjach gdy możliwości podmiotów odpowiedzialnych za te prace są niewystarczające lub nie mogą być wykorzystane, a zaniechanie działań mogłoby spowodować powiększenie się szkód.

Z systemem PRM mogą także współpracować społeczne organizacje ratownicze, które w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych, są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, jeżeli zostaną

³⁵ Art. 24 u. o PRM określa, że wojewoda podejmuje działania organizacyjne zmierzające do zapewnienia następujących parametrów czasu dotarcia na miejsce zdarzenia dla zespołu ratownictwa medycznego od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego:

- 1) mediana czasu dotarcia – w skali każdego miesiąca – jest nie większa niż 8 minut w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 15 min poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców;
- 2) trzeci kwartył czasu dotarcia – w skali każdego miesiąca – jest nie większy niż 12 min w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 min poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców;
- 3) maksymalny czas dotarcia nie może być dłuższy niż 15 min w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 min poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców.

³⁶ W. Fehler, op.cit., s. 207.

³⁷ Nawet przy najlepiej zorganizowanych służbach ratownictwa medycznego, czasem musi upłynąć kilka lub kilkanaście minut, zanim poszkodowany uzyska pomoc wykwalifikowanego lekarza. W tym czasie ofiara może tylko liczyć na pomoc innych służb ratowniczych, które wcześniej przybyły na miejsce zdarzenia lub wręcz przypadkowych osób. W celu dokonania oceny podstawowych funkcji życiowych pacjenta, należy sprawdzić czy poszkodowany: jest przytomny, wydolny oddechowo, czy ma zachowane krążenie. W razie potrzeby należy przeprowadzić reanimację krążeniową i oddechową, dokonując wcześniejszego udrożnienia dróg oddechowych, (w przypadku podejrzenia uszkodzenia kręgosłupa szyjnego głowa pacjenta nie powinna być znacznie odginana do tyłu). Do udzielenia takiej pomocy przedlekarskiej są przygotowane wszystkie służby powołane do niesienia pomocy osobom poszkodowanym.

wpisane do rejestru jednostek współpracujących z tym systemem. Jednostki współpracujące udzielają kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom poszkodowanym. Rejestr jednostek współpracujących z systemem PRM prowadzi wojewoda. Poza tym art. 39 u. o PRM określa, że z systemem PRM współdziałają uczelnie medyczne, placówki kształcenia ustawicznego dorosłych, stowarzyszenia lekarskie o zasięgu ogólnokrajowym prowadzące działalność w zakresie medycyny ratunkowej – w zakresie edukacji i przygotowania kadr systemu, opracowania zaleceń proceduralnych funkcjonowania systemu, inicjowania i realizacji zadań naukowo-badawczych w zakresie medycyny ratunkowej, oceny jakości systemu oraz wytyczania kierunków jego rozwoju.

Nadzór nad systemem PRM na terenie kraju sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia, zaś na terenie województwa wojewoda, który jednocześnie odpowiada za planowanie, organizowanie i koordynowanie systemu. Wojewoda sporządza wojewódzki plan działania systemu PRM na okres trzech lat z możliwością corocznej aktualizacji. Plan ten obejmuje w szczególności (zob. u. o PRM art. 21):

- charakterystykę potencjalnych zagrożeń dla życia lub zdrowia mogących wystąpić na obszarze województwa, w tym realizację ryzyka wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych;
- liczbę i rozmieszczenie na terenie województwa oraz sposób koordynowania działań jednostek systemu PRM;
- kalkulację kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego;
- sposób współpracy z organami administracji publicznej i jednostkami systemu z innych województw, zapewniający sprawne i skuteczne ratowanie życia i zdrowia, bez względu na przebieg granic województw;
- sposób współpracy jednostek systemu z jednostkami współpracującymi z systemem;
- określenie lokalizacji centrów powiadamiania ratunkowego i obszarów przez nie obsługiwanych;
- opis struktury systemu powiadamiania o stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego w celu dokonania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zestawienia koniecznych łączy telekomunikacyjnych, zapewniających możliwość niezbędnych przekierowań połączeń z centrum powiadamiania ratunkowego do właściwych jednostek organizacyjnych Policji, PSP i pogotowia ratunkowego.

Wojewoda, w uzgodnieniu z dyrektorem właściwego wojewódzkiego oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia, umieszcza w planie:

- odpowiednią do potrzeb liczbę szpitalnych oddziałów ratunkowych i określa ich rozmieszczenie, kierując się kryterium zapewnienia odpowiedniego czasu dotarcia z miejsca zdarzenia do szpitalnego oddziału ratunkowego oraz liczbą zdarzeń,
- wykaz jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego.

Elementy planu dotyczące sposobu współpracy jednostek systemu i jednostek współpracujących z systemem wojewoda uzgadnia z:

- Szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego;
- Komendantem Wojskowego Obwodu Profilaktyczno-Leczniczego;
- Komendantem Wojewódzkim PSP;
- Komendantem Wojewódzkim Policji;
- Komendantem Oddziału Straży Granicznej, którego zakres działania obejmuje strefę nadgraniczną.

Dla sprawnego funkcjonowania systemu PRM niezbędne są odpowiednio przygotowane siły i środki, ale także dobrze funkcjonujący system zarządzania i kierowania akcjami ratowniczymi. Zadania związane z powiadamianiem, włączeniem do działań niezbędnych sił i środków oraz koordynacją realizują Centra Powiadamiania Ratunkowego (rys. 7.3) wchodzące w skład 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 może uzyskać pomoc. Obowiązek wprowadzenia linii 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)³⁸.

Zgodnie z u. o PRM (art. 40 – 42), akcja prowadzenia medycznych czynności ratunkowych³⁹ rozpoczyna się w momencie przybycia zespołu ratownictwa me-

³⁸ Zob. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op. cit., s. 213.

³⁹ Medyczne czynności ratunkowe to świadczenia opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów o świadczeniu opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, udzielane przez jednostkę systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, w warunkach pozaszpitalnych, w celu ratowania osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

dycznego⁴⁰ na miejsce zdarzenia, który podejmuje niezwłocznie medyczne czynności ratownicze. Akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych kieruje wyznaczony przez dyspozytora kierujący. Podczas prowadzenia medycznych czynności ratunkowych kierujący pozostaje w kontakcie z dyspozytorem medycznym. W przypadku zdarzeń, w których prowadzone są także działania w zakresie gaszenia pożarów, ratownictwa chemicznego, ekologicznego lub technicznego, kierowanie jest prowadzone przez kierującego działaniem ratowniczym. W takim przypadku kierujący koordynuje medyczne czynności ratunkowe i wspomaga kierującego działaniem ratowniczym.

Zespół ratownictwa medycznego jest zobowiązany także do przetransportowania osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego do najbliższego szpitalnego oddziału ratunkowego lub do szpitala wskazanego przez dyspozytora medycznego lub lekarza koordynatora medycznego. W tym celu zespół ratownictwa medycznego jest wyposażony w specjalistyczny środek transportu sanitarnego spełniający cechy techniczne i jakościowe określone w Polskich Normach. Jeżeli stan osoby będącej w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego wymaga transportu bezpośredniego do szpitala specjalistycznego, decyzję o takim transporcie podejmuje lekarz będący na miejscu zdarzenia. W przypadku transportu poza rejon działania dysponenta jednostki, transport koordynuje lekarz koordynator ratownictwa medycznego.

Do zadań lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, działającego w wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego, w szczególności należy:

- nadzór merytoryczny nad pracą dyspozytorów medycznych;
- koordynacja współpracy dyspozytorów medycznych w przypadku zdarzeń wymagających użycia jednostek systemu (szpitalnych oddziałów ratunkowych, zespołów ratownictwa medycznego w tym zespołów lotniczych) spoza obszaru działania jednego dysponenta jednostki;
- udzielanie dyspozytorom medycznym niezbędnych informacji i merytorycznej pomocy;

⁴⁰ Zespół ratownictwa medycznego jest to jednostka systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego wyspecjalizowana w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, podejmująca medyczne czynności ratunkowe w warunkach pozaszpitalnych. Zespoły te dzielą się na: zespoły specjalistyczne (w składzie co najmniej trzech osób uprawnionych do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, wśród których powinien znajdować się lekarz systemu oraz pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny) oraz zespoły podstawowe (w składzie co najmniej dwóch osób uprawnionych do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny).

- udział w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.

Ważną rolę w działaniu systemu PRM odgrywa dyspozytor medyczny⁴¹ zatrudniony w zakładzie opieki zdrowotnej, w którego skład wchodzi szpitalny oddział ratunkowy. Zadania tego dyspozytora określa art. 27 u. o PRM wyszczególniając:

- przyjmowanie powiadomień o zdarzeniach, ustalanie priorytetów i niezwłoczne dysponowanie ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia;
- przekazywanie niezbędnych informacji osobom udzielającym pierwszej pomocy;
- przekazywanie osobie kierującej akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych (kierującemu) niezbędnych informacji ułatwiających prowadzenie medycznych czynności ratowniczych na miejscu zdarzenia;
- zbieranie aktualnych informacji o dostępnych na obszarze działania podmiotach systemu PRM (szpitalnych oddziałach ratunkowych) i ich gotowości oraz przekazywanie tych informacji lekarzowi koordynatorowi ratownictwa medycznego;
- zbieranie i archiwizowanie bieżących informacji o zdarzeniach i prowadzonych medycznych czynnościach ratunkowych;
- powiadamianie o zdarzeniu szpitalnych oddziałów ratunkowych lub, jeżeli tego wymaga sytuacja, jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego;
- powiadamianie jednostek współdziałających z systemem PRM, jeżeli wymaga tego sytuacja na miejscu zdarzenia.

W przypadku wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych lub gdy w ocenie lekarza koordynatora ratownictwa medycznego skutki zdarzenia mogą spowodować stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób, lekarz ten informuje niezwłocznie wojewodę o potrzebie postawienia w stan podwyższonej gotowości wszystkich lub niektórych zakładów opieki zdrowotnej, działających na obszarze województwa. Wojewoda może nałożyć na zakłady opieki zdrowotnej

⁴¹ Dyspozytorem medycznym może być osoba, która: posiada pełną zdolność do czynności prawnych; posiada wykształcenie wymagane dla lekarza systemu, pielęgniarki systemu lub ratownika medycznego; przez okres co najmniej 5 lat była zatrudniona przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych w pogotowiu ratunkowym, szpitalnym oddziale ratunkowym, oddziale anestezjologii i intensywnej terapii lub w izbie przyjęć szpitala (zob. art. 26 u. o PRM).

obowiązek pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Przedstawiony KSRG był niejednokrotnie weryfikowany przez różnego rodzaju zdarzenia lokalne, ale i katastrofy naturalne na dużych obszarach o znamionach klęski żywiołowej. Praktyka wskazuje, że główne zadania w zakresie walki z różnymi zagrożeniami przejęła na siebie PSP wraz z ochotniczymi jednostkami straży pożarnych. Takie rozwiązanie niekoniecznie może być najskuteczniejszym, w przypadku pojawiania się nowych zagrożeń oraz nowych możliwości wynikających z rozwoju służb oraz specjalistycznych organizacji ratowniczych. Poza tym obserwuje się duże rozproszenie różnego rodzaju aktów prawnych dotyczących sfery ratownictwa i ochrony ludności. Do głównych przyczyn dysfunkcji i niedoskonałości funkcjonowania KSRG można zaliczyć:

- niewystarczające regulacje prawne dotyczące ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami cywilizacyjnymi i naturalnymi;
- niepełne regulacje prawne dotyczące wzajemnych relacji między podmiotami ratowniczymi oraz kompetencjami dowodzenia działaniami ratowniczymi w poszczególnych rodzajach i obszarach ratownictwa;
- wielość różnych aktów prawnych stanowiących o organizacji i funkcjonowaniu KSRG.

Należałoby zgodzić się z wypowiedzią Komendanta Szkoły Głównej Służby Pożarniczej podczas wykładu inauguracyjnego⁴², który stwierdził, że przed sejmem stoi wyzwanie utworzenia m.in. systemu ratowniczego adekwatnego do zagrożeń. Systemu ratowniczego budowanego w oparciu o ocenę zagrożeń i analizę ryzyka od gminy, przez powiat, województwo, a w konsekwencji obejmującego cały kraj i dlatego nazwanego Krajowym Systemem Ratowniczym. W jego ocenie, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy poprzez swoją ewolucję stanowić powinien podstawę tego systemu. Krajowy System Ratowniczy powinien być systemem otwartym, obejmującym wszystkie podmioty niezbędne w organizacji działań ratowniczych, rozumianych jako każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia mienia i środowiska. W ramach nowej formuły Krajowego Systemu Ratowniczego powinna nastąpić integracja wszystkich podmiotów zajmujących się ratownictwem, w tym w szczególności państwowej i ochotniczych straży pożarnych, podmiotów

⁴² Wykład inauguracyjny R. Dąbrowa, *Edukacja dla bezpieczeństwa. Powszechny system ochrony ludności a Państwowa Straż Pożarna*. <http://www.sgsp.edu.pl> (20.10.2011).

ratownictwa medycznego, ratownictwa górniczego, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz pozarządowych organizacji ratowniczych. Pozwoli to na elastyczne wykorzystanie istniejącego potencjału ratowniczego w sytuacji każdego przewidywanego zagrożenia. Elementem spinającym system ratowniczy powinny być powiatowe centra ratownicze (obecnie powiatowe stanowiska kierowania Państwowej Straży Pożarnej), zapewniające obsługę jednolitego europejskiego numeru alarmowego 112.

W tej sytuacji należałoby wrócić do prac nad projektem ustawy o krajowym systemie ratowniczym⁴³, w którym dokonano próby utworzenia spójnego i całościowego systemu ratowniczego, jako gwaranta bezpieczeństwa obywateli w sytuacjach zagrożeń. System ten obejmuje wszystkie podmioty niezbędne w organizacji działań ratowniczych z możliwością ich elastycznego wykorzystania istniejącego potencjału ratowniczego w sytuacjach każdego przewidywanego zagrożenia. Projekt ten określa także hierarchię dowodzenia działaniami ratowniczymi w zależności od rodzaju ratownictwa. Stwarza to możliwość przejmowania dowodzenia działaniami ratowniczymi przez osoby odpowiedzialne i profesjonalne w zależności od rodzaju ratownictwa, kolejności przybywania na miejsce zdarzenia i skali zagrożenia. Proponowany krajowy system ratowniczy reguluje także zadania ratownictwa medycznego poprzez jego umocowanie w zintegrowanym systemie i tym samym zapewnienie spójnych procedur ratowania życia i zdrowia ludzi, poczynając od pierwszej pomocy medycznej, poprzez specjalistyczną pomoc medyczną zespołów ratownictwa medycznego, aż po szpitalne oddziały ratunkowe.

⁴³ Projekt ustawy o krajowym systemie ratowniczym z dnia 27.05.2003 r. (http://www.slaskiewopr.pl/wgrane/przepisy/ustawa_o_krajowym_systemie_ratownictwa.pdf (5.05.2011)).

Rozdział 8

LOGISTYKA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

8.1. Istota logistyki w sytuacjach kryzysowych

Duża dynamika zmian, potęgująca się w stosunkach gospodarczych praktycznie od połowy XX wieku, spowodowała potrzebę kompleksowego i systemowego podejścia do rozwiązywania złożonych przedsięwzięć, wymagających często wykorzystywania rachunków optymalizacyjnych. Naprzeciw tym potrzebom i oczekiwaniom wyszły osiągnięcia w zakresie logistyki w wojsku, której cele można sprowadzić najkrócej do zapewnienia powodzenia działaniom wojennym poprzez zaspokojenie potrzeb materiałowych i bytowych walczącym wojskom. Aktualnie, logistyka często wywiera decydujący wpływ na wynik wojny. Przykładem mogą być chociażby ostatnie wojny koalicyjnych sił prowadzone w Iraku i w Afganistanie, w których zaopatrzenie wojsk w materiały, sprzęt, amunicję, żywność itp. decyduje o możliwości prowadzenia działań zbrojnych. Logistyczne zabezpieczenie działań należy w wielu sytuacjach prowadzić z wykorzystaniem międzykontynentalnego transportu. Dostarczenie w odpowiednim czasie i miejscu określonych materiałów i sprzętu bojowego na duże odległości, wymaga nadzwyczajnych umiejętności i obliczeń oraz precyzyjnego planowania potrzeb, z uwzględnieniem możliwości w globalnych przestrzeniach, zwykle w warunkach ograniczonego czasu. Współczesne, wysoce utecnicznione siły zbrojne wymagają terminowego przebazowania sprzętu i stanów osobowych, dostarczania niezbędnych zapasów amunicji, paliwa, części zamiennych, obsługi technicznej i serwisów medycznych. W prze-

ciwnym wypadku wszelkie działania, bardzo szybko mogą się załamać¹.

W odniesieniu do dzisiejszej gospodarki, należy zauważyć, że nakłada ona szczególne wymagania na producentów, dostawców, ale i partnerów (stron zainteresowanych) w działalności produkcyjnej. Wymagania te wynikają z faktu funkcjonowania w turbulentnym otoczeniu, w którym kontrahent oczekuje szybkiego spełnienia jego potrzeb. Wzrost wymagań i oczekiwań klientów, starzenie się produktów i ciągle skracanie ich cyklu życia, wymaga systematycznego doskonalenia technologii, skracania procesów produkcyjnych oraz ciągłego rozpoznawania przyszłych oczekiwań klientów. Tak silna presja na czas, stawia nowe wyzwania logistyce, wszak przedmiotem jej zainteresowania są przepływy materiałów, urządzeń, sprzętu oraz informacji. Przepływy te powinny być zorganizowane, zaplanowane, odpowiednio zrealizowane i oczywiście nadzorowane. Kluczową kwestią staje się elastyczność dostaw, dynamika przepływów oraz ich niezawodność.

Ewolucyjny rozwój logistyki wojskowej i adaptacja jej dorobku na potrzeby gospodarki powoduje, że istnieje bardzo wiele definicji samej logistyki. Szeroki wybór i opis etymologii tego pojęcia, źródeł logistyki i przekształceń w wojsku, początków logistyki w Polsce oraz wybrane jej definicje, syntetycznie przedstawił S. E. Dworecki². Podobnie, lecz z twórczym rozwinięciem, etymologię i ewolucyjny rozwój logistyki wojskowej, poprzez logistykę cywilną aż do logistyki w sytuacjach kryzysowych bardzo ciekawie przedstawił E. Nowak³.

Pomimo nowych doświadczeń i badań pojawiających wraz z rozwojem tej dziedziny, licznych prób podejmowanych zarówno w przestrzeni wojskowej, jak i cywilnej, tak w literaturze zagranicznej, jak i krajowej, nie ma powszechnie przyjętej definicji logistyki. Według F. J. Beiera i K. Rutkowskiego przez logistykę rozu-

¹ Problem bezpieczeństwa logistycznego był zawsze „wąskim gardłem” sztuki wojennej. Dlatego dużą wagę przywiązuje się do możliwości korzystania z zasobów miejscowych. W 1970 roku wprowadzono do strategii i polityki NATO pojęcie państwa-gospodarza. Chodzi o uwolnienie jednostek operacyjnych od nadmiernego balastu logistycznego, aby jednostki te uzyskały minimalną masę krytyczną, gwarantującą im wysokie tempo działań i pełne bezpieczeństwo logistyczne. Poza tym, podejmowane są działania zmierzające do minimalizacji zapasów logistycznych dotyczące takich aspektów jak: zmniejszenie ciężaru i gabarytów amunicji oraz środków bojowych, ograniczenie wszelkich opakowań i redukcja ich wymiarów do typowych standardów ładunkowych, ograniczenie zapasów mobilnych będących przy jednostkach operacyjnych na rzecz zapasów miejscowych i cywilnych, zastępowanie paliw i materiałów pędnych kopalnych przez paliwa alternatywne, masowe wykorzystanie transportu modułowego, intermodalnego i pełna standaryzacja jednostek transportowych, kompleksowe wdrożenie systemów zautomatyzowanych i technologii informatycznych. (Zob. K. Ficoń, *Logistyczne wsparcie operacji pokojowych i humanitarnych w doktrynie strategicznej NATO*, Logistyka, 2/2011; W. Miszański, *Logistyka wojskowa na przełomie XX i XXI wieku*, Wojskowy Przegląd Techniczny i Logistyczny 5/1997).

² Zob. S. E. Dworecki, *Zarządzanie logistyczne*, WSH, Pułtusk 1999, s. 55 – 78.

³ Zob. E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, op. cit., s. 12 – 19.

mie się z reguły pojęcie oznaczające zarządzanie działaniami przemieszczania i składowania, które mają ułatwić przepływ produktów z miejsc pochodzenia do miejsc finalnej konsumpcji, jak również związaną z nimi informacją w celu zaoferowania klientowi odpowiedniego poziomu obsługi po rozsądnych kosztach⁴.

M. Sołtysik z kolei ujmuje logistykę jako dziedzinę wiedzy o procesach logistycznych w gospodarce oraz sztuce skutecznego zarządzania tymi procesami⁵.

Trafnie definicję logistyki, postrzegając ją jako sferę działalności gospodarczej, sformułowali autorzy podręcznika L. Garbarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek⁶: logistykę w szerokim rozumieniu traktujemy jako zintegrowany system kształtowania i kontroli procesów fizycznego przepływu towarów oraz ich informacyjnych warunkowań, zmierzających do osiągnięcia możliwie najkorzystniejszych relacji między poziomem świadczonych usług (poziomem obsługi odbiorców) a poziomem i strukturą związanych z tym kosztów.

Można też sprowadzić definicję logistyki do prostego stwierdzenia⁷: logistyka to proces zarządzania całym łańcuchem dostaw. Występujące w definicji określenie "łańcuch dostaw" należy rozumieć jako działalność związaną z przepływem produktów i usług – od jego oryginalnego źródła, przez wszystkie formy pośrednie, aż do postaci, w której produkty i usługi są użytkowane przez ostatecznego klienta. W tym miejscu należy stwierdzić, że bazą logistyki jest łańcuch logistyczny, czyli zespół połączonych ogniw magazynowo-transportowych, stanowiących technologiczne połączenie punktów magazynowych i przeładunkowych drogami przewozu towarów oraz organizacyjne i finansowe skoordynowanie operacji, procesów zamówień i polityki zapasów wszystkich ogniw tego łańcucha⁸.

Zmiany w przestrzeni gospodarczej przyjmują charakter bardzo dynamiczny. Jednak w warunkach sytuacji kryzysowych, występują dramatycznie intensywniej, w sposób turbulentny i często z dużym zagrożeniem dla życia i zdrowia objętych tą sytuacją ludzi. Z tych względów również sama logistyka musi być zdefiniowana i ukierunkowane na szeroki problem ratowania życia i zdrowia oraz zapewnienia bezpieczeństwa podmiotom objętych kryzysem.

⁴ F. J. Beier, K. Rutkowski, *Logistyka*, SGH, Warszawa 1995, s. 16.

⁵ M. Sołtysik, *Istota i cechy zarządzania logistycznego*, „Gospodarka Materialowa & Logistyka” 7/8 1994, s. 145.

⁶ L. Garbarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek, *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*. Warszawa, PWE 2000, s. 436-437.

⁷ E. Golembaska, *Kompendium wiedzy o logistyce*, PWN, Warszawa-Poznań 2002, s. 18.

⁸ Ibidem, s. 19.

Logistykę w sytuacjach kryzysowych definiuje A. Szymonik⁹ jako dyscyplinę naukową, która tworzy całokształt systemowych rozwiązań niezbędnych do pełnego i racjonalnego zaspokajania potrzeb organom wykonawczym oraz zarządzającym bezpieczeństwem, uwzględniając możliwości ekonomiczne państwa, w zakresie koniecznym do szkolenia, osiągania i utrzymywania zdolności oraz gotowości bojowej na poziomie wymaganym do zapewnienia pożądanego bezpieczeństwa dla określonego podmiotu.

Nieco inaczej postrzega logistykę w sytuacjach kryzysowych E. Nowak¹⁰, który określa ją jako sumę wszystkich działań (organów logistycznych), dzięki którym dokonuje się kształtowanie, sterowanie i kontrola procesów zaopatrzeniowych i usługowych w łańcuchach logistycznych organizowanych w rejonach zagrożeń (zdarzeń). Poprzez integrację i synchronizację (harmonizację) tych działań, niezbędnie konieczne zaopatrzenie i usługi logistyczne, powinny dotrzeć do wszystkich odbiorców (potrzebujących) we właściwym czasie i miejscu¹¹.

Chociaż z przedstawionych definicji nie wynika bezpośrednio potrzeba szybkiego i skutecznego ratowania życia i zdrowia poszkodowanych, to w dalszej części swojego wywodu E. Nowak¹² słusznie zauważa, że myślą przewodnią działań logistycznych podejmowanych w sytuacjach kryzysowych, jest możliwie jak najszybsze dotarcie z niezbędnymi dostawami zaopatrzenia i usługami logistycznymi do wszystkich poszkodowanych (potrzebujących). Wielkości niezbędnie koniecznych dostaw zaopatrzenia oraz zakres usług logistycznych może być określony wg minimalnych norm, bowiem istotą podejmowanych działań logistycznych jest zapewnienie ludności poszkodowanej możliwości przetrwania. W dostawach zaopatrzenia priorytetowe znaczenie ma woda pitna, dostawy żywności, odzieży i energii (elektrycznej i ciepłej), natomiast w usługach logistycznych – pomoc medyczna (przedsięwzięcia ratujące życie i zdrowie), usługi gospodarczo-bytowe (przygotowanie posiłków, wypiek chleba, zakwaterowanie, usługi handlowe itp.).

⁹ A. Szymonik, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, „Logistyka” 3/2011, s. 16.

¹⁰ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, op. cit., s. 69 - 70.

¹¹ Bardziej rozwiniętą definicję tego Autora znajdujemy w kolejnym opracowaniu (E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, op. cit., s. 18). *Logistyka w sytuacjach kryzysowych* definiowana jest jako suma wszelkich działań logistycznych organów kierowania (grup zabezpieczenia logistycznego oraz grup opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej wchodzących w skład zespołów zarządzania kryzysowego) i podmiotów – jednostek wykonujących zadania logistyczne, dzięki którym dokonuje się kształtowanie, sterowanie i kontrola procesów zaopatrzeniowych i usługowych w łańcuchach logistycznych organizowanych na rzecz ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych.

¹² E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, op. cit., s. 70.

Poza tym, pokazując różnice pomiędzy logistyką w sytuacjach kryzysowych a logistyką wojskową i cywilną E. Nowak trafnie zauważa, że różnią się one przede wszystkim¹³:

- podmiotem obsługi, którym jest ludność poszkodowana w sytuacjach kryzysowych (w logistyce wojskowej – walczące lub szkolące się wojska, a w logistyce cywilnej – klienci i kontrahenci);
- środowiskiem funkcjonowania, którym są obszary reagowania kryzysowego (w logistyce wojskowej – przestrzeń pola walki, a w logistyce cywilnej – wolny rynek);
- głównym celem funkcjonowania, którym jest zapewnienie warunków przetrwania wszystkim osobom poszkodowanym (w logistyce wojskowej – jest to zapewnienie wysokiej skuteczności zabezpieczenia logistycznego wojsk, a w logistyce cywilnej – maksymalizacja zysków przedsiębiorstwa).

Zatem logistyka w sytuacjach kryzysowych ma na celu przede wszystkim ratowanie życia i zdrowia ludzi dotkniętych sytuacją kryzysową, niedopuszczenie do pogłębiania się strat i powstawania strat wtórnych, zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych ludności poszkodowanej, poprzez szybkie dostarczanie podstawowego zaopatrzenia oraz usług medycznych, tym samym zapewniając możliwość przetrwania ludności poszkodowanej. Takie sprecyzowanie celu, z punktu widzenia ludności poszkodowanej, stanowi misję logistyki w sytuacjach kryzysowych¹⁴.

Różnice pomiędzy logistyką wojskową, cywilną i w sytuacjach kryzysowych syntetycznie przedstawiono w tabeli 8.1.

Z tak przedstawioną myślą przewodnią działań logistycznych współgra misja zabezpieczenia logistycznego¹⁵ ludności w sytuacjach kryzysowych manifestującą się dążeniem do dotarcia (z dostawami zaopatrzenia i usługami logistycznymi) do wszystkich poszkodowanych w możliwie krótkim czasie (dla ratowania ich zdrowia i życia oraz tworzenia warunków umożliwiających im przetrwanie w okresie zaistniałego kryzysu)¹⁶.

¹³ Zob. E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, op. cit., s. 18.

¹⁴ Zob. także F. Mroczo, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych* [w:], L. Kowalczyk, F. Mroczo, *Koncepcja logistyczna w zarządzaniu. Zarządzanie operacyjne, logistyka*. Prace Naukowe WWSZiP, T. 16, Wydawnictwo WWSZiP, Wałbrzych 2011, s. 239 – 257.

¹⁵ Przez zabezpieczenie logistyczne należy rozumieć proces zaopatrywania oraz udzielania usług logistycznych i medycznych na rzecz ludności dotkniętej sytuacją kryzysową.

¹⁶ Zob. E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, AH, Pułtusk 2007, s. 286.

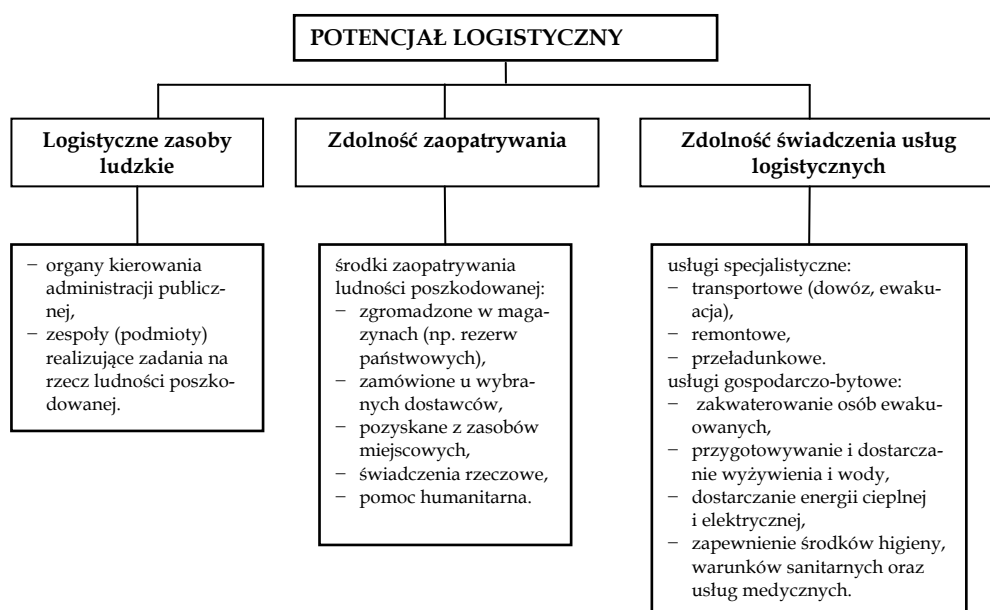
Tabela 8.1. Różnice pomiędzy logistyką wojskową, cywilną i w sytuacjach kryzysowych

ATRYBUT	LOGISTYKA WOJSKOWA	LOGISTYKA CYWILNA	LOGISTYKA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH
Misja	Zapewnienie wysokiej skuteczności zabezpieczenia logistycznego wojsk.	Minimalizacja kosztów, satysfakcjonująca obsługa klienta.	Ratowanie życia i zdrowia rannych i chorych oraz zapewnienie warunków do przetrwania.
Cel działania	Zaspokojenie potrzeb logistycznych wojsk.	Zapewnienie niezbędnych zasobów, gospodarka zapasami, dystrybucja wyrobów. Maksymalizacja zysku przedsiębiorstwa.	Zapewnienie elementarnych potrzeb bytowych wszystkim poszkodowanym.
Sposób osiągania celu	Koncentracja działań logistycznych na wojska wykonujące główne zadania.	Wysokie standardy obsługi klienta.	Limitowanie oraz reglamentacja dostaw i usług.
	Integracja działań logistycznych.	Integracja działań logistycznych.	Integracja działań logistycznych.
	Wdrożenie zestawów zaopatrzenia i pakietów usług.	Pakiety usług logistycznych.	Wdrożenie „produktu logistycznego”.
Ekspozycyjna zasada	Skuteczność działań.	Ekonomizacja (oszczędność, wydajność).	Skuteczność działań.
Główny podmiot działania	Wojska realizujące główne zadania.	Wszyscy klienci.	Ludność poszkodowana.
Środowisko funkcjonowania	Pole walki.	Wolny rynek.	Rejon reagowania kryzysowego.
Główne kryterium optymalizacji	Czas, miejsce i zakres realizacji zadań logistycznych.	Wysokie standardy obsługi klienta.	Czas, miejsce i zakres realizacji zadań logistycznych.
Główny sposób osiągania celu	Stosowanie priorytetów dostaw i usług.	Redukcja kosztów działania.	Stosowanie priorytetów dostaw i usług.
Podział logistyki	Logistyka: • zaopatrzenia materialowego, • zabezpieczenia technicznego, • zabezpieczenia transportowego, • zabezpieczenia medycznego.	Logistyka: • zaopatrzenia, • produkcji, • dystrybucji, • utylizacji	Logistyka: • zaopatrzenia, • usług transportowych, • usług gospodarczo-bytowych, • usług medycznych.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, AON, Warszawa 2009, s. 19 – 39.

Z misji tej wynika, iż celem zabezpieczenia logistycznego ludności w sytuacjach kryzysowych jest dostarczenie we właściwym czasie i miejscu podstawowych środków zaopatrzenia (zwykle jest to: woda pitna, żywność, odzież, energia, środki czystości) i usług logistycznych (gospodarczo-bytowych, medycznych, transportowych)¹⁷.

Te ambitne cele mogą być osiągnięte pod warunkiem dysponowania przez organy zarządzania kryzysowego niezbędnymi siłami i środkami – potencjałem logistycznym. Przez sam potencjał logistyczny należy rozumieć zbiór sił i środków logistycznych, które mogą być wykorzystane do realizacji celów logistyki w sytuacji kryzysowej. Potencjał ten będą stanowić dobrze zorganizowane i profesjonalnie przygotowane zasoby ludzkie administracji publicznej oraz podmiotów uczestniczących w logistycznym zabezpieczeniu ludności dotkniętej kryzysem, zgromadzone środki zaopatrzenia, a także siły i środki podmiotów świadczących usługi logistyczne specjalistyczne i gospodarczo-bytowe (rys. 8.1). Potencjał logistyczny powinien być ciągle nadzorowany i rozwijany w takim stopniu, aby mógł skutecznie reagować na bieżące i potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa.

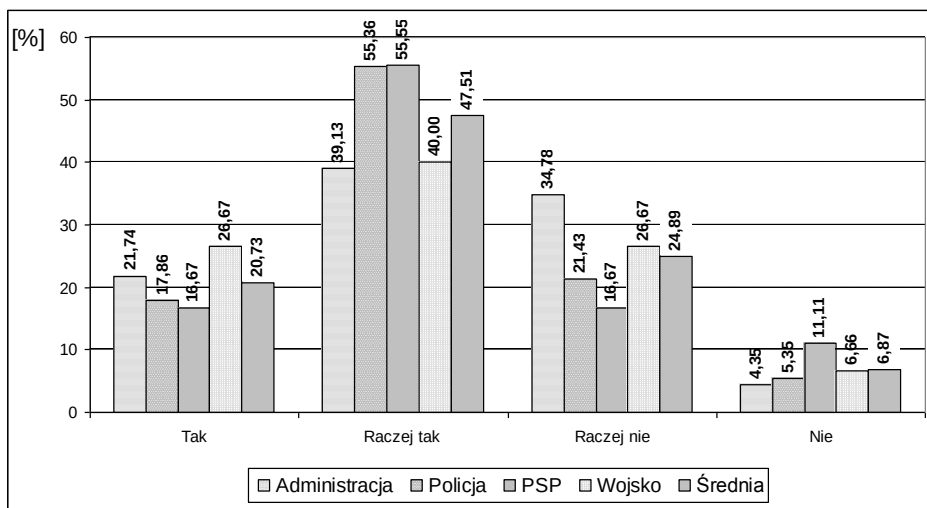


Rys. 8.1. Składowe potencjału logistycznego w sytuacjach kryzysowych

Źródło: opracowanie własne.

¹⁷ Ibidem, s. 286.

Zamiarem autora było ułożenie poruszanej kwestii w realiach regionu dolnośląskiego. W tym celu, jedno z pytań ankietowych skierowanych do wszystkich ekspertów (załącznik nr 2, pytanie 19) dotyczyło oceny (na ich szczeblu organizacyjnym) posiadanego potencjału logistycznego umożliwiającego poprawną reakcję na bieżące i potencjalne zagrożenia. Przeprowadzone badania wykazały, że eksperci pozytywnie oceniają stan posiadanego potencjału logistycznego aż w 68,24 % (z czego 20,73 % – tak, a 47,51 % – raczej tak). Negatywnie oceniło ten potencjał 31,76 % respondentów (z czego 24,89 % – raczej nie, a 6,89 % – nie). Ocenę potencjału logistycznego dokonaną przez ekspertów z badanych służb przedstawia rys. 8.2.



Rys. 8.2. Ocena potencjału logistycznego przez ekspertów badanych służb

Źródło: opracowanie własne.

Uzasadnieniem pozytywnej oceny potencjału logistycznego najczęściej były następujące stwierdzenia: nie można być przygotowanym na wszystkie zagrożenia, ale w warunkach wystąpienia tych najbardziej prawdopodobnych, posiadamy wystarczającą ilość sił i środków; posiadamy siły i środki niezbędne do realizacji podstawowych zadań przewidzianych w planie dla naszej jednostki; w razie potrzeby jednostka może być wyposażona zgodnie z decyzją przełożonych; istnieje w pełni zorganizowany system łączności telefonicznej stacjonarnej i komórkowej, radiowej, internetowej, kurierskiej; kierowanie potencjałem logistycznym zarówno z zasadniczego, jak i zapasowego stanowiska centrum zarządzania kryzysowego jest po-

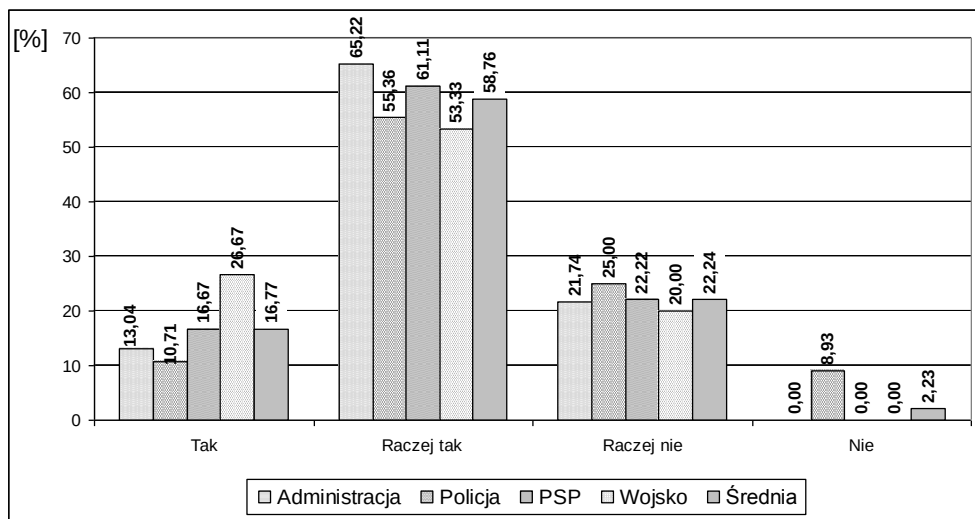
prawnie zorganizowane; potencjał logistyczny jest wystarczający, ale są sytuacje, na które trudno przewidzieć zasoby;

Równie istotne argumenty podnosili ankietowani eksperci decydując się na negatywną ocenę potencjału logistycznego: nie we wszystkich sytuacjach zapewniony jest potencjał logistyczny na przykład często brakuje ludzi do działań na rzecz ludności poszkodowanej; brakuje środków finansowych na zapewnienie dostatecznej ilości etatów, sprzętu, paliwa, zespołów prądotwórczych, namiotów itp.; zbyt mała ilość ciężkiego sprzętu; brakuje dokładnych map; braki sprzętu specjalistycznego, trzeba liczyć na pomoc jednostki nadrzędnej; dopiero w przypadku zaistnienia zagrożeń poszukuje się sposobów „łatania dziury”; brakuje kontenera logistycznego, który w potrzebie jest dysponowany z najbliższej jednostki; istnieje bardzo słaba komunikacja w relacji gmina – mieszkańcy.

Przedstawione wyniki badań wskazują, że potencjał logistyczny, jakim dysponują poszczególne służby, zapewnia skuteczną reakcję odpowiednich służb na zaistniałe zagrożenia, a w przypadku rozleglejszych zdarzeń istnieje możliwość udzielenia wsparcia z jednostki nadrzędnej. Jednakże wszystkie negatywne uwagi respondentów są na tyle ważne, że mogą sugerować potrzebę bieżącego rozpatrywania możliwości doskonalenia omawianego potencjału.

Ściśle z zagadnieniem potencjału logistycznego związane jest pytanie dotyczące oceny przygotowania sił i środków do zapewnienia sprawnego działania w przypadku zaistnienia potencjalnych zagrożeń na określonym szczeblu organizacyjnym (załącznik nr 2, pytanie 6). Badana grupa ekspertów wyraziła w 75,53 % (z czego 16,77 % – tak, a 58,76 % – raczej tak) pozytywną ocenę przygotowania wspomnianych sił i środków. Negatywnie ten stan został oceniony w 24,47 % (z czego 22,24 % – raczej nie, a 2,23 % – nie). Wyniki tych badań graficznie przedstawiono na rys. 8.3.

Badani eksperci, którzy zdecydowali się na zakreślenia pozytywnej odpowiedzi uzasadniali swój wybór następująco: tak, ale należy w większym stopniu wykorzystywać podmioty prywatne; przy większych zdarzeniach siły i środki są przygotowane „na pierwszy rzut”; problem może wystąpić przy zdarzeniach o dużej skali, gdzie w krótkim czasie trzeba użyć większej ilości sił i środków; jesteśmy w stanie poprawnie realizować podstawowe zadania; dobre przygotowanie potwierdziło się niejednokrotnie w praktyce; dotychczasowe zdarzenia nie zweryfikowały negatywnie tego przygotowania.



Rys. 8.3. Ocena ekspertów przygotowania sił i środków do podjęcia działań

Źródło: opracowanie własne.

Przy odpowiedziach negatywnych eksperci najczęściej przedstawiali uzasadnienia: w warunkach górskich, duże powodzie są nie do opanowania; brak środków finansowych na pełne przygotowanie sił i środków; posiadamy tylko jedną zmianę, brakuje sił w kolejnej dobie; brak dobrze funkcjonującego systemu współpracy różnych służb i koordynacji ich działań; bardzo słaby przepływ informacji pomiędzy współdziałającymi służbami; za mało specjalistów, za dużo osób bez właściwego przygotowania i doświadczenia; praktyka potwierdza braki sprzętu np. przy intensywnych opadach; zbyt mała i często spóźniona pomoc z jednostek sąsiednich (np. powódź w sierpniu 2010 r. w Bogatyni).

Z przeprowadzonych badań wynika, że generalnie siły i środki są dobrze przygotowane do sprawnego działania w warunkach zaistnienia potencjalnych zagrożeń, jednak w wielu przypadkach zgłaszano problemy niedofinansowania, a przede wszystkim konieczność poprawy współdziałania wszystkich zaangażowanych służb. Oddzielnym problemem jest niewystarczająca liczba etatów w urzędach gmin, co skutkuje brakiem kompetentnych ludzi do realizacji wszystkich zadań z zakresu planowania, szkolenia oraz samego organizowania i realizacji przedsięwzięć we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Przy długotrwałych działaniach i podziale zespołów zarządzania kryzysowego na dwie zmiany, problem braków kadrowych jeszcze bardziej się potęguje. Ta sytuacja niewątpliwie niekorzystnie wpływa na poziom bezpieczeństwa na terenie gminy.

Obszar zainteresowań logistyki w sytuacjach kryzysowych dobrze obrazują zadania logistyczne przedstawione przez A. Szymonika¹⁸, który podzielił je na cztery grupy w zależności od określonych rodzajów zagrożeń.

Do pierwszej grupy zalicza się zadania związane z likwidacją nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, a więc klęski żywiołowe i zdarzenia wywołane przyczynami cywilizacyjnymi, to jest katastrofy, awarie i inne, spowodowane działaniem lub zaniedbaniem człowieka. Do tej grupy zagrożeń należą między innymi: pożary, powódzie i zatopienia, epidemie chorób ludzi, epidemie chorób roślin i zwierząt, skażenia promieniotwórcze i chemiczne, katastrofy górnicze, budowlane i komunikacyjne, awarie sieci energetycznych.

Do drugiej grupy zalicza się zadania związane z likwidacją zagrożeń właściwych dla ochrony wewnętrznego bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony granic. Należą do nich między innymi: zdarzenia godzące w porządek konstytucyjny państwa, terroryzm, blokady dróg, nielegalne demonstracje, konflikty na tle etnicznym, masowa migracja.

Do trzeciej grupy zalicza się zadania związane z likwidacją skutków tzw. cyberterroryzmu (*soft terrorism*), który rozumiany jest najczęściej jako działanie mające na celu niszczenie, bądź zniekształcanie informacji przysłanej, przetwarzanej, przechowywanej w systemach informacyjnych. Informacja ma fundamentalne znaczenie dla przebiegu procesów logistycznych, w szczególności w warunkach kryzysowych.

Do czwartej grupy zalicza się zadania związane z likwidacją skutków kryzysu finansowego, który tak naprawdę dotyka wszystkich, nie omijając inwestorów indywidualnych czy przedsiębiorstw. W tym zakresie nie zostały jeszcze wypracowane instrumenty antykryzysowe. Analiza systemowa i zarządzanie ryzykiem może złagodzić niepożądane sytuacje kryzysów finansowych, których istnienie jest niezaprzeczalne.

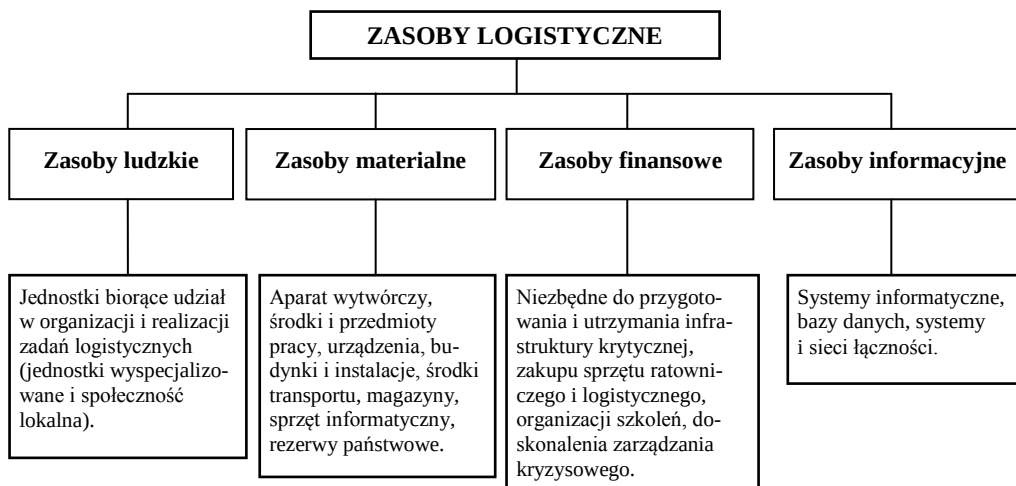
Realizacja zadań zabezpieczenia logistycznego musi być ukierunkowana na stworzenie warunków umożliwiających udzielenie niezbędnej i szybkiej pomocy możliwie wszystkim poszkodowanym, z optymalnym wykorzystaniem posiadanych struktur organizacyjnych, obiektów, sprzętu, środków materiałowych itp. Realizacja tych zadań powinna zapobiegać także zjawisku powstawania strat wtórnych oraz poszerzania obszaru objętego sytuacją kryzysową. W możliwie krótkim czasie ludziom poszkodowanym należy zapewnić bezpieczeństwo, pomoc medyczną, zakwaterowanie i wyżywienie, a nade wszystko specjalistyczny transport do ewakuacji ludności z terenów zagrożonych.

¹⁸ Zob. A. Szymonik, *Logistyka w bezpieczeństwie i bezpieczeństwo w logistyce*, „Logistyka” 2/2011, s. 7 – 8.

Przedstawione zadania są możliwe do zrealizowania pod warunkiem wystarczającej dostępności zasobów stanowiących element potencjału logistycznego, i decydujących o osiągnięciu głównych celów zarządzania kryzysowego. Jak określa P. Górski¹⁹, zasoby logistyczne powinny być dostosowane do potencjału zagrożeń i powinny zależeć głównie od:

- sił i środków tworzących możliwości realizacji zadań związanych z realizacją dowozów zaopatrzenia i świadczeń logistycznych;
- zadań, czynności i przedsięwzięć, które muszą być realizowane w sytuacjach kryzysowych;
- specyficznych uwarunkowań zabezpieczenia logistycznego poszkodowanych w sytuacjach kryzysowych.

Zasoby logistyczne, stanowiące o potencjale logistycznym, można podzielić na cztery grupy: zasoby ludzkie, zasoby materialne, zasoby finansowe i zasoby informacyjne (rys. 8.4).



Rys. 8.4. Podział zasobów logistycznych

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem K. Sienkiewicz-Małjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2011, s. 92.

Do realizacji zadań logistycznych w sytuacjach kryzysowych powinny być przygotowane zespoły zarządzania kryzysowego administracji publicznej oraz pod-

¹⁹ P. Górski, *Potencjał logistyczny państwa wykorzystywany w sytuacjach kryzysowych*, [w:] A. Barcik, R. Barcik, *Rozwój lokalny i regionalny w dobie globalizacji*, Wyd. ATH, Bielsko-Biała 2007, s. 291.

mioty realizujące zadania ratownicze²⁰. Niezbędne środki zaopatrywania ludności poszkodowanej powinny być wcześniej zgromadzone w odpowiednim miejscu i ilości, odpowiednio urzutowane²¹, a w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej racjonalnie wykorzystane. Źródła pozyskiwania zasobów zaopatrywania mogą być bardzo różne – począwszy od zgromadzonych w magazynach rezerw materiałowych, aż po wykorzystanie zasobów miejscowych oraz pomocy humanitarnej.

Trudno byłoby wymagać, ażeby zgromadzić w czasie akceptowanego poziomu bezpieczeństwa, tyle sił i środków, które wystarczyłyby na wszelkie sytuacje kryzysowe. Takie działanie byłoby nieekonomiczne, nieracjonalne, angażujące „na wszelki wypadek” zbyt wiele sił i środków. W związku z powyższym planuje się wykorzystanie, w określonych sytuacjach kryzysowych, świadczeń osobistych²² i rzeczowych²³ obywateli oraz urzędów, instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych. Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych nakłada wójt lub burmistrz (prezydent miasta), w drodze decyzji administracyjnej, w której wyznacza określone osoby do wykonywania wyspecyfikowanych zadań.

²⁰ Do podmiotów tych należy zaliczyć: PSP, ochotnicze straże pożarne, Policja, straż miejska i gminna, jednostki służby zdrowia, pododdziały i oddziały SZ, Straż Graniczna, formacje OC, pogotowie: gazowe, energetyczne, wodociągowe, medyczne, chemiczne, organizacje pozarządowe i wolontariusze.

²¹ Urzutowanie polega na przemyślanym podziale sił i środków na poszczególne szczeble administracji publicznej zgodnie z oceną potencjalnych zagrożeń na określonym obszarze.

²² Na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły szesnaście, a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych polegających na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków. Obowiązek świadczeń osobistych może obejmować również użycie posiadanych narzędzi prostych, a kurierzy także posiadanych środków transportowych. Czas wykonywania świadczeń osobistych nie może przekraczać jednorazowo dwunastu godzin, a w stosunku do kurierów oraz osób dostarczających i obsługujących przedmioty świadczeń rzeczowych - czterdziestu ośmiu godzin. Za wykonanie świadczenia osobistego przysługuje ryczałt godzinowy w wysokości 1/178 kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w grudniu roku poprzedniego. Osobom wykonującym świadczenia osobiste przysługuje bezpłatne wyżywienie. (Zob. art. 200-207 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2004 nr 241 poz. 2416 ze zmianami).

²³ Jest to rodzaj świadczeń na rzecz obrony polegający na udostępnieniu pomieszczeń, środków transportowych, narzędzi i innego sprzętu oraz dostarczaniu posiadanych materiałów dla potrzeb związanych z realizacją powszechnego obowiązku obrony. Świadczenia rzeczowe mogą być wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych, jednostek organizacyjnych stanowiących bazy formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków. Koordynatorem na obszarze województwa działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania i nakładania obowiązku świadczeń rzeczowych jest wojewoda. W szczególności wojewoda prowadzi zbiorczy wykaz świadczeń rzeczowych przewidzianych do realizacji na obszarze województwa; planuje wydatki finansowe związane z nakładaniem obowiązku świadczeń rzeczowych na obszarze województwa; nadzoruje zadania związane z planowaniem, typowaniem i nakładaniem świadczeń rzeczowych na obszarze województwa; analizuje potrzeby i możliwości realizacji świadczeń rzeczowych przez organy gminy na obszarze województwa, a w razie potrzeby wskazuje wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), który może zrealizować zadania nałożenia tych świadczeń; (Zob. art. 208 – 215 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2004 nr 241 poz. 2416 ze zmianami).

8.2. Zasady organizacji zabezpieczenia logistycznego ludności w sytuacjach kryzysowych

Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych jest działaniem szczególnym, co wynika z misji, celów oraz potrzeby odpowiedniego przygotowania sił i środków, krótkiego czasu na reakcję, dużej dynamiki zmian, potrzeby wyboru priorytetów, organizacji współdziałania z sąsiadami itp. Aby poprawnie realizować działania z zakresu zabezpieczenia logistycznego, należy posiadać dobrze przygotowane zespoły ludzi oraz mieć zgromadzone niezbędne środki do zapewnienia przetrwania ludności poszkodowanej. W warunkach sytuacji kryzysowej działania logistyczne są silnie zdeterminowane czasem dostaw zaopatrzenia, usług logistycznych oraz medycznych.

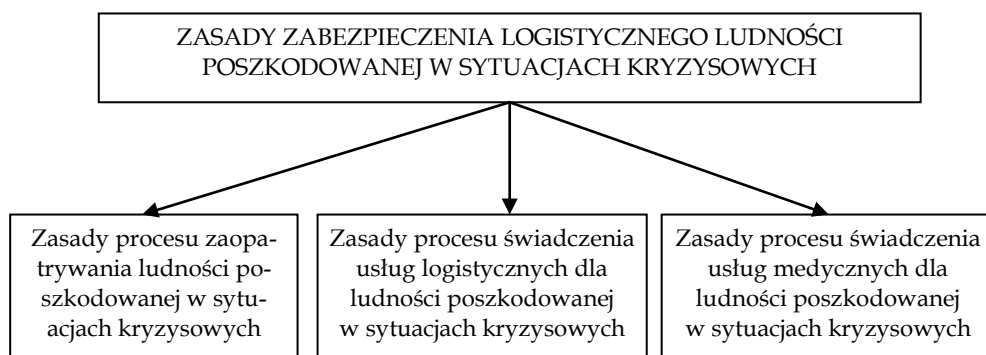
Dorobek teoretyczny oraz liczne i nieustanne doświadczenia wynoszone z działań antykryzysowych, pozwalają na sprecyzowanie zasad²⁴ organizacji zabezpieczenia logistycznego ludności w sytuacjach kryzysowych. Przez te zasady należy rozumieć ogólne reguły postępowania administracji publicznej odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe oraz innych podmiotów biorących udział w tych działaniach, we wszystkich fazach tego zarządzania (zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy), według których prowadzi się działania antykryzysowe. Przestrzegając zasad, zapewnia się poprawny przebieg zarządzania kryzysowego na wszystkich jego etapach oraz zwiększa się prawdopodobieństwo osiągnięcia założonych celów. Zasady stanowią podstawowe kanony zabezpieczenia logistycznego w sytuacjach kryzysowych oraz stanowią podstawę oceny podjętych działań już po zakończeniu kryzysu.

Zasady logistyki w zarządzaniu kryzysowym, bezpieczeństwie i porządku publicznym powinny według S. Lipskiego opierać się na następujących przesłankach²⁵:

²⁴ Do podstawowych zasad logistyki w działalności przedsiębiorstw we współczesnych uwarunkowaniach turbulentnego ich otoczenia zalicza się: 1. Podziel klientów na grupy zgodnie z ich potrzebami; 2. Dostosuj swoje usługi do potrzeb i dochodowości wydzielonych grup klientów; 3. Dostosuj planowanie i procesy logistyczne do rynku; 4. Różnicuj dostępność produktów; 5. Skutecznie zarządzaj dostawcami; 6. Wprowadź środki pomiaru efektywności procesów logistycznych; 7. Automatyzuj i informatyzuj procesy logistyczne. ([http:// dyrektor.nf.pl/Artykul/7485/](http://dyrektor.nf.pl/Artykul/7485/)). W aspekcie koncepcji 7W można określić zasady bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego: 1. Właściwa usługa (informacja, działanie, reakcja, prewencja); 2. Właściwa ilość zasobów ludzkich, rzeczowych, informacyjnych; 3. Właściwe przygotowanie operacyjne, niezawodność działania zarówno ludzi, jak i sprzętu; 4. Właściwa identyfikacja miejsca i diagnoza sytuacji; 5. Właściwa, szybka reakcja i pomoc; 6. Właściwa osoba lub grupa docelowa; 7. Właściwy dobór zasobów do sytuacji – optymalizacja kosztów. (Zob. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F., op. cit., s 87).

²⁵ S. Lipski, *Zarządzanie bezpieczeństwem – wybrane kwestie terminologiczne*, [w:] K. Rajchel (red.), *Próba identyfikacji współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji, Warszawa 2006, s. 140.

- przygotowanie organizacyjne i rzeczowe do przeciwdziałania zagrożeniom;
- prowadzenie stałego rozpoznania zjawisk mogących spowodować wystąpienie zagrożeń (wczesne ostrzeżenie);
- ciągła gotowość do podejmowania interwencji mających na celu przywrócenie pożądanego stanu bezpieczeństwa;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i likwidowanie skutków zdarzeń o charakterze nagłym;
- reagowanie po wystąpieniu zagrożenia;
- usuwanie skutków zaistniałych zdarzeń.



Rys. 8.5. Podział zasad zabezpieczenia logistycznego ludności w sytuacjach kryzysowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, AON, Warszawa 2009.

Nowak²⁶. Poza ogólnymi zasadami zabezpieczenia logistycznego ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych, decydujący wpływ na skuteczność tych działań ma przestrzeganie także zasad szczegółowych dotyczących zaopatrywania ludności, świadczenia usług logistycznych oraz świadczenia usług medycznych. Tak rozumiany podział zasad zabezpieczenia logistycznego ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych przedstawia rys. 8.5.

Zasady ogólne zostały podzielone na trzy grupy, z zastosowaniem następujących kryteriów: relacji logistyki do aspektów zarządzania, dostępności zasobów logistycznych i wykonalności. Zasady zabezpieczenia logistycznego ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych według przyjętych kryteriów i ich krótką charakterystykę zestawiono w tabeli 8.2.

²⁶ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, op. cit., s. 68 – 74. Jest to niezwykle ważny i wartościowy podręcznik który w całości polecam do przestudiowania.

Tabela 8. 2. Zasady zabezpieczenia logistycznego w sytuacjach kryzysowych

L.P.	ZASADA	CHARAKTERYSTYKA
Kryterium relacji logistyki do aspektów zarządzania		
1.	Zasada rozpoznania i prognozowania logistycznego	Poprzez rozpoznanie i prognozowanie logistyczne określa się potencjał logistyczny jakim powinien dysponować określony szczebel administracji publicznej oraz wielkość zasobów przydzielonych przez szczebel nadrzędny. Określa się także potrzeby logistyczne ludności poszkodowanej sytuacją kryzysową. Potrzeby te są podstawą do planowania i organizowania zadań logistycznych.
2.	Zasada odpowiedzialności i gospodarności	To wymóg ścisłego określenia podmiotu (osoby) odpowiedzialnego za realizację określonych zadań logistycznych (gospodarz zadania). Jest to także konieczność wynikająca z obiektywnych ograniczeń zasobów logistycznych, relacji koszt – efekt oraz unikania nadmiernego zużycia zasobów logistycznych. Nie wolno tej zasady utożsamiać z racjonowaniem czy ze skąpstwem. Ograniczenie zasobów logistycznych nie może zagrażać np. żywotności systemu logistycznego (m.in. ciągłości funkcjonowania logistycznych łańcuchów dostaw).
3.	Zasada zapewnienia szybkiej pomocy (terminowość)	Jest to wiodąca reguła w formułowaniu strategii logistycznej w sytuacjach kryzysowych (czynnik czasu warunkuje skuteczność działań). Szybka pomoc rannym i chorym jest zasadą nadrzędną. Jest to warunek pomyślnego ratowaniu życia, przerwania kręgu ponoszenia większych strat, oraz skuteczności dalszego leczenia. Zasada ta nakazuje także potrzebę niesienia pomocy osobom poszkodowanym. Oznacza to, że pomoc logistyczna (dostawy zaopatrzenia i usługi logistyczne) może być realizowana według minimalnych (umożliwiających przeżycie) norm zaopatrzenia. Ponieważ pomoc ta jest realizowana w skrajnie ograniczonym czasie, należy liczyć się z dużą skalą przedsięwzięć logistycznych.
4.	Zasad skuteczności w logistyce	Zasada skuteczności preferuje sposób i zakres użycia dostępnych sił i środków logistycznych, gwarantujący pomyślne wykonanie zadań. W działaniach kryzysowych nie obowiązuje ekonomia, dopuszcza się zastosowanie rozwiązań droższych pod warunkiem sprzyjania ratowaniu życia i zdrowia dla większej niż w innych przypadkach liczby osób poszkodowanych.
5.	Zasada organizowania współdziałania logistycznego	Współdziałanie z sąsiadami jest stałym i typowym rozwiązaniem stosowanym w zarządzaniu logistycznymi zasobami. Sąsiedzi są najbliższym partnerem, który w stosunkowo szybkim czasie, na zasadzie wzajemności, może udzielić różnorodnego wsparcia logistycznego.
6.	Zasada wsparcia logistyczne przez nadrzędne władze	Nadrzędna administracja publiczna powinna udzielać logistycznego wsparcia ludności objętej kryzysem. Pomoc ta powinna wynikać z planów oraz zaistniałej sytuacji kryzysowej. Taka sytuacja umożliwia ograniczenie kosztownej rozbudowy własnego potencjału logistycznego przygotowywanego na określone zdarzenia. Własny potencjał logistyczny, przy istnieniu możliwości jego wsparcia przez władze nadrzędne, ustalany jest na poziomie średnich potrzeb.
Kryterium dostępności zasobów logistycznych		
7.	Zasada normowania i limitowania	Wynika z potrzeby racjonalnego gospodarowania częścią potencjału logistycznego w sytuacjach niedoboru, także ma na celu zapewnienie dostaw zaopatrzenia i świadczenia usług wszystkim poszkodowanym w strefach zagrożeń. Dostarczane środki dla poszkodowanej ludności powinny w pierwszej kolejności zapewnić przetrwanie. Wielkości dostarczanych

		zasobów wynikają z fizjologii człowieka oraz przepisów kwaterunkowych, transportowych, sanitarnohigienicznych, przeciwepidemicznych, socjalnych itp. W przypadku niedoboru środków, mogą być wprowadzane limity. Skala obniżki norm nie powinna przekraczać poziomu krytycznego wynikającego ze wskazań zdrowotnych i życiowych.
8.	Zasada reglamentacji	Reglamentacja środków zaopatrzenia oraz usług logistycznych i usług medycznych nakazuje prowadzenie stałego nadzoru nad sposobem gospodarowania posiadanymi zasobami logistycznymi. Występuje w formie ewidencjonowanej regulacji dystrybucji artykułów zaopatrzenia oraz zakresu świadczonych usług logistycznych i usług medycznych. Przeciwdziała dublowaniu dostaw zaopatrzenia i ich marnotrawstwu. Służy łagodzeniu niedoboru określonych środków zaopatrzenia oraz niektórych usług logistycznych i usług medycznych.
9.	Zasada priorytetów dostaw zaopatrzenia i świadczenia usług logistycznych	Pomoc logistyczna nie może dotrzeć natychmiast, wszędzie i do wszystkich potrzebujących. Należy dokonywać wyboru priorytetów i ustalać kolejność dostaw i usług logistycznych. Poszkodowani wymagają udzielenia różnej pomocy w zależności od poniesionego uszczerbku. Trzeba dokonywać ich selekcji i stosownie do potrzeb udzielać adekwatnej pomocy. W procesie organizacji dostaw priorytety mają zwykłe: woda do picia oraz leki i materiały medyczne. Podczas świadczenia usług logistycznych – zabiegi ratujące życie i zdrowie dla zagrożonej i wyselekcjonowanej grupy osób.
10.	Zasada specyfiki „produktu logistycznego”	Organizowane dostawy oraz świadczone usługi w sytuacjach kryzysowych muszą być przygotowywane z uwzględnieniem warunków i czynników kryzysu. Przykładowo: opakowania wodoszczelne w przypadku powodzi i intensywnych opadów, masa kompletowanych dostaw powinna być dostosowana do użytkowanych środków przeładunkowych, gotowość produktów do spożycia powinna uwzględniać warunki ich przygotowania itp.
Kryterium wykonalności		
11.	Zasada prostoty	Procedury związane z realizacją zadań logistycznych na rzecz ludności poszkodowanej powinny być maksymalnie uproszczone. Proste procedury i zasady zarządzania umożliwiają szybkie podejmowanie decyzji, skuteczne działania logistyczne, a tym samym skracają czas udzielenia pomocy ludności poszkodowanej.
12.	Zasada żywotności	Systemy logistyczne organizowane na czas sytuacji kryzysowych powinny być w znacznym stopniu samowystarczalne. Zapewnia to dużą elastyczność i zabezpiecza przed niespodziewanymi przerwami w zaopatrzeniu. Uwzględnia się przy tym trzy wskaźniki: wielkość potrzeb logistycznych ludności poszkodowanej w danym okresie, obowiązujące normy zaopatrzenia i zakres świadczenia usług logistycznych i usług medycznych oraz wydajność potencjału usługowego. Żywotność systemu logistycznego charakteryzują trzy wskaźniki: trwałość (zdolność do zapewnienia ciągłości dostaw i usług), odporność (brak wrażliwości na ekstremalne warunki sytuacji kryzysowej) i przywracalność (zdolność systemu logistycznego do szybkiej odbudowy swojego potencjału w przypadku poniesienia strat).

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Jabłoński, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, AH, Pułtusk 2007, s. 286 – 290; E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, AON, Warszawa 2009, s. 68 – 71.

W procesie zaopatrywania ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych należy przestrzegać szczegółowych zasad, których krótką charakterystykę przedstawiono w tabeli 8.3.

Tabela 8. 3. Zasady procesu zaopatrywania ludności poszkodowanej

LP.	NAZWA ZASADY	CHARAKTERYSTYKA
1.	Zasada gromadzenia i ochrony zapasów zaopatrzenia	Jest to przedsięwzięcie standardowe dla działalności logistycznej i wynika z dążenia do samowystarczalności zaopatrzeniowej. Jest realizowane w sposób planowy i zgodnie z prognozami zagrożeń w fazie zapobiegania. W sytuacjach narastania kryzysu, intensyfikuje się gromadzenie zapasów poprzez logistyczne wsparcie organizowane przez nadrzędne organy administracji publicznej oraz uzyskane w ramach współdziałania logistycznego z sąsiadami a także innymi instytucjami i przedsiębiorstwami. Gromadzone zapasy powinny być chronione przed ich niekontrolowaną dystrybucją i kradzieżą. W przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej stosuje się limitowanie dostaw zapasów.
2.	Zasada dostarczania środków zaopatrzenia	Głównym sposobem dystrybucji środków dla ludności poszkodowanej jest ich dowóz. Ma on zwykle charakter kompleksowy – dostarcza się jednocześnie wszystkie niezbędne środki. Organizowane są także dostawy doraźne środków deficytowych, których brakowało przy organizacji zintegrowanego zaopatrzenia. Środki transportowe po dostarczeniu zaopatrzenia, w drodze powrotnej wykorzystywane są do ewakuacji.
3.	Zasada manewru środkami zaopatrzenia	Istnieje możliwość „przerzutu” środków z rejonów gdzie występują w nadmiarze do rejonów wykazujących deficyt. Manewr taki ma miejsce wówczas, gdy „przerzucane” środki zaopatrzenia pochodzą od ich potencjalnych konsumentów lub dokonywane są pomiędzy równorzędnymi szczeblami administracji publicznej.
4.	Zasada gotowości środków zaopatrzenia	Występuje różna podatność środków zaopatrzenia do przechowywania, transportu, dystrybucji oraz bezpośredniego użycia. Sposób przechowywania poszczególnych środków zaopatrzenia zależy przede wszystkim od ich wrażliwości na warunki atmosferyczne i ich trwałość. Transport tych środków wymaga specjalnego opakowania, a także sformowania w jednostki ładunkowe w przypadku stosowania środków do mechanizacji prac przeładunkowych. Sposób pakowania powinien być dostosowany do potrzeb adresata i umożliwiający łatwą dekompletację środków zaopatrzenia. W sytuacjach kryzysowych ważnym jest zabezpieczenie środków zaopatrzenia przed kradzieżą oraz ich przygotowanie do użycia bez potrzeby złożonego przetwarzania.
5.	Zasada wykorzystania zasobów materialowych terenowej infrastruktury logistycznej	Zasobami logistycznymi infrastruktury terenowej są miejscowe magazyny i składy zaopatrzenia (żywności, paliw, środków medycznych i sanitarnych, odzieży), warsztaty i zakłady remontowe, przedsiębiorstwa transportowe, zakłady świadczące usługi gospodarcze i bytowe (jadalnie, restauracje, piekarnie, przetwórnictwo spożywcze, hotele, internaty), a także różne obiekty infrastruktury. Racjonalne wykorzystanie terenowych (miejscowych) zasobów logistycznych ogranicza potrzebę ich dostaw z zewnątrz (spoza rejonu dotkniętego sytuacją kryzysową). Infrastruktura terenowa powinna być do dyspozycji podmiotów prowadzących działania antykryzysowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, AON, Warszawa 2009, s. 72 – 73.

W procesie niesienia pomocy ludziom poszkodowanym w sytuacjach kryzysowych ważnym jest świadczenie specjalistycznych usług logistycznych oraz usług gospodarczo-bytowych. Chcąc zapewnić ich wysoką skuteczność, należy przestrzegać szczegółowych zasad, których wykaz i krótką charakterystykę przedstawiono w tabeli 8.4.

Tabela 8.4. Zasady świadczenia usług logistycznych dla ludności poszkodowanej

LP.	NAZWA ZASADY	CHARAKTERYSTYKA
1.	Zasada gotowości	Dotyczy osiągnięcia pełnej zdolności potencjału logistycznego do świadczenia usług logistycznych w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowej oraz zdolności do szybkiego przestawienia się z realizacji jednego rodzaju usług na inne. Osiągnięcie pożądanego stanu gotowości potencjału usługowego wymaga posiadania redundancji potencjału logistycznego.
2.	Zasada możliwości	System logistyczny powinien posiadać możliwości zaspokajania potrzeb ludności poszkodowanej na usługi logistyczne i świadczenia medyczne, wykraczające poza normalne i przewidywalne działania. W sytuacjach kryzysowych może zaistnieć potrzeba udzielenia wsparcia dla bardzo dużej ilości osób poszkodowanych, w warunkach dużych strat materiałowych, co stwarza duże zapotrzebowanie na usługi logistyczne i medyczne. System logistyczny powinien posiadać zdolność szybkiej reakcji na zachodzące zmiany.
3.	Zasada zaradności	Zasada ta jest komplementarna w stosunku do zasady możliwości. Zaradność jest cechą oczekiwaną, szczególnie w warunkach zaskakujących zmian sytuacji kryzysowych. Logistyka w sytuacjach kryzysowych musi liczyć się dużą turbulencją zmian. Zawodzą wówczas rozwiązania typowe i ujawnia się przestrzeń do rozsądnej kreatywności. Skutecznej realizacji twórczych rozwiązań służy dogłębna znajomość realiów miejscowych.
4.	Zasada wykorzystania świadczeń osobistych i rzeczowych	Wykorzystanie świadczeń osobistych i rzeczowych w procesie realizacji zabezpieczenia logistycznego na rzecz ludności ma fundamentalne znaczenie. Wynika to z dostępności tych świadczeń w rejonie zaistnienia kryzysu, a także z dobrej znajomości terenu i sytuacji przez osoby wykonujące te świadczenia. Wykorzystanie zasobów miejscowych ogranicza koszty związane z potrzebą przygotowania na czas sytuacji kryzysowej dużego potencjału logistycznego. Zdecydowana większość przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach świadczeń osobistych i rzeczowych bezpośrednio i pośrednio ma związek z dostawami zaopatrzenia i świadczeniem usług logistycznych (zabezpieczenie źródeł wody pitnej i środków spożywczych, udzielenie pierwszej pomocy osobom, które uległy wypadkom, udział w akcjach ratowniczych, udostępnianie nieruchomości i rzeczy ruchomych itp.).
5.	Zasada kompleksowości różnych rodzajów transportu	W sytuacjach kryzysowych wszystkie dostępne rodzaje transportu powinny być wykorzystane do ewakuacji ludności, mienia i zasobów kultury, a także do dowozu środków zaopatrzenia. Powinny być wykorzystane właściwości techniczne poszczególnych rodzajów transportu. Wszystkie użyte środki transportowe powinny być wykorzystane zarówno podczas dowozu (zaopatrzenie), jak i powrotu (ewakuacja).

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, AON, Warszawa 2009, s. 72 – 73.

Podczas świadczenia usług medycznych dla ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych, należy również przestrzegać zasad umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu tych usług (zob. rys. 8.2). Krótką charakterystykę zasad świadczenia usług medycznych dla ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych zestawiono w tabeli 8.5.

Tabela 8.5. Zasady świadczenia usług medycznych dla ludności poszkodowanej

LP.	NAZWA ZASADY	CHARAKTERYSTYKA
1.	Zasada etapowości	Wyraża się w rozdzieleniu procesu leczniczego na etapy, stosowanie do stanu zdrowia pacjenta i wskazań lekarskich, z jednoczesnym zapewnieniem jak najszybszego skierowania rannych i chorych do adekwatnej placówki służby zdrowia.
2.	Zasada wykorzystania kolejnych szczebli leczenia	Określa zakres zabiegów diagnostycznych i leczniczych wykonywanych na poszczególnych szczeblach organizacyjnych służby zdrowia, oraz wskazuje, że jest on coraz szerszy i zawsze dostosowany do konkretnych potrzeb pacjenta.
3.	Zasada jedności procesu leczniczo - ewakuacyjnego	Nakazuje kontynuowanie leczenia także podczas transportu rannego bądź chorego do kolejnego etapu leczenia.
4.	Zasada synchronizacji	Wskazuje na potrzebę zgrania w czasie różnych przedsięwzięć, szczególnie przedsięwzięć procesu leczniczo-ewakuacyjnego, realizowanych na poszczególnych etapach pomocy medycznej. Ważne jest to podczas ewakuacji pacjentów oraz ich transportu do kolejnych placówek służby zdrowia, w których powinny być zapewnione wolne łóżka szpitalne oraz zdolności wykonania określonej liczby zabiegów. Ponadto proces ewakuacji medycznej powinien być łączony z dostarczeniem materiałów medycznych. Zgranie w czasie jest także potrzebne podczas „centralizacji” zabiegów specjalistycznych oraz przy zwalnianiu wyleczonych pacjentów na poszczególnych etapach leczenia.
5.	Zasada względności	Stosowana jest podczas ustalania zakresu zabiegów leczniczych wykonywanych na poszczególnych szczeblach opieki medycznej. Względność ta zależy od takich czynników jak: czas udzielenia niezbędnej pomocy medycznej, liczba rannych i chorych oczekujących na udzielenie pomocy medycznej oraz stan zdrowia poszkodowanych. Czas udzielenia niezbędnej pomocy medycznej rannym i chorym wynika z norm warunkujących ratowanie im życia i zdrowia oraz pomyślność całego procesu leczniczego. W przypadku dużej liczby pacjentów oczekujących na pomoc medyczną, zabiegi medyczne ogranicza się do „wskazań życiowych”, czyli przedsięwzięć ratujących życie. Gdy stan zdrowia pacjentów wskazuje na pilną potrzebę udzielenia pomocy kwalifikowanej lub specjalistycznej, to są oni ewakuowani bezpośrednio do odpowiednich szpitali. Zasada ta obowiązuje także przy wyborze środków transportu do ewakuacji medycznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, AON, Warszawa 2009, s. 75 – 76.

8.3. Zarządzanie logistyką w sytuacjach kryzysowych

Aby logistyka mogła poprawnie osiągać założone cele, musi być odpowiednio zarządzana i to zarówno w warunkach funkcjonowania przedsiębiorstw, jak i w przypadku zarządzania kryzysowego. Przez zarządzanie logistyczne należy rozumieć proces decyzyjny obejmujący ciąg czynności składający się na proces tworzenia skonkretyzowanej w planie logistycznym całościowej koncepcji działań logistycznych w przedsiębiorstwie oraz proces jej realizacji w odpowiednio ukształtowanych formach organizacyjnych i przy stosowaniu właściwych systemów sterowania i kontroli²⁷.

Oczywiście nie jest to jedyna definicja zarządzania logistycznego i dla przykładu S. E. Dworecki²⁸ definiuje zarządzanie logistyczne jako proces planowania, wdrażania i kontroli przepływów strumieni zasileniowych dóbr ekonomicznych w łańcuchach logistycznych, którego istota polega na tym, aby przebiegały one w sposób efektywny.

Z kolei S. Abt²⁹ zarządzanie logistyczne definiuje jako przemysłany zespół działań ukierunkowany na formułowanie strategii, planowanie, sterowanie i kontrolę procesów przepływu i magazynowania surowców, zapasów, produkcji w toku, wyrobów gotowych, odpowiednich informacji, od punktu pozyskania do miejsca konsumpcji, w celu jak najlepszego dostosowania się do potrzeb klienta i ich zaspokajanie.

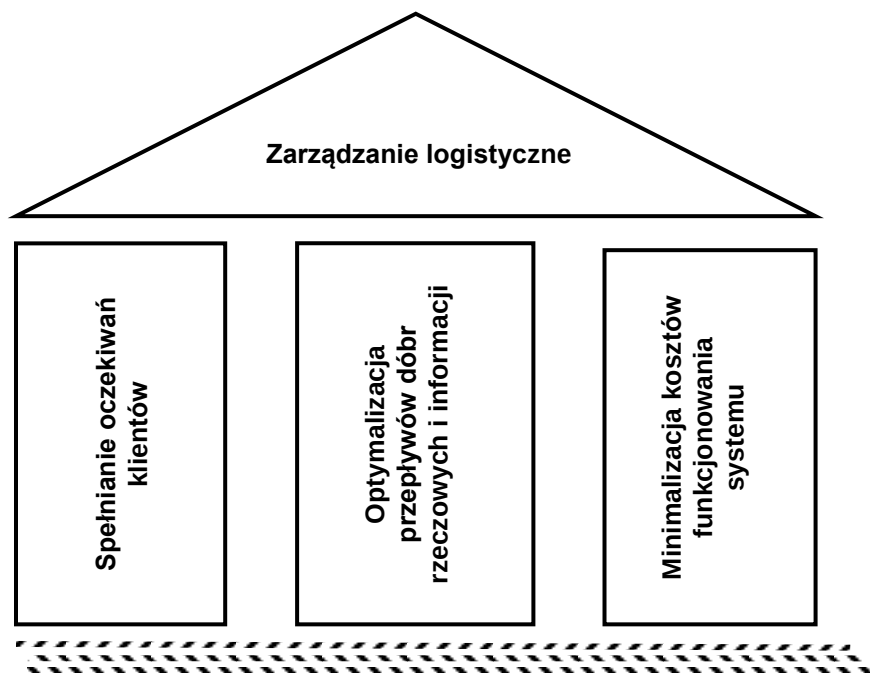
Z przedstawionych definicji wynika, że zarządzanie logistyczne jest procesem decyzyjnym, jest integralną częścią całego systemu zarządzania i realizuje główne cele organizacji. Jednak zarządzanie logistyczne, zgodnie z celem logistyki, koncentruje się na osiąganiu sprawnych i efektywnych przepływów materiałów, wyrobów gotowych i informacji w całym łańcuchu logistycznym. Stąd można wywieść, że w procesie podejmowania decyzji zarządczych, logistyka poszukuje optymalnych rozwiązań organizacyjnych, technicznych, technologicznych i informacyjnych, powodujących laminarny przepływ dóbr rzeczowych i informacyjnych w całym rozpatrywanym łańcuchu logistycznym.

Całość działań zarządzania logistycznego sprowadza się do trzech filarów: spełniania oczekiwań klientów, optymalizacji przepływów dóbr rzeczowych i związanych z nimi informacji przez wszystkie ogniwa łańcucha logistycznego oraz minimalizacji kosztów funkcjonowania systemu produkcyjnego (rys. 8. 6).

²⁷ Zob. M. Sołtysik, *Zarządzanie logistyczne*, AE, Katowice 1996, s. 5.

²⁸ Zob. S. E. Dworecki, op. cit., s. 305.

²⁹ Zob. S. Abt, *Zarządzanie logistyczne w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 1998, s. 21.



Rys. 8.6. Zbór istotnych działań zarządzania logistycznego

Źródło: F. Mroczko, *Podjęcie procesowe w zarządzaniu logistycznym*, [w:] L. Kowalczyk, F. Mroczko, *Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podjęcie procesowe*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010, s. 26.

W wyniku takiego podejścia do systemu zarządzania logistycznego, powinniśmy uzyskać: satysfakcję klienta, przewagę konkurencyjną, minimalizację czasu i kosztów przepływu materiałów, wyrobów gotowych i informacji, zmniejszenie wszelkich zapasów, lepsze wykorzystanie potencjału i co chyba najważniejsze – obniżenie kosztów wytwarzania, a zatem i ceny produktu dla finalnego konsumenta. Przedsiębiorstwo może uzyskać większą aktywność i przejrzystość działania, korzystniejsze warunki do zrozumienia związków pomiędzy działaniami cząstkowymi a celami przedsiębiorstwa, lepsze rozpoznanie oczekiwań klientów i uzyskiwanie efektu synergicznego³⁰.

³⁰ Szerzej patrz F. Mroczko, *Podjęcie procesowe w zarządzaniu logistycznym*, [w:] L. Kowalczyk, F. Mroczko, *Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podjęcie procesowe*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010, s. 23 – 39.

Jak podaje E. Nowak³¹, na zarządzanie logistyczne systemu (organizacji) składa się: formułowanie strategii, planowanie oraz sterowanie i kontrola procesów przepływu usług i zaopatrzenia (w tym jego magazynowania), a także dotyczących ich informacji. Czynności te mają na celu jak najlepsze dostosowanie się do potrzeb odbiorców (dostaw zaopatrzenia i usług) i zaspokojenia tych potrzeb.

Strategia logistyczna organizacji to sposób działania, schemat lub naczelna idea, przez którą organizacja ma nadzieję osiągnąć swój cel. W związku z tym mogą być formułowane strategie dotyczące: konfiguracji sieci logistycznej, wyboru dostawców, technologii dostaw i usług, inwestycji logistycznych, jakości usług itp.

Plan logistyczny organizacji zwykle ukierunkowany jest na: optymalizację zapasów zaopatrzenia, racjonalizację wykorzystania sił i środków logistycznych, wzrost skuteczności dostaw zaopatrzenia i usług, optymalizację kosztów itp.

Sterowanie i kontrola procesów przepływu usług i zaopatrzenia to funkcja operacyjna zarządzania logistycznego. Wynika ona z potrzeby koordynowania procesów zamówień, transportu, magazynowania i gromadzenia zapasów, przy jednoczesnym dążeniu do minimalizacji kosztów logistycznych.

Podobnie E. Nowak³² definiuje zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych określając, iż jest to zarządzanie dostawami zaopatrzenia oraz świadczenia usług i obejmuje: formułowanie strategii działania, planowanie, inicjowanie i sterowanie oraz kontrolę procesu realizacji zadań logistycznych i wymiany niezbędnych informacji od punktów nadania (od dostawców) do punktu odbioru (do osób poszkodowanych) w celu ratowania życia i zdrowia oraz zapewnienia niezbędnych warunków przetrwania³³.

Z definicji zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych wynika, że zarządzanie to różni się od zarządzania logistycznego określanego dla przedsiębiorstw, funkcjonujących w warunkach co prawda zmiennego otoczenia, ale jednak w pewnym zakresie zmian przewidywalnych, w porównaniu do zmian kryzysowych. W definicji zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych nie ekspoz-

³¹E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, op. cit., s. 69.

³² Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, op. cit., s. 290.

³³ W ujęciu łańcucha logistycznego zarządzanie logistyką w sytuacjach kryzysowych obejmuje takie obszary jak: fizyczny przepływ ludzi i dóbr rzeczowych, zapewnienie osobom poszkodowanym warunków do przetrwania sytuacji kryzysowych, utrzymanie optymalnych zapasów, procesy informacyjno-decyzyjne (na poziomie taktycznym, operacyjnym i strategicznym), infrastrukturę procesów logistycznych, koszty logistyczne i inne. Każdy z tych obszarów będzie reagował różnie w zależności od typu, rodzaju, czasu trwania, zasięgu, częstotliwości sytuacji kryzysowych. (Zob. A. Szymonik, *Logistyka w bezpieczeństwie*, op. cit., s. 39).

nuje się problemów efektywnościowych, ponieważ trudno tak do końca analizować działania pod kątem efektywności ekonomicznej, w przypadku kiedy zachodzi nagła potrzeba ratowania życia i zdrowia oraz zapewnienia warunków przetrwania dla poszkodowanej ludności. Niemniej jednak, tak jak w każdym zorganizowanym działaniu, tak i w zarządzaniu logistycznym w sytuacjach kryzysowych, niezbędne jest optymalne wykorzystanie posiadanego potencjału logistycznego. Zatem zmienia się główny cel działań logistycznych (w szczególności dotyczy to fazy reagowania) – zapewnienie ratowania życia i zdrowia oraz stworzenia podstawowych warunków dla przetrwania ludziom poszkodowanym.

W warunkach kryzysowych zmienia się także podmiot oddziaływań logistycznych – stają się nim ludzie dotknięci kryzysem będący często w ekstremalnej dla przetrwania sytuacji, (a nie jak w sytuacji „normalnej” inne podmioty gospodarcze, funkcjonujące w zmiennym otoczeniu). Poza tym w fazie reagowania, zarządzanie logistyczne przebiega w warunkach skrajnie ograniczonego czasu, pod dużym naporem nieprzewidywalnych zdarzeń. Należy liczyć się z możliwością (dużym prawdopodobieństwem) wystąpienia zakłóceń w systemach łączności, trudności w jej utrzymaniu, pozyskiwanie informacji z mało wiarygodnych źródeł, a tym samym potrzebą podejmowania szybkich decyzji operacyjnych, w warunkach deficytu i niepewnych informacji. Zazwyczaj ograniczone własne siły i środki ratownictwa powodują konieczność udzielenia pomocy przez nadrzędne organa administracji publicznej oraz zorganizowania współdziałania z sąsiadami. W tych warunkach zarządzanie logistyczne musi posiadać zdolność przyjęcia zewnętrznego wsparcia oraz optymalnego wykorzystania przydzielonych sił i środków. Wszystko to dzieje się przy zwykle negatywnym stosunku sfrustrowanej ludności objętej kryzysem i w warunkach dużej presji środków masowego przekazu.

Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych musi uwzględniać ekstremalne, specyficzne warunki działania oraz takie elementy, jak: zapewnienie poszkodowanym podstawowych warunków do przeżycia (organizacja dostaw zaopatrzenia według minimalnych norm należności), dużą liczbę poszkodowanych, potrzebę racjonalnego gospodarowania zasobami logistycznymi oraz zmasowanego użycia potencjału logistycznego. Poza tym występuje duża presja czasu, różnorodność i zmienność zjawisk towarzyszących sytuacjom kryzysowym, mogą wystąpić trudności dotarcia do określonych obszarów z pomocą logistyczną oraz problemy ze zdobywaniem i przetwarzaniem informacji itp.

Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych schematycznie przedstawia rys. 8.7. Tak jak każde zorganizowane i złożone działanie, również zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych, ażeby poprawnie funkcjonowało, wcześniej powinno mieć sformułowaną strategię logistyczną. Strategia logistyczna agreguje w sobie zarówno podmioty oddziaływań, jak i warunki, cele, zasoby, środki i sposoby funkcjonowania. Strategia ta powinna wynikać z adekwatnie do oczekiwań sformułowanej misji oraz celów działań logistycznych w sytuacjach kryzysowych. Misja i cele strategiczne zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych, powinny zmierzać w kierunku szybkiego udzielenia pomocy poszkodowanym, poprzez dostarczenie w dostępne miejsca niezbędnych do przeżycia środków i usług logistycznych (patrz pkt 8.1).

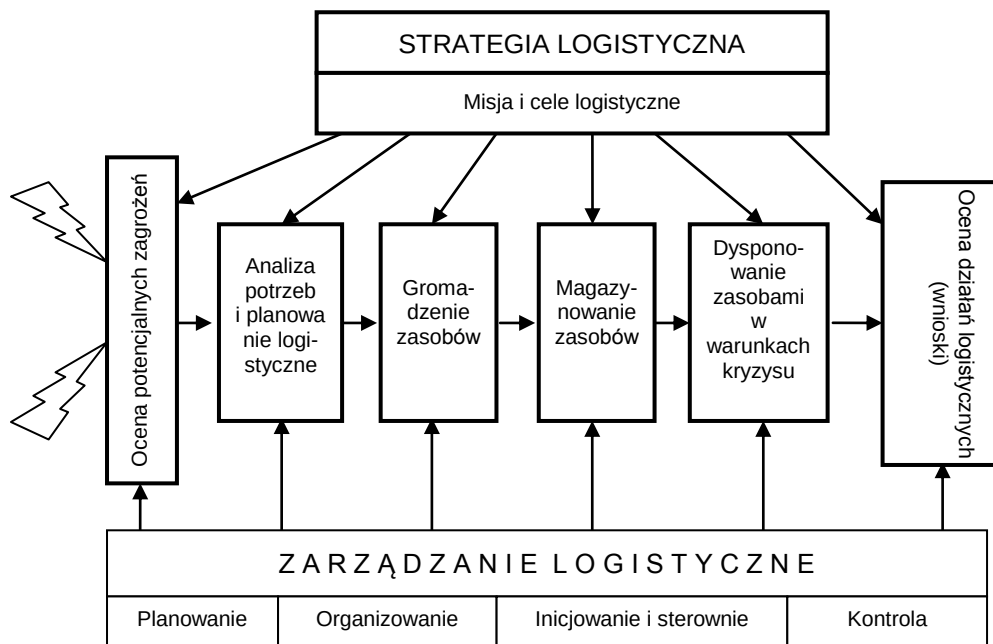
Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych obejmuje między innymi planowanie potrzeb wynikających z oceny potencjalnych zagrożeń. Wybór dostawców, wielkość zapasów oraz miejsce i sposób ich magazynowania, to kolejne decyzje zarządzania logistycznego. Całość działań planistycznych, związanych z gromadzeniem zapasów, jest działaniem charakterystycznym dla fazy zapobiegania.

Skuteczne rozdysponowanie zgromadzonych zapasów oraz udzielenie stosownej pomocy ludziom poszkodowanym jest możliwe w przypadku opracowania w fazie przygotowania odpowiednich procedur realizacji dostaw i usług logistycznych w sytuacji kryzysowej. W fazie tej powinny być weryfikowane sposoby realizacji zadań logistycznych, tworzone warunki szkoleniowe, organizacyjne i techniczne, do sprawnego zarządzania i skutecznego niesienia pomocy logistycznej.

Kiedy rozpoczyna się faza reagowania, następuje realizacja zaplanowanych wcześniej zadań logistycznych. Podejmowane są przedsięwzięcia związane z organizacją pomocy medycznej, realizacją procesów dostaw, udzielaniem pomocy socjalno-bytowej poszkodowanym, ewakuacją ludności zagrożonej oraz świadczeniem usług logistycznych. Z uwagi na często duży zakres strat i rozległy obszar objęty kryzysem, zachodzi potrzeba włączenia do działań wszystkich dostępnych i przydzielonych sił i środków logistycznych. W takim przypadku zarządzanie logistyczne musi spełniać rolę koordynującą wysiłki wszystkich zaangażowanych podmiotów.

W fazie odbudowy głównymi przedsięwzięciami są: szacowanie szkód i strat, pomoc w przywróceniu pierwotnego stanu zaopatrzenia ludności oraz udział w odtwarzaniu infrastruktury krytycznej i organizacja zasobów logistycznych.

Po zakończeniu sytuacji kryzysowej, a także po zakończeniu każdej z jej faz, powinny być wyciągane wnioski z ich przebiegu i podejmowane działania doskonalące zarządzanie logistyczne w przyszłych sytuacjach kryzysowych (rys. 8.7 oraz tab. 8.6). Podstawą oceny oraz opracowania wniosków, powinny być bieżące spostrzeżenia z przebiegu sytuacji kryzysowej, a także kontrola polegająca na porównywaniu osiągniętych wyników z zakładanymi celami logistycznymi.



Rys. 8.7. Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych

Źródło: opracowanie własne.

Jak już wspomniano, zarządzanie logistyczne ma istotne znaczenie we wszystkich fazach sytuacji kryzysowej. Jednak w poszczególnych fazach różne będą treści zarządzania logistycznego (tabela 8.6). Zawsze jednak na podstawie diagnozy potencjalnych zagrożeń, zgodnie z opracowanym planem, będą gromadzone określone zasoby. Koordynacją przepływu zasobów, usług logistycznych i medycznych oraz informacji, i to w jak najkrótszym czasie, będzie zajmować się logistyka. W warunkach kryzysowych będą koordynować swoje działania organy administracji publicznej, wszystkie zaangażowane siły, w tym organizacje społeczne i humanitarne, przedsiębiorstwa i wolontariusze.

Tabela 8. 6. Treści zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych

FAZA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	TREŚCI ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO
Faza zapobiegania	• prognozowanie sytuacji logistycznej, w tym medycznej; • określenie źródeł zaopatrzenia oraz potencjału usługowego; • bilansowanie zasobów logistycznych z prognozowanymi potrzebami ludności poszkodowanej; • planowanie realizacji zadań logistycznych na wypadek sytuacji kryzysowych.
Faza przygotowania	• weryfikowanie i planowanie realizacji zadań logistycznych polegające na: – weryfikowaniu opracowanych załączników funkcjonalnych (logistycznych) do planów zarządzania kryzysowego, w tym planowaniu sposobów (wariantów) realizacji zadań logistycznych, – tworzeniu warunków organizacyjnych i technicznych do sprawnego zarządzania kryzysowego, – tworzeniu warunków do realizacji zadań logistycznych dotyczących pomocy medycznej, dostaw wody, energii, żywności, odzieży, pościeli, lekarstw, środków sanitarnych i higieny osobistej oraz organizacji tymczasowych miejsc zakwaterowania na wypadek ewakuacji ludności; • szkolenie i doskonalenie organów i jednostek wykonawczych przewidzianych do realizacji zadań logistycznych; • tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych do zarządzania logistycznego.
Faza reagowania	• organizacja pomocy medycznej poszkodowanym w strefach zagrożeń; • organizowanie dostaw zaopatrzenia ludności poszkodowanej (wody pitnej, żywności, lekarstw, odzieży); • organizacja ewakuacji ludzi i mienia ze stref zagrożeń; • organizacja usług gospodarczo-bytowych i specjalistycznych na rzecz osób poszkodowanych; • organizacja tymczasowych miejsc zakwaterowania; • organizacja przedsięwzięć sanitarno-higienicznych i przeciwepidemiologicznych w strefach zagrożeń i tymczasowych miejscach zakwaterowania; • organizacja opieki psychologicznej, • organizacja ratownictwa i ewakuacji zwierząt ze stref zagrożenia, • organizacja opieki i pomocy weterynaryjnej dla zwierząt, • ratowanie zasobów dziedzictwa kulturowego, środowiska i infrastruktury krytycznej.
Faza odbudowy	• udział (organów logistycznych) w szacowaniu szkód i strat, • uruchamianie programów pomocy indywidualnej i zbiorowej dla osób poszkodowanych; • udział w odtwarzaniu usług publicznych, w tym zaopatrzenia w media komunalne (woda, energia elektryczna, ciepło, gaz), • organizacja odtworzenia zasobów logistycznych.

Źródło: E. Nowak, *Współczesne poglądy na zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Włodarczyk, A. Mariański (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania*, SWSPiZ, Łódź 2009, s. 44 - 46.

8.4. Ewakuacja z terenów zagrożonych

W warunkach zaistniałej sytuacji kryzysowej, aby zapobiec dużym stratom, często zachodzi potrzeba ewakuacji ludności, zwierząt i mienia z obszarów zagrożonych. Ewakuacja ma na celu ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz ratowania mienia obywateli i może być prowadzona w różnych fazach rozwoju sytuacji kryzysowej. Zatem ewakuację należy przeprowadzić jak najszybciej po zaistnieniu zdarzenia niebezpiecznego, a w przypadku zbliżającego się zagrożenia – prewencyjnie „wychodząc spod uderzenia”.

Ujednolicone przedsięwzięcia koordynacyjne podmiotów uczestniczących w ewakuacji oraz teoretyczne podstawy przeprowadzania ewakuacji zostały ujęte w instrukcji Szefa Obrony Cywilnej Kraju³⁴, która została opracowana w związku z art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.), i wytycznymi Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju (Dz. U. nr 96, poz. 850) oraz szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

Instrukcja doprecyzowuje, że ewakuacja polega na przemieszczeniu się ludności i transporcie mienia z rejonów, w których występują zagrożenia do miejsc bezpiecznych. Z uwagi na uwarunkowania związane z rodzajem niebezpieczeństwa, wyróżnia się ewakuację I, II i III stopnia.

Ewakuacja I stopnia polega na niezwłocznym przemieszczeniu ludności (mienia) z rejonów, w których wystąpiło nieprzewidziane bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego do rejonów bezpiecznych³⁵. Realizuje się ją natychmiast po zaistnieniu zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia, na polecenie szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Ponadto może ją także zarządzić osoba kierująca akcją ratunkową na terenie objętym tą akcją.

Ewakuacja II stopnia polega na uprzednio przygotowanym przemieszczeniu ludności (mienia) z rejonów przyległych do zakładów, obiektów hydrotechnicz-

³⁴ Do opracowania tego podrozdziału wykorzystano *Instrukcję w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 2008.

³⁵ Przykładem ewakuacji I stopnia może być ewakuacja przeprowadzona w dniu 30. 11.2010 r. w Zielonej Górze. Przyczyną ewakuacji było nagle zwiększenie ciśnienia gazu, co spowodowało wybuchy kuchenek w mieszkaniach na osiedlu Pomorskim, Śląskim i Raculka. W efekcie tych eksplozji oraz w obliczu dalszego zagrożenia katastrofą budowlaną, ewakuowano 6,5 tys. mieszkańców osiedli do szkół, akademików i hal sportowych. Przyczyną tej sytuacji kryzysowej była usterka techniczna reduktora gazu.

nych, ze stref zalewowych oraz rejonów przyległych do innych obiektów stanowiących potencjalne zagrożenie dla ludności (mienia) w przypadku ich uszkodzenia lub awarii. Realizuje się ją w sytuacjach wystąpienia symptomów takiego zagrożenia³⁶.

Ewakuacja III stopnia polega na uprzednio przygotowanym przemieszczeniu ludności (mienia), podczas podwyższania gotowości obronnej państwa. Prowadzona jest w związku z zagrożeniami związanymi z zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, kryzysem oraz wojną.

Przedstawione rodzaje ewakuacji I, II i III stopnia mogą być realizowane w formie zorganizowanej, jak i samoewakuacji. Samoewakuacja polega na przemieszczeniu się ludności z rejonów potencjalnych zagrożeń lub z rejonów, w których wystąpiło już zagrożenie dla życia i zdrowia, do rejonów bezpiecznych. Samoewakuacja opiera się na wykorzystaniu własnych środków transportu i przyszłych miejsc zakwaterowania. Obecnie, wobec dużej ilości własnych środków transportowych, ten rodzaj ewakuacji będzie elementem dominującym w procesie planowania i przeprowadzenia takich działań. W takim przypadku organy zarządzania kryzysowego powinny wskazać potencjalne kierunki i rejony samoewakuacji (docelowe miejsca), wyznaczyć drogi ewakuacji, zapewnić zapotrzebowanie na paliwa, żywność, wodę i pomoc medyczną na trasach ewakuacji. Ten rodzaj ewakuacji charakteryzuje się jednak słabą organizacją oraz niekontrolowanym przemieszczaniem się ludności, który może przekształcić się w chaos.

W przypadku ewakuacji I i II stopnia decyzję o ich przeprowadzeniu, w zależności od rodzaju i skali zagrożenia, podejmują: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda z obszarów bezpośrednio zagrożonych; organy kierujące działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (w zależności od obszaru objętego klęską): wójt, (burmistrz, prezydent miasta) starosta, wojewoda, minister właściwy do spraw wewnętrznych, jeżeli stan wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa; osoba kierująca akcją ratunkową. Decyzję o przeprowadzeniu ewakuacji III stopnia podejmują organy administracji

³⁶ Taką ewakuację zarządzono przykładowo w Nowym Jorku w dniu 27.08.2011 r. z powodu zbliżającego się groźnego huraganu Irene. Władze miasta nakazały ewakuację blisko 400 tys. ludzi z najbardziej zagrożonych rejonów Nowego Jorku (nisko położonych obszarów dzielnic Brooklyn i Queens, a także centrum Manhattanu). Chcąc zachęcić ludzi do ewakuacji z rejonów zagrożonych, burmistrz Nowego Jorku M. Bloomberg stwierdził w mediach, że ignorowanie nakazu ewakuacji i pozostawanie w domach jest niebezpieczne, głupie i sprzeczne z prawem. Pomimo przeprowadzonej ewakuacji i obniżenia poziomu zagrożenia (huragan Irene osłabił się do poziomu burzy tropikalnej) życie straciło 20 osób.

publicznej (właściwy organ obrony cywilnej lub organ wojskowy w strefie bezpośrednich działań wojennych zgodnie z obowiązującym systemem prawnym).

Każda ewakuacja wymaga dużego wysiłku w zakresie przygotowania i sprawnego jej przeprowadzenia. Ponieważ celem ewakuacji jest zmniejszenie stopnia zagrożenia, dlatego zarządza się ją tylko w razie pewności, że zwiększy to możliwość przetrwania ludności. Cel ten jest możliwy do osiągnięcia w przypadku wcześniejszego przygotowania dobrze przemyślanego planu ewakuacji z uwzględnieniem sposobów prowadzenia ewakuacji, jak i niezbędnych zasobów do jej realizacji. Nieprzygotowana i chaotycznie przeprowadzona ewakuacja może przynieść więcej szkód niż korzyści. Czasami ewakuacja może okazać się jedynym skutecznym sposobem na uratowanie życia i trzeba ją podjąć, pomimo grożących niebezpieczeństw i niedogodności wynikających z jej przeprowadzenia. Jednak zarządzając ewakuację należy stosować zasadę dobrowolności³⁷. To obywatel decyduje, czy chce poddać się procesowi ewakuacji. Właściwą decyzję podejmuje tylko wtedy, gdy będzie przeszkolony i będzie posiadał niezbędne informacje dotyczące rodzaju i stopnia zagrożenia, ewentualnych skutków, sposobu zachowania się itp. Niezależnie od postawy obywatela, służby ratownicze nie mogą pozostawić go bez jakiegokolwiek opieki.

Ewakuacja I i II stopnia, jak każde złożone zadanie, powinna być dobrze zaplanowana, co jest obowiązkiem władz odpowiedzialnych za bezpieczeństwo powszechne. Plan ewakuacji wynika z potencjalnych zagrożeń, jest elementem planu zarządzania kryzysowego (ewakuacja II stopnia) oraz planu obrony cywilnej (ewakuacja III stopnia). Plan ewakuacji powinien być utrzymywany w ciągłej aktualności w zakresie przyjętych rozwiązań oraz posiadanych zasobów. W planie tym powinny być określone obiekty i obszary przewidziane do ewakuacji (stosownie do możliwych zagrożeń); ustalone kryteria wyznaczania osób do ewakuacji i kolejność ewakuacji; oszacowana możliwa skala samoewakuacji, w tym kierunków i miejsc przemieszczania; ustalone kryteria podjęcia decyzji o ewakuacji. Dla ewakuacji

³⁷ Zasada dobrowolności nie obowiązuje w przypadku zarządzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. W przypadku klęski żywiołowej art. 20 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 62, poz. 558 ze zmianami) wprowadza ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, a w art. 21. ust. 1 pkt 12 wprowadza nakaz ewakuacji w ustalonym czasie i określonych miejsc, obszarów i obiektów. Podobnie nakazy wprowadza w art. 18 ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 711, ze zmianami) oraz w art. 23 ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 107, poz. 1135 ze zmianami).

I stopnia nie opracowuje się oddzielnego planu ewakuacji, ale przedsięwzięcia dotyczące ewakuacji tego stopnia zawarte są w planie ewakuacji II stopnia, jako łącznik do planów zarządzania kryzysowego.

W przypadku ewakuacji III stopnia główny wysiłek planistyczny spoczywa na szefach obrony cywilnej odpowiedzialnych za sporządzenie planów obrony cywilnej. W planie obrony cywilnej należy określić obiekty i tereny przewidziane do ewakuacji (w zależności od możliwych zagrożeń militarnych); kryteria wyznaczania osób do ewakuacji i kolejności ewakuacji; oszacowanie skali samoewakuacji, w tym kierunków i miejsc przemieszczenia; kryteria podjęcia decyzji o ewakuacji.

Ze względu na skalę i złożoność ewakuacji, jej planowaniem i przeprowadzeniem powinien zająć się zespół zarządzania kryzysowego określonego szczebla administracji, uwzględniając zadania i możliwości tego szczebla. Plan ewakuacji III stopnia podlega uzgodnieniu z organami wojskowymi, policji, straży granicznej (w strefie nadgranicznej), organizacjami pozarządowymi, PKP, telekomunikacją, sąsiednimi terenowymi organami OC oraz nadrzędnym szefem OC.

Na czas prowadzenia ewakuacji ludności tworzone są zespoły organizacyjne ukierunkowane na sprawny przebieg ewakuacji (tabela 8.7). Poza wymienionymi w tabeli zespołami i punktami, dla sprawnego przebiegu ewakuacji ludności, dopuszcza się tworzenie innych elementów organizacyjnych lub innych sekcji w tych elementach, stosownie do potrzeb. W takich przypadkach należy opracować ich strukturę oraz sprecyzować zadania.

Na trasie ewakuacji organizuje się zabezpieczenie: transportowe, techniczne, porządkowo-ochronne, medyczno-sanitarne, socjalno-bytowe i łączności.

Zabezpieczenie transportowe polega na zaplanowaniu niezbędnej ilości środków transportowych do przewozu ewakuowanej ludności z rejonów ewakuacji do rejonów rozmieszczenia. W planowaniu tym należy uwzględnić wszystkie dostępne oraz prywatne środki transportu oraz w skrajnym przypadku – ewakuację pieszą. Przy transporcie samochodowym należy przewidzieć możliwość rotacyjnych przewozów. Przyjmuje się do kalkulacji obliczeń: średnią prędkość kolumny 20 km/godz.; konieczność przewozu 50 kg bagażu na jedną osobę; wielkość kolumny – do 10 pojazdów; w każdym pojeździe jedna osoba odpowiedzialna za ewakuowanych.

Zabezpieczenie techniczne stanowią zespoły pomocy logistycznej, których ilość i rozmieszczenie określa się w planach ewakuacji. Środki łączności zapewniają szefowie OC.

Tabela 8. 7. Zespoły organizacyjne procesu ewakuacji

MIEJSCE PRACY ZESPOŁÓW	NAZWY ZESPOŁÓW	TREŚCI ZADAŃ ZESPOŁÓW
Rejon objęty ewakuacją	Zespoły ewidencyjno-informacyjne (ZEI)	• koordynacja działalności komórek organizacyjnych prowadzących rejestrację i wydawanie kart ewidencji; • rejestracja i wydawanie karty ewidencji osobom, którym przed zarządzeniem ewakuacji karty tej nie wydano; • informowanie ludności o organizacji ewidencji oraz kierowanie jej do punktów załadowniczych lub zbiórki; • udzielanie zezwoleń na opuszczenie rejonu ewidencji własnymi środkami transportu; • przekazanie (po zakończeniu pracy) do zespołu ewidencji ludności zestawienia imiennego osób objętych ewakuacją.
	Punkty zbiórki (PZb)	• prowadzenie ewidencji ilościowej ewakuowanej ludności; • formowanie kolumn ewakuacji pieszej i kierowanie na wyznaczone drogi marszu z przewodnikiem na czele; • przygotowanie dokumentacji dla przewodników (szkic drogi marszu, czas wymarszu, skład ilościowy kolumny, miejsca wypoczynku, zabezpieczenie marszu itp.); • przydzielanie numerów kolumnom i przydzielanie środków transportowych w celu przewiezienia bagażu; • utrzymywanie łączności z kierownikiem ZEI i kierownikiem PR.
	Punkty załadownicze na środki transportu (PZ)	• rozmieszczanie ludności w środkach transportu; • prowadzenie ewidencji ilościowej ludności przybyłej do punktu; • sprawna obsługa punktu z unikaniem nadmiernego gromadzenia i przebywania ludności; • utrzymywanie łączności z kierownikiem ZEI i kierownikiem PR.
	Zespoły pomocy medycznej (ZPM)	• organizowanie ZPM na bazie personelu służby zdrowia, w tych samych miejscowościach co ZEI, PZb i na trasach ewakuacji; • udzielanie doraźnej pomocy medyczno-sanitarnej; • kierowanie osób wymagających pomocy kwalifikowanej i specjalistycznej do odpowiednich jednostek służby zdrowia; • dysponowanie środkami transportu do przewożenia osób wymagających pomocy medycznej; • utrzymywanie łączności kierownika ZPM z najbliższymi jednostkami służby zdrowia.
Na trasach ewakuacji	Zespoły pomocy medycznej (ZPM)	• jak wyżej.
	Zespoły pomocy logistycznej i technicznej (ZPL)	• tworzenie ZPL na bazie stacji obsługi i warsztatów samochodowych rozmieszczonych na trasach ewakuacji; • logistyczne zabezpieczanie ewakuacji, w tym ciągłości ruchu pojazdów; • usuwanie awarii w pojazdach przewidzianych do zabezpieczenia ewakuacji; • dysponowanie ruchomym warsztatem samochodowym oraz samochodem holowniczym; • dysponowanie środkami łączności umożliwiającymi odbiór informacji o awarii pojazdów.
W docelowym miejscu przeznaczenia	Punkty wylądowcze (PW)	• organizowanie PW w miejscowościach, w których ludność opuszcza środki transportu; • kierowanie ludności do PR lub bezpośrednio do miejsc zakwaterowania; • utrzymywanie łączności kierownika PW z kierownikiem PZ i PR oraz gminnym zespołem zarządzania kryzysowego.

	Punkty rozdzielcze (PR)	• organizowanie PR w rejonie rozmieszczenia ludności (w pobliżu PW lub oba w jednym miejscu); • przyjmowanie kolumn pieszych z PZb i osób przybyłych z PW; • informowanie ludności o zasadach pobytu w nowym miejscu zakwaterowania (żywienie, pomoc lekarska itp.); • utrzymywanie łączności kierownika PR z kierownikami PW i PZb oraz gminnymi zespołami ds. przyjęcia ludności; • przekazanie (po zakończeniu procesu przyjęcia ludności) do zespołu ewidencji ludności oraz referatu ds. ewidencji ludności imiennego przydziału miejsc zakwaterowania..

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 2008, s. 16 - 20.

Zabezpieczenie medyczno-sanitarne w środkach transportu organizuje się na bazie personelu PCK, a w rejonach rozmieszczenia ewakuowanej ludności na bazie jednostek służby zdrowia. W procesie udzielania pomocy należy także przewidzieć udział psychologów i osób duchownych oraz organizacji pozarządowych i wolontariuszy. Opiekę sanitarno-epidemiczną organizują szefowie OC na bazie wojewódzkich i terenowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. Stacje te powinny sprawować nadzór nad warunkami sanitarnymi w czasie ewakuacji oraz prowadzenie analiz laboratoryjnych w razie pojawienia się symptomów zatruc i zagrożenia epidemią.

Zabezpieczenie socjalno-bytowe organizują szefowie OC województw i tych gmin, na terenie których planowane jest rozmieszczenie ewakuowanej ludności. Zabezpieczenie to obejmuje: zakwaterowanie, zaopatrzenie w żywność, wodę³⁸, odzież, energię itp. Do zakwaterowania ludności wykorzystuje się pomieszczenia nadające się do tego celu: hotele, ośrodki wczasowe, internaty, świetlice itp. W razie potrzeby ludność ewakuowaną dokwaterowuje się do ludności miejscowej przyjmując normę 2 – 3 m² powierzchni mieszkalnej na osobę.

Do zaopatrywania ewakuowanej ludności wykorzystuje się sieć handlu detalicznego, hurtowego oraz punkty żywienia zbiorowego. Ewakuowana ludność powinna zabrać ze sobą żywność na okres 3 dni, zaś zapasy artykułów konsumpcyjnych w rejonach przyjęcia ewakuowanej ludności powinny wystarczyć co najmniej na 14 dni.

Ważnym elementem procesu ewakuacji jest zabezpieczenie sprawnej, niezawodnej i wielostronnej łączności w zakresie: powiadamiania, kierowania i współdziałania.

³⁸ Przyjmuje się zaopatrzenie w wodę jako najważniejszy czynnik przetrwania ludności w rejonie ewakuacji. Przy określaniu pojemności ewakuacyjnej rejonów przyjmuje się jako minimalną ilość wody 15 litrów/osobę/dzień (woda do spożycia, higieny podstawowej i gotowania żywności).

W łączności powiadamiania wykorzystuje się dostępne środki łączności radiowej i przewodowej (telefony komórkowe, rozgłośnie regionalne radiowe i telewizyjne, CB – radio, łączność telefoniczną). Wykorzystuje się także gońców, plakaty, ulotki oraz ruchome środki nagłaśniające.

Łączność kierowania i współdziałania jest budowana do utrzymania kontaktu z przełożonym, organami współdziałającymi oraz realizującymi (i zabezpieczającymi) proces ewakuacji. Do tego celu wykorzystuje się środki łączności telefonicznej (w tym komórkowej), radiotelefonicznej, dalekopisowej, poczty elektronicznej i faksowej.

Podczas ewakuacji należy prowadzić pracę informacyjną w celu zachowania porządku i dyscypliny oraz zapobiegania panice i niekontrolowanemu opuszczaniu przez ludność rejonów zagrożonych. Systematyczne szkolenie ludności może złagodzić postrzeganie potencjalnych i realnych zagrożeń. Niewiedza, brak możliwości realnej oceny sytuacji, nieufność do podejmowanych działań przez władzę publiczną, może dodatkowo wzbudzać poczucie strachu i potęgować zagrożenia. Poprzez powszechne szkolenia można rozwijać świadomość społeczną potencjalnych zagrożeń, sposobów zachowania i gotowości ludzi do osobistej reakcji na zaistniałe zagrożenia. Pomoc od władz lokalnych, w tym ewakuacja, następuje po niekorzystnym rozwoju sytuacji, pomimo podjętych działań samoobronnych.

Jak przy ewakuacji ludzi, tak również w przypadku ewakuacji zwierząt, wyróżnia się trzy jej stopnie – I, II i III. Często ewakuację zwierząt przeprowadza się równolegle z ewakuacją ludzi i dlatego zasady jej przeprowadzania są analogiczne. Należy pamiętać, że zwierzęta w sytuacjach zagrożenia odczuwają niepokój i lęk. Są mało odporne na działania czynników im zagrażających i mogą przeciwstawiać się woli gospodarza, utrudniając ewakuację. Z tych względów ewakuację zwierząt należy przeprowadzać jak najszybciej – jeszcze przed zaistnieniem samego czynnika destrukcyjnego. Do akcji powinny angażować się osoby mające na co dzień do czynienia ze zwierzętami lub osoby do tego przygotowane – potrafiące opiekować się zwierzętami.

Ewakuacja I stopnia (w przypadku nagłego zagrożenia), nie różni się tokiem postępowania od ewakuacji ludzi. Za jej przeprowadzenie odpowiedzialni są gospodarze obiektów, w których rozlokowany jest inwentarz żywy. Ewakuacja tego typu wymaga odpowiedniego przygotowania i przeprowadza się ją, gdy nie stwarza zagrożenia dla ludzi zaangażowanych w jej przeprowadzenie (pożar, zadymienie, niebezpieczeństwo zawalenia się konstrukcji obiektu itp.).

Ewakuację prowadzi się na obszarze macierzystego województwa (powiatu), a w razie konieczności do sąsiednich województw (powiatów). W przypadku konieczności ewakuacji zwierząt do sąsiednich jednostek administracji publicznej, muszą być podpisane porozumienia określające zasady organizacji ich przyjęcia, rozlokowania i wyżywienia. W procesie ewakuacji biorą udział jednostki organizacyjne zapewniające opiekę weterynaryjną, transport, warunki bytowe oraz porządek i bezpieczeństwo.

Organem planującym ewakuację zwierząt na szczeblu wojewódzkim jest Wojewódzki Lekarz Weterynarii, a na szczeblu powiatowym odpowiednie służby mu podległe i z nim współdziałające. W procesie ewakuacji należy współdziałać z odpowiednimi organami wojskowymi, policji, straży granicznej i samorządowej (sąsiadami) itp. W planie i zarządzeniu właściwego szefa OC dotyczącego ewakuacji należy określić:

- rejon objęty ewakuacją, trasy ewakuacji oraz rejon, do których nastąpi przemieszczenie zwierząt;
- siły i środki niezbędne do realizacji wymienionego zadania;
- sposób zabezpieczenia ewakuowanej zwierzyny pomocy weterynaryjnej, rozlokowania i niezbędnego zaopatrzenia;
- organizację współdziałania z organami wojskowymi, policją, PKP, Telekomunikacją Polską SA, Wojewódzką Inspekcją Weterynaryjną oraz szefami OC województw sąsiednich;
- elementy organizacyjne ewakuacji zwierząt w gminach objętych ewakuacją;
- terminy zakończenia ewakuacji.

W procesie ewakuacji zwierząt należy spełnić wymagania dotyczące przygotowania miejsc ewakuacji, odpowiedniego transportu oraz warunków ich przetrzymywania³⁹.

Ewakuacja dotyczy także mienia, do którego zaliczamy unikalną aparaturę i dokumentację naukową oraz ważną dokumentację techniczną i technologiczną obejmującą:

³⁹ Warunki transportu zwierząt oraz normy żywieniowo-bytowe określone zostały w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 roku *w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań* oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97.

- a) cenne aparaty techniczne i urządzenia pochodzące z importu oraz pochodzenia krajowego, a w szczególności:
- aparaty i urządzenia o najważniejszych walorach technicznych i użytkowych, szczególnie te, które występują w pojedynczych egzemplarzach,
 - aparaty i urządzenia bez względu na ich wartość – bezpośrednio przydatne dla potrzeb obronności, służące do kontroli, produkcji i potrzeb eksploatacji oraz badań uzbrojenia i innych środków walki,
 - prototypy aparatów i urządzeń związanych z obronnością.
- b) dokumentację naukową, dokumentację techniczną i technologiczną, a w szczególności:
- dokumentację związaną z pracami naukowo-badawczymi (w tym patentowe) dla potrzeb obronności kraju, z realizacją rządowych programów badawczo – rozwojowych oraz szczególnie ważnych osiągnięć naukowych w dziedzinie badań podstawowych stosowanych dla gospodarki narodowej, a zwłaszcza mających pionierski charakter,
 - piśmiennictwo naukowe, zarówno publikacje zwarte, jak i ciągłe, zawierające pierwotną informację o rezultatach prac naukowych własnych i obcych, o ile nie stanowią części bibliotek, których zbiory zabezpiecza się zgodnie z odrębnymi przepisami,
 - udokumentowane wyniki bieżących ważnych prac naukowych, w szczególności rękopisy, obliczenia, rysunki itp. oraz materiały stanowiące dokumentację prowadzonych prac naukowych,
 - bieżącą dokumentację techniczną i technologiczną w tym patentową, dotyczącą zarówno konstrukcji prototypowej aparatury i urządzeń oraz procesów technologicznych, opracowanych receptur mających szczególne znaczenie dla gospodarki narodowej i rozwoju naukowego.

Ewakuowana aparatura i urządzenia oraz dokumentacja powinny być ochraniać i zabezpieczane przed uszkodzeniami w miejscu dotychczasowego wykorzystania bądź też poprzez wyewakuowanie tego mienia i umieszczenie go w odpowiednio przygotowanych miejscach. Kierownicy podmiotów gospodarczych (w tym szkół, wyższych uczelni, instytucji itp.) zobowiązani są organizować ochronę tego mienia, a także opracować plany jego ewakuacji. Wykazy unikalnej aparatury oraz dokumentacji powinny być weryfikowane co 3 lata.

Rozdział 9

MEDIA W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

9.1. Rola mediów w sytuacjach kryzysowych

Sfera komunikowania masowego w sytuacjach kryzysowych jest bardzo istotna zarówno w wymiarze społecznym, jak i moralnym oraz humanitarnym. Poprzez media można opanować emocje społeczne, pokazać odpowiednie sposoby zachowania ludności w sytuacji kryzysowej, jak chociażby drogi ewakuacji, udzielanie pierwszej pomocy itp. Bardzo duża użyteczność działalności mediów ujawnia się w sferze ochrony, obrony i edukacji z zakresu bezpieczeństwa¹.

Przekaz informacji przez media określonym adresatom w warunkach kryzysu ma fundamentalne znaczenie praktyczne. W zarządzaniu kryzysowym może to być przekaz jednostronny². Zaistniały stan zagrożenia zawsze wzbudza duże emocje, jest często widowiskowy, co przyciąga wszystkie media. Z kolei media zdobywają i kształtują opinię publiczną, która natychmiast osądza, łatwo znajduje winnych i feruje wyroki. Ponieważ *mass media*³ posiadają różnorodne kanały przekazywania informacji społeczeństwu, należy je wykorzystać do celów informacyjnych oraz instruowania o sposobie postępowania, aby zminimalizować destrukcyjne oddziaływanie kryzysu.

Zdarzenia kryzysowe charakteryzują się dużą dynamiką i najistotniejsze są pierwsze godziny ich zaistnienia. Niestety w tym czasie mamy zwykle najmniej sprawdzonych informacji o przyczynach i skutkach zdarzeń. Pierwsze spontaniczne doniesienia najczęściej są nieprecyzyjne, wyjęte z kontekstu i przeinaczone. Aby temu zapobiec, należy jak najszybciej informować media, ponieważ brak kontaktu

¹ Zob. K. Cabaj, *Media w sytuacjach kryzysowych*, op. cit., s. 145.

² Przekaz jednostronny będzie polegał na informowaniu o aktualnym stanie zagrożeń, możliwościach rozwoju sytuacji kryzysowej, sposobach zachowania się, wydawaniu poleceń do wykonania, sterowaniu reakcją zagrożonej społeczności itp.

³ Przez pojęcie *mass mediów* należy rozumieć środki masowego komunikowania się czyli instytucje i urzędnictwo, za pomocą których kierowane są pewne treści do szerokiego odbioru społecznego (prasa, radio, telewizja, filmy, wydawnictwa książkowe).

może generować domysły i zupełnie oderwane od rzeczywistości tworzenie rzekomych faktów, interpretacji kolejnych następstw i plotek. Takiej sytuacji można uniknąć poprzez przekazanie w tym krytycznym momencie, oświadczenia zaspokajającego pierwsze potrzeby informacyjne dziennikarzy. Następnie sukcesywnie, w miarę zdobywania i potwierdzania informacji, przekazywać je mediom, a jednocześnie zapełniać lukę informacyjną podstawowymi i prawdziwymi danymi dotyczącymi podmiotów uczestniczących w zdarzeniu (objętych sytuacją kryzysową).

Dziennikarzy cechuje zwykle sceptycyzm, próba dociekania do istoty zdarzenia i własna interpretacja zebranych faktów. Silniej będą poszukiwać powodów do krytyki podjętych działań i zaniedbań poczynionych w fazie zapobiegania i przygotowania, niż eksponować profesjonalizm w działaniu i usprawiedliwiać zauważone usterki. Dziennikarze najczęściej wyeksponują w każdym kryzysie negatywne zjawiska, a wyrażona w ten sposób negatywna opinia może rozpocząć własne życie, wzmacniając frustrację, potęgując nastrój grozy i wzbudzając nawet niepokoje społeczne. Dzieje się tak prawdopodobnie dlatego, że media, ale i odbiorców ich przekazu, bardziej przyciąga sensacja niż poprawne i skuteczne działanie. Pomimo często dramatycznej sytuacji, reportaże z katastrof są dla mediów atrakcyjne i same w sobie tworzą gotowy spektakl do przekazania opinii publicznej. Jak podaje K. Wójcik⁴, potrzeba zdobycia czytelnika powoduje, że dziennikarze:

- poszukują sensacyjnych informacji;
- muszą być wytrwali w poszukiwaniu informacji;
- pracują pod presją czasu (zwłaszcza dziennikarze prasy codziennej);
- są kluczowym elementem w przekazywaniu konkretnych, właściwych informacji do większych grup społecznych;
- informują szeroką publiczność – zmuszeni są więc do uproszczeń;
- relacjonują zazwyczaj z pozycji ofiary – pełnią funkcję „straży społecznej”;
- prezentują poglądy różnych ludzi;
- poszukują nowinek, ciekawych tematów.

Poprzez profesjonalne i wyczerpujące informowanie mediów unika się powstawania pogłosek, które mogą wywierać jeszcze bardziej destrukcyjny wpływ na przebieg zdarzenia. Plotki i pogłoski wynikające z jednostronnej interpretacji fak-

⁴ Zob. K. Wójcik, *Public relations od A do Z. Analiza sytuacji wyjściowej, planowanie działalności*, Wyd. Placet, Warszawa 2001, s. 101 – 105.

tów dają subiektywną ocenę zdarzenia, mogą wywoływać grozę i siać panikę, odbierać nadzieję i wiarę w skuteczność działań służb ratowniczych. Również doniesienia przesadnie koncentrujące się tylko na tragedii i zniszczeniach, obniżają skuteczność działań samych władz i niwelują mechanizmy zachowań samoobronnych. Stawiają w złym świetle zaangażowanie, wysiłek i profesjonalizm służb ratowniczych.

W przypadku kiedy plotki i spekulacje już zaistnieją, należy je przeciąć, a podać prawdziwe i rzetelne informacje. Weryfikacja mylących informacji może nastąpić poprzez opracowanie odpowiednich biuletynów opisujących zdarzenia, ich przekazanie do redakcji gazet, stacji radiowych i telewizyjnych, z podaniem celu opracowania i merytorycznej ich zawartości. Można także zorganizować konferencję prasową, na której należy dokonać ewentualnych sprostowań. Po zweryfikowaniu plotek, skuteczne doinformowanie mediów i opinii publicznej, może sytuację uspokoić.

Należy pamiętać, że:⁵

- stopień zainteresowania mediów zdarzeniem zależy w dużej mierze od skali szkód, a w mniejszym stopniu od incydentów dotyczących ludzi;
- media należy traktować jako siłę wspomagającą, a nie jako wroga, mimo agresywnych nierzadko zachowań ich przedstawicieli;
- media mogą bardzo szybko wpłynąć na podtrzymanie reputacji służb ratowniczych lub też ją zniszczyć;
- jeśli przedstawiciele mediów zostaną odsunięci od źródeł informacji, pozyskują ją od ludzi lub instytucji niekompetentnych i często niezycielwych.

Do tego zestawienia swoistych wskazówek dotyczących postępowania z mediami oraz ich charakterystycznych cech należy dodać, że mają one ważną rolę do spełnienia zarówno w okresie niekorzystnego rozwoju sytuacji kryzysowej, jak i podczas trwania samego kryzysu. Środki masowego przekazu mogą informować społeczeństwo o grożącym niebezpieczeństwie, o sposobie przygotowania się oraz postępowania w przypadku zaistnienia katastrofy. Media mogą uczestniczyć w koordynacji rozdziału darowizn na rzecz poszkodowanych. Mają dobre rozpoznanie, w jakich rejonach i dla kogo, jakiego rodzaju dostarczyć darowizny. Mogą także pozytywnie, ale niestety także negatywnie, oddziaływać na psychikę społeczeństwa.

⁵ Zob. M. Pofit-Szczepańska, *Media w sytuacjach zagrożeń*, Komenda Miejska PSP, Gorzów 2000, s. 12 – 13 oraz 30.

czeństwa. Szczególnie niebezpieczna jest niedokładna informacja o nagłym i silnie destrukcyjnym zdarzeniu z ofiarami w ludziach. Podanie takiej informacji do publicznej wiadomości może wywołać panikę, budować najczarniejsze scenariusze wydarzeń i historyczne zachowania członków rodzin, których bliscy znaleźli się (mogli się znaleźć) w zasięgu takiej katastrofy.

Media mogą zapoznawać mieszkańców z możliwymi scenariuszami rozwoju sytuacji i na bieżąco informować o aktualnych zagrożeniach, działaniach ratowniczych i zapobiegawczych. Najważniejszą rolę w tym zakresie odgrywają media lokalne, które mają rozwiniętą sieć oddziałów regionalnych i doskonale orientują się zarówno w uwarunkowaniach terenowych, całej miejscowej infrastrukturze, jak i bazie ratowniczej, dzięki czemu mogą skutecznie prowadzić akcję informacyjną. Dziennikarze lokalni są na stałe obecni na danym terenie i znając lokalne społeczności oraz dostęp do nieoficjalnych źródeł, mogą szybko dotrzeć do miejsc newralgicznych i zdobywać niezbędną informację. Taka informacja jest bezcenna dla samych sztabów kryzysowych, ale również dla społeczności lokalnej oraz dla koordynacji wysiłków wielu tysięcy wolontariuszy. Niezwykle cenne mogą okazać się informacje dotyczące sposobów zachowania się i radzenia sobie w czasie trwania kryzysu. Informacja w sytuacjach kryzysowych powinna być zrozumiała, prosta, przejrzysta, poparta znanymi przykładami i skomentowana przez autorytatywnych specjalistów. Pozytywnym przykładem może służyć działalność lokalnej telewizji publicznej w czasie klęski powodzi 1997 roku na Dolnym Śląsku. Dziennikarze telewizji poprawnie ocenili powagę sytuacji, poświęcili swoje działania sprawie ratowania życia i mienia, profesjonalnie informowali społeczności lokalne o stanie zagrożenia i rozwoju sytuacji oraz wykazali przy tym wysoki poziom etyczny.

Media wpływają także na proces wypracowania decyzji, dostarczając określonych informacji oraz wywierając nacisk na ich szybkość podjęcia. Przekazując zweryfikowane fakty, media mogą przyczyniać się do ratowania życia i zdrowia poszkodowanych. Poprzez szerokie informowanie społeczeństwa o przebiegu zdarzenia, media mogą także udzielać wskazówek, jak można pomóc poszkodowanym, mogą podać numery kont bankowych organizacji charytatywnych, numery telefonów, pod którymi można zdobyć informacje o stanie zdrowia poszkodowanych w zdarzeniu, ogłaszać listy osób, które wyszły bez uszczerbku na zdrowiu itp. *Mass media* mogą odegrać także niebagatelną rolę w zdobywaniu funduszy na rzecz zwalczania skutków zdarzenia i odtwarzania zniszczonej często infrastruktury.

Z przedstawionej roli i znaczenia mediów w procesie informowania społeczeństwa oraz ich wpływu na sam przebieg sytuacji kryzysowej wynika, że informacja w zarządzaniu kryzysowym powinna⁶:

- dotyczyć zmian w otoczeniu, które mają wpływ na poziom ryzyka zagrożeń dla człowieka i szansę przetrwania w określonych sytuacjach;
- opisywać racjonalne, skuteczne i najbardziej efektywne działania zmierzające do przezwyciężenia trudnych sytuacji (zagrożeń), w jakich ktoś się znalazł lub może się znaleźć (dotyczy to w równym stopniu jednostki, jak i społeczeństwa w całości);
- popularyzować i promować najprostsze i skuteczne wzorce zachowań w określonych sytuacjach.

W planach ratowniczych należy określać formy i zasady współpracy kierujących akcją ratowniczą z mediami. Dążyć należy do takiego stanu, ażeby z mediami kontaktowały się osoby upoważnione, profesjonalnie przygotowane i odpowiedzialne. Poza tym informacja przekazywana do społeczeństwa powinna być skoordynowana, a najlepiej pochodząca z jednego ośrodka. Przekaz oddzielny nawet rzeczników prasowych Policji, PSP czy też innych instytucji biorących udział w działaniach ratowniczo – gaśniczych, może budować niejednoznaczny obraz katastrofy i jej skutków. Przy dobrze zorganizowanej współpracy z mediami, kryzys może przyczynić się do wykreowania wizerunku podmiotu zarządzającego kryzysem, jako dobrze zorganizowanego, odpowiedzialnego, profesjonalnego i z dużą wrażliwością społeczną. Ponury często obraz katastrofy staje się wówczas znacznie mniej uciążliwy.

9.2. Współpraca z mediami

Przemyślane i dokładne przekazywanie informacji jest jednym z ważniejszych elementów zarządzania kryzysowego. Media posiadają współcześnie dużą siłę oddziaływania społecznego i kształtowania nastrojów. Dlatego też nieprofesjonalny przekaz określonych treści lub celowe ukierunkowanie na wybrane detale może pogłębiać lub osłabiać sam kryzys i jego odbiór w społeczeństwie. Przy współpracy z mediami problem sprowadza się do takiego przekazu mediom informacji, ażeby

⁶ J. Gołębiewski, *Rola mediów z zarządzaniu kryzysowym*, Wiedza Obronna 1(200), Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa s. 48 – 49.

zechciały one przedstawiać kryzys w oczekiwany przez nas sposób. Nie jest to sprawa prosta, ponieważ media poszukują zwykle sensacji i mają inne spojrzenie oraz cele niż osoby zarządzające kryzysem. Ponieważ jednak media są nieodłącznym uczestnikiem kryzysów, powinny być aktywnie zaangażowane w ograniczenie ich skutków. Jak wskazuje J. Wolanin⁷ (za P. Boulle), taka sytuacja oznacza, że wszyscy odpowiedzialni za bezpieczeństwo powinni współpracować z mediami jeszcze przed wystąpieniem katastrofy. W tym zakresie można wyróżnić pięć zasadniczych kwestii:

1. Należy zdać sobie sprawę z tego, że istnieją różnice pomiędzy zagrożeniami naturalnymi wynikającymi z działania sił natury, takimi jak pożary, powodzie, śnieżyce, huragany itp., mogącymi prowadzić do katastrof naturalnych, a awariami technicznymi, mogącymi również prowadzić do katastrof. Tymi ostatnimi stają się wtedy, gdy zaczynają wywierać istotny wpływ na ludzi i ich mienie. Tak więc przekazywanie informacji na temat katastrof naturalnych i awarii technicznych nie jest równoznaczne.
2. Sił natury nie można powstrzymywać, ale można zapobiec przekształcaniu się ich w klęski żywiołowe.
3. Klęska żywiołowa nie jest pojedynczym zdarzeniem, ale należy rozpatrywać ją jako proces o skutkach socjologicznych, gospodarczych, mających wpływ na dalszy rozwój regionu, a nawet kraju.
4. Osiągnięcia współczesnej nauki i technologii spowodowały możliwość zbudowania systemów wczesnego ostrzegania, prognozowania, modelowania i symulowania przebiegu i skutków klęski żywiołowej, czy też katastrofy powstałej w wyniku awarii technicznej.
5. Rola mediów nie polega na tym, że ich moralnym obowiązkiem jest pomoc społeczeństwu w uświadomieniu zagrożeń naturalnych. Natomiast w interesie mediów jest przekazywanie dokładnych i aktualnych informacji. Stąd istotne jest wskazanie im oficjalnego, w pełni dostępnego jej źródła.

Kryzys jako zjawisko destrukcyjne będące także erupcją emocji, zawsze wywołuje duże zainteresowanie mediów, które jednakże zmienia się wraz z upływem czasu i rozwojem sytuacji kryzysowej. Posiłkując się dorobkiem medioznawców,

⁷ Zob. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*. DANMAR, Warszawa 2005, s. 119 – 120.

M. Profit-Szczepańska⁸ przedstawia rolę mediów i dziennikarzy w przebiegu kryzysu w sześciu zasadniczych stadiach:

1. Media obserwują i relacjonują przebieg zdarzeń – informują o rozwoju sytuacji, prezentują działania, poglądy i opinie różnych uczestników i stron uwikłanych w kryzys, np. ofiar, zwykłych ludzi, przedstawicieli instytucji zaangażowanych w zwalczanie kryzysu, ekspertów, władz lokalnych i centralnych.
2. Manipulowanie mediami – pojawiają się podejrzenia, że informacje udostępniane mediom przez uczestników zdarzeń są niepełne, selektywne bądź celowo zniekształcone, tworzące nieobiektywny obraz zdarzeń bądź też sami dziennikarze przekazują te informacje w sposób tendencyjny i stronniczy.
3. Media stają się uczestnikami zdarzeń, najpierw neutralnymi – z pozycji obserwatora przechodzą stopniowo na pozycję mediatora, starającego się wspomagać komunikację między różnymi stronami i uczestnikami kryzysu, organizują też własne źródła dodatkowej informacji oraz odwołują się do niezależnych ekspertów.
4. Media stają się zaangażowanymi uczestnikami zdarzeń – starają się pomóc w szybkim przezwyciężeniu kryzysu, wpływają na zdarzenia poprzez wymuszanie bądź ukierunkowywanie decyzji i działań odpowiednich instytucji oraz władz, podejmują też własne, niezależne działania, np. organizują akcje pomocnicze.
5. Działania mediów spotykają się z krytyką władz i instytucji uwikłanych w kryzys, które pragną odzyskać kontrolę nad działaniami mediów, np. przez wytykanie błędów, oskarżanie o brak profesjonalizmu i nieodpowiedzialność, szerzenie paniki, a także przez cenzurowanie informacji lub ograniczanie dostępu mediów do miejsca zdarzeń.
6. Obrona mediów – w schyłkowej fazie kryzysu media przechodzą do kontrataku, zarzucając władzom i instytucjom zwalczającym kryzys brak woli współdziałania z mediami, niekompetentne, spóźnione lub opieszale działanie, a także niedostatek troski o dobro obywateli i interes publiczny.

Administracja publiczna powinna dążyć do włączenia *mass mediów* w kreatywny proces informowania społeczeństwa o danym zdarzeniu, nie pogłębiając stanu kryzysowego. W tym celu tworzy się wyspecjalizowane służby informacyjne,

⁸ Zob. M. Profit-Szczepańska, op. cit., s. 11.

które w kontaktach z mediami unikałyby napięcia, sensacji, nieporozumień oraz gwarantowały właściwy klimat dla osiągania celów zarządzania kryzysowego.

Media w sposób wyjątkowy interesują się fazą reagowania ze względu na dużą dynamikę jej przebiegu, często wysokie zagrożenie i występowanie strat w ludziach i mieniu. Poza tym, w fazie tej manifestują swoją aktywność politycy, którzy niestety często wykorzystują nieszczęścia osób dotkniętych kryzysem do osiągania swoich celów politycznych. Z kolei obecność polityków oraz innych osób uczestniczących w działaniach ratowniczych, niezmiennie przyciąga media. Szczególnie eksponowane są informacje o negatywnym znaczeniu, dobrze się one sprzedają i znajdują swoje poczesne miejsce w publikacjach prasowych i programach informacyjnych radiowych i telewizyjnych. Reporterzy, by zwiększyć oglądalność, poszukują sensacji i starają się natychmiast przekazać je swoim redakcjom. W takich sytuacjach przekazywane publicznie wiadomości są często niesprawdzone, przeinterpretowane, mogą potęgować poczucie zagrożenia i niepokoju, wzbudzać grozę a nawet panikę, co negatywnie wpływa na przebieg akcji ratowniczej oraz samą sytuację kryzysową.

Media dobrze zorganizowane i poprawnie funkcjonujące, w warunkach sytuacji kryzysowej mają poważne zadania do wykonania wynikające z potrzeby przekazywania rzetelnych informacji o przebiegu zaistniałych zdarzeń. Nie do przecenienia jest bieżące informowanie ofiar o możliwych formach i miejscu uzyskania pomocy oraz o konieczności podejmowania określonych działań i zachowań w celu zminimalizowania dalszych szkód i strat.

Media powinny także nauczyć się sposobów relacjonowania zdarzeń kryzysowych i bardzo powściągliwie przekazywać drażliwe informacje. Jak zauważa K. Cabaj⁹, media powinny konsekwentnie przestrzegać pewnych reguł w prezentowaniu informacji o sytuacji kryzysowej, ale też o każdym innym wydarzeniu. Codzienna i rutynowa niemal sensacyjność przekazu nie może przysłaniać prawdy, rzetelności i bezstronności przygotowanej informacji podawanej w sytuacji kryzysowej.

Jeżeli współpraca z mediami rozpoczyna się w fazie reagowania, to jest ona spóźniona i nie może dać oczekiwanych efektów, gdyż jest to tzw. „kopanie studni w czasie pożaru”. Tak więc współpraca z mediami powinna być planowo realizowana przez wszystkie cztery fazy zarządzania kryzysowego: zapobiegania, przygo-

⁹ Zob. K. Cabaj, *Media w sytuacjach kryzysowych*, op. cit., s. 147.

towania, reagowania i odbudowy. Dziennikarze zapoznani z planami albo współuczestniczący w dyskusji nad ich tworzeniem, lepiej rozumieją problemy bezpieczeństwa oraz wysiłki władz odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, znają i stosują słownictwo używane przez służby. Jeżeli wcześniej zostaną zapoznani z ryzykiem zaistnienia określonych zagrożeń, mogą inspirować poparcie społeczne dla działań prewencyjnych, czy też działań ograniczających potencjalne skutki zdarzenia.

Należy dodatkowo pamiętać, że inaczej sytuacja wygląda w przypadku wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych (wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej). W stanach tych, zgodnie z obowiązującym prawodawstwem¹⁰, mogą być wprowadzane ograniczenia dostępu do informacji publicznej, a redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani, na żądanie organów administracji publicznej, do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania lub zamieszczania komunikatów, decyzji i postanowień tych organów związanych z obronnością państwa i bezpieczeństwem obywateli.

J. Wolanin bardzo słusznie zauważa¹¹, że w sytuacjach kryzysowych nie tylko władze publiczne są odpowiedzialne za przekazywanie rzetelnej i bieżącej informacji, odpowiedzialność taka spoczywa również na mediach. Zadaniem władz publicznych i samorządowych jest opracowanie planów działania na wypadek sytuacji kryzysowych. Z kolei, rolą mediów jest współdziałanie ze strukturami publicznymi umożliwiające przygotowanie ludności do tych sytuacji. Wymaga to zarówno prowadzenia programów informacyjnych i edukacyjnych, jak i ćwiczeń. Dalej Autor podkreśla, że wyprzedzająca edukacja ludności, informacja o prognozie zagrożeń, sposobach i czasie prowadzenia akcji ratowniczej, potrzebie społecznej partycypacji we wsparciu sił ratowniczych, czasie dotarcia pomocy, to często elementy decydujące o życiu lub śmierci. Żadne, nawet najlepsze procedury rozwiązywania sytuacji kryzysowych, nie spełniają swojej roli bez udziału mediów.

Ważną rolę informacyjną odgrywają same centra zarządzania kryzysowego, wszak one właśnie zbierają i dokumentują ważne fakty związane z ratownictwem, mogą koordynować informacje pozyskiwane z własnych służb i innych źródeł oraz przekazywać je mediom.

Profesjonalny sposób komunikowania się z mediami polega na:

- prezentacji faktów;

¹⁰ Patrz art. 30 u. o st. woj.; art. 6 u. o st. wyj.; art. 5.4. u. o st. kl. ż.

¹¹ Zob. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, op. cit., s. 124.

- przeciwdziałaniu bałaganowi i spekulacjom;
- przedstawieniu ramowego planu działania według rozeznania w chwili udzielania informacji;
- budowaniu zaufania społecznego dla zaangażowania służb ratowniczych.

W tej sytuacji, do kontaktów z mediami, powinna być powołana osoba kompetentna w zakresie zaistniałego zjawiska, znająca specyfikę organizacji wiodącej w zakresie zaistniałej sytuacji kryzysowej oraz mająca wiedzę o zasadach postępowania i wymianie informacji z mediami. Jak podaje W. Macierzyński¹², należy przestrzegać wskazówek zdefiniowanych (dla potrzeb zaistniałej sytuacji kryzysowej w organizacji) przez wybitnego specjalistę *public relations* M. Morley'a, przedstawionych w postaci „10 przykazań”:

- 1) określ „formalnie” osobę odpowiedzialną za komunikację z otoczeniem (nie musi to być rzecznik prasowy, może to być ktoś z zarządu);
- 2) wydaj oświadczenie dotyczące szczegółów kryzysu i postawy firmy najpóźniej w ciągu 2 godz. od rozpoczęcia kryzysu (określa się to jako tzw. komunikat wstrzymujący – *holding statement*);
- 3) stwórz lub aktywuj sztab antykryzysowy;
- 4) zorganizuj w ciągu 6 godz. kryzysowe biuro prasowe;
- 5) przeprowadź szybkie szkolenie dla osób kontaktujących się z mediami;
- 6) zwróć się o pomoc do władz lub służb publicznych;
- 7) jeśli sytuacja tego wymaga w ciągu 24 godz. zadeklaruj stworzenie funduszu pomocy ofiarom kryzysu;
- 8) codziennie organizuj konferencje prasowe celem regularnego i rutynowego informowania opinii publicznej o przebiegu sytuacji;
- 9) komunikuj się proaktywnie – przekazuj natychmiast nowe informacje;
- 10) nie tylko reaguj, badaj opinię publiczną – przeprowadzaj wywiady w grupach fokusowych, monitoruj Internet.

Jak podaje M. Pofit-Szczepańska¹³, najczęściej w literaturze przedmiotu współpracę z mediami dzieli się na sześć etapów:

¹² W. Macierzyński, *Rola mediów w komunikacji kryzysowej*, [w] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007, s. 395.

¹³ Zob. M. Pofit-Szczepańska, op. cit., s. 28 – 29.

1. Wiadomości z ostatniej chwili – dziennikarze potrzebują około 100 słów na wstępne wiadomości. Te 100 słów powinno opisywać zdarzenie w sposób dokładny i wyczerpujący. Słowa te zaspokoją pierwsze potrzeby dziennikarzy, ale nie wystarczy im to na długo.
2. Co się właściwie zdarzyło? Jakie będą natychmiastowe konsekwencje? Media będą wymagały tytułu informacji i danych naświatlających tło, aby mieć pewność, że przekazywane przez nie wiadomości będą zawierały coraz więcej szczegółów w miarę upływu godzin zdarzenia, ze szczególnym zwróceniem uwagi na ofiary i szkody. Bardzo szybko dziennikarze zaczną spekulować na temat przyczyn katastrofy.
3. Jakie będą skutki (ekonomia, transport, przerwy, skutki osobiste itp.) tej katastrofy?
4. Jaka jest reakcja osób dotkniętych katastrofą i wiarygodnych świadków? Ich opinia o różnych aspektach zdarzenia. Media mogą szukać wrażeń osób o wątpliwej wiarygodności, lecz chętnych do wyrażania opinii. Podstawowe znaczenie ma to, aby móc tym kierować i kontrolować przepływ informacji do środków masowego przekazu.
5. Ile czasu upłynie zanim „normalność” zostanie przywrócona? Mogą być zadawane pytania w rodzaju: „Jak długo miasto będzie odcięte od świata wskutek powodzi? Kiedy pozwoli się ludziom na powrót do mieszkań?” Jaki by nie był rodzaj katastrofy, osoba udzielająca odpowiedzi musi wykazać się sprawnością i wyczuciem w wykonywaniu swojego zadania i nie uciekać przed niewygodną prawdą.
6. Dochodzenie... co poszło źle? Na kogo zrzucić winę? Ile to wszystko będzie kosztowało i kto będzie za to płacił? Jakie nauki trzeba stąd wyciągnąć? Od samego początku dziennikarze mają na myśli te właśnie pytania. W miarę kolejnych faz rozwoju zdarzania, pytania mediów będą coraz bardziej skupiały się właśnie na tych zagadnieniach. Analizowanie zdarzenia może trwać miesiącami, czasami całe lata. Nawet po jego zakończeniu nadal mogą istnieć trudne pytania.

Niezwykle wysoką wagę należy przywiązywać do rzetelności i precyzji pierwszych komunikatów. Jeżeli dziennikarze uznają, że przekaz ten odpowiada rzeczywistości i jest na tyle kompletny, na ile sytuacja i czas pozwolił na jego opracowanie, będą korzystali z takiego przekazu w dalszych swoich publikacjach. Jeżeli

na tym etapie utraci się zaufanie, to media zaczną poszukiwać informacji w innych, niekontrolowanych źródłach. Taka sytuacja jest szkodliwa i może negatywnie wpłynąć na postrzeganie, ocenę i przebieg całego zdarzenia¹⁴.

Dziennikarze powinni poczuwać się do odpowiedzialności za przekazywane informacje i zdawać sobie sprawę z potencjalnych konsekwencji, jakie mogą one wywołać w społeczeństwie w warunkach kryzysowych. Dlatego też w sytuacjach kryzysowych powinni oni przestrzegać istotnych zasad rzetelności pracy dziennikarskiej, a w szczególności¹⁵:

- nie traktować sytuacji kryzysowych jako dodatkowego atrakcyjnego okresu pozyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji;
- nie odwoływać się tylko do „wolności słowa”, „posłannictwa” czy „prawa do informacji”, ale przede wszystkim dążyć do rzetelności w pozyskiwaniu informacji i kierować się w tym względzie literą prawa i zdrowym rozsądkiem oraz wyważoną odpowiedzialnością;
- nie szkodzić podawaną informacją zarówno reagującym, jak i ofiarom katastrofy oraz ich rodzinom;
- nie być stroną wydarzeń i nie podgrzewać ich atmosfery;
- nie relacjonować bezpośrednio zdarzeń, znajdując się w tłumie ludzi o rozhuśtanych nastrojach;
- mieć każdorazowo akceptację prowadzącego akcję (np. komendanta straży pożarnej, policji, dowódcy pododdziału wojskowego, kierownika ratownictwa górskiego itp.), o możliwościach przemieszczania się w obrębie prowadzonych działań;

¹⁴ Przykładem może służyć wypowiedź rzecznika prasowego PLL LOT na pierwszej konferencji prasowej po szczęśliwym awaryjnym lądowaniu Boeinga 767 na lotnisku im. F. Chopina w dniu 1 listopada 2011 r., który stwierdził, że wyciek płynu z systemu hydraulicznego został zauważony przez pilota zaraz po starcie z nowojorskiego lotniska Newark. Natychmiast w mediach rozgorzała dyskusja krytykująca kpt. T. Wrone, że powinien w takiej sytuacji natychmiast zawrócić na lotnisko startu i tam awaryjnie lądować. Informacja ta zaczęła funkcjonować w mediach swoim życiem. Tymczasem specjaliści stwierdzili, że zauważony wyciek nie był przesłanką do awaryjnego lądowania i dowódca statku powietrznego postępował zgodnie z procedurami, a jego mistrzowskie awaryjne lądowanie ocaliło życie 220 pasażerom i 11 członkom załogi.

¹⁵ Zob. K. Cabaj, *Media w sytuacjach kryzysowych*, op. cit., s. 160. W tym niezwykle ciekawym opracowaniu, Autorka przedstawiła także oczekiwania dotyczące postępowania redakcji i rozgłośni oraz postępowania administracji wobec mediów. Opracowanie to jest także ważne z punktu widzenia wielu innych aspektów funkcjonowania mediów w sytuacjach kryzysowych.

- mieć świadomość tego, iż emocje w pracy dziennikarskiej (w takich okolicznościach) nie służą bezpieczeństwu, gdyż mogą powodować negatywny efekt „domina emocjonalnego”;
- w relacjach bezpośrednich nie korzystać z opinii przypadkowo napotkanych osób (świadców zdarzeń), co do których nie ma pewności, że odpowiedzialnie skomentują sytuację;
- nie naprowadzać osób udzielających wywiadów na „oczekiwane” wnioski, uwiarygodniając „dochodzenie dziennikarskie” w trakcie prowadzenia przez administrację akcji ratowniczej.

W zakresie postępowania redakcji i rozgłośni w sytuacjach kryzysowych należałoby oczekiwać, iż będą one:

- posiadać poczucie swojej roli i odpowiedzialności funkcjonowania w systemie bezpieczeństwa;
- odpowiedzialne i wyjątkowo powściągliwe w wykorzystaniu sytuacji kryzysowych do konkurencyjnej walki o pozyskiwanie odbiorców i zwiększania oglądalności (poczytności) własnych programów (wydawnictw);
- przeciwdziałać powstawaniu tendencyjnych informacji, a następnie wykorzystywać je do prowadzenia „dziennikarskich” badań i sondaży w celu uwiarygodnienia własnych poglądów;
- eliminować wprowadzanie czynnika „racjonalności medialnej” do prowadzonych działań ratowniczych przez profesjonalistów;
- pozbawione chęci prowadzenia kampanii przeciw władzy czy służbom prowadzącym akcję ratowniczą, co może prowadzić do utraty wiarygodności strony reagującej (tzn. władzy i reagujących służb) i wywoływać negatywne nastroje społeczne;
- sprzyjać szybkiemu powrotowi do stanu przed wystąpieniem sytuacji kryzysowych;
- przewidywać i szacować skutki swego działania oraz ponosić pełną odpowiedzialność za negatywne efekty przekazywanych treści w formie informacji;
- kierować się zasadą ograniczania czynników destrukcyjnych w podawanej informacji (wywołujących np. panikę lub powodujących niecelowe dla akcji ratowniczej postępowanie poszkodowanych), obniżających sprawność i skuteczność działań ratowniczych;

- miały świadomość tego, że dysponując ogromną siłą sugestii, tworzą pewien obraz wydarzeń i odpowiedni stan dramaturgii – mogą kreować zdarzenia, które odbiegają od rzeczywistych co w znacznym stopniu może zdeformować sytuację realną;
- zdawały sobie sprawę z tego, że ich pracownicy powinni posiadać wiedzę specjalistyczną z zakresu zarządzania kryzysowego w znacznie szerszym zakresie niż przeciętni obywatele, gdyż wywierają oni przekazywanymi informacjami daleko szerszy wpływ na społeczeństwo niż inni obywatele.

Same media wymagają także od menedżerów kryzysu pewnego wysiłku związanego ze zbiorem, selekcją i opracowaniem przekazywanych informacji, jak również wysiłku logistycznego w zakresie chociażby przygotowania miejsca ich pracy czy transportu. Ciekawy zestaw trudności związanych ze współpracą z mediami przedstawił Auf der Heide, które autor zacytuje w całości, ponieważ dobrze one naświetlają problem. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że wszystkie wymienione niżej punkty sformułował ratownik, przedstawiając swój, subiektywny siłą rzeczy punkt widzenia¹⁶.

1. Media wymagają często zaopatrzenia ich w sprzęt taki jak sprzęt lekarski, transport i innych lokalnych zasobów. W skrajnych przypadkach potrzeby te mogą nawet przekraczać potrzeby akcji ratowniczej. Żądania mediów wynikają z tego, że oczekują od personelu odpowiadającego za prowadzenie akcji ich zaspokojenia. Nierzadko dotyczy to dobrze oświetlonego miejsca pracy, natychmiastowej informacji lub wizji lokalnej miejsca katastrofy.
2. Media wymagają od oficjalnych osób specyficznej informacji i to na ogół takiej, która we wczesnej fazie katastrofy jest rzadko dostępna. Naciskają na nich o podanie dokładnej liczby ofiar śmiertelnych czy też rannych. I w chwili, gdy usłyszą odpowiedź „nie wiem” – stawiają problem kompetencji. Sprzeczność informacji, w szczególności bezpośrednio po katastrofie, powoduje niemożność ustalenia faktów. Rysuje się obraz nieudolności organizatorów akcji.
3. Media mogą zniekształcać fakty. Wynika to ze specyficznego aspektu informacji medialnej skupiającej się na dramacie i na wyjątkowych aspektach katastrofy. To z kolei prowadzi do przesadnego wyobrażenia o wielkości katastrofy.

¹⁶ Zob. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, op. cit., s. 129 – 130.

4. Media mogą utrwalać mity związane z katastrofami. Okazuje się, że na temat katastrof w każdym społeczeństwie funkcjonują mity. Jeden z nich to stwierdzenie, że wszystko, co związane jest ze zwalczaniem skutków katastrofy, robione jest źle. Mit ten wynika właśnie z utrwalenia obrazu katastrofy w doniesieniach medialnych. Dowiedziono na przykład, że w czasie katastrofy lub klęski żywiołowej panika jest zjawiskiem bardzo rzadkim. Występuje natomiast zjawisko zupełnie odwrotne. Ludzie z trudem opuszczają swoje domy, nawet przy jasno sprecyzowanym zagrożeniu. Jednak dramaturgia wydarzeń powoduje, że nazywa się paniką nawet rutynową ewakuację ludzi starszych. Do innych mitów należy zjawisko grabieży. Zjawisko to występuje stosunkowo rzadko, to jednak plotki o grabieżach znajdują swoje „godne” miejsce w doniesieniach. Nawet jeśli media nie notują wypadków okradania, to podkreślają, że mamy do czynienia raczej z wyjątkiem niż z ogólną zasadą.
5. Media mogą przesadzać w ocenach skutków katastrofy lub klęski żywiołowej. Dramaturgia doniesień medialnych powoduje, że media uwypuklają i przesadzają w ocenach klęski lub katastrofy. Zjawisko to nosi nazwę „Syndromu Drezna” doszczętnie zbombardowanego podczas drugiej wojny światowej. Informacje, reportaże, zdjęcia z miejsca zdarzenia skupiają się na destrukcji spowodowanej katastrofą. Często sprawia to wrażenie, że przykładowo cała wieś leży w gruzach lub jest zatopiona, podczas gdy w rzeczywistości dotyczy to dwóch lub trzech obejść. Często obrazom tym towarzyszy wypowiedź ofiary tragedii.
6. Media mogą stanowić przeszkodę w prowadzeniu działań ratowniczych. Informacje o przesadnych skutkach mogą doprowadzić do zwiększenia się niepokoju najbliższych ofiar i zwiększenia liczby zapytań. Do zjawisk często spotykanych należy wymuszanie na osobach odpowiedzialnych za prowadzenie akcji wskazań, co do dalszych działań i to w chwili, kiedy osoba ta sama jeszcze nie podjęła decyzji. Zdarza się, że doniesienia w rzeczywistości opisują właściwe zmiany działań, a nie realne działanie. Takie postawienie sprawy stawia pytanie o wiarygodność tych osób.

Pomimo tych trudności, nie wolno unikać dziennikarzy, ale jednocześnie należy wystrzegać się nieprecyzyjnego odpowiadania na pytania, które stwarza pole do własnych interpretacji, zaprzeczania i dementowania informacji wbrew faktom. Do złych praktyk zalicza się również zbywanie dziennikarzy stwierdzeniem „bez

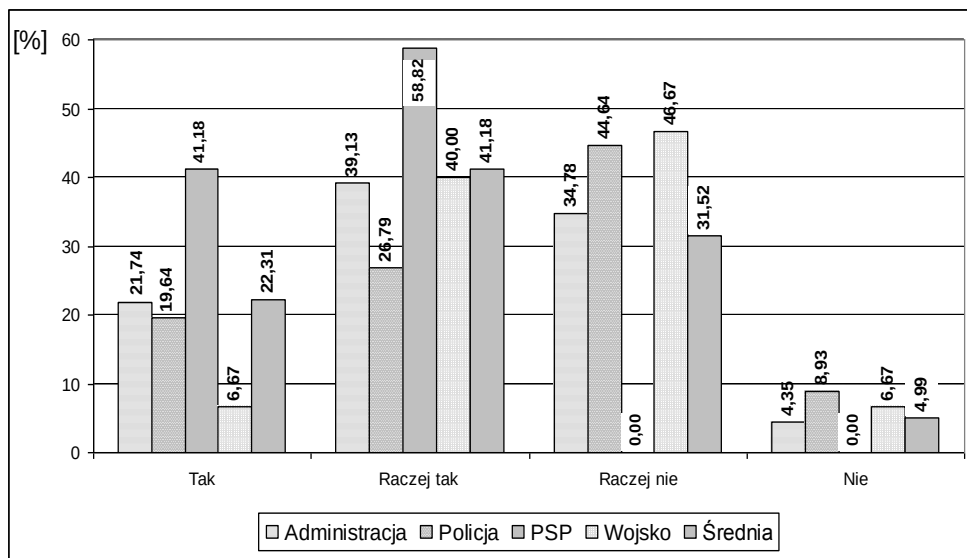
komentarza”. Dlatego w warunkach kryzysu do kontaktów z mediami należy wyznaczyć osoby kompetentne, potrafiące merytorycznie i dogłębnie przedstawić samo zdarzenie oraz przekazać w sposób wiarygodny potwierdzone informacje. Faktem jest, że sytuacje kryzysowe często występują (potęgują się) z przyczyn niedopełnienia obowiązków, niewłaściwego planowania, niepełnego przygotowania, zbyt wolnego reagowania określonych służb, błędów, niesprawności i braków sprzętowych. Dlatego też w spotkaniu z dziennikarzami trzeba liczyć się z niemiłymi i drażliwymi pytaniami drążącymi problem i sugerującymi niedopełnienie obowiązków przez określone organa czy instytucje publiczne. Na te pytania, prowadzący konferencję, musi umieć spokojnie i rzeczowo odpowiedzieć. Błędem jest wykazywanie niezdecydowania, cynizmu, opryskliwości, napastliwości, arogancji, ale też nadmiernego „biczowania się”. Manipulowanie informacjami, mówienie nieprawdy lub unikanie konfrontacji, nie jest skuteczną drogą uporania się z zarzutami. Powstające rozbieżności z całą pewnością będą drążone przez dziennikarzy, aż do ich jednoznacznego i wiarygodnego wyjaśnienia.

Badając problem ewentualnej manipulacji mediami przez uczestników zdarzeń kryzysowych zaistniałych w regionie dolnośląskim, jedno z pytań dotyczyło właśnie takich przypadków (załącznik nr 2, pytanie 15). Na pytanie, czy zdarza się, że *mass media* są manipulowane przez uczestników zdarzeń, aż 63,49 % ekspertów odpowiedziało twierdząco (z czego 22,31 % tak, a 41,18 % raczej tak). Odpowiedzi przeczących udzieliło 36,51 % respondentów (z czego 31,52 % – raczej nie, a 4,99 % – nie). Uzyskane wyniki graficznie przedstawiono na rys. 9.1.

Jest to, w przekonaniu autora, dość zaskakujący wynik, ponieważ w czasach niemal pełnej wolności i niezależności *mass mediów* okazuje się, że mogą być jednak one manipulowane. Badani eksperci uzasadniali swój wybór następująco: media nie znają procedur, nie orientują się w aktualnej sytuacji i podają informacje podsłyszane, a czasami celowo przekazane; media poszukują sensacji, a nie prawdy¹⁷; w przypadku braku obiektywnych ocen wybieranie do wypowiedzi niekompetentnych obserwatorów zdarzeń; dziennikarze chętnie zawyżają straty, następuje sztuczne „pompowanie” potencjalnego zagrożenia; media nagłaśniają subiektywne odczucia uczestników; media poszukują informacji „chwytnych”, brak obiektywizmu w ocenie sytuacji; osoby pozbawione mieszkań robią wszystko, aby wykorzy-

¹⁷ Kuriozalnym przykładem jest przypadek pożaru hotelu socjalnego w Kamieniu Pomorskim (2009 r.), w którym zginęły 23 osoby, gdzie wypowiedzi pijanego uczestnika zdarzeń były dla mediów ważniejsze od wypowiedzi naczelnika służb ratowniczych.

stać media dla swoich celów; ludzie niezadowoleni z jakiegoś działania mogą wprowadzać *mass media* w błąd; w przypadku dziennikarzy z małym stażem były przypadki manipulowania nimi przez uczestników zdarzeń; media gloryfikują własne zaangażowanie przy jednoczesnym pomniejszaniu roli zaangażowanych służb ratowniczych.



Rys. 9.1. Ocena problemu ewentualnej manipulacji *mass mediów*

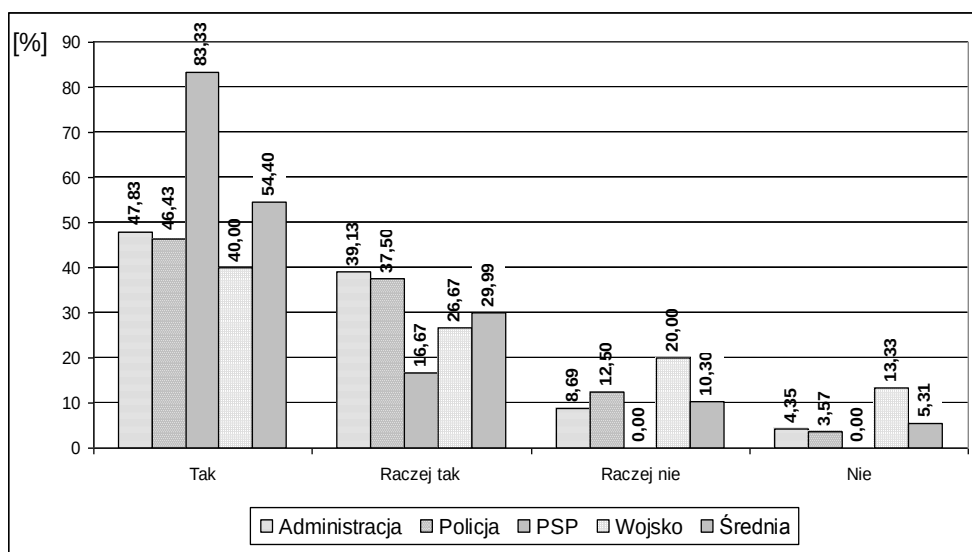
Źródło: opracowanie własne.

W przypadku negatywnego wyboru, eksperci uzasadniali swoje stanowisko następująco: jest raczej odwrotnie, to media manipulują opinią publiczną i wiadomościami, chcąc osiągnąć większy efekt tragizmu sytuacji; media są samodzielne, niezależne, mało podatne na tego typu oddziaływania; obiektywne media zbierają informacje z różnych źródeł, nie poddając się manipulacji; występuje duża konkurencyjność mediów, co zmusza je do obiektywizmu i profesjonalizmu.

Z przeprowadzonych badań można wysnuć ogólny wniosek, że współcześnie chorobą mediów jest poszukiwanie sensacji, a nie obiektywnych informacji. Tragizm, duże straty, krzywda ludzi dotkniętych kryzysem, to najchętniej przechwytywane lub też preparowane *niusy* medialne dające dużą oglądalność czy też poczytność. W takiej sytuacji wszystkie służby funkcjonujące w systemie zarządzania kryzysowego, powinny współdziałać z *mass mediami* jeszcze przed zaistnieniem sytuacji kryzysowej, tworząc przyjazną atmosferę współpracy, z uświadamianiem

niebawale istotnej roli, jaką powinny odegrać *mass media* w przypadku zaistnienia kryzysu.

W celu rozpoznania, czy tak właśnie się dzieje w praktyce, jedno z pytań skierowanych także do ekspertów dotyczyło ewentualności podejmowania działań zmierzających do poprawnego współdziałania *mass mediów* na wypadek zaistnienia kryzysu (załącznik nr 2, pytanie 16). Uzyskane wyniki przedstawiają optymistyczny obraz takiej współpracy, ponieważ aż 84,39 % respondentów odpowiedziało na to pytanie pozytywnie (54,40 % „tak” i 29,99 % „raczej tak”). Zaledwie 15,61 % ekspertów było odmiennego zdania (10,30 % „raczej nie” i 5,31 % „nie”). Uzyskane dane z badań graficznie przedstawia rys. 9.2.



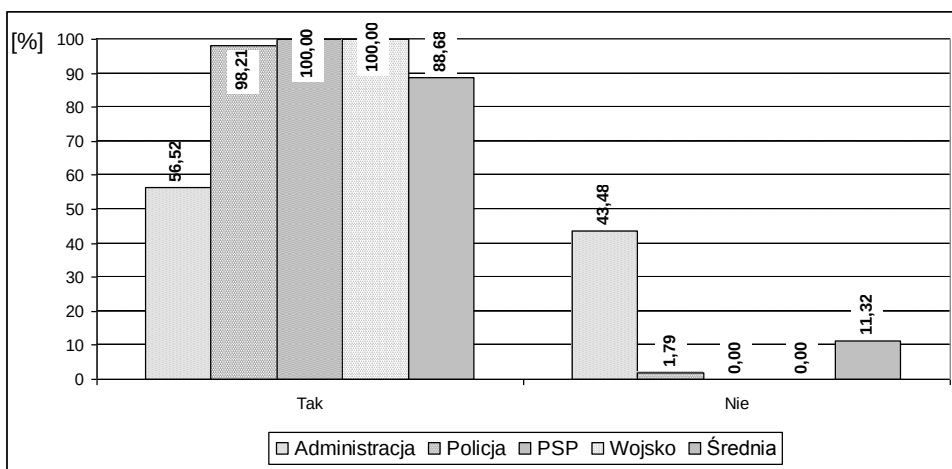
Rys. 9.2. Ocena działań zmierzających do poprawnego współdziałania z *mass mediami*

Źródło: opracowanie własne.

Badani eksperci pozytywny wybór uzasadniali następująco: istnieje stały kontakt z mediami; przeprowadzane są rozmowy wstępne przed wystąpieniem na antenie; redaktorzy są zapoznawani z systemem monitoringu; istnieje możliwość sprostowania nieprawdziwych informacji; realizowane są spotkania z redaktorami, organizowane są konferencje prasowe i przekazywane gotowe materiały do pism lokalnych; za współpracę z mediami odpowiedzialny jest kierownik jednostki; redaktorzy są zapraszani na posiedzenia sztabów kryzysowych i różnego rodzaju narady regionalne i koordynacyjne; wyznacza się oficera na stałe współpracującego

z mediami (oficer prasowy); realizowane są systematycznie szkolenia, w których uczestniczą całe zespoły komunikacji społecznej na bieżąco współpracujące z mediami lokalnymi. Eksperti wyrażający opinie negatywne, niestety, nie argumentowali swoich preferencji wyboru.

Kluczową rolę w organizacji współpracy z mediami odgrywają rzecznicy prasowi, czyli osoby pierwszego kontaktu dla *mass mediów*. Od ich profesjonalizmu zależeć będzie jakość współpracy zarówno przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, jak i w czasie jej trwania. Z tych względów niezwykle istotnym jest powołanie etatowego rzecznika prasowego, a jeżeli to nie jest możliwe, to chociażby osoby odpowiedzialnej za kontakty z *mass mediami* w jednostkach uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym. Badając ten problem w regionie dolnośląskim, zadano pytanie, czy jest powoływana w jednostce organizacyjnej respondenta osoba rzecznika prasowego (załącznik nr 2, pytanie 17). Badania pokazały optymistyczny obraz w tym zakresie, ponieważ aż 88,68 % ekspertów wybrało odpowiedź „tak”, a zaledwie 11,32 % odpowiedź „nie” (rys. 9.3).



Rys. 9.3. Ocena powołania osoby rzecznika prasowego

Źródło: opracowanie własne.

Z uzyskanych danych wynika, że w 43,48 % starostw rzecznicy prasowi nie są wyznaczeni, a rolę tę pełnią często osobiście starostowie. Oczywiście nie chodziło w pytaniu tym o etatowe stanowisko rzecznika, ponieważ wiele jednostek organizacyjnych poszczególnych służb nie dysponuje takimi etatami. Przykładowo w PSP najczęściej rolę rzecznika prasowego pełnią zastępcy dowódcy jednostki ratowniczej.

czo-gaśniczej, w jednostkach wojskowych wyznaczeni oficerowie, a w powiatowych (miejskich) komendach Policji – etatowi oficerowie prasowi.

9.3. Public relations w sytuacji kryzysowej

Administracja zwykle nie widzi w mediach partnera godnego zaufania. Pomimo to powinno się jednak pamiętać, iż media nie są wrogami administracji publicznej czy instytucji objętych kryzysem i stwarzają możliwość przekazywania wiarygodnych komunikatów wszystkim zainteresowanym. Dlatego warto z mediami dobrze zorganizować współpracę i podtrzymywać wzajemnie korzystne stosunki, a nawet koleżeńskie prywatne kontakty, jeszcze przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Pozytywna prezentacja organizacji z wykorzystaniem odpowiednich sposobów i narzędzi komunikacji, niewątpliwie wpłynie na akceptującą jej postrzeganie przez media i społeczeństwo. Reputacja instytucji objętej lub zmagającej się z kryzysem ma wartość nie tylko niewymierną, ale także wymierną, która może materializować się w skuteczności prowadzonej akcji ratowniczej. Media mogą współuczestniczyć w tworzeniu odpowiedniego wizerunku instytucji oraz samych służb ratowniczych, co z całą pewnością będzie miało także dodatni wpływ na sprawne i skuteczne relacje z mediami w warunkach kryzysu. Stosowne oddziaływanie na opinię publiczną¹⁸ może także ograniczyć negatywną ocenę instytucji objętej kryzysem oraz organizacji ratowniczych na wiele lat po kryzysie.

Budowaniem i modyfikacją właściwych postaw zarówno instytucji, jak i społeczności wchodzącej z tymi instytucjami w określone interakcje zajmuje się *public relations* (PR). Pojęcie to, aczkolwiek jest już bardzo długo w obiegu naukowym oraz społecznym, to nadal jest różnie rozumiane i definiowane. Dla potrzeb tego opracowania można wykorzystać powszechnie już uznawaną definicję opracowaną przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Public Relations¹⁹, która określa, że *public relations* jest funkcją zarządzania o ciągłym i planowym charakterze, dzięki której organizacja pozyskuje i podtrzymuje zrozumienie, sympatię i poparcie tych, którymi jest zainteresowana obecnie lub może być zainteresowana w przyszłości.

¹⁸ Opinia publiczna, to pewna postawa (opinia, pogląd, zdanie) wobec określonego problemu, uznawana za prawdziwą przez grupę osób połączonych wspólną oceną tego problemu.

¹⁹ M. A. Dereń, *Prawne uwarunkowania PR w Polsce*, OPO, Bydgoszcz 1999, s. 12.

Z definicji tej wynika, że rola działań PR może być bardzo szeroka. W literaturze przedmiotu można znaleźć mniej lub bardziej rozwinięte opisy ról odgrywanych przez PR. Przemysłany ich wykaz przedstawił T. Smektała²⁰:

- kreowanie i utrzymanie reputacji organizacji;
- budowanie i utrzymywanie przychylności otoczenia;
- wpływanie na zachowania i postawy organizacji i jej otoczenia;
- informowanie i edukowanie publiki²¹ organizacji o jej działaniach;
- dostarczanie kierownictwu informacji o zmianach zachodzących w otoczeniu;
- informowanie pracowników o działaniach, planach i sytuacji organizacji;
- ostrzeganie oraz rozwiązywanie problemów i sytuacji kryzysowych.

Role te można podzielić na proaktywne²², które są realizowane w codziennej działalności organizacji oraz te, które są związane z reagowaniem w sytuacjach kryzysowych. Dychotomiczną klasyfikację tych ról przedstawia tabela 9.1.

Tabela 9.1. Charakterystyka działań *public relations*

RODZAJ PR KRYTERIUM	PROAKTYWNE PR	PR W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH
Tryb działań	Stały	Okazjonalny, tylko w przypadku kryzysów
Czas działań	Długoterminowy	Zazwyczaj krótkoterminowy, do rozwiązania kryzysu
Nastawienie otoczenia	Różne, zwykle neutralne lub umiarkowanie pozytywne	Zazwyczaj negatywne, będące konsekwencją sytuacji kryzysowych
Zakres używanych środków	Zwykle podstawowy – informacje do prasy, zawiadomienia do klientów – wzbogacony o sponsoring i lobbying	Środki, które można szybko wykorzystać – konferencje prasowe, wywiady, informacje dla prasy
Intensywność działań	Mała, utrzymywana na stałym poziomie	Wysoka, pełna mobilizacja

Źródło: T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, ASTRUM, Wrocław 2005, s. 23.

²⁰ T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, ASTRUM, Wrocław 2005, s. 21.

²¹ Przez publikę (pojęcie używane w PR) należy rozumieć każdą grupę, która aktualnie lub potencjalnie ma wpływ na to, czy organizacja jest w stanie osiągnąć wyznaczone cele.

²² Role proaktywne PR to wdrażanie zaplanowanych, przemyślanych programów działania, służących zarówno danej organizacji, jak i interesowi ogółu oraz doradzanie i edukowanie w codziennej działalności organizacji.

Głównym zadaniem PR jest tworzenie i podtrzymywanie pozytywnego obrazu instytucji. Taki obraz można tworzyć poprzez sprawnie funkcjonujący system komunikowania się z otoczeniem. System ten musi odpowiadać ogólnym regułom sprawnego komunikowania, aby przekaz *public relations* mógł być właściwie odczytany przez odbiorców. Reguły te są aktualne zarówno dla proaktywnego PR, jak i PR w sytuacjach kryzysowych. Do reguł tych zaliczamy²³:

1. Obowiązek komunikowania spoczywa na nadawcy przekazu.
2. Nadawca musi używać słów i zwrotów, które odbiorca rozumie.
3. To, co nadawca mówi lub pisze, powinno interesować odbiorcę, lecz żeby wykazał on swoje zainteresowanie, musi mieć z tego jakąś korzyść, niekoniecznie materialną.
4. Odbiorca musi być życzliwie nastawiony do nadawcy.
5. Środowisko, w którym zachodzi proces komunikowania, musi odpowiadać zarówno odbiorcy, jak i nadawcy.

Specjaliści podają także wskazówki z zakresu socjotechniki, o których warto pamiętać szczególnie w sytuacjach kryzysowych, ponieważ zwiększają one skuteczność przekazu²⁴:

1. Na odbiorcę bardziej działają informacje dotyczące tematów nowych, nieznanych odbiorcy.
2. Na odbiorcę bardziej wpływają te informacje, które są zgodne lub przynajmniej zbieżne z jego własnymi przekonaniem.
3. Na odbiorcę wpływają informacje, które uważa on za przypadkowe, celowy przekaz informacji budzi w nim bowiem nastawienie obronne, odrzucające.
4. Na odbiorcę bardziej wpływają informacje, które są przekazywane w pierwszej kolejności, często nawet mocniejsza argumentacja podana w drugim rzędzie nie przekonuje odbiorcy.
5. Nieumiejętne sformułowanie przekazu może wywołać „efekt bumerangowy”, w wyniku którego informacja zostanie odrzucona, a utrwala się postawy do niej przeciwne.

²³ Zob. Z. Zelmer, *Public relations. Kreowanie reputacji firmy*, Poltext, Warszawa 1992, s. 43.

²⁴ Zob. T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, op. cit., s. 56 – 57.

6. Argumenty rzeczowe odniosą większy skutek, jeśli poparte będą działaniem na emocje.
7. Zmianę nastawienia odbiorcy do pewnych zjawisk, można osiągnąć często przez zmianę ich nazwy.
8. Przekaz sformułowany żywym, barwnym językiem, w którym zastosowano przenośnie, mocniej działa na odbiorcę.

Tabela 9. 2. Prawidła *public relations* w odniesieniu do zbiorowości

LP.	RODZAJ PRAWIDŁA	CHARAKTERYSTYKA
1.	Im lepiej cię znają, tym bardziej cię lubią	Jeśli zasługujemy na dobrą reputację, warto dać się poznać, warto powiedzieć ludziom, że można nam zaufać i nas polubić.
2.	Zmieniaj się	Pozostawanie w stagnacji, prezentowanie wciąż tego samego oblicza, rzadko kiedy wychodzi na dobre. Tylko zmiana wizerunku może odmienić wyrobioną już ocenę opinii publicznej.
3.	Mów językiem czynów	Nic tak nie denerwuje, jak puste obietnice, których w ostateczności obiecujący nie spełnia. Należy więc popierać słowa czynami, bo bez nich słowa nic nie znaczą.
4.	Nie ustawaj w dobrych uczynkach	Pozytywne działania powinny być kontynuowane nawet wtedy gdy opinia publiczna zdaje się tego nie dostrzegać. Trzeba dać jej czas na uformowanie się, cały czas działając.
5.	Prawda jak oliwa zawsze na wierzch wypływa	Półprawdy, oszustwa i manipulacje, to rzadko kiedy dobre metody. Zwykle wszystkie nieczyste zagrania zostają ujawnione i sprawiają jeszcze większe zamieszanie. Warto więc trzymać się faktów, mówić prawdę.
6.	Popieraj swoje pieniądze sercem	Aby udzielana pomoc przynosiła efekty, wpływała pozytywnie na opinię publiczną, należy poprzeć ją autentycznym, płynącym z serca zaangażowaniem w dany problem. Często przy takim właśnie zaangażowaniu, nawet małe gesty ogromnie poprawiają reputację i wizerunek w oczach opinii publicznej.
7.	Możesz lepić ciasto, ale ryba łapie się na robaka	Ważne jest, ażeby uwzględniać nie upodobania własne, kierownictwa, a upodobania zbiorowości – to ona jest celem naszych działań.
8.	Ludzi najbardziej interesują bliźni	Ludzie przejmują się ludźmi, ich losem, a nie losem bezosobowych organizacji. Należy więc myśleć, wyrażać cele i nasze dążenia poprzez zwykłych ludzi tworzących daną społeczność.
9.	Uważaj na tę pływającą belkę	Nie wszystko wygląda na takie, jakie jest naprawdę. Przepluwająca obok łódki belka może okazać się krokodylem. Zanim podejmie się działanie, zajmie się jakieś oficjalne, upublicznione stanowisko, należy je dokładnie przeanalizować, zbadać wszelkie jego aspekty. Unika się w ten sposób wielu błędów, które mogłyby katastrofalnie wpłynąć na nasz wizerunek.

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, ASTRUM, Wrocław 2005, s. 87 – 89.

Dążąc do kształtowania opinii publicznej zgodnie z naszymi oczekiwaniami należy pamiętać, że są ludzie, którzy posiadają swoje zdanie na określony temat i nie przyjmują przeciwnej argumentacji. W oglądzie rzeczywistości poszukują informacji potwierdzających ich własne opinie. Na tę część społeczeństwa oddziaływania PR okażą się prawdopodobnie nieskuteczne. Z tego względu działania PR powinny być ukierunkowane na ludzi, którzy nie mają ugruntowanych poglądów na interesujące nas problemy. Nastawienie tej zbiorowości można stosunkowo łatwo zmienić i narzucić jej własną opinię. Co ważne – grupa ta stanowi zdecydowaną większość każdej populacji. Odnosząc się do tej zbiorowości, należy przestrzegać prawideł przedstawionych w tabeli 9.2.

W komunikacji z mediami należy przestrzegać następujących wskazówek dotyczących formułowania oświadczeń²⁵:

- złe wieści przekazuj jako pierwszy, nie dopuść, by inne źródła wyprzedziły cię w podawaniu niepokojących faktów;
- zawsze stawiaj dobro ludzi przed względami materialnymi;
- bądź absolutnie pewien faktów i stwierdzeń przekazywanych publiczności – nie podawaj niesprawdzonych informacji;
- wyrażaj się w sposób prosty i jasny, spójny, logiczny i konsekwentny;
- publikuj wszystkie informacje, jeśli tylko nie są objęte tajemnicą lub nie dotyczą bezpieczeństwa. Jeśli nie możesz ujawnić informacji, wytłumacz dlaczego. Jeśli nie posiadasz informacji w danej chwili, ustal termin i sposób jej przekazania;
- nie mów więcej niż musisz, powstrzymuj się od opinii i ocen;
- nie unikaj mediów, wyznaczaj terminy podawania kolejnych informacji;
- składaj tylko takie obietnice, które możesz dotrzymać i wykonuj to, co obiecałeś;
- regularnie uaktualniaj wszelkie dane;
- nie minimalizuj skutków kryzysu, nie bagatelizuj sprawy, ale też nie przeskrabiaj jej;
- nie spekuluj, nie stawiaj hipotez – unikaj niejasności, nie prowokuj plotek;

²⁵ Zob. A. Szymańska, *Efektywna komunikacja w zarządzaniu kryzysami i problemami*, [w:] D. Tworzydło, T. Soliński (red.), *Public relations – wyzwania współczesności*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2004, s. 138; T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, op. cit., s. 113 – 114.

- nie daj się sprowokować dziennikarzom, którzy do takich spekulacji mogą dążyć;
- błyskawicznie reaguj na pojawiające się plotki;
- nigdy nie daj się wyprowadzić z równowagi;
- nie faworyzuj mediów;
- zachowaj dystans do wydarzeń, ukazując je w perspektywie rychłego zakończenia kryzysu – musi być widać, że sytuacja jest kontrolowana i jest wyjście z sytuacji, nie koncentruj się na tym, co się stało, lecz na tym, co organizacja planuje zrobić i w jaki sposób zamierza rozwiązać problem;
- pamiętaj o przekazie podstawowym i końcowym dla odbiorcy w przygotowywaniu każdej informacji;
- niczego nie mów „prywatnie” (*off the record*);
- nie przekazuj informacji mogących naruszyć życie prywatne pracowników;
- nie ujawniaj danych ofiar kryzysu, dopóki nie dowiedzą się o tym ich rodziny (te zaś powinny dowiedzieć się rzetelnie prawdy o swoich bliskich).

W sytuacjach kryzysowych należy podejmować szybko i zdecydowanie działania z zakresu PR. Dlatego też odpowiednie plany i scenariusze postępowania powinny być przygotowane wcześniej, kiedy nie jest tak silna presja czasu. Spokojnie przemyślane i wcześniej zaplanowane działania pozwalają uniknąć paniki, dezorganizacji i chaosu w generowaniu komunikatów. Wychodzące do opinii publicznej komunikaty powinny być szybkie i wiarygodne, wykazywać spójność i być podporządkowane szybkiemu rozwiązaniu kryzysu.

Sytuacje kryzysowe mogą być wyolbrzymiane w przypadku braku informacji o kryzysie, zgodnie z zasadą „niewiedza budzi upiory”. Dzieje się tak również w przypadku nieznaności procesów i technologii związanej z niwelowaniem skutków kryzysu. Społeczeństwo będzie także odczytywać wyższy poziom zagrożenia od rzeczywistego, jeżeli źródła kryzysu będą nienaturalne (np. terroryzm) oraz gdy zjawisko zaistnieje w pobliżu miejsca zamieszkania, pracy itp. Poza tym groźniejsze wydają się kryzysy, które są zaskoczeniem dla społeczeństwa. Najwyższy poziom zaskoczenia generują z zasady zagrożenia typu „nieznane – nieznane”. Duże zaniepokojenie, a nawet panikę, może wywołać kryzys skoncentrowany w jednym miejscu i w krótkim czasie.

T. Smektała²⁶ przedstawia podstawowe strategie PR możliwe do wykorzystania w obliczu kryzysu (tab. 9.3). Już pobieżny przegląd tych strategii prowadzi do konstatacji, że największe efekty daje współpraca z uczestnikami sytuacji kryzysowej, a niemal zawsze katastrofalne skutki niesie ze sobą milczenie – zastosowanie blokady informacyjnej. Dla opinii publicznej nieudzielanie komentarzy jest przyznaniem się do winy, wzięciem jej na siebie, niezależnie od rzeczywistego stanu rzeczy. W sytuacjach kryzysowych należy komunikaty przekazywać szybko i w sposób możliwie pełny, ucinając spekulacje i przerywając rodzące się plotki.

Tabela 9. 3. Strategie kryzysowe *public relations*

LP.	RODZAJ STRATEGII	CHARAKTERYSTYKA
1.	Obrona przez atak	Zdecydowany sprzeciw wobec żądań i oskarżeń, twarde trzymanie się swojego stanowiska, uderzenie z wyprzedzeniem.
2.	Zignorowanie sprawy	Przedstawienie sprawy kryzysowej jako rzeczy błażej, niewartej jakiegokolwiek dyskusji.
3.	Milczenie	Oczekiwanie aż sprawa przyschnie, niekomentowanie i nieodpowiadanie na oskarżenia i żądania otoczenia.
4.	Szum informacyjny	Zgubienie sprawy kryzysowej w mnogości przekazywanych opinii publicznej informacji, zarzucenie jej komunikatami, które tylko w niewielkim stopniu dotyczą problemu.
5.	Awantura zastępcza	Wywołanie lub wskazanie innego problemu, kryzysu, dzięki czemu uwaga opinii publicznej odwraca się od sytuacji kryzysowej związanej z organizacją.
6.	Współpraca	Kooperacja z uczestnikami sytuacji kryzysowej, wspólne dążenie do jak najszybszego i jak najlepszego jej rozwiązania.
7.	Przyznanie się do winy	Pełne i bezwarunkowe przyjęcie żądań otoczenia, spełnienie roszczeń grup uczestniczących w sytuacji kryzysowej.

Źródło: pracowanie własne na podstawie T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, ASTRUM, Wrocław 2005, s. 105 – 106.

Osobom zaangażowanym w sytuację kryzysową należy jak najszybciej przekazać niezbędne informacje. Wpłynie to hamująco na rozwój sytuacji kryzysowej oraz pozytywnie na jej opanowanie. Etapy działania *public relations* i ich krótką charakterystykę w sytuacji kryzysowej pokazano w tabeli 9.4.

²⁶ T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, op. cit., s. 105 – 106.

Tabela 9. 4. Etapy działań *public relations*

LP.	ETAP PR	CHARAKTERYSTYKA
1.	Zebranie wszelkich informacji dotyczących zaistniałej sytuacji	Ustalenie co się stało, jakie dane zdarzenie może mieć skutki, jeśli to możliwe określenie przyczyn kryzysu i jego rozwiązań.
2.	Szybka, ale nie pobieżna analiza zaistniałej sytuacji	Przyspieszają ją scenariusze kryzysowe opracowane w planie przewencyjnym.
3.	Stworzenie pierwszych oświadczeń	Na podstawie dokonanych analiz można przygotować pierwsze komunikaty. Oświadczenia te powinny zawierać, w miarę możliwości, pełne informacje o stratach, przyczynach, ewentualnych zagrożeniach, sposobach postępowania w celu opanowania kryzysu. Oświadczenia te powinny być zróżnicowane – inne dla mediów, inne dla osób bezpośrednio zainteresowanych, jeszcze inne dla pracowników. Każda z tych grup wymaga innej specyfiki komunikacyjnej, każdą z nich interesują inne aspekty kryzysu.
4.	Przekazanie oświadczeń	Musi ono nastąpić jak najszybciej, przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych środków technicznych. Oświadczenie musi dotrzeć do wszystkich mediów, które są zainteresowane kryzysem. Emitując komunikat, sztab kryzysowy musi trzymać się następującej kolejności: w pierwszym rzędzie musi dotrzeć do najbardziej dotkniętych, poszkodowanych, potem do pracowników, a następnie do mediów. Należy wziąć pod uwagę fakt, że media nie dysponując sprawdzonymi informacjami, faktami, na pewno będą podawać spekulacje, niepotwierdzone pogłoski, co może zaszkodzić operacji opanowania kryzysu, a w długim okresie wizerunkowi organizacji. Komunikat oficjalny powinien dotrzeć do mediów zanim one same zaczną opisywać i analizować sytuację. Pierwsze oświadczenie powinno także zawierać numery telefonów, adres strony internetowej, gdzie można zdobyć informacje na temat kryzysu.
5.	Przygotowanie konferencji prasowej	Jeśli sytuacja jest poważna i narosło wokół niej wiele nieudomówień, plotek i opinii opartych na niesprawdzonych informacjach, należy zwołać konferencję prasową, w trakcie której szczegółowo i ostatecznie należy rozwiązać wszelkie niejasności. Gdy kryzys niesie ze sobą istotne konsekwencje, na konferencji prasowej musi się pojawić ktoś ze ścisłego kierownictwa (prezes, dyrektor naczelny) i członkowie sztabu kryzysowego (eksperti).

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, ASTRUM, Wrocław 2005, s. 109 – 110.

Ważną rolę w kształtowaniu opinii publicznej odgrywa wywiad udzielany przez osoby odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe. Często zdarza się taka sytuacja, że w wyniku różnych braków informacyjnych i indywidualnych dociekań dziennikarzy zostanie wykreowany chwytliwy dla mediów, apokaliptyczny obraz zdarzenia. Osoba udzielająca wywiadu, najlepiej o dużym autorytecie, powinna umiejętnie zmierzyć się z tą trudną sytuacją. Trudność tej sytuacji polega między innymi na tym, że nawet osoby kierujące akcją ratowniczą nie mają często pełnej

wiedzy o zdarzeniu, stratach, możliwych scenariuszach rozwoju sytuacji itp., a jednocześnie muszą przekonywać ludzi boleśnie dotkniętych i mających osobiste, wycinkowe doświadczenia z przebiegu tego zdarzenia. Udzielający wywiadu, chcąc być wiarygodnym, powinien posiadać wiedzę merytoryczną, ale też przygotowanie socjotechniczne.

Odbiór informacji zależy nie tylko od przekazu werbalnego, ale nade wszystko od zachowania osoby reprezentującej określony organ czy instytucję. Ważny jest także odpowiedni ubiór, stosowny do sytuacji. W kontakcie z dziennikarzami powinno się kontrolować swoje odruchy i zachowania. Podstawowe umiejętności w tym zakresie formułuje *media training*²⁷ i zaleca podczas wywiadu, rozmowę prowadzić szybko, ograniczając okresy milczenia i błędzenia wzrokiem, rozglądania się - odwracania wzroku od interlokutora. Patrzenie w oko kamery daje złudzenie wypowiadania się do widza. Ogranicza to postrzeganie osoby udzielającej wywiadu jako mało wiarygodnej, nieprzygotowanej i próbującej coś ukryć. Zdarza się, że dziennikarz zadaje kilka pytań równocześnie. Należy w tym przypadku odpowiedzieć na pytanie, na które osoba udzielająca wywiadu jest najlepiej przygotowana oraz wybierać najważniejsze pytania z punktu widzenia instytucji. Jeśli zadane pytanie jest niewygodne dla udzielającego wywiad, może on je przeformułować na swoją korzyść²⁸. Na każde jednak pytanie, trzeba udzielić odpowiedzi. Jeżeli odpowiedzi nie znamy, należy zasugerować potrzebę oczekiwania na wyjaśnienie, ekspertyzy, wiarygodne analizy itp.

Warto dołożyć wielu starań, aby nie dać się wciągnąć w pułapkę pytań sugerujących²⁹. Łatwo w ten sposób wykreować zamierzony przez pytającego, nierealny obraz rzeczywistości. Nie można zaangażować się w sferę przypuszczeń i domysłów, ponieważ jest to obszar szczególnie niebezpieczny w wywiadach w sytuacjach kryzysowych.

W rozmowie trzeba zachować spokój, nie kręcić się na krześle, co jest szczególnie ważne przy wywiadach telewizyjnych, gdyż opanowany i spokojny człowiek wzbudza zaufanie i wiarygodność. Starać się nie stosować przerwaniów w rodzaju „Ooo...; Taak...; Hmm...; Eeee; Yyyy”, które mogą w pewnych warun-

²⁷ Zob. T. Leczykiewicz, *Kampania komunikacyjna organizacji w sytuacji kryzysu medialnego*, [w] D. Tworzydło, T. Soliński (red.), *Public relations – wyzwania współczesności*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2004, s. 43; W. Macierzyński, op. cit., s. 395-397.

²⁸ Przykładowo „Rozumiem, że pytając o [...] miał pan na myśli [...]”.

²⁹ Pytania sugerujące to takie, które rozpoczynają się przykładowo od: „Podobno...; Mówi się...; Czy zgodzi się pan z...; Słyszałem, że... A co by się stało, gdyby...”

kach być odebrane jako potwierdzenie wyrażonej opinii przez drugą stronę. Nie należy pozwalać na przeinaczenia wypowiedzi. Najlepiej nagrywać wypowiedź tak, ażeby w każdej chwili można było sprawdzić rzeczywisty zapis.

W warunkach sytuacji kryzysowej trzeba dążyć do ograniczenia lub nawet wyeliminowania możliwości udzielania wypowiedzi przez osoby nieupoważnione – przypadkowe. Taka nieprzemyślana opinia, powiem nieprzygotowanego uczestnika akcji ratowniczej, który nie ma szerszego rozeznania w sytuacji, z całą pewnością zainicjuje powstanie niekorzystnych plotek i komentarzy, które z kolei mogą negatywnie wpływać na przebieg działań ratowniczych w sytuacji kryzysowej. Podobna sytuacja może zaistnieć w przypadku wypowiedzi pracowników instytucji, którzy nie biorą bezpośredniego udziału w akcjach ratowniczych i nie byli uwikłani w określone zdarzenie. Bardzo często mogą być oni nagabywani o wypowiedzi na temat instytucji, samego zdarzenia, sposobu i oceny prowadzenia akcji ratowniczej itp. W tej sytuacji dobrze jest uprzedzająco zapoznać wszystkich pracowników instytucji z podstawowymi faktami, aby mogli rzetelnie informować zainteresowanych. Poprawnemu przekazywaniu takich informacji służą dobrze zbudowane relacje pomiędzy kierownictwem a pracownikami. W przeciwnym przypadku pracownicy mogą przeinaczać niekorzystnie dla instytucji fakty, eksponować tylko negatywne ich aspekty, generować niekorzystne plotki i tym samym gmatwać obraz rzeczywistości, negatywnie wpływając na wizerunek całej instytucji oraz przebieg akcji ratowniczej.

9.4. Informacja publiczna

Informacja publiczna jest jednym z ważniejszych elementów sukcesu, stanowiących o skuteczności akcji przywracania stanu przedkryzysowego. Opinia publiczna jest żywo zainteresowana stanem i rozwojem określonego kryzysu. Sposoby informowania społeczeństwa mogą być bardzo różne: konferencje prasowe, wywiady (telewizyjne, radiowe, gazetowe, telefoniczne), komunikaty, oświadczenia, biuletyny, publikacje internetowe itp.

Informacja przekazywana do wiadomości osób zainteresowanych jest różna w zależności od relacji tych osób (osoby) z określonym zdarzeniem. Oczywiście jest, że pełnej informacji będą spodziewać się dziennikarze i całe społeczeństwo. Szczegółowej informacji będą oczekiwać osoby ocalałe po zdarzeniu, innej osoby osierocone i ich przyjaciele, a jeszcze innej lokalna społeczność. Dla osób dotknię-

tych bezpośrednio zdarzeniem, informacje przekazywane w sieci ogólnokrajowej, są zwykle niewystarczające. Oczekują one często szczegółowych informacji o stanie zdrowia, miejscu pobytu i rokowań w dalszym leczeniu konkretnej osoby. Również w zależności od rodzaju zdarzenia informacja publiczna powinna posiadać różną zawartość. Nagła katastrofa (wypadek) zwykle ma pośredni i krótkotrwały wpływ na społeczność lokalną. Rolę informacyjną mogą pełnić służby ratownicze. W katastrofach, które trwają dłużej i długotrwałe jest ich oddziaływanie na społeczność lokalną, wymagana jest szersza i głębsza informacja o stratach, sposobach i czasie przywrócenia stanu sprzed katastrofy. Taka informacja wymaga głębszych analiz i jest przekazywana przez centra prasowe zorganizowane dla potrzeb obsługi informacyjnej zdarzenia.

W kontaktach z mediami należy przyjąć pewną strategię postępowania, nawet jeśli zdarzenie jest z grupy „nieznane – nieznane”. W strategii tej należy przestrzegać następujących zaleceń³⁰:

1. Informowanie o zdarzeniu przez media będzie maksymalizowało pomoc mediów w ograniczaniu skutków zdarzenia i podżwigania się z niego. Musi ono również wzbudzać zaufanie do sposobu uporania się ze zdarzeniem (efektywne wykorzystanie mediów).
2. Służby ratowniczo-gaśnicze potrafią dokładnie i szybko rozpoznać zdarzenie, a przepływ informacji do mediów będzie efektywny od najwcześniejszego momentu zdarzenia (wczesne ostrzeganie).
3. Zadania i cele poszczególnych osób są odpowiednio określone (określenie zadań i celów).
4. Personel biorący udział w akcjach ratowniczych, dzięki właściwej selekcji i szkoleniu, zna swoje zadania i wie jak je wykonywać (szkolenie personelu).
5. W krótkim czasie będą dostępne odpowiednie systemy łączności dla mediów i osób prywatnych potrzebujących informacji (łączność zewnętrzna).
6. Niezbędne środki, umiejętności i systemy łączności znajdują się na miejscu, służąc osobom ze sztabu dowodzącego akcją, dzięki czemu będą poinformowane o tym, co się dzieje i czego się będzie od nich wymagać (łączność wewnętrzna).

³⁰ Zob. M. Pofit – Szczepańska, op. cit., s. 40 – 41.

7. W krótkim czasie będą dostępne odpowiednie kwatery, środki i wyżywienie dla personelu, mediów w zakresie odpowiednim do tego, aby zaspokoić wszelkie potrzeby.
8. Jeśli w planie kierowania uwzględnia się inne organizacje, to ich działalność nie powinna przesądzać o planie działalności sztabu (współdziałanie międzyorganizacyjne).
9. Będą dokonywane wysiłki w celu zapewnienia osobom niedotkniętym przez zdarzenie usług na poziomie możliwie jak najbardziej zbliżonym do normalnego.
10. Pozycja i szacunek dla straży pożarnych wśród różnych grup publicznych będą wyższe po zdarzeniu niż przed jego wystąpieniem (cel ostateczny).

Strategia postępowania w kontaktach z mediami musi zapewnić:

- szybkie rozpoznanie każdego zdarzenia;
- określenie, w jaki sposób można wykorzystać media do przekazywania wiarygodnych informacji;
- kontrolę i kierunek przepływu informacji o zdarzeniu do mediów;
- uznanie przez media wskazanego źródła informacji.

Zwykle media poszukują interesujących wiadomości, a ich źródłem są najczęściej wydarzenia o negatywnym wydźwięku. Sam przebieg kryzysu w dużej mierze zależy od podejmowanych decyzji w centrum zarządzania kryzysowego i właśnie tam dziennikarze w pierwszej kolejności poszukują informacji. Niestety, w pierwszych godzinach kryzysu, nie posiadamy precyzyjnej wiedzy na temat zdarzenia, a jednocześnie natarczywość mediów jest największa. W tej sytuacji należy zapłacić powstałą lukę informacjami ogólnymi na przykład o strukturze podmiotu objętego kryzysem, jego zadaniach, zasobach, itp. Daje to możliwość pozyskania dodatkowego czasu na zbieranie danych o zdarzeniu i ich weryfikację. Bardzo ważne jest, aby jak najszybciej przekazać własną wersję wydarzeń. W przeciwnym wypadku dziennikarze przestaną nam ufać, zaczną poszukiwać własnych informatorów i budować własne scenariusze wydarzeń. Pierwsze minuty po zaistnieniu katastrofy odgrywają kluczową rolę w zdobywaniu poparcia. Wstępne oświadczenia powinny się skupiać na tym, co jest aktualnie realizowane oraz jakie podjęto działania, ażeby uzyskać głębszą ocenę sytuacji.

W późniejszym okresie, w kolejnych fazach rozwoju sytuacji kryzysowej, należy także na bieżąco przekazywać informacje w sposób kontrolowany, a nigdy spontaniczny – przypadkowy. Trzeba rozpoznawać oczekiwania mediów i dążyć do tego, aby uznały one, iż otrzymują informacje rzetelne, uczciwe i w danych okolicznościach możliwie najpełniejsze.

W początkowym okresie rozwoju kryzysu, pomimo niedostatków informacji, nie unikniemy konieczności szybkiego przekazania danych dotyczących strat w ludziach, szkód w mieniu i środowisku oraz kosztów finansowania neutralizacji zdarzenia. Trzeba także być przygotowanym do odpowiedzi na inne pytania, które dziennikarze mogą zadawać, próbując dociec przyczyn i skutków zdarzenia. Ciekawe i wielce pouczające wskazówki dla przygotowujących się do wywiadu telewizyjnego podają K. Sienkiewicz-Małyjurek i F. Krynojewski³¹. Zalecenia te są także słuszne dla innych wywiadów czy też informowania mediów w ogóle. Nakazują one, aby:

- Starać się przewidzieć trudne pytania, jakie mogą paść w trakcie wywiadu oraz przygotować na nie odpowiedzi.
- Zachować jak najdalej posuniętą ostrożność i nie spekulować o przyczynach tragedii, należy jednoznacznie powiedzieć: „Przyczyny zaistniałej sytuacji zostaną ogłoszone po zakończeniu prowadzonego przez [...] śledztwa”.
- Pod żadnym pozorem, nigdy, przenigdy nie określać winy ani ludzi, ani instytucji czy też strony trzeciej.
- Osoba występująca przed kamerą musi pamiętać, aby utrzymywała kontakt wzrokowy z prowadzącym wywiad, nigdy nie należy patrzeć w oko kamery.
- Należy tak kontrolować przebieg wywiadu, aby założone na wstępie trzy główne punkty, które zostały opracowane do wywiadu, zostały przekazane bez względu na inne pytania, które zostały zadane przez prowadzącego wywiad pracownika telewizji lub stacji radiowej.
- Pamiętać o tym, aby podkreślić pozytywną rolę, którą odgrywają w zdarzeniu przedstawiciele służb ratunkowych: policji, straży pożarnej, pogotowia ratunkowego, GOPR, WOPR itp.
- Zareagować natychmiast i poprawiać informacje nieprawdziwe, insynuacje, błędne uwagi. Jeżeli to nie wystarcza, podjąć decyzję o przerwaniu wywiadu.

³¹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, op. cit., s. 202.

- Przeciwczyć wcześniej wywiad (jeśli czas na to pozwala) z rzecznikiem prasowym instytucji.

Do tej instrukcji można dopisać jeszcze takie wskazania, jak chociażby:

- Koordynować działania w zakresie zbierania informacji i ich rozpowszechniania. Z różnych względów (na przykład aby nie wzbudzać paniki), nie wszystko co jest wiadome, powinno czy też może być przekazane mediom.
- Przekazywać informacje syntetyczne, opisujące całość zdarzeń. Nie rozpraszać uwagi mniej istotnym opisem na przykład kolejno wykonywanych czynności w trakcie akcji ratowniczej.
- Opisywać sytuację bez nadmiernej emocji, profesjonalnie przekazywać zweryfikowane i wcześniej przemyślane informacje.

Podstawowymi narzędziami informowania opinii publicznej o sytuacji kryzysowej są komunikaty i oświadczenia prasowe. Zawierają one zweryfikowane, oficjalne materiały instytucji. Przy dużych kryzysach, częstotliwość wydawania komunikatów powinna odpowiadać rozwojowi sytuacji, istniejącym zagrożeniom i zainteresowaniu mediów. Komunikaty powinny być ponumerowane ze wskazaniem czasu ich opracowania. Wzorce komunikatów oraz układy ich treści powinny być wcześniej przygotowane dla możliwych zdarzeń, ale szczególnie dla zagrożeń typu „znane – nieznanie”. Przykładowo K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski³² podają, że w komunikacie powinny znaleźć się następujące informacje:

- 1) opis zdarzenia;
- 2) miejsce zdarzenia;
- 3) efekt zdarzenia w postaci:
 - a) podania tylko liczby ofiar śmiertelnych (jeżeli wystąpiły), nigdy nie należy podawać nazwisk,
 - b) podania liczby rannych i poszkodowanych – również bez nazwisk;
- 4) szczegóły dotyczące zniszczeń;
- 5) wpływ zdarzenia na środowisko naturalne (w przypadku zagrożeń związanych z działalnością sił przyrody bądź uwolnieniem się niebezpiecznych substancji);
- 6) wpływ zdarzenia na relacje z klientami i instytucjami, z którymi współpracujemy;

³² Ibidem, s. 208.

- 7) przekazanie od kierownictwa instytucji wyrazów współczucia rodzinom osób, które ucierpiały w wyniku zaistniałej sytuacji oraz podziękowanie wszystkim, którzy uczestniczą lub uczestniczyli w neutralizacji zdarzenia;
- 8) przekazanie informacji związanych z przyczynami zdarzenia na obecnym etapie prowadzonego śledztwa (tylko w oparciu o sprawdzone, uwiarygodnione dowody i fakty);
- 9) przypomnienie obowiązujących na terenie katastrofy w dalszym ciągu zasadach bezpieczeństwa oraz gwarancje bezpieczeństwa.

W zależności od rodzaju kryzysu, można zastosować metodę bezpośredniego kontaktu personalnego lub metodę informowania poprzez media.

Metoda bezpośredniego kontaktu ze społeczeństwem polega na informowaniu dotkniętego zdarzeniem kryzysowym społeczeństwa przez osoby wyznaczone ze składu określonych podmiotów uczestniczących w reagowaniu (przykładowo przedstawiciel administracji, funkcjonariusz policji, straży pożarnej, żołnierz itp.). Ten sposób informowania społeczeństwa jest szczególnie istotny przy różnego rodzaju lokalnych zdarzeniach, kiedy zachodzi potrzeba poinformowania o zaistniałym zagrożeniu i wymuszenia określonych zachowań mieszkańców np. szybkiej ewakuacji ludności z zagrożonego obszaru. Nadzorujący działania ratownicze powinien zadbać o doinformowanie zespołów biorących udział w akcji o stanie bieżącej sytuacji. Zapewni to rzetelne informowanie dziennikarzy podczas wywiadów prowadzonych z uczestnikami działań ratowniczych.

Metoda informowania przez media lokalne oraz krajowe jest stosowana wówczas, gdy zaistnieje zdarzenie o szerokim zasięgu i zachodzi potrzeba poinformowania całego społeczeństwa. W takiej sytuacji zwołuje się konferencję prasową, na której rzecznicy prasowi lub wyznaczone osoby funkcyjne informują o zdarzeniu i odpowiadają na pytania dziennikarzy. Referujący przebieg zdarzenia powinien merytorycznie przygotować się do tej konferencji, pogrupować informacje na pewne, prawdopodobne i niewiadome oraz umieć odpowiedzieć na podstawowe pytania, które z całą pewnością zostaną zadane: co zaistniało, kiedy, gdzie, jaka jest prawdopodobna przyczyna zdarzenia, jakie są straty, jakie zagrożenia itd.

Mediom powinny być przekazywane przejrzyste same fakty – z pominięciem własnych interpretacji i spekulacji odnośnie tego, co może lub mogło się zdarzyć. Należy także unikać epatowania ludzkim nieszczęściem, które i tak zostanie opisane przez „niskich lotów” dziennikarzy. W przypadku braku wiedzy lub posiadania

informacji niesprawdzonych, należy stwierdzić, że nie zna się odpowiedzi w tym momencie i jak sprawa zostanie wyjaśniona, informacja zostanie przekazana tak szybko, jak tylko będzie to możliwe.

Do kontaktów z opinią publiczną w sytuacjach kryzysowych należy wykorzystywać także strony internetowe. Ten sposób komunikowania się nie jest dzisiaj żadną unikatową możliwością. Jest to powszechnie dostępny sposób informowania i uzyskiwania podstawowej wiedzy na temat instytucji, jej celów, struktury, działań, produktów itp. Wszelkie komunikaty, wygenerowane przez centra prasowe, rzeczników czy też kadrę kierowniczą, powinny znaleźć się na wydzielonej stronie związanej z kryzysem. Ten sposób komunikowania ma walor szybkiego przekazu informacji podstawowych i komunikatów z możliwością bieżącego ich uaktualniania. Opracowane komunikaty w formie pisemnej są zwykle lepiej przemyślane, jednoznaczne i nie wzbudzające kontrowersji. Dodatkowo można je uzupełniać szkicami, wykresami czy zdjęciami umożliwiającymi lepsze zrozumienie istoty zaistniałej sytuacji kryzysowej oraz skali zdarzenia i rodzaju zagrożenia.

Natychmiast (możliwie najszybciej) po zdarzeniu, należy powiadomić rodziny osób poszkodowanych. W tym celu każda instytucja powinna mieć wiedzę, kogo należy powiadomić w przypadku tragedii. Należy pamiętać, że nie wolno podawać danych o ofiarach, zanim nie zostaną potwierdzone szczegóły i powiadomione ich rodziny. Bezpośrednie przekazanie informacji rodzinie jest ważne i aktualne, nawet w przypadku przekazywania informacji o zdarzeniu przez krajowe *mass media*. W osobistym kontakcie z rodziną, trzeba wyrazić współczucie, zaproponować określoną pomoc oraz przekazać wiele potwierdzonych i ważnych dla rodziny informacji. Trzeba bezwzględnie przestrzegać zasady, że rodzinę należy powiadomić o śmierci jej członka bezpośrednio, w formie osobistego kontaktu, najlepiej przedstawicieli kierownictwa w towarzystwie policji. W zakończeniu takiej rozmowy, należy wysłuchać oczekiwań rodziny oraz także poinformować o sposobie dalszego postępowania w zakresie transportu zmarłego, pochówku i formach wszelkiej udzielanej pomocy.

W sytuacjach kryzysowych, szczególnie w przypadku kiedy zostały poniesione straty w ludziach, bardzo ważną kwestią jest uruchomienie bezpośredniej linii. Ludzie, których członkowie rodziny znaleźli się w przestrzeni destrukcji określonego zdarzenia, z całą pewnością będą chcieli dowiedzieć się, czy ich bliscy bezpośrednio uczestniczyli w zdarzeniu, czy żyją, jaki jest ich stan zdrowia, jakie są rokowania, kiedy można z nimi się zobaczyć, gdzie się aktualnie znajdują (precy-

zyjnie w jakim szpitalu), jaki jest numer telefonu do szpitala, gdzie zdarzyło się nieszczęście, jaka jest pomoc instytucji dla poszkodowanych itp.

Infolinia powinna być tak zorganizowana, ażeby bez potrzeby wysłuchiwanie wielu pośredniczących sekretarek automatycznych, uzyskać szybkie połączenie z dobrze zorientowanym i kompetentnym operatorem. Musi on mieć wiedzę o samym zdarzeniu, a jednocześnie możliwie pełne informacje o uczestnikach poszkodowanych i tych, którzy nie ponieśli żadnego uszczerbku na zdrowiu, chociaż znajdowali się w zasięgu destrukcji. Z tych względów zespół operatorów telefonicznych (lub szerzej zespół kontaktów z mediami) powinien funkcjonować w ściślejszej współpracy z zespołem kierowniczym. Płynny i niezburzony przepływ informacji i skuteczne jej przekazanie do wszystkich operatorów, gwarantuje niezakłócony dalszy przekaz wiarygodnych informacji osobom zainteresowanym. Trzeba wiedzieć, że rozmowa z członkami rodzin będzie nasycona emocjami i dobrze przygotowany operator powinien umieć sobie poradzić z tą stresującą sytuacją. Należy liczyć się z tym, że ze strony rodziny mogą padać stwierdzenia gwałtowne i często niekulturalne, wynikające z niemożności uzyskania pełnej informacji oraz z faktu postrzegania rozmówcy jako przedstawiciela instytucji odpowiedzialnej za zaistniałą sytuację kryzysową. Pomimo to, dobrze przygotowany operator, powinien wykazywać w rozmowie delikatność, ubolewanie i współczucie oraz prosić o zrozumienie złożonej sytuacji i trudności w szybkim zdobyciu pełnych informacji. W przeciwnym przypadku rozgoryczeni członkowie rodzin nagłośnią sprawę niewłaściwego ich potraktowania w mediach, które mogą jeszcze silniej naświetlić i to tylko negatywne strony zdarzenia.

Z infolinii będą także korzystały media i to szczególnie w trakcie akcji ratunkowej oraz w przypadku braku dostępu do miejsca zdarzenia. W tej sytuacji, wiedza i kompetencje zespołu operatorów telefonicznych, będą odgrywały kluczową rolę w informowaniu społeczeństwa. Brak podstawowych informacji, wynikający przykładowo ze zbyt wolnego zbierania i opracowania danych, będzie generował domysły i spekulacje, własne interpretacje dziennikarzy, plotki i przekraczanie faktów. Taka sytuacja negatywnie wpłynie na jakość informacji przekazywanej dla społeczeństwa, może dewaluować wizerunek instytucji objętej kryzysem oraz wywierać niekorzystny wpływ na przebieg fazy reagowania. W zależności od skali negatywnego zdarzenia, należy powołać zespół, spośród przygotowanych pracowników, który byłby zdolny do szybkiego odbierania rozmów telefonicznych kierowanych na numer kryzysowy. Taki zespół powinien posiadać na bieżąco uaktual-

niane informacje z przebiegu zdarzenia oraz prowadzić ewidencję prowadzonych rozmów. Wydzielone pomieszczenie powinno być wyposażone w niezbędne meble, środki łączności i materiały biurowe.

9.5. Centrum prasowe i organizacja konferencji

Na teren katastrofy środki masowego przekazu docierają bardzo szybko, często w tym samym czasie co służby ratownicze, oczekując szybkiego zapewnienia im określonego zaplecza techniczno-organizacyjnego. Stąd właśnie centrum prasowe powinno być powołane w możliwie najszybszym czasie od momentu zajścia określonego zdarzenia. Odpowiedzialność za zorganizowanie takiego centrum powinna być przewidziana w planie ratowniczym, ale można je utworzyć przy centrum zarządzania kryzysowego, przy jednym z głównych organów ratowniczych, może wreszcie zorganizować takie centrum instytucja bezpośrednio związana ze zdarzeniem. Centrum prasowe powinno znajdować się w miarę możliwości w pobliżu miejsca zdarzenia. Jeżeli w okolicy zdarzenia nie ma odpowiedniego pomieszczenia, należy przygotować namiot lub inne zadaszone miejsce, zabezpieczone w energię elektryczną. Na salę konferencyjną należy wydzielić pomieszczenie łatwo dostępne dla dziennikarzy. Godziny rozpoczęcia konferencji prasowych powinny być skorelowane z czasem serwisów informacyjnych, a także powszechnie znane i pilnie przestrzegane.

Sprawa organizacji centrum prasowego jest istotna także ze względu na potrzebę utrzymania dziennikarzy w określonych rejonach, zapewniając im bezpieczeństwo oraz umożliwiając niezakłócone prowadzenie prac służb ratowniczych.

Zorganizowanie centrum prasowego niesie ze sobą wiele korzyści³³:

- zapewnia przedstawicielom środków przekazu lokalne źródło najbardziej rzetelnej informacji na bieżąco;
- zapewnia ciągły przepływ informacji, które można będzie porównywać ze stanem rzeczywistym i koordynować;
- pomaga w kontrolowaniu ruchów personelu środków przekazu;
- zapewnia miejsce do śledzenia pracy TV, radia i prasy, aby wszyscy zainteresowani wiedzieli, co środki przekazu nadają lub publikują;

³³ Zob. M. Pofit-Szczepańska, op. cit., s. 73 – 74.

- w przypadku katastrofy zaistniałej na dużej przestrzeni lub w wielu miejscach, jeden ośrodek informacji służy jako punkt centralny dla wszystkich pozostałych znajdujących się w różnych lokalizacjach;
- ten ośrodek informacyjny może służyć zarówno w fazie początkowej zdarzenia, jak i w fazie odbudowy.

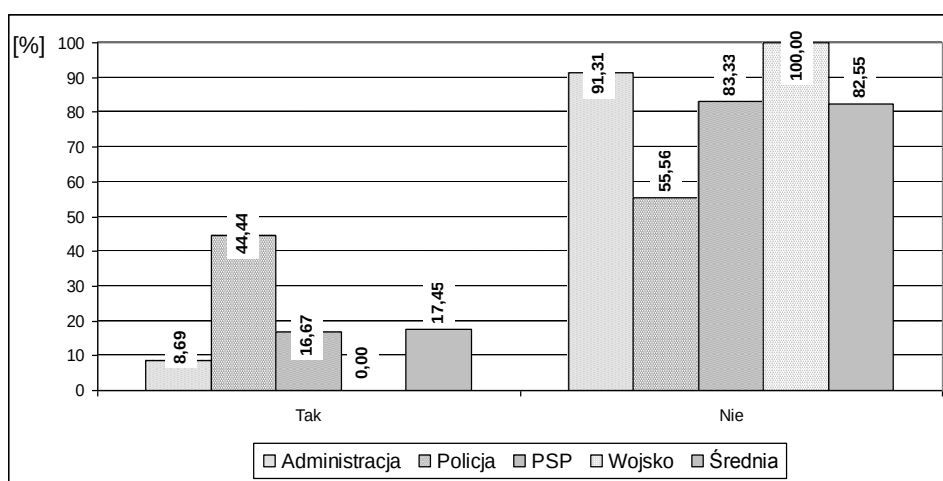
Centrum prasowe powinno być wyposażone w niezbędne akcesoria i pomieszczenia dodatkowe takie, jak³⁴:

- obowiązkowo dwa wejścia do pomieszczenia, w którym realizowana jest konferencja, jedno dla kierownictwa, drugie dla mediów;
- zewnętrzne linie przewodowe;
- faksy na wszelki wypadek, choć większość z dziennikarzy wysyła wiadomości za pomocą poczty elektronicznej;
- pakiety informacyjne o podmiocie objętym kryzysem (foldery i storna internetowa tego podmiotu);
- plan miejsca zdarzenia można przedstawić w formie papierowej lub cyfrowej;
- materiały wizualizujące miejsce zdarzenia – filmy, zdjęcia, z możliwością ich przekazania;
- odpowiednia ilość napojów gorących i zimnych;
- dostęp do toalety;
- odpowiednie środki kontroli i sprawdzania osób, ze względu na bezpieczeństwo szczególnie wtedy, kiedy organizujemy konferencję w budynku instytucji; należy również określić miejsca wolnego dostępu dziennikarzy.

Z uwagi na rolę i znaczenie centrum prasowego w przygotowywaniu i przekazywaniu informacji dla dziennikarzy, jedno z pytań ankietowych, skierowane do ekspertów, dotyczyło właśnie problemu powoływania w sytuacjach kryzysowych centrum prasowego na szczeblu organizacyjnym badanego eksperta (załącznik nr 2, pytanie 18). W wyniku badań, uzyskano dość wyraźną ocenę respondentów, z których 82,55 % odpowiedziało, że nie powołuje się takiego centrum, a tylko 17,45 % udzieliło odpowiedzi twierdzącej. Wyniki uzyskane w poszczególnych służbach przedstawia rys. 9.4.

³⁴ Zob. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, op. cit., s. 200.

Na podstawie uzyskanych danych można wnioskować, że praktyka powoływania centrum prasowego w sytuacjach kryzysowych nie jest powszechna. Wydaje się jednak, że powoływanie takiego centrum funkcjonującego przy centrum zarządzania kryzysowego starosty w warunkach lokalnych zdarzeń oraz wojewody, przy zdarzeniach wykraczających poza obszar jednego powiatu byłoby, w świetle tego co dotychczas przedstawiono, ze wszechmiar wskazane. Szczególnie uzasadnione jest powoływanie centrum prasowego przy rozległych i wysoce destrukcyjnych zdarzeniach, gdy zachodzi potrzeba pozyskiwania i przetwarzania informacji pochodzącej z wielu źródeł. Centra prasowe w takich przypadkach powinny być powoływane także przy Komendach Wojewódzkich Policji oraz przy Komendach Wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej.



Rys. 9.4. Powoływanie centrum prasowego w sytuacjach kryzysowych

Źródło: opracowanie własne.

Po uzyskaniu sprawdzonych informacji, należy zwołać konferencję prasową pamiętając, że zwołanie takiej konferencji jest uzasadnione tylko wtedy, gdy ma się do przekazania istotne informacje dotyczące kryzysu. Konferencja powinna mieć wyraźny cel i zaplanowany przebieg. Należy przewidywać obszary szczególnego zainteresowania przedstawicieli mediów i przygotować się do udzielenia wyczerpujących odpowiedzi. Pytania prawdopodobnie będą dotyczyły³⁵:

- liczby ofiar (ranni, zabici);

³⁵ Zob. M. Pofit-Szczepańska, op. cit., s. 30 – 31.

- rodzaju i rozmiaru strat materialnych, przyczyn powstawania zagrożenia;
- postępów w pracach ratowniczych, możliwości wystąpienia dalszych zagrożeń i komplikacji w rozwoju sytuacji;
- aspektów prawnych (odpowiedzialności za zdarzenie), finansowych (odszkodowań) i organizacyjnych (doraźnej pomocy ofiarom);
- przebiegu wydarzeń (warto przygotować krótki opis);
- osób, które wykazały się postawami pozytywnymi przy prowadzeniu akcji ratowniczej oraz osób winnych zdarzeniu;
- działań prowadzonych przez lokalne i państwowe władze, opinii ekspertów, osób kierujących działaniami, osób i firm organizujących pomoc.

Trzeba wystrzegać się spekulacji związanych z przyczynami katastrofy, liczby ofiar, wielkości strat materialnych, możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji, winnych zaistniałej sytuacji, terminów zakończenia fazy reagowania. Nie wolno także udzielać informacji wywołujących panikę, generujących nowe zagrożenia i utrudniających przebieg akcji ratowniczej. Trzeba skoncentrować się na udostępnianiu informacji sprawdzonych, wiarygodnych i rzetelnych. Taką informację powinni przygotowywać rzecznicy prasowi i przekazywać ją mediom poprzez różne kanały przepływu informacji, a jednocześnie nadzorować sposoby informowania opinii publicznej.

Przy organizacji i realizowaniu konferencji należy zwrócić uwagę na następujące wskazówki³⁶:

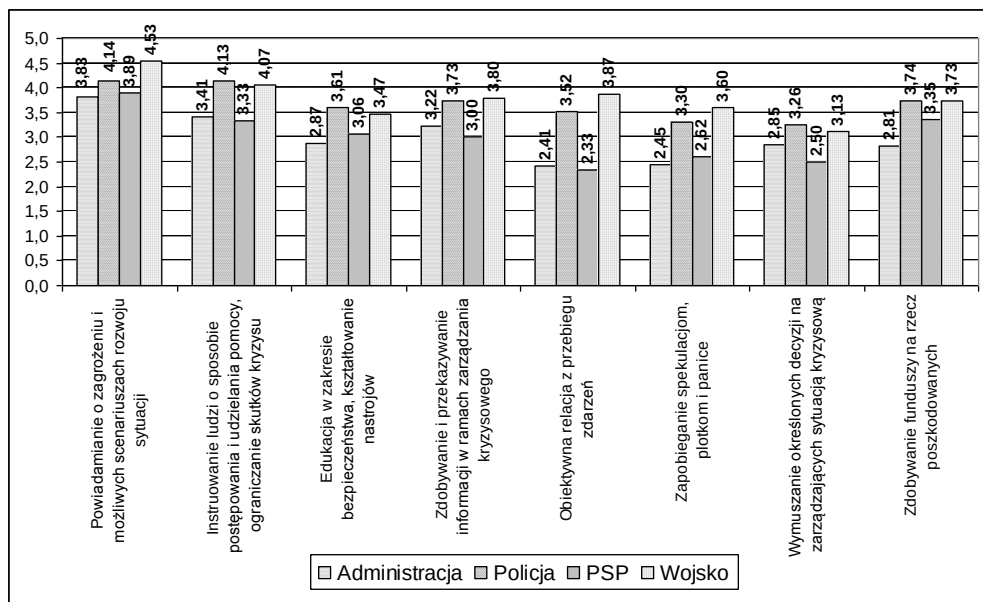
1. Przed rozpoczęciem spotkania należy odpowiednio ustawić kamery telewizyjne, na końcu sali. Jeśli będą usytuowane w pobliżu stołu prezydiального, wywołają onieśmienie kierownictwa, które na co dzień w telewizji nie występuje. Dodatkowo takie ustawienie kamer zasłania rozmówców dziennikarzom piszącym, co może doprowadzić do scysji z operatorami kamer.
2. Określić czas trwania konferencji. Z reguły nie powinien on przekraczać 30 minut. Przygotować plan czasowy – minutowy na poszczególne wystąpienia z uwzględnieniem czasu na pytania dziennikarzy. Ograniczenie czasowe należy uzasadnić obowiązkami kierownictwa przy neutralizacji

³⁶ Zob. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, op. cit., s. 200 – 201.

sytuacji kryzysowej. Konferencję zakończyć zgodnie z czasem podanym na początku spotkania.

3. Przewodniczyć spotkaniu powinien, w miarę możliwości, najwyższy rangą członek kierownictwa instytucji, rozpoczynając spotkanie od przekazania aktualnego, sprawdzonego komunikatu. Unikać należy jednoczesnego uczestnictwa większej liczby kierowników, gdyż w takim gronie łatwo o przekazanie informacji niesprawdzonej, nieuzgodnionej w ferworze wielu pytań dziennikarzy. Osoba przewodnicząca spotkaniu powinna cechować się chłodnym rozumem oraz zdolnościami komunikowania się z ludźmi. Przedstawiciel kierownictwa, który na co dzień szybciej mówi niż myśli, musi być bezwzględnie wyeliminowany ze spotkań. Poprawki, sprostowania są bardzo kosztowne.
4. W zakończeniu konferencji powinno się przekazać dziennikarzom odczytany na początku konferencji komunikat. Można podać adres internetowy, pod którym oświadczenie jest do pobrania. Należy także przypomnieć czas i miejsce następnego spotkania.

Jak już wspomniano, *mass media* odgrywają niezwykle istotną rolę w sytuacjach kryzysowych. Właściwe ich wykorzystanie może zdecydowanie wspomagać działania dotyczące zarówno edukacji w zakresie bezpieczeństwa, przekazywanie informacji i instruowanie ludności, jak i wiele aspektów samej walki z kryzysem. Dążąc do rozpoznania sposobów i stopnia wykorzystania *mass mediów* w sytuacjach kryzysowych regionu dolnośląskiego, jedno z pytań skierowanych do ekspertów dotyczyło tej problematyki (załącznik nr 2, pytanie 14). Uzyskane wyniki przydzielonych wag przez ekspertów poszczególnych służb, do wyszczególnionych zadań przewidzianych dla *mass mediów*, przedstawia rys. 9.5., zaś wartości średnie tych wag przedstawia rys. 9.6.

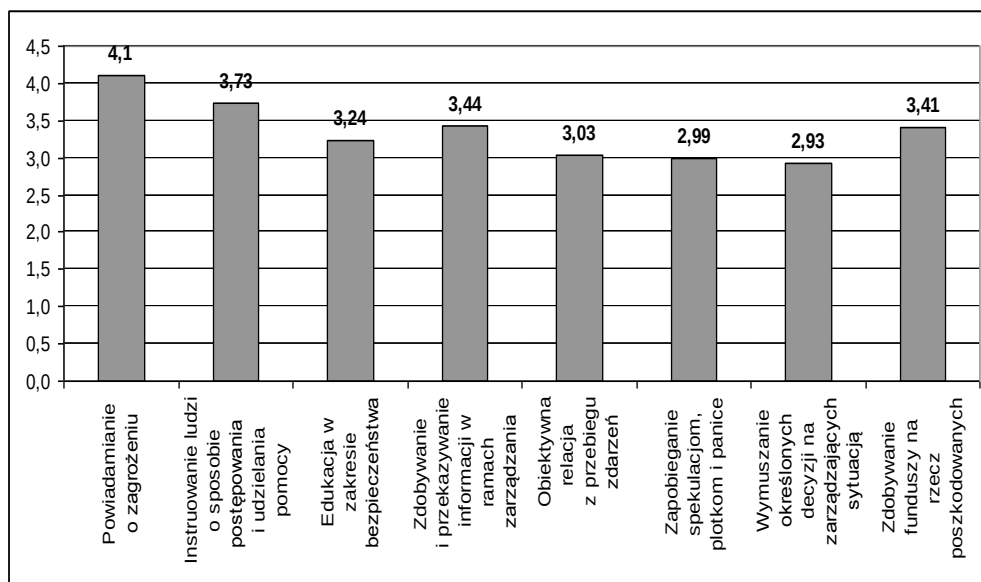


Rys. 9.5. Przypisane przez ekspertów wartości wag do poszczególnych zadań *mass mediów*

Źródło: opracowanie własne.

Z badań tych wynika, że najwyżej eksperci ocenili rolę informacyjną *mass mediów*, przejawiającą się w pozyskiwaniu i przekazywaniu społeczeństwu informacji w warunkach sytuacji kryzysowej. Najwyższą wagę uzyskały zadania właśnie z tego zakresu, a więc: powiadamanie o zagrożeniu i możliwych scenariuszach rozwoju sytuacji (4,10); instruowanie ludzi o sposobie postępowania i udzielania pomocy, ograniczanie skutków kryzysu (3,73); zdobywanie i przekazywanie informacji w ramach zarządzania kryzysowego (3,44). W kolejności uzyskały wagi następujące zadania: zdobywanie funduszy na rzecz poszkodowanych (3,41); edukacja w zakresie bezpieczeństwa i kształtowanie nastrojów (3,24); obiektywna relacja z przebiegu zdarzeń (3,03); zapobieganie spekulacjom, plotkom i panice (2,99); wymuszanie określonych decyzji na zarządzających sytuacją kryzysową (2,93).

Badani eksperci mieli możliwość samodzielnego dopisania i innych działań, jakie należałoby przypisać *mass mediom* i najczęściej wymieniali: pełnienie roli informacyjnej we wszystkich fazach rozwoju sytuacji kryzysowej oraz alarmowanie i ostrzeganie.



Rys. 9.6. Średnie wartości wag przypisane do poszczególnych zadań *mass mediów*

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona ocena wykorzystania *mass mediów* w sytuacjach kryzysowych pokazuje ważną rolę, słusznie przypisywaną mediom w realizacji bardzo wielu zadań zarówno w okresie poprzedzającym, jak i przez wszystkie fazy trwania sytuacji kryzysowej.

Obok tych wszystkich operacyjnych wskazówek w zakresie utworzenia centrum prasowego i realizowanych zadań, niezwykle ważnym jest zadanie dostarczania informacji na szczebel centralny. Co prawda, informacje te są przekazywane odpowiednimi kanałami wynikającymi ze struktury systemu zarządzania kryzysowego poprzez odpowiednie centra zarządzania kryzysowego administracji publicznej do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, to jednak bezpośredni kontakt rządowych oficerów prasowych na miejscu zdarzenia stwarza możliwość bezpośredniego rozeznania sytuacji. Bardzo ciekawie naświetla aspekt łączności z rządem M. Pofit-Szczepańska³⁷. Autorka słusznie zauważa, że rządowi oficerowie prasowi muszą szybko znaleźć się na scenie katastrofy, aby móc:

³⁷ Zob. M. Pofit-Szczepańska, op. cit., s. 74 – 75. Autorka przedstawia wytyczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Wielkiej Brytanii w sprawie postępowania w razie katastrofy „Informacja a środki przekazu”. Wytyczne te można w całości można potraktować jako wnioski do doskonalenia i naszych służb informacyjnych.

- wyjaśnić udział rządu lub odpowiedniego organu prawnego w odpowiedzi na katastrofę;
- wziąć udział we wszystkich przygotowaniach do wizyty wysokich urzędników;
- stanowić zwrotny przepływ informacji dla rządu.

Gdy zostaną wezwane rządowe zespoły dochodzeniowe, udział biura prasowego odpowiedniego departamentu rządowego może się rozciągać poza wstępne etapy katastrofy.

Wizyty wysokich urzędników mogą podnieść morale osób dotkniętych przez zdarzenie, jak również osób biorących udział w akcji ratowniczej.

Wczesną wizytę na scenie katastrofy, jak również spotkanie z załogami biorącymi udział w akcji, może złożyć minister wraz z posłami i władzami lokalnymi, nie tylko zaznaczając troskę rządu i całego społeczeństwa, lecz również aby móc powiadomić władze centralne o stanie strat, zagrożeń i prowadzonych działań.

Wizytacja terenu katastrofy musi wziąć pod uwagę sytuację lokalną oraz bezpośredni wpływ katastrofy na ludność miejscową. Wizyty dygnitarzy nie powinny przerywać ani też utrudniać prac ratowniczych i ratowania życia. Problem może stanowić dodatkowa potrzeba ich ochrony, jednak takie wizyty są korzystne, ponieważ mogą one podnieść morale wszystkich osób, włącznie z rannymi i służbami ratowniczymi oraz stanowią okazję do złożenia oficjalnych wyrazów współczucia poszkodowanym oraz wdzięczności za wykonywane prace.

Wizytujący ministrowie będą przypuszczalnie wymagali podstawowych informacji od właściwych służb o miejscu katastrofy, o jej przebiegu, przyczynach i z pewnością będą życzyli sobie poinstruowania przed spotkaniem z dziennikarzami.

ZAKOŃCZENIE

Współczesny świat generuje wiele niebezpieczeństw. Rozwojowi cywilizacji, obok niewątpliwie zjawisk pozytywnych, nieodłącznie towarzyszą katastrofy, awarie przemysłowe i komunikacyjne. Zagrożenia wynikające z rozwoju infrastruktury będą niestety narastać, pomimo rozwoju nauki i wynikających stąd coraz to doskonalszych systemów zabezpieczeń. Pożary, skażenia chemiczne i radioaktywne, wybuchy, katastrofy budowlane i komunikacyjne, emisje toksyczne, to zmateriaлизованe skutki tych zagrożeń. Katastrofy naturalne, jako żywiołowe działania sił przyrody, powodują także zniszczenia środowiska, inicjują często epidemie chorób zakaźnych oraz ogromne straty materialne. Dodatkowo, wytwarzane obecnie towary i związana z procesami produkcyjnymi coraz większa degradacja środowiska, a także potęgujące się zagrożenia społeczne, dopełniają dla ludzkości wysoki poziom zagrożeń. Skutki tych zagrożeń wywołują wiele różnorodnych dla ludzi i środowiska uciążliwości. Powodują ogromne straty materialne, sięgają spustoszenia w ludzkiej psychice, są często przyczyną kalectwa i śmierci oraz degradacji środowiska naturalnego.

Człowiek dysponujący rozległą wiedzą o otaczającym świecie, powinien przeciwdziałać wszelkim zjawiskom powodującym katastrofy i niosącym często olbrzymie straty w ludziach i infrastrukturze. Wiedza o potencjalnych zagrożeniach, stwarza podstawę do monitorowania symptomów sytuacji kryzysowych, przewidywania ich czasu nadejścia, następstw oraz sposobów zapobiegania i reagowania. Budowanie systemów ostrzegawczych, umiejętność oceny ryzyka, opracowanie szybkiego obiegu informacji o zagrożeniach oraz sprawne podejmowanie racjonalnych decyzji, będą z całą pewnością minimalizować skutki zaistniałych zdarzeń kryzysowych. Niestety zakres i stopień niebezpieczeństwa uświadamiamy sobie często zbyt późno – kiedy zagrożenie przekształca się w realne niebezpieczeństwo. Gdy zagrożenia ogólnie znane nie dotyczą nas bezpośrednio, jesteśmy skłonni ich nie dostrzegać i lekceważyć możliwość ich zaistnienia.

W Polsce, duża turbulencja zmian w rozwoju gospodarczym, przyczynia się do znacznej zmienności sytuacji ekonomicznej państwa i obywateli. Zawirowania te stanowią czynnik, z jednej strony postępu i rozwoju, z drugiej zaś są źródłem zagrożeń dla ludzi trudno przystosowujących się do tych zmian. Tym należy tłumaczyć zjawisko wykluczenia, dotyczące nie tylko jednostek, ale już nawet dużych grup społecznych z możliwości zaspokajania podstawowych, egzystencjalnych, biologicznych, kulturowych i społecznych potrzeb. Powstaje w ten sposób zjawisko deprywacji społecznej. W naszym kraju¹ deprywacja ta nie jest, niestety, zjawiskiem rzadkim i dotyka wielu naszych rodaków egzystujących nierzadko w samotności, bez dachu nad głową, cierpiących na niedostatek środków materialnych (finansowych), przy jednoczesnym owładnięciu alkoholizmem, narkomanią, przemocą lub niepełnosprawnością czy długotrwałą chorobą. Deprywacja generuje zagrożenia, stwarza zapotrzebowanie na pomoc społeczną, a alternatywną reakcją na brak takiej pomocy jest kryminalizacja i penalizacja deprywacji². Osoby objęte deprywacją tracą kontrolę nad własnym życiem, utrwalają często stan ubóstwa dziedziczony przez całe rodziny, jej efektem jest degradacja, marginalizacja i ekskluzja społeczna. W tych okolicznościach niezbędne są działania zwiększające świadomość ludzi o potencjalnych zagrożeniach, co pozwoli uniknąć katastrofy życiowej i zwiększyć poczucie bezpieczeństwa. Omówiona sytuacja staje się często źródłem niepokojów i zagrożeń nie tylko osobistych, ale także w skali całego społeczeństwa.

Kolejny zbiór największych obecnie zagrożeń dla bezpieczeństwa społeczeństwa, państwa i ładu międzynarodowego stanowi celowa, destrukcyjna działalność drugiego człowieka znajdująca ujście w różnych formach terroryzmu. Współczesne działania terrorystyczne przybierają charakter globalny, są prowadzone w sposób niekonwencjonalny z wykorzystaniem najnowszych rozwiązań naukowo-technicznych, i urzeczywistniane przez bezwzględnych, zaangażowanych ideologicznie i emocjonalnie, dobrze wyszkolonych wykonawców. Szczególne niebezpieczeństwo działań terrorystycznych wynika z konspiracyjnych i wyrafinowanych metod

¹ Oczywiście deprywacja nie jest charakterystyczna dla Polski. Nawet najbogatsze państwa świata posiadają ludzi wykluczonych, którzy nie potrafią lub też nie chcą adoptować się do uwarunkowań życia społecznego. Słowem zjawisko ma wymiar globalny. Około 815 mln ludności świata cierpi na głód; około 10 % ludzi na świecie dotyka niedożywienie, w tym 160 mln dzieci poniżej piątego roku życia (FAO); 1/3 ludności świata jest dobrze odżywiona, 1/3 jest niedożywiona, a 1/3 głoduje; co roku umiera z głodu 15 mln dzieci; niedożywienie powoduje 55 % zgonów dzieci na świecie [<http://www.prawda.neostrada.pl>].

² Zob. szerzej F. Mroczo, *Deprywacja a pomoc społeczna*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2007, s. 16 – 24.

przygotowania, nieprzewidywalności co do charakteru, czasu, miejsca i mocy uderzenia. Terroryzm wykorzystuje do realizacji własnych celów handel ludźmi, bronią, narkotykami, korupcję, a obecnie coraz mocniej rysuje się możliwość aktów w cyberprzestrzeni oraz nabycia i wykorzystania do aktów terrorystycznych broni masowego rażenia.

Ponieważ określone działania antykrzysowe podejmowane są w zależności od rodzaju zagrożenia, zatem i same zagrożenia powinny być rozpoznawane według określonych kryteriów i procedur umożliwiających ich klasyfikację, określenie prawdopodobieństwa zaistnienia oraz stopnia nasilenia. Rozpoznanie i identyfikacja zagrożeń to problem wysoce złożony, wymagający szerokiej interdyscyplinarnej wiedzy, jak również zdolności łączenia wielu zachodzących zjawisk – sygnałów kryzysowych w jedną całość. W tym zakresie mogą być pomocne wielokryterialne systematyzacje i kategoryzacje bardzo rozległego i ciągle rozwijającego się zbioru zagrożeń. Wydaje się, że przyjęte przez K. Ficonia kryteria i przedstawiony syntetycznie w tabeli 1.6. podział zagrożeń spełnia na dzień dzisiejszy wymagania systemu zarządzania kryzysowego w warunkach zagrożeń niemilitarnych.

Zapobieganie sytuacjom kryzysowym i zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywateli, to główny czynnik sprawczy powstania państwa i jego konstytucyjny obowiązek. Odpowiedzialne organy władzy państwowej i samorządowej muszą być dobrze przygotowane do realizacji przedsięwzięć zarządzania kryzysowego. Administracja musi być przygotowana do działań zarówno w warunkach normalnych, jak i ekstremalnych. Wykazywanie w takiej chwili niekompetencji, braku woli działania, niezdecydowania, niemocy, obojętności czy nawet arogancji, może powodować straty wtórne potęgując te, które bezpośrednio przyniosło określone zdarzenie kryzysowe.

Administracja rządowa na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym, odgrywa główną rolę w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa w oparciu o ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Na poziomie województwa, kluczowym dla zarządzania kryzysowego, wojewoda zapewnia realizację zadań z tego zakresu, poprzez skuteczne współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej. Zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda 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 przeciwdziałania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz

zwalczaniu i usuwaniu ich skutków. Wojewoda także wykonuje i koordynuje zadania z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z innych ustaw.

W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony jeden ze stanów nadzwyczajnych, co skutkuje dodatkowo ograniczeniem wolności i praw człowieka i obywatela. Oczywiście, działania podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, wykraczają poza przestrzeń ustawy o zarządzaniu kryzysowym, muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa³.

Ze względu na dużą różnorodność i wysoką destrukcyjność potencjalnych zagrożeń, niezwykle ważną rolę odgrywa skuteczność systemu zarządzania kryzysowego. Sprawność tego systemu zależy między innymi od opracowanych procedur pozwalających zapobiegać sytuacjom kryzysowym. W realizacji zadań zarządzania kryzysowego uczestniczy wiele podmiotów, których działania należy koordynować i właściwie ukierunkować. Wymaga to precyzyjnego planowania zakresu działań, podziału zadań oraz określenia zasad współdziałania dla różnych zagrożeń i kierunków ich rozwoju. Odpowiednie plany, w ramach planowania cywilnego, przygotowywane są przez administrację publiczną i powinny charakteryzować się realnością i aktualnością zawartych danych.

Występujące w Polsce różne zdarzenia naturalne, na przykład powodzie, osuwiska ziemi, a także liczne trąby powietrzne ujawniają, że w dalszym ciągu, pomimo doświadczeń w prowadzeniu akcji zapobiegawczych i ratunkowych, istnieje wiele wad i niedoskonałości systemu zarządzania kryzysowego. Administracja publiczna zbyt często nie potrafi poprawnie odczytać pierwszych symptomów sytuacji kryzysowej i nie podejmuje przewidzianych w planach działań zapobiegawczych. W początkowych fazach rozwoju sytuacji kryzysowej zbyt późno powiadamiani są obywatele o grożącym niebezpieczeństwie, a siły ratownicze wprowadzane są do działań często z dużym opóźnieniem. W zdarzeniach na dużych obszarach występują zjawiska opieszalej wyceny strat i pomocy materialnej, a firmy ubezpieczeniowe najczęściej ociągają się z wypłacaniem należnych odszkodowań. Niedoskonałość systemu zarządzania kryzysowego ujawnia się także w długotrwałej odbudowie zniszczonej infrastruktury oraz szybkim zaprzestaniu udzie-

³ Zob. art. 228 Konstytucji RP.

lania pomocy ludziom poszkodowanym po cofnięciu się zagrożenia, w fazie odbudowy. Zwykle brak środków finansowych uniemożliwia podwyższenie stanu bezpieczeństwa poprzez szerszą rozbudowę infrastruktury zabezpieczającej.

Obecność człowieka w sytuacjach kryzysowych może mieć także aspekt twórczy i wielce mobilizujący. Nakazuje on dostrzegać w sytuacjach kryzysowych także szanse na nowe rozwiązania wymuszające, zdawałoby się paradoksalnie, innowacyjne perspektywy rozwoju. Przywołać można w tym miejscu poglądy Chińczyków i Japończyków, którzy w pisowni słowa „kryzys” używają dwóch znaków: jeden oznacza „niebezpieczeństwo”, „bliska nieunikniona ruina”, drugi zaś oznacza „okazję, możliwość”, coś w rodzaju otwierającej się na przyszłość perspektywy. Taka interpretacja kryzysu jednoczy w sobie coś, co jest równocześnie niebezpieczeństwem i jednocześnie szansą, zagrożeniem i nową możliwością na przyszłość⁴. Podobnie, walory sytuacji kryzysowej postrzega guru zarządzania P. F. Drucker⁵, który jedno ze źródeł i okazji do innowacji określił jako „nieoczekiwane” powodzenie, zdarzenie, ale i niepowodzenie. Generalnie, nawet tak duże zdarzenie jak powódź, pożar, czy inny czynnik destrukcyjny, tworzy nowe uwarunkowania do podejmowania decyzji strategicznych, które w dalszej perspektywie mogą stać się dla organizacji twórcze i rozwojowe.

Badania przeprowadzone wśród ekspertów, (przedstawicieli służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo) z regionu dolnośląskiego sugerują, że system zarządzania kryzysowego wymaga dalszego i ciągłego doskonalenia, ażeby skutecznie przeciwstawiać się zagrożeniom poprzez ich wczesne wykrywanie, skuteczne ratowanie poszkodowanych ludzi i ich mienia, udzielanie niezbędnej pomocy oraz przywracanie stanu umożliwiającego normalne funkcjonowanie społeczeństwa. Wszelkie modyfikacje, powinny mieć charakter systemowy, zespalaający wszystkie uczestniczące siły i środki w działaniach związanych ze zwalczaniem sytuacji kryzysowych. Należałoby zwrócić większą uwagę na monitoring potencjalnych zagrożeń, przemysłany obieg informacji oraz sprawność i utrzymanie systemów łączności w sytuacjach przykładowo braku energii elektrycznej. Bardzo istotnym jest także dobre przygotowanie członków zespołów zarządzania kryzysowego, którzy potrafiliby dokonywać analizy otrzymywanych danych, wykorzystać napływające informacje i w drodze poprawnego wnioskowania identyfikować symptomy nadchodzącego kryzysu.

⁴ Zob. Z. Plużek, A. Jacyniak, *Świat ludzkich kryzysów*, WAM, Kraków 2006, s. 12.

⁵ P. F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość*, Praktyka i zasady, PWE, Warszawa 1992, s. 56.

System zarządzania kryzysowego powinien być doskonalony nie tylko w zakresie regulacji prawnych, jego struktury i warunków funkcjonowania, lecz także w systematycznym podnoszeniu wiedzy i umiejętności uczestników tego systemu. Często masowy charakter współczesnych zagrożeń, implikuje potrzebę odpowiedniego przygotowania całego społeczeństwa, aby powszechnie znane były zasady postępowania i zachowania się w różnych sytuacjach potencjalnych zagrożeń. Niezbędne są zatem działania (ćwiczenia, treningi) zmierzające do podniesienia wiedzy i umiejętności potencjalnie zagrożonej społeczności. Zatem odpowiedni poziom wiedzy i świadomości społeczeństwa co do zakresu potencjalnych zagrożeń, ich charakteru i możliwych skutków może okazać się istotnym elementem rzutującym na skuteczność działania całego systemu zarządzania kryzysowego.

Wykreowanie odpowiednich postaw społecznych buduje i wzmacnia świadomość społeczną istniejących zagrożeń, ułatwia pozyskanie i włączenie się obywateli do działań prewencyjnych, umożliwia podjęcie współpracy w akcjach ratowniczych, zwiększa możliwości adaptacyjne i obronne w zaistniałej sytuacji, zmniejsza niebezpieczeństwo powstania paniki i tym samym może ograniczać ponoszone straty. Oczywiście w prezentowaniu problematyki potencjalnych zagrożeń należy także, a może przede wszystkim, przedstawiać możliwości ich ograniczania. Propagowanie wiedzy z zakresu zagrożeń nie może mieć charakteru destrukcyjnego, potęgować uczucia lęku i budować psychozę panicznego strachu. Wiedza ta powinna wskazywać na sposoby postępowania i kształtować umiejętności radzenia sobie w przypadku zaistnienia określonych zagrożeń. Z całą pewnością powinna ona ograniczać irracjonalne zachowania, przerażenie, zamęt, popłoch i panikę, szczególnie w momencie nagłego i zaskakującego zaistnienia zdarzenia kryzysowego.

Bardzo ważnym jest precyzyjne i spójne określenie zadań, kompetencji i uprawnień organów administracji we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Konieczne jest ujednolicenie standardów map cyfrowych, baz danych i łączności specjalnej oraz procedur postępowania w przypadku zaistnienia określonych zagrożeń.

Obok nakładów finansowych niezbędnych do zapewnienia podstaw funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, oczekiwany profesjonalizm i wysoki poziom etyczny pracowników tych organów stanowić może o skuteczności instytucji publicznych, co powinno być istotnym składnikiem potencjału bezpieczeństwa. Terminowe pozyskiwanie wiarygodnych informacji, szybkie podejmowanie racjo-

nalnych decyzji i skuteczne opanowanie sytuacji kryzysowej na początku jej powstania, może w najwyższym stopniu ograniczać straty. Takie działanie jest oczekiwany zachowaniem podmiotów powołanych do zarządzania kryzysowego, jednak bardzo często w realnym działaniu symptomy kryzysu są początkowo lekceważone, co może skutkować spóźnioną reakcją i potęgowaniem ponoszonych start.

W celu ratowania życia, zdrowia, mienia oraz środowiska naturalnego w Polsce został utworzony Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. KSRG realizuje zadania z zakresu prognozowania, rozpoznawania pożarów, klęsk żywiołowych oraz ratownictwa specjalistycznego. W realizacji tych zadań współpracuje z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Istotną rolę dla skuteczności działań KSRG, który został utworzony w oparciu o Państwową Straż Pożarną, odgrywa poprawne planowanie zadań dla wszystkich podmiotów uczestniczących w tym systemie. W realizacji podstawowych zadań, integrującym elementem KSRG i systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego jest system powiadamiania ratunkowego. System powiadamiania ratunkowego utworzony został na bazie struktur PSP i na poziomie województwa tworzy się wojewódzkie centrum powiadamiania ratunkowego, zaś w powiatach centra powiadamiania ratunkowego.

Przeprowadzone badania w regionie dolnośląskim wykazały bardzo wysoką ocenę funkcjonowania KSRG. Jak uzasadniali badani eksperci ze wszystkich służb, skuteczność funkcjonowania tego systemu była wielokrotnie pozytywnie weryfikowana przez liczne zdarzenia na Dolnym Śląsku. Wskazywano także na obszary niezbędnego doskonalenia, koncentrując się przede wszystkim na: potrzebie zbudowania jednego Krajowego Systemu Ratowniczego; ostatecznym i jednoznacznym rozwiązaniu problemu obsługi numeru 112; budowie nowoczesnego systemu łączności dla potrzeb tego systemu; potrzebie doinwestowania KSRG poprzez doposażenie w nowoczesny sprzęt, uzupełnienia braków w zasobach ludzkich i sprzęcie. Poza tym, w ocenie ekspertów obecnie funkcjonujący KSRG nie daje gwarancji prowadzenia skutecznych działań ratowniczych w warunkach zaistnienia różnorodnych zagrożeń i na dużym obszarze. Istnieje potrzeba utworzenia spójnego pod względem prawnym i organizacyjnym systemu ratowniczego.

System zarządzania kryzysowego może poprawnie funkcjonować w przypadku pełnego i racjonalnego zaspokojenia potrzeb sprzętowych, materiałowych i usługowych w łańcuchach logistycznych w rejonach zdarzeń. Tymi problemami zajmuje się logistyka, której głównym celem w sytuacjach kryzysowych jest jak

najszybsze dotarcie do poszkodowanych z niezbędnym zaopatrzeniem i usługami logistycznymi dla ratowania ich życia i zdrowia. Dostawy zaopatrzenia oraz usług powinny być realizowane w wielkościach zapewniających poszkodowanym przetrwanie i koncentrować się na kluczowych dla przeżycia produktach i usługach. Ażeby zrealizować te zadania, organy zarządzania logistycznego muszą dysponować niezbędnym potencjałem logistycznym.

Ekspertci uczestniczący w badaniach, pozytywnie ocenili posiadany przez ich jednostki potencjał logistyczny podkreślając, że jest on wystarczający w przypadku zaistnienia najbardziej prawdopodobnych, co do rodzaju, jak i skali zagrożeń. W razie potrzeby, każda jednostka może być doposażona zgodnie z decyzją wyższego przełożonego. Jednakże badani eksperci podkreślali także, że zbyt często występują ograniczenia finansowe skutkujące: brakiem wystarczającej ilości ludzi, paliwa, dokładnych map terenu, dużymi ograniczeniami w zakresie wyposażenia w niezbędny sprzęt (np. zespoły prądotwórcze, namioty itd.). Pozytywną ocenę uzyskało także przygotowanie sił i środków do sprawnego działania w przypadku zaistnienia potencjalnych zagrożeń. Pomimo pozytywnej oceny, eksperci podkreślali szczupłość etatów na poziomie gmin, co skutkuje dużymi problemami w zapewnieniu ciągłości funkcjonowania zespołów zarządzania kryzysowego. Z tego powodu, w czasie nagłych zdarzeń kryzysowych, mogą wystąpić także trudności w przypadku natychmiastowej potrzeby ewakuacji ludności, zwierząt i mienia z obszarów zagrożonych.

Istotną rolę w wymiarze społecznym, moralnym oraz humanitarnym w sytuacjach kryzysowych, odgrywa sfera komunikowania masowego. Środki masowego przekazu mogą przede wszystkim informować społeczeństwo o grożącym niebezpieczeństwie. Właściwy przekaz informacji ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności samego zarządzania kryzysowego, ale nade wszystko dla opanowania, nieodłącznych w takich sytuacjach emocji wynikających z zaistniałych zagrożeń, przekazania sposobów zachowania się i miejsc udzielania pomocy. Media powinny zapoznawać mieszkańców z możliwymi (rzeczywistymi, a nie wyimaginowanymi) scenariuszami rozwoju sytuacji i w ten sposób kształtować w sposób pozytywny opinię społeczną.

Z uwagi na dużą siłę oddziaływania społecznego, media powinny być precyzyjnie informowane, aby mogły przekazywać rzetelne i zweryfikowane informacje przyczyniając się w ten sposób do osłabiania kryzysu. Nie ulega wątpliwości, że współcześnie media są nieodłącznym uczestnikiem kryzysów i powinny być ak-

tywnie włączane w procesy ograniczania ich skutków. Z tych względów z mediami należy organizować planową współpracę jeszcze przed wystąpieniem sytuacji kryzysowych i kontynuować ją przez wszystkie fazy rozwoju tej sytuacji. Nie do przecenienia jest rola takich rzeczników prasowych, którzy potrafią nawiązywać kontakty z dziennikarzami, dogłębnie i merytorycznie przedstawiać zdarzenia oraz przekazywać w sposób wiarygodny potwierdzone informacje.

Z badań przeprowadzonych w regionie dolnośląskim w grupie ekspertów wynika, że w sytuacjach kryzysowych media poprawnie współpracują z organami administracji i służbami. Zostało to potwierdzone nawet praktycznie w czasie zdarzeń kryzysowych zaistniałych w ostatnich latach na Dolnym Śląsku, a szczególnie podczas powodzi w 1997 i 2010 roku. Badani eksperci zdecydowanie oceniali, że w tym czasie media dobrze spełniały swoje zadania.

Badania wykazały również, że pomimo pełnej wolności i niezależności, media mogą być mniej lub bardziej świadomie manipulowane, m.in. przez uczestników zdarzeń. Wynika to, że stosunkowo niskiej znajomości obowiązujących procedur, w przypadku dziennikarzy z małym stażem, a także z ludzkich skłonności i zachowań pojawiających się w sytuacjach kryzysowych. Może też zachodzić zjawisko odwrotne – manipulowania przez media opinią publiczną. Media w szkodliwym dążeniu, w sytuacjach kryzysowych, do zwiększenia atrakcyjności przekazu, starają się przedstawiać tylko takie wątki rozwoju sytuacji, które zwiększają jej tragizm, a przez to i oglądalność. Taki sposób pracy dziennikarzy może wypaczać obiektywny obraz rzeczywistości, co negatywnie wpływa na rozwój samej sytuacji kryzysowej. Respondenci wyraźnie sugerowali, że media powinny zwracać większą uwagę na przekazywanie obiektywnych informacji, a nie na poszukiwanie sensacji.

Aby osiągnąć obiektywny przekaz informacji o zaistniałej sytuacji kryzysowej, powinna zaistnieć ścisła współpraca i przyjazna atmosfera pomiędzy mediami a służbami funkcjonującymi w systemie zarządzania kryzysowego. Współpraca ta na Dolnym Śląsku została przez ekspertów pozytywnie oceniona. Dobrze zorganizowana współpraca z mediami może pozytywnie wpływać na akceptujące postrzeganie samej administracji, jak i prowadzonych przez nią działań, przez media i społeczeństwo. Dobra reputacja administracji może bezpośrednio materializować się w skuteczności prowadzonych działań. Zatem działania z zakresu *public relations* budują zaufanie do instytucji publicznych oraz kształtują odpowiednie postawy społeczeństwa, co powinno być wykorzystywane także w zakresie zarządzania kryzysowego.

Doceniając rolę i znaczenie mediów w zarządzaniu kryzysowym, należy przewidywać w planach ratowniczych szybkie zorganizowanie centrum prasowego w pobliżu miejsca zdarzenia. Zorganizowanie takiego centrum umożliwia bieżące przekazywanie dziennikarzom rzetelnych informacji oraz koordynację przepływu informacji o rzeczywistym rozwoju sytuacji. Przeprowadzone badania wykazały, że praktyka powoływania centrum prasowego w zdarzeniach na Dolnym Śląsku nie jest rozpowszechniona. Powoływanie takiego centrum przy centrach zarządzania kryzysowego lub przy komendach najważniejszych służb uczestniczących w zwalczaniu kryzysu, usprawniłoby proces rzetelnego informowania mediów. Jest to szczególnie ważne w przypadku rozległych i najbardziej destrukcyjnych zdarzeń.

Problemy zarządzania kryzysowego w warunkach zagrożeń niemilitarnych cechują się wysoką złożonością i mogą być rozpatrywane w różnych ujęciach. Autor zdaje sobie sprawę z faktu, że nie wszystkie aspekty tak złożonej problematyki zostały zbadane. Zawarte w poszczególnych rozdziałach zagadnienia, w miarę ich identyfikacji i opisu, ujawniały swoją złożoność, wzbudzały wiele pytań i wątpliwości. Przedstawiony zakres problemów oraz wyniki badań mogą stanowić podstawę do dalszych pogłębionych analiz i dociekań oraz odrębnych badań empirycznych. Autor ma nadzieję, że praca ta stanie się skromnym przyczynkiem i inspiracją do kolejnych twórczych dociekań ukierunkowanych na dalsze doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego oraz do poszerzenia wiedzy specjalistycznej wszystkich zainteresowanych tą problematyką.

BIBLIOGRAFIA

1. Abt S., *Zarządzanie logistyczne w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 1998.
2. *Administracja publiczna wobec zadań obronnych państwa*. TWO. Zeszyt Problemowy 1(27)/2002. Warszawa 2002.
3. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna a Wolter Kluwer business, Kraków 2007.
4. Baranowska K., *Współczesny terroryzm – próba oceny zjawiska i prognozy*, [w:] J. Knopek, D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo narodowe i regionalne w procesach globalizacji*, PWSZ, Piła 2006.
5. Bartoszewski W., *Europejska polityka bezpieczeństwa. Polski punkt widzenia*. Uniwersytet Warmińsko – Mazurski i Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Olsztyn 2001.
6. Baturo W. (red.), *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie*, PWN, Warszawa 2008.
7. Beier F. J., Rutkowski K., *Logistyka*, SGH, Warszawa 1995.
8. Bereś W., Brunetko K., *Kapuściński: nie ogarniam świata*, Świat Książki, Warszawa 2007.
9. Berliński T., *Różnorodność postrzegania zagrożeń*. Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu. Kraków 2000.
10. *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, opracowanie zespołowe, AON, Warszawa 1992-1994.
11. Bińkowski H., Ciupiński A., *Terroryzm we współczesnym świecie*, Warszawa 2001.
12. Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chojbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited 2009.
13. Bodziany M., Wierzbicki A., *Bezpieczeństwo lokalne w kontekście współpracy cywilno – wojskowej*, [w:] A. Szacówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł, *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, PWSZ, Piła 2008.
14. Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
15. Bolesta S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1/1983.

16. Bolesta S., *Prawno-administracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997.
17. Borkowski J., *Konflikty współczesnego świata*, PWN, Kraków 2001.
18. Cabaj K., *Media w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Koziński (red.) *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji*, PRO MEMORIA, Słupsk 2010.
19. Cabaj K., *Współczesne zarządzanie kryzysowe*, [w:] M. Koziński (red.), *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji*, Słupsk 2010.
20. Cesarz Z., Stadtmuller E., *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wyd. UW, Wrocław 1996.
21. Chajbowicz A., *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
22. Chajbowicz A., Kocowski T., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
23. Chwała K., *Współpraca Polski z państwami ościennymi w zapobieganiu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007.
24. Cieślarczyk M., Kuriata R., *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, WSK Łódź, Łódź 2005.
25. Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Akademia Podlaska, Siedlce 2006.
26. Ciupiński A., Malak K., *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
27. Ciupiński A., Zajac M., *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*, AON, Warszawa 2003.
28. Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., (red.) *Niezespólona administracja rządowa*, Difin, Warszawa 2011.
29. Dawidczyk A., *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski na progu XXI wieku*, AON, Warszawa 2001.
30. Dąbrowa R., *Edukacja dla bezpieczeństwa. Powszechny system ochrony ludności a Państwowa Straż Pożarna*. kjaskulka @ sgsp edu. pl.
31. Dereń M. A., *Prawne uwarunkowania PR w Polsce*, OPO, Bydgoszcz 1999.
32. Dobrosielski M., *Współczesne zagrożenia*, „Dziś” nr 10/1998, [za:] J. Wojnarowski, *Kryzys konsekwencją zagrożeń cywilizacyjnych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007.

33. Drucker P. F., *Innowacja i przedsiębiorczość, Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992.
34. Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994.
35. Dworecki S., *Zarządzanie logistyczne*, WSH, Pułtusk 1999.
36. *Europeen defens – the role of naval Power*, Europejskie Międzyparlamentarne Zgromadzenie ds. Bezpieczeństwa i Obrony, Bruksela 2003.
37. Fehler W., *Użycie sił policyjnych w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007.
38. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2007.
39. Ficoń K., *Logistyczne wsparcie operacji pokojowych i humanitarnych w doktrynie strategicznej NATO*, „Logistyka”, 2/2011.
40. Findeisen W., *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, PWN, Warszawa 1985.
41. Garbarski L., Rutkowski I., Wrzosek W., *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*. Warszawa, PWE 2000.
42. Gawliczek P., *Wpływ mega – terroryzmu na strategię bezpieczeństwa i organizacje*, AON, Warszawa 2008.
43. Glensk J. *Współczesna aforystyka polska*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1986.
44. Gołomska E., *Kompedium wiedzy o logistyce*, PWN, Warszawa-Poznań 2002
45. Gołębiewski J., *Reagowanie kryzysowe*, Wiedza Obronna, TWO, Warszawa 2003.
46. Gołębiewski J., *Rola mediów z zarządzaniu kryzysowym*, „Wiedza Obronna” 1(200), Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
47. Gołębiewski J., *Zarządzanie kryzysowe*, Wiedza Obronna, TWO, Warszawa 2001.
48. Goosell Ch. *The Case for Bureaucracy. 2d ed.* Chatham, NJ:Chatham Hause 1985.
49. Górski P., *Potencjał logistyczny państwa wykorzystywany w sytuacjach kryzysowych*, [w:] A. Barcik, R. Barcik, *Rozwój lokalny i regionalny w dobie globalizacji*, Wyd. ATH, Bielsko-Biała 2007.
50. Grosset R., *Kształtowanie bezpieczeństwa poprzez system Centrów Powiadamiania Ratunkowego – cele i zadania CPR*, <http://www.e-administracja.org.pl/>.
51. Gryz J, Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
52. Gryz J., *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – Charakter – Obszary*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009.

53. Grzebielucha J., *Bezpieczeństwo Polski a członkostwo w NATO 1989 – 1999*, PWSZ, Piła 2008.
54. Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Almamer, Warszawa 2007.
55. Guła P., *Terroryzm międzynarodowy – zarys problemu*, Artykuły i materiały MSWiA.
56. Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*. Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.
57. Jakubczak R., *Założenia polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego* [w:]: Jakubczak R., Flis J., (red) *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*. Bellona, Warszawa 2006.
58. Kacprzak L., Knopek J., *Bezpieczeństwo państw a procesy migracyjne*, PWSZ, Piła 2008.
59. Kalinowski J., *Zagrożenia ideowe współczesnego człowieka*, [w:] *Człowiek w poszukiwaniu zagubionej tożsamości*, KUL, Lublin 1987.
60. Karolczak K., *Encyklopedia terroryzmu*, SPAR, Warszawa 1995.
61. Kąkewska-Brodawka M., *System ratownictwa w Polsce*, Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2006.
62. Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
63. Kiczka K., *Administracja publiczna a bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
64. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.
65. Kingdon J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown. 1984.
66. Kitler W., *Istota zarządzania kryzysowego*, [w:] J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
67. Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, MON, Warszawa 2002.
68. Kitler W., *Ogólna charakterystyka organizacji bezpieczeństwa narodowego RP – ustalenia wstępne*, Wiedza Obronna 3/238, TWO, Warszawa 2011.
69. Kitler W., *Podstawowa terminologia zarządzania kryzysowego*, [w:] E. Nowak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyty TWO, Nr 1(45)/2006.
70. Kitler W., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*. AON, Warszawa 2000.
71. Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesność*. AON, Warszawa 1999.

72. Kitler W., *Wyzwania, potrzeby i zadania władz cywilnych i społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] W. Kitler (red), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1, Wyd. AON, Warszawa 2003.
73. Knopek J., Mierzejewski D. J., *Bezpieczeństwo narodowe i regionalne w procesach globalizacji*, PWSZ, Piła 2006.
74. Kochanowski J. *Trzy powody kryzysu prawa*. Rzeczpospolita Nr 3 (6383) 4-5 stycznia 2003.
75. Kołodziński E., *Istota inżynierii systemów bezpieczeństwa*, <http://www.uwm.edu.pl/>.
76. Konieczny J. *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*. Garmond, Poznań 2001.
77. Kopaliński W. *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Wiedza Powszechna, Warszawa 1978.
78. Korczak J., *Wojewoda – marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa*, [w:] Chajbowicz A., Kocowski T., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
79. Korczyk W., *Determinanty współczesnych zagrożeń*, PWSZ w Pile, Piła 2006.
80. Korzeniowski L. F., *Securitologia jako podstawa metodologiczna badań nad zagrożeniami*, [w:] A. Szacówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł, *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, PWSZ, Piła 2008.
81. Kosowski B., *Sprawne i elastyczne zarządzanie w kryzysie*, Difin, Warszawa 2008.
82. Koziński M., Bardadyn E., *Funkcjonowanie zarządzania kryzysowego*, [w:] M. Koziński (red), *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji*, Słupsk 2010.
83. Koźmiński A., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1995.
84. Kumalski K., *Problemy definicyjne pojęcia terroryzmu*, (www.psz.pl).
85. Kuźniar R., *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” z 9.01.1996.
86. Leczykiewicz T., *Kampania komunikacyjna organizacji w sytuacji kryzysu medialnego*, [w:] D. Tworzydło, T. Soliński (red.), *Public relations – wyzwania współczesności*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2004.
87. *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1979.
88. Lipski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem – wybrane kwestie terminologiczne*, [w:] K. Rajchel (red.), *Próba identyfikacji współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji, Warszawa 2006, s. 140
89. Lisowski P., *Zadania powiatu w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] Chajbowicz A., Kocowski T. (red), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej admi-*

- nistracji publicznej, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
90. Łepkowski W., Mucha L., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne (studium)*, ASG WP, Warszawa 1991.
 91. Łepkowski W., *Podstawy strategii wojskowej*. AON. Warszawa 1993.
 92. Machnac A., *Metody rozpoznawania, wyznaczania i projektowania infrastruktury krytycznej na potrzeby ochrony ludności oraz zapewnienia funkcjonowania organów administracji*, Wiedza Obronna 2/237/, TWO, Warszawa 2011.
 93. Macierzyński W., *Rola mediów w komunikacji kryzysowej*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007.
 94. Madej M., *Zagrożenia asymetryczne – istota, specyfika i strategiczna ranga z polskiej perspektywy*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007.
 95. Marczak J., *Bezpieczeństwo narodowe – pojęcie, charakter, uwarunkowania*, w: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2006.
 96. Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.) *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
 97. Mierzejewski D. J., *Bezpieczeństwo Europy ery globalizacji*, PWSZ, Piła 2007.
 98. Mierzejewski D. J., *Bezpieczeństwo współczesnych państw. Europa – Początek XXI wieku*, PWSZ, Piła 2006.
 99. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
 100. Miszański W., *Logistyka wojskowa na przełomie XX i XXI wieku*, Wojskowy Przegląd Techniczny i Logistyczny 5/1997.
 101. Mitroff I.I. i inni (1998) *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak chronić firmę przed najgorszym*. Warszawa.
 102. Mroczko F., *Critical Situations of Organization, Management Volue 7 – Number 1-2003*. Unoversity of Zielona Góra, Poland 2003.
 103. Mroczko F., *Deprywacja a pomoc społeczna*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2007.
 104. Mroczko F., *Istota zarządzania kryzysowego*. Rozdział w monografii J. Stankiewicz (red), *Współczesne problemy i koncepcje zarządzania*. Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2003.
 105. Mroczko F., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych* [w:], L. Kowalczyk, F. Mroczko, *Koncepcja logistyczna w zarządzaniu. Zarządzanie operacyjne, logistyka*. Prace Naukowe WWSZiP, T. 16, Wydawnictwo WWSZiP. Wałbrzych 2011.

106. Mroczko F., *Podejście procesowe w zarządzaniu logistycznym*, [w:] L. Kowalczyk, F. Mroczko, *Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podejście procesowe*, Prace Naukowe WWSZiP, Wydawnictwo WWSZiP. Wałbrzych 2010.
107. Mroczko F., *Problemy bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości Nr 14 (1) 2010. Refleksje społeczno-gospodarcze. Wydawnictwo WWSZiP. Wałbrzych 2009.
108. Mroczko F., *Sytuacje kryzysowe organizacji*. Menedżer 7-8. Akademia Podlaska. Siedlce 2003.
109. Mroczko F., *Wybrane aspekty polityki oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości 13/2009, Wałbrzych 2009.
110. Mroczko F., *Zarządzanie jakością*, WWSZiP, Wałbrzych 2011.
111. Mroczko P., *Terroryzm zagrożeniem współczesnego świata*, BWSH, Koszalin 2009.
112. Nowak E. (red.), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, „Zeszyt Problemowy” 1(45)/2006, TWO, Warszawa 2006.
113. Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, AH, Pułtusk 2007.
114. Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II, AON, Warszawa 2009.
115. Nowak E., *Współczesne poglądy na zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, [w:] M. Włodarczyk, A. Mariański (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania*, SWSPiZ, Łódź 2009.
116. Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007.
117. Osmańczyk E., *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, BWA, Warszawa 1986.
118. Ostast A., *Zadania realizowane przez jednostki Policji po wprowadzeniu gotowości czasu kryzysu*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007.
119. Pakuła A., *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.) *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
120. Pawłowski J. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2001.
121. Pawłowski J., *Terroryzm we współczesnym świecie*, Biblioteczka „Wojsko i Wychowanie”, Warszawa 2001.

122. Penc J. *Innowacje i zmiany w firmie. Transformacja i sterowanie rozwojem przedsiębiorstwa*, Placet, Warszawa 1999.
123. Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*. Rzeszów 2007.
124. Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Wyd. UMCS w Lublinie, Lublin 2000.
125. Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] S. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000.
126. Plużek Z., Jacyniak A., *Świat ludzkich kryzysów*, WAM, Kraków 2006.
127. Pływaczewski W., Kędzierska G. (red.), *Leksykon policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2001.
128. Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2007.
129. Pofit-Szczepańska M., *Media w sytuacjach zagrożeń*, Komenda Miejska PSP, Gorzów 2000.
130. Polko R., *GROM w działaniach przeciwterrorystycznych*, Biblioteka Bezpieczeństwa Narodowego, BBN, Warszawa 2006.
131. Prokopczuk J., *Konflikty zbrojne w „trzecim świecie”*, Sprawy Międzynarodowe, [w:] Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996, s. 80.
132. Sęk H., *Orientacja w sytuacjach społecznych*, SWPS, Poznań 1980.
133. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2011.
134. Sienkiewicz-Małyjurek K., *Zarządzanie bezpieczeństwem w samorządach lokalnych*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania, Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym*, Wyd. SWSPiZ, Łódź 2009.
135. Sienkiewicz P., *Informatyczne wspomaganie decyzji w sytuacjach kryzysowych (doświadczenia MON)*, [w:] *Współpraca cywilno wojskowa*, MON, Warszawa 1999.
136. Sienkiewicz P., *Oblicza terroryzmu*, [w:] *Rola Sił Zbrojnych w zwalczaniu zjawiska terroryzmu*, AON, Warszawa 2006.
137. Sienkiewicz P., *Systemy kierowania*. Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.
138. *Słownik języka polskiego t. III*. Warszawa 1981.
139. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978.
140. *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994.

141. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, „Myśl Wojskowa” 6/2002.
142. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.
143. *Słownik terminów z zakresu dowodzenia i zarządzania*, AON, Warszawa 2002.
144. *Słownik współczesnego języka polskiego. Reader's Digest Przegląd*, Warszawa 1998.
145. *Słowniku terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, AON, Warszawa 2000.
146. Smektała T. *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, ASTRUM, Wrocław 2001.
147. Smektała T., *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, ASTRUM, Wrocław 2005.
148. Smid W., *Leksykon menedżera*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
149. Smolski R., Smolski M., Stadtmuller E.H., *Słownik encyklopedyczny edukacja obywatelska*, Wyd. Europa, Wrocław 1999.
150. Sobel T., *Obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
151. Sołtysik M., *Istota i cechy zarządzania logistycznego*, „Gospodarka Materialowa & Logistyka” 7/8 1994.
152. Sołtysik M., *Zarządzanie logistyczne*, AE, Katowice 1996.
153. Spiechowicz J. *Zarządzanie bezpieczeństwem – wprowadzenie*, [w:] P. Tyrała, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
154. Spiechowicz J., *Różnorodność postrzegania zagrożeń*. Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu. Kraków 2000.
155. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1996.
156. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2007.
157. *Strategii rozwoju powiatu wrocławskiego na lata 2012 – 2020*. Starostwo, Wrocław 2012.
158. Sudół A., *Nowe wyzwania dla bezpieczeństwa państw i instytucji europejskich po 11 września 2001 roku*, [w:] J. Knopek, D. J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo narodowe i regionalne w procesach globalizacji*, PWSZ, Piła 2006.
159. Sun Tzu, Sun Pin, *Sztuka wojny*, Helion, Gliwice 2005.
160. Szczepański J., *Anatomia zarządzania organizacją*, PWN, Warszawa 1985.

161. Szczurek T., *Problemy podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2006.
162. Szubrycht T., *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe AMW 4(167) 2006.
163. Szymańska A., *Efektywna komunikacja w zarządzaniu kryzysami i problemami*, [w:] Tworzydło D., Soliński T (red.), *Public relations – wyzwania współczesności*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2004.
164. Szymonik A., *Logistyka w bezpieczeństwie i bezpieczeństwo w logistyce*, „Logistyka” 2/2011.
165. Szymonik A., *Logistyka w bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2010.
166. Szymonik A., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, „Logistyka” 3/2011.
167. Szymonik A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
168. Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999, [za:] D J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo Europy ery globalizacji*, PWSZ, Piła 2007.
169. *The Oxford English Dictionary*, Oxford 1978.
170. Tomaszewicz J., *Terroryzm na tle przemocy politycznej*, Apis, Katowice 2000.
171. Tyburska A., *Ochrona infrastruktury krytycznej*, WSPol., Szczytno 2010.
172. Tyrała P., *Zarządzanie bezpieczeństwem*. Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu. Kraków 2000.
173. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – Bezpieczeństwo – Obronność*. Wydawnictwo Adam Marszałek. Warszawa 2002.
174. Ullman R. H., „Redefining Security”, 1/1983.
175. Ura E., Pieprzny S., Pado T., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego, Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
176. Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004.
177. Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne. Warszawa 2009.
178. Urbanowska-Sojkin E., *Zarządzanie przedsiębiorstwem. Od kryzysu do sukcesu*, Wydawnictwo AE, Poznań 1998.
179. Widacki J., *Konieczny drugi etap reformy policji*, [w:] J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel - bezpieczne państwo*, KUL, Lublin 1998.
180. Wiczerzyńska B., *Kryzys w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2009.
181. Winter J., *Znaczenie i funkcje samorządu terytorialnego w ochronie przeciwpowodziowej – plany i programy odbudowy*. Praca zbiorowa na temat „Zarządzanie

- bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*". Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, EDURA, Warszawa 2002.
182. Wojciechowicz W., *Ochrona infrastruktury krytycznej państwa*, „Myśl Wojskowa” 1/2004.
 183. Wojnarowski J., *Kryzysy konsekwencją zagrożeń cywilizacyjnych*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2007.
 184. Wojtaszek T., *Planowanie i organizacja działań Policji w warunkach sytuacji kryzysowych*, [w:] T. Kurkowska – Krótki, *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Materiały z konferencji, Legionowo 15-16 maja 2003, Warszawa 2003.
 185. Wolanin J., *Wybrane elementy doboru cywilizacyjnego*. Wykład SGSP Warszawa, (<http://www.sgsp.edu.pl>).
 186. Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*. DANMAR, Warszawa 2005.
 187. Woźniak L., *Zagrożenia dla Polski. Czego możemy się obawiać?*, „Myśl Wojskowa”, 2/2005.
 188. Wójcik K., *Public relations od A do Z. Analiza sytuacji wyjściowej, planowanie działalności*, Wyd. Placet, Warszawa 2001.
 189. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996.
 190. Wyrzykowski W., *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998.
 191. Zaborowski J., *Administracyjno prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”*. ASW, Zeszyty Naukowe ASW 41/1985.
 192. Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977
 193. Zawisza J., Cabaj K., *Zarządzanie kryzysowe na rzecz bezpieczeństwa narodowego w Polsce*, [w:] M. Koziński (red), *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji*, Słupsk 2010.
 194. Zelek A., *Zarządzanie kryzysem w przedsiębiorstwie. Perspektywa strategiczna*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa 2003.
 195. Zelmer Z., *Public relations. Kreowanie reputacji firmy*, Poltext, Warszawa 1992.
 196. Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Frycza. Modrzewskiego, Kraków 2010.
 197. Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*. PWN, Warszawa 1976.

198. Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa 2004.
199. Zięba R., *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.
200. Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 10/1989.
201. Zimny M., *Terroryzm samobójczy*, Bellona, Warszawa 2006.
202. Żizek S., Wywiad przeprowadzony przez M. Nowickiego, „Newsweek” 53/2010.

Akty prawne

1. Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. art. 1 (2002/475/JHA).
2. *Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 2008.
3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
4. Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 r. (Ratyfikowany przez Polskę 19 września 1991 r.).
5. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obron cywilnych województw, powiatów i gmin* (Dz. U. Nr 96, poz. 850).
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz. U. Nr 46 poz. 239).
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2007 r. *w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. Nr 143, poz. 1037).
8. Rozporządzenie 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).
9. Rozporządzenie Prezesa rady Ministrów z dnia 2 listopada 2005 r. (Dz. U. nr 221 z 2005 r. poz.1904).
10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęsk żywiołowych lub ich usuwaniu*. (Dz. U. Nr 41, poz. 347).

11. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 roku *w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97.*
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (późniejsze zmiany z dnia 3 października 2007 r.).*
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz. U. z 2004 r. Nr 219 poz. 2218)
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania* (Dz. U. Nr 215, poz. 1818).
15. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2002 r. *w sprawie zwiększenia sprawności administracji publicznej* (MP. Nr 61, poz. 852).
16. Ustawa *o terenowych organach rządowej administracji ogólnej* z dnia 22 marca 1990 r., art. 10, ust 1 pkt 3. (Dz. U. z 2010 r. nr 28, poz. 142, poz. 1591, z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody.* (Dz. U. Nr 92, poz. 880).
18. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (u. o st. k. ż.), (Dz. U. z 2007 r. Nr 62, poz. 558).
19. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
20. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. *o bezpieczeństwie imprez masowych* (Dz. U. 2009 Nr 62).
21. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. *o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i administracji* (Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 490 i 491).
22. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (u. o st. wyj.), (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 711, ze zmianami).
23. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2011 r. nr 228 poz. 1368).
24. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (u. o ochr. ppoż.), (Dz. U. z 2010 r. Nr 57, poz. 353).
25. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* (u. o PSP), (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230).

26. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym* (u. o z. k.), (Dz. U. z 2007 r. Nr 89 poz. 590, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 65, poz. 553, Nr 85, poz. 716, Nr 131, poz. 1076).
27. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (Dz. U. z 1997 r. nr 123 poz. 779 późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 12 październik 1990 *o Straży Granicznej* (Dz. U. nr 78 z 1990 r. poz.462 z późn. zm.)
29. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2004 r. Nr 107, poz. 1135 ze zmianami).
30. Ustawa z dnia 4. września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 126, poz. 1382).
31. Ustawa z dnia 5 czerwca 1990 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. Nr 142, poz. 1592 ze zmianami).
32. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2001 roku, Nr 80, poz. 872).
33. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zmianami).
34. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (u. o Pol.), (Dz. U. nr 30 z 1990 r., poz. 179, ze zmianami).
35. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami).
36. Ustawa z dnia 8 września 2007 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (u. o PRM), (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1410).
37. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (Dz. U. z dn. 23 czerwca 2006 r.
38. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. *o utworzeniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* (Dz. U. nr 74 z 2002 r. poz. 676 z późn. zm.)
39. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej* (Dz. U. nr 123 z 2001 r. poz.1353 z późn. zm.).
40. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej z dnia 17 października 2008 r. *w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.*
41. 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.*
42. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. *w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.*

Źródła internetowe

1. <http://dyrektor.nf.pl/Artykul/7485/>).
2. <http://encyklopedia.interia.pl>.
3. <http://karne.pl/przestepstwo.html>.
4. <http://karne.pl/wykroczenie.html>.
5. <http://przyroda.polska.pl/slownik>.
6. http://slownik.ekologia.pl/117_Slownik_terminow_prawnych/578_2_P_0_planowanie_cywilne.html.
7. <http://www.bip.starostwo.olawa.pl>.
8. <http://www.bip.starostwo.olawa.pl>.
9. <http://www.dwup.pl/index.php>.
10. <http://www.guardia.pl>.
11. <http://www.prawda.neostrada.pl>.
12. <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=startdown&id=102>.
13. <http://www.sgsp.edu.pl>.
14. http://www.slaskiewopr.pl/wgrane/przepisy/ustawa_o_krajowym_syscie_ratownictwa.pdf.
15. <http://wzk.poznan.uw.gov.pl>.
16. www.abw.gov.pl/portal/pl/113/62/Centrum_Antyterrorystyczne_CAT.html.
17. www.abw.gov.pl/portal/pl/131/331/Zadania.htm.
18. www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/194/497/Grupa_Reagowania_OperacyjnoManewrowego_GROM.html.
19. www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/194/497/Grupa_Reagowania_OperacyjnoManewrowego_GROM.html (4.08.2011).
20. www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/212/543/Rzadowe_Centrum_Bezpieczenstwa.html.
21. www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/223/554/Biuro_Ochrony_Rzadu.html.
22. www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/234/567/Panstwowa_Straz_Pozarna.html.
23. www.antyterroryzm.gov.pl/palm/CAT/253/604/Biuro_Bezpieczenstwa_Narodowego.html.
24. www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/200/517/STALA_GRUPA_EKSPERCKA.html.

25. www.cia.gov.
26. www.europarl.europa.eu.
27. www.nato.int/terrorism/index.htm.
28. www.sgh.waw.pl/instytuty/ism/materialy/CYBERTERRORYZM%202007.pdf.
29. www.terroryzm.com/tag/terroryzm-miedzynarodowy.
30. www.terroryzm.com/system-podmiotowej-walki-z-terroryzmem-w-polsce.
31. www.terroryzm.com/tag/terroryzm-miedzynarodowy.
32. www.trybunal.gov.pl.
33. www.unic.un.org.pl/terroryzm/gl_zalozenia.php.
34. www.wiadomości24.pl.

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1.	Mapa uzyskanych opinii ekspertów regionu dolnośląskiego	9
Rys. 1.1.	Piramida potrzeb A. Maslowa	21
Rys. 1.2.	Wyniki badań hierarchii potrzeb człowieka	25
Rys. 1.3.	Wyniki badań ekspertów w zakresie relacji pomiędzy potrzebą bezpieczeństwa a potrzebami fizjologicznymi	27
Rys. 1.4.	Człowiek w środowisku naturalnym i cywilizacyjnym	40
Rys. 1.5.	Interpretacja pojęcia bezpieczeństwa i zagrożenia	50
Rys. 1.6.	Rzeczywisty i pozorny wymiar bezpieczeństwa	51
Rys. 1.7.	Ocena poczucia bezpieczeństwa w swojej okolicy	54
Rys. 1.8.	Ocena okoliczności mających wpływ na bezpieczeństwo w środowisku mieszkańców	55
Rys. 1.9.	Ocena okoliczności mające wpływ na bezpieczeństwo w ocenie ekspertów poszczególnych służb	56
Rys. 1.10.	Średnie wagi przypisane przez ekspertów okolicznościom mającym wpływ na bezpieczeństwo	57
Rys. 1.11.	Porównanie wag przypisanych przez mieszkańców i ekspertów poszczególnym okolicznościom mającym wpływ na bezpieczeństwo	58
Rys. 1.12.	Zaufanie mieszkańców Dolnego Śląska do policji	58
Rys. 1.13.	Częstość widywania patroli policyjnych w swojej okolicy	60
Rys. 1.14.	Ocena zapewniania oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa przez administrację i odpowiedzialne służby	62
Rys. 1.15.	Rzeczywisty i pozorny wymiar zagrożenia	65
Rys. 1.16.	Wagi przypisane przez ekspertów poszczególnych służb zagrożeniom przyrodniczym	78
Rys. 1.17.	Średnie wagi zagrożeń przyrodniczych	79
Rys. 1.18.	Wagi przypisane przez ekspertów poszczególnych służb zagrożeniom wynikającym z działalności człowieka	80
Rys. 1.19.	Średnie wagi zagrożeń wynikającym z działalności człowieka	80
Rys. 1.20.	Wagi przypisane przez ekspertów poszczególnych służb przyczynom powstających zagrożeń przyrodniczych	81

Rys. 1.21. Średnie wagi przyczyn zagrożeń przyrodniczych	82
Rys. 1.22. Wagi przypisane przez ekspertów poszczególnych służb przyczynom zagrożeń wynikających z działalności człowieka	83
Rys. 1.23. Średnie wagi przyczyn zagrożeń wynikającym z działalności człowieka	83
Rys. 1.24. Relacje pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”	91
Rys. 1.25. Ocena najistotniejszych zachowań negatywnie wpływających na bezpieczeństwo i porządek publiczny	95
Rys. 2.1. Postrzeganie współczesnego terroryzmu przez ekspertów badanych służb	136
Rys. 2.2. Ocena mieszkańców zagrożenia atakiem terrorystycznym Polski i Dolnego Śląska	137
Rys. 2.3. Zagrożenia atakiem terrorystycznym Polski w ocenie ekspertów	139
Rys. 2.4. Ocena ekspertów zagrożenia atakiem terrorystycznym na Dolnym Śląsku	140
Rys. 2.5. Osobista obawa mieszkańców przed atakami terrorystycznymi	142
Rys. 2.6. Osobista obawa ekspertów przed zamachem terrorystycznym	143
Rys. 2.7. Pogląd na ograniczenie praw obywatelskich w celu zminimalizowania zagrożenia terroryzmem	144
Rys. 2.8. Obawa stania się przypadkową ofiarą zamachu terrorystycznego lub porachunku przestępców	145
Rys. 2.9. Stosunek respondentów do stwierdzenia, że Polska jest krajem bezpiecznym	146
Rys. 2.10. Ocena funkcji spełnianych przez państwo w zakresie bezpieczeństwa obywateli	148
Rys. 3.1. System bezpieczeństwa podmiotu	150
Rys. 3.2. Stany gotowości obronnej państwa	157
Rys. 3.3. Składowe planowania obronnego	159
Rys. 3.4. Rodzaje planów operacyjnych	161
Rys. 3.4. Rodzaje programów obronnych	165
Rys. 3.5. Rodzaje stanów nadzwyczajnych	170
Rys. 4.1. Główne elementy kryzysu	193
Rys. 4.2. Powaga kryzysu	194
Rys. 4.3. Intensywność kryzysu	195
Rys. 4.4. Przebieg sytuacji kryzysowej	202
Rys. 4.5. Struktura typowych sytuacji kryzysowych	209
Rys. 4.6. Etapy rozwoju sytuacji kryzysowych	210
Rys. 4.7. Ocena stopnia ochrony infrastruktury krytycznej	221
Rys. 4.8. Działanie systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego	223

Rys. 4.9.	Cykl zarządzania kryzysowego	225
Rys. 4.10.	Ocena trudności poszczególnych faz zarządzania kryzysowego	233
Rys. 5.1.	Struktura systemu zarządzania kryzysowego RP	247
Rys. 5.2.	Ocena wpływu podziału władzy publicznej na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa	262
Rys. 6.1.	Ocena przygotowania służb do współdziałania z pododdziałami i oddziałami SZ RP	314
Rys. 6.2.	Ocena współpracy z państwami sąsiadującymi w zakresie rozpoznania zagrożeń i usuwania ich skutków	322
Rys. 7.1.	Struktura krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego	328
Rys. 7.2.	Zatwierdzanie wojewódzkich i powiatowych planów ratowniczych	335
Rys. 7.3.	Struktura systemu powiadamiania ratunkowego	339
Rys. 7.4.	Algorytm działania KSRG	344
Rys. 7.5.	Ocena ekspertów poszczególnych służb dotycząca spełniania oczekiwań przez KSRG	356
Rys. 7.6.	Ocena ekspertów zjawisk paniki i kradzieży w czasie akcji ratowniczych	357
Rys. 7.7.	System Państwowe Ratownictwo Medyczne	360
Rys. 8.1.	Składowe potencjału logistycznego w sytuacjach kryzysowych	375
Rys. 8.2.	Ocena potencjału logistycznego przez ekspertów badanych służb	376
Rys. 8.3.	Ocena ekspertów przygotowania sił i środków do podjęcia działań	378
Rys. 8.4.	Podział zasobów logistycznych	380
Rys. 8.5.	Podział zasad zabezpieczenia logistycznego ludności w sytuacjach kryzysowych	383
Rys. 8.6.	Zbór istotnych działań zarządzania logistycznego	390
Rys. 8.7.	Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych	394
Rys. 9.1.	Ocena problemu ewentualnej manipulacji <i>mass mediów</i>	421
Rys. 9.2.	Ocena działań zmierzających do poprawnego współdziałania z <i>mass mediami</i>	422
Rys. 9.3.	Ocena powołania osoby rzecznika prasowego	423
Rys. 9.4.	Powolywanie centrum prasowego w sytuacjach kryzysowych	443
Rys. 9.5.	Przypisane przez ekspertów wartości wag do poszczególnych zadań <i>mass mediów</i>	446
Rys. 9.6.	Średnie wartości wag przypisane do poszczególnych zadań <i>mass mediów</i>	447

SPIS TABEL

Tabela 1.1.	Ocena potrzeb człowieka	26
Tabela 1.2.	Podział bezpieczeństwa	39
Tabela 1.3.	Wyniki badań częstości widywania patroli policji	61
Tabela 1.4.	Rodzaje katastrof	67
Tabela 1.5.	Podział i charakterystyka zagrożeń kryzysowych	69
Tabela 1.6.	Podział zagrożeń bezpieczeństwa państwa	73
Tabela 2.1.	Źródła terroryzmu	113
Tabela 2.2.	Podział terroryzmu	120
Tabela 2.3.	Wyniki badań poglądów mieszkańców dotyczących zagrożenia terrorystycznego Polski i Dolnego Śląska	138
Tabela 2.4.	Wyniki badań poglądów ekspertów dotyczących zagrożenia terrorystycznego Polski i Dolnego Śląska	141
Tabela 4.1.	Typologia kryzysów	197
Tabela 4.2.	Uzasadnienie wyboru stopnia trudności poszczególnych faz realizacji zarządzania kryzysowego	234
Tabela 6.1.	Siatka bezpieczeństwa w ujęciu zagrożeń	284
Tabela 6.2.	Siatka bezpieczeństwa w ujęciu zadaniowym	285
Tabela 6.3.	Zadania realizowane przez policję w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego	294
Tabela 6.4.	Główne zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizowane przez policję na trzech szczeblach organizacyjnych	295
Tabela 6.5.	Charakterystyka stopni ewakuacji	307
Tabela 8.1.	Różnice pomiędzy logistyką wojskową, cywilną i w sytuacjach kryzysowych	374
Tabela 8.2.	Zasady zabezpieczenia logistycznego w sytuacjach kryzysowych	384
Tabela 8.3.	Zasady procesu zaopatrywania ludności poszkodowanej	386
Tabela 8.4.	Zasady świadczenia usług logistycznych dla ludności poszkodowanej	387
Tabela 8.5.	Zasady świadczenia usług medycznych dla ludności poszkodowanej	388

Tabela 8.6. Treści zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych	395
Tabela 8.7. Zespoły organizacyjne procesu ewakuacji	400
Tabela 9.1. Charakterystyka działań <i>public relations</i>	425
Tabela 9.2. Prawidła <i>public relations</i> w odniesieniu do zbiorowości	427
Tabela 9.3. Strategie kryzysowe <i>public relations</i>	430
Tabela 9.4. Etapy działań <i>public relations</i>	431

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1

ANKIETA

W ramach realizacji pracy badawczej związanej z oceną potencjalnych zagrożeń niemili-
tarnych oraz możliwościami przeciwdziałania tym zagrożeniom, ze szczególnym uwzględ-
nieniem regionu dolnośląskiego, prowadzone są badania mające na celu poznanie Państwa
opinii w tym zakresie. Badania ankietowe są całkowicie anonimowe, a ich wyniki zostaną
wykorzystane tylko w formie statystycznej dla celów sporządzenia raportu końcowego pra-
cy badawczej. Uprzejmie proszę o poważne potraktowanie mojej prośby i udzielenie rzetel-
nych odpowiedzi na wszystkie zamieszczone pytania, za co z góry dziękuję.

1. Co rozumie Pan(i) przez pojęcie *bezpieczeństwo*?

.....

2. Czy czuje się Pan(i) bezpiecznie w swojej okolicy?

- ☐ Tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

3. Które zachowania ludzi stanowią w Pana(i) otoczeniu najistotniejsze problem?

(proszę wskazać wybraną odpowiedź wstawiając X; gdzie waga wybranej odpowiedzi ozna-
cza: 5 = zdecydowanie najwyższe znaczenie; 4 = wysokie znaczenie; 3 = średnie znaczenie
(podobne jak dla innych środowisk); 2 = niskie znaczenie; 1 = pomijalne znaczenie; 0 = nie
mam zdania)

Rodzaj zachowania	5	4	3	2	1	0
• chuligaństwo i wandalizm,						
• włamania,						
• niebezpiecznie jeżdżący kierowcy,						
• przemoc wśród nieletnich,						
• pijaństwo w miejscach publicznych,						
• wałęsające się psy						
Inne (jakie?)						
.....						
.....						
.....						

4. Które potrzeby człowieka są dla Pana(i) najważniejsze obecnie do spełnienia?

(proszę wskazać wybraną odpowiedź wstawiając X; gdzie waga wybranej odpowiedzi oznacza: 5 = zdecydowanie najwyższa potrzeba; 4 = wysokie znaczenie; 3 = średnie znaczenie; 2 = niskie znaczenie; 1 = pomijalne znaczenie; 0 = nie mam zdania)

Rodzaj potrzeby	5	4	3	2	1	0
Fizjologiczne (np. jedzenia, picia, mieszkania, seksu, wypoczynku...)						
Bezpieczeństwa (np. ochrona przed: przestępczością, kłóskami, kłopotami finansowymi, bezpieczeństwo domu, stabilna praca, opieka, wolność...)						
Afiliacji (np. miłości, akceptacji, przynależności, wspólnoty...)						
Przynależności i szacunku (np. wysoka samoocena, szacunek innych, pragnienie osiągnięć, wysokie kompetencje, niezależność, prestiż...)						
Samorealizacji (rozwijania własnego potencjału, zaspokojenie potrzeb poznawczych i estetycznych...)						
Inne (jakie?)						
.....						
.....						
.....						

5. Jakie znaczenie mają dla Pana(i) wymienione okoliczności mające wpływ na bezpieczeństwo w Pana(i) środowisku

(proszę zaznaczyć przy wszystkich odpowiedziach (lub wybranych) odpowiednią wagę znakiem X; gdzie waga wybranej odpowiedzi oznacza: 5 = zdecydowanie najwyższe znaczenie; 4 = wysokie znaczenie; 3 = średnie znaczenie (podobne jak dla innych środowisk); 2 = niskie znaczenie; 1 = pomijalne znaczenie; 0 = nie mam zdania)

Okoliczność / Waga	5	4	3	2	1	0
• wysoka wrażliwość na problemy innych ludzi,						
• problemy bezpieczeństwa w najbliższej okolicy (osiedle, ulica, wieś),						
• problemy wspólnego funkcjonowania społeczności lokalnej,						
• życie ludzi (sąsiadów) we wzajemnej izolacji,						
• poczucie odpowiedzialności społeczności lokalnej,						
• wspólna eliminacja bezpośrednich zagrożeń						
Inne (jakie?)						
.....						
.....						
.....						

6. Czy darzy Pan(i) osobiście zaufaniem Policję?

- ☐ Tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

.....

7. Jak często widuje Pan(i) patrole Policji w swojej okolicy?

- ☐ Codziennie
☐ Co najmniej raz w tygodniu
☐ Co najmniej raz w miesiącu
☐ Rzadziej niż raz w miesiącu
☐ Rzadziej niż raz na kilka miesięcy
☐ Wcale

Jak Pan(i) sądzi, dlaczego?

.....

.....

.....

8. Czy Pana(i) zdaniem, administracja i istniejące służby (Policja, PSP, Straż gminna) zapewniają utrzymanie oczekiwanego stanu bezpieczeństwa?

- ☐ Tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

.....

9. Czy uważa Pan(i), że zagrożenie terroryzmem w Polsce jest:

- ☐ Realne
☐ Wyolbrzymione
☐ Nie istnieje
☐ Trudno powiedzieć

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

.....

10. Czy uważa Pan(i), że na Dolnym Śląsku istnieje zagrożenie atakiem terrorystycznym?

- ☐ Realne
☐ Wyolbrzymione
☐ Nie istnieje
☐ Trudno powiedzieć

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

.....

11. Czy osobiście obawia się Pan(i), ataków terrorystycznych?

- ☐ Zdecydowanie tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Zdecydowanie nie
☐ Trudno powiedzieć

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

12. Czy zgodziłby się Pan(i), na ograniczenie podstawowych praw obywatelskich, aby zminimalizować zagrożenie terroryzmem?

- ☐ Zdecydowanie tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Zdecydowanie nie
☐ Trudno powiedzieć

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

13. Czy ma Pan(i) obawy, że stanie się przypadkową ofiarą zamachu terrorystycznego, czy porachunku przestępców?

- ☐ Tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

14. Czy Pana(i) zdaniem Polska jest krajem bezpiecznym?

- ☐ Tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

15. Czy nasze państwo, Pana(i) zdaniem, dobrze wypełnia swoje funkcje w zakresie szeroko rozumianego pojęcia bezpieczeństwa obywateli?

- ☐ Zdecydowanie tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Zdecydowanie nie
☐ Trudno powiedzieć

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

16. Jakie zdarzenie kryzysowe, Pana(i) zdaniem, było najbardziej dotkliwym wydarzeniem w ostatnich 20. latach na Dolnym Śląsku?

.....

.....

.....

.....

17. Co chciałby Pan (i) dodać do poruszanej problematyki?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Dane osobowe:

1. Zaznacz płeć:

- ☐ Kobieta
- ☐ Mężczyzna

2. Wiek

- ☐ 18 – 30 lat
- ☐ 31 – 40 lat
- ☐ 41 – 50 lat
- ☐ Powyżej 50 lat

3. Wykształcenie

- ☐ Podstawowe
- ☐ Średnie
- ☐ Wyższe

4. Miejsce zatrudnienia

- ☐ Przedsiębiorstwo produkcyjne lub usługowe
- ☐ Administracja
- ☐ Instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo
- ☐ Inne (jakie?)

Dziękuję uprzejmie za wypełnienie ankiety

Załącznik nr 2

ANKIETA

W ramach realizacji pracy badawczej związanej z oceną potencjalnych zagrożeń niemili-
tarnych oraz możliwościami przeciwdziałania tym zagrożeniom, ze szczególnym uwzględ-
nieniem regionu dolnośląskiego, prowadzone są badania mające na celu poznanie Państwa
opinii w tym zakresie. Badania ankietowe są całkowicie anonimowe, a ich wyniki zostaną
wykorzystane tylko w formie statystycznej dla celów sporządzenia raportu końcowego pra-
cy badawczej. Uprzejmie proszę o poważne potraktowanie mojej prośby i udzielenie rzetel-
nych odpowiedzi na wszystkie zamieszczone pytania, za co z góry dziękuję.

1. Jakie są Pana(i) zdaniem, główne źródła zagrożeń w regionie dolnośląskim:

(proszę zaznaczyć przy wszystkich odpowiedziach (lub wybranych) odpowiednią wagę zna-
kiem X; gdzie waga wybranej odpowiedzi oznacza: 5 = zdecydowanie najwyższe zagrożenie;
4 = wysokie zagrożenie; 3 = zagrożenie podobne do innych regionów kraju; 2 = niskie zagro-
żenie; 1 = brak zagrożenia; 0 = nie mam zdania)

Zagrożenie / Waga	5	4	3	2	1	0
A. Zagrożenia przyrodnicze						
• powódzie,						
• intensywne opady (śnieg, deszcz, gradobicie),						
• lawiny,						
• osuwiska,						
• szczególnie niskie (wysokie) temperatury,						
• wichury,						
• pożary,						
• epidemie.						
Inne (jakie?).....						
.....						
.....						
.....						
B. Zagrożenia wynikające z działalności człowieka						
• katastrofy budowlane,						
• wypadki i katastrofy drogowe,						
• korupcja,						
• działalność zorganizowanych grup przestęp- czych,						
• działalność o charakterze terrorystycznym,						
• nielegalny handel (ludźmi, bronią, narkoty- kami, samochodami),						
• przestępczość gospodarcza (oszustwa, wyłu- dzenia, zagarnięcie mienia itp.),						
• przestępczość pospolita (kradzieże, rozboje, pobicia, gwałty itp.),						
• przestępczość komputerowa						

• styl życia (prostytycja, alkoholizm, narkotyki itp.),						
• zanieczyszczenie środowiska naturalnego (odpady poprodukcyjne, komunalne, dzikie wysypiska itp.),						
• skażenia środkami chemicznymi, spalinami itp.						
Inne (jakie?).....						
.....						
.....						
.....						

Czy chciałby Pan (i) skomentować lub coś dodać do powyższego zestawienia zagrożeń?

.....

.....

.....

2. Jakie są Pana(i) zdaniem przyczyny powstających zagrożeń?

(proszę zaznaczyć przy wszystkich odpowiedziach (lub wybranych) odpowiednią wagę znakiem X; gdzie waga wybranej odpowiedzi oznacza: 5 = zdecydowanie najwyższe znaczenie; 4 = wysokie znaczenie; 3 = średnie znaczenie (podobne jak dla innych środowisk); 2 = niskie znaczenie; 1 = pomijalne znaczenie; 0 = nie mam zdania)

Przyczyna/ Waga	5	4	3	2	1	0
A. W zakresie zagrożeń przyrodniczych						
• niezadawalający stan infrastruktury (kanalizacji, wodociągów, wałów przeciwpowodziowych itp.)						
• zanieczyszczenie powietrza i opady atmosferyczne (np. kwaśne deszcze),						
• chemizacja upraw rolnych,						
• niewłaściwa gospodarka leśna,						
• chemiczne i biologiczne skażenie produktów żywnościowych,						
• zanieczyszczenie cieków wodnych,						
• psychoza epidemii (szalonych krów, ptasiej grypy, HIV itp.).						
Inne (jakie?).....						
.....						
.....						
.....						
B. W zakresie zagrożeń wynikających z działalności człowieka						
• błędy projektowe w konstrukcjach budowlanych,						
• przestarzała infrastruktura drogowa,						
• nieskuteczny system egzekucji prawa,						
• braki w systemach oczyszczania ścieków i gazów, utylizacji odpadów						
• przestarzałe obiekty hydrotechniczne,						
• nieskuteczny system wychowania młodzieży (prostytycja, alkoholizm, narkomania)						
• ograniczony dostęp do usług zdrowotnych.						

Inne (jakie?).....
.....
.....
.....

3. Co dla Pana(i) lub rodziny jest większym problemem:

- ☐ zapewnienie potrzeb fizjologicznych (pożywienia, wody, unikania bólu, wypoczynku itp.),
- ☐ zapewnienie potrzeb bezpieczeństwa ochrona przed niebezpieczeństwem i zagrożeniem, unikanie nieprzyjaznego otoczenia, ochrona przed przestępczością i kłopotami finansowymi, zapewnienie trwałości rodziny, bezpiecznego domu, stabilnej pracy, ubrania itp.

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....
.....
.....
.....

4. Jakie znaczenie mają dla Pana(i) wymienione okoliczności mające wpływ na bezpieczeństwo w Pana(i) środowisku

(proszę zaznaczyć przy wszystkich odpowiedziach (lub wybranych) odpowiednią wagę znakiem X; gdzie waga wybranej odpowiedzi oznacza: 5 = zdecydowanie najwyższe znaczenie; 4 = wysokie znaczenie; 3 = średnie znaczenie (podobne jak dla innych środowisk); 2 = niskie znaczenie; 1 = pomijalne znaczenie; 0 = nie mam zdania)

Okoliczność / Waga	5	4	3	2	1	0
• wysoka wrażliwość na problemy innych ludzi,						
• problemy bezpieczeństwa w najbliższej okolicy (osiedle, ulica, wieś),						
• problemy wspólnego funkcjonowania społeczności lokalnej,						
• życie ludzi (sąsiadów) we wzajemnej izolacji,						
• poczucie odpowiedzialności społeczności lokalnej,						
• wspólna eliminacja bezpośrednich zagrożeń						
Inne (jakie?)						
.....						
.....						
.....						

5. Czy istniejący podział władzy publicznej w województwie (organów rządowych i samorządowych) korzystnie wpływają na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa?

- ☐ Tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Raczej nie
- ☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

.....

6. Czy Pana(i) zdaniem, przygotowane siły i środki zapewniają sprawne działanie w przypadku zaistnienia potencjalnych zagrożeń na Pana(i) szczeblu administracyjnym?

- ☐ Tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Raczej nie
- ☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

.....

7. Czy wydzielona infrastruktura krytyczna jest wystarczająco chroniona w przypadku zaistnienia zagrożeń na Pana(i) szczeblu administracyjnym?

- ☐ Tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Raczej nie
- ☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

.....

8. Czym dla Pana(i) jest współczesny terroryzm i jakie jest znaczenie wskazanych określeń?

(proszę zaznaczyć przy wszystkich odpowiedziach (lub wybranych) odpowiednią wagę znakiem X; gdzie waga wybranej odpowiedzi oznacza: 5 = zdecydowanie najwyższe znaczenie; 4 = wysokie znaczenie; 3 = średnie znaczenie (podobne jak dla innych środowisk); 2 = niskie znaczenie; 1 = pomijalne znaczenie; 0 = nie mam zdania)

Określenie / Waga	5	4	3	2	1	0
• próbą zastraszenia, wzbudzenia lęku,						
• środkiem do zdobywania wielkich pieniędzy i władzy,						
• sposobem współczesnej walki z przeciwnikiem,						
• zwróceniem uwagi na swoje potrzeby i problemy,						
• inaczej (czym?)						
.....						
.....						
• trudno powiedzieć						
Inne (jakie?)						
.....						

9. Czy obawiasz się Pan(i) zamachu terrorystycznego?

- ☐ Tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Raczej nie
- ☐ Nie

Dlaczego? Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

.....

10. Czy funkcjonujący obecnie system ratowniczo-gaśniczy, którego osią jest Państwowa Straż Pożarna, spełnia oczekiwania w zakresie walki z pożarami i klęskami żywiołowymi oraz ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne?

- ☐ Tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Raczej nie
- ☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....

.....

.....

11. Czy w czasie akcji ratowniczej spotkał się Pan(i) ze zjawiskiem paniki lub grabieży

- ☐ Tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Raczej nie
- ☐ Nie

Proszę doprecyzować odpowiedź

.....

.....

.....

12. Który z etapów rozwoju sytuacji kryzysowej, Pana(i) zdaniem, sprawia najwięcej trudności w zakresie walki z kryzysem?

(proszę wpisać stopień trudności 5 – najwyższa trudność, 4 – duża trudność, 3 – średnia trudność, 2 – mała trudność, 1 – nie ma żadnych trudności)

Etap sytuacji kryzysowej	Stopień trudności	Uzasadnij, wymień główne trudności
Zapobieganie		
Przygotowanie		

Reagowanie		
Odbudowa		

13. Czy Pana(i) jednostka organizacyjna jest przygotowana do współdziałania z pododdziałami i oddziałami SZ RP w zakresie prewencji, zwalczania skutków oraz odbudowy?

- ☐ Tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź

.....
.....
.....

14. Jak Pana(i) ocenia wykorzystanie *mass mediów* w sytuacjach kryzysowych?

(proszę zaznaczyć przy wszystkich odpowiedziach odpowiednią ocenę znakiem X; gdzie ocena wybranej odpowiedzi oznacza: 5 = zdecydowanie najwyższa ocena; 4 = wysoka ocena; 3 = średnia ocena; 2 = niskie ocena; 1 = negatywna ocena; 0 = nie mam zdania)

Wyszczególnienie	5	4	3	2	1	0
• powiadamianie o zagrożeniu i możliwych scenariuszach rozwoju sytuacji,						
• instruowanie ludzi o sposobie postępowania i udzielania pomocy, ograniczanie skutków kryzysu,						
• edukacja w zakresie bezpieczeństwa, i kształtowanie nastrojów,						
• zdobywanie i przekazywanie informacji w ramach zarządzania kryzysowego,						
• obiektywna relacja z przebiegu zdarzeń,						
• zapobieganie spekulacjom, plotkom i panice,						
• wymuszanie określonych decyzji na zarządzających sytuacją kryzysową,						
• zdobywanie funduszy na rzecz poszkodowanych,						
Inne działania (jakie?)						

15. Czy Pana(i) zdaniem, zdarza się, że *mass media* są manipulowane przez uczestników zdarzeń?

- ☐ Tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Nie

Proszę uzasadnić odpowiedź (podać przykład)

.....

16. Czy w Pana(i) jednostce organizacyjnej podejmowane są działania zmierzające do poprawnego współdziałania z *mass mediami* na wypadek zaistnienia kryzysu?

- ☐ Tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Nie

Proszę podać główne formy działań

.....

17. Czy w Pana(i) jednostce organizacyjnej jest powołana osoba rzecznika prasowego?

- ☐ Tak
☐ Nie

Proszę podać stanowisko osoby wyznaczonej do kontaktów z mediami

.....

18. Czy w sytuacjach kryzysowych na Pana(i) szczeblu organizacyjnym powoływane jest centrum prasowe?

- ☐ Tak
☐ Nie

Kiedy jest powoływane i w jakim miejscu

.....

19. Czy Pana(i) szczebel organizacyjny dysponuje niezbędnym potencjałem logistycznym umożliwiającym poprawną reakcję na bieżące i potencjalne zagrożenia?

- ☐ Tak
☐ Raczej tak
☐ Raczej nie
☐ Nie

.....

.....

.....

☐ Realne

☐ Wyolbrzymione

☐ Nie istnieje

☐ Trudno powiedzieć

.....

.....

.....

☐ Realne
☐ Wyolbrzymione
☐ Nie istnieje
☐ Trudno powiedzieć

.....

.....

.....

☐ Bardzo dobrze

☐ Dobrze

☐ Zadawalająco

☐ Źle

Uzasadnij odpowiedź lub wskaż co należałoby poprawić

[illegible]

Dane respondenta**Miejsce pracy:**

- ☐ Administracja publiczna
☐ Policja
☐ Państwowa Straż Pożarna
☐ Inne (jakie?).....

Staż pracy

- ☐ do 5 lat
☐ 6 do 10 lat
☐ 11 do 20 lat
☐ Powyżej 20 lat

Dziękuję uprzejmie za wypełnienie ankiety

REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE TERRORYZMU

Międzynarodowe regulacje prawne

Spółeczność międzynarodowa od dawna czyni wysiłki w celu ograniczenia zjawiska międzynarodowego terroryzmu. Wobec różnic w interpretacji podstawowych wyznaczników działania terrorystycznego zauważalny jest brak spójności postrzegania problematyki przez społeczność międzynarodową - jako całość. Wydarzenia z 11 września 2001 roku rozmiar ich zniszczeń oraz skala niebezpieczeństwa zainicjowały tworzenie jednolitego rozwiązania ukierunkowanego na wspólne zwalczanie terroryzmu międzynarodowego.

Z myślą o tym, Unia Europejska uchwaliła szereg regulacji, które inicjują tworzenie jednolitego rozwiązania ukierunkowanego na wspólne zwalczanie terroryzmu przez państwa zrzeszone w tym związku.

Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- 1) Plan Działania w Zwalczaniu Terroryzmu przyjęty przez Radę Europy 21 września 2001 r.;
- 2) Decyzję Ramową Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz. U. L 264 z 22.06.2002 r.);
- 3) Decyzję Ramową Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania między państwami członkowskimi (Dz. U. L 190 z 18.07.2002 r.);
- 4) Decyzję Ramową Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (Dz. U. L 162 z 20.06.2002 r.);
- 5) Decyzję Rady z 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Eurojustu (Dz. U. L 63/1 z 06.03.2002 r.);
- 6) Decyzję Rady z 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych (Dz. U. L 253/22 29.09.2005 r.);
- 7) Decyzję Ramową Rady dotyczącą prania brudnych pieniędzy, identyfikacji, śledzenia, zamrażania i konfiskaty środków popełnienia przestępstw lub przychodów z przestępstw (Dz. U. L 182 z 05.07.2001 r.);
- 8) Europejską Strategię Bezpieczeństwa (tzw. Strategię Solany) przyjętą przez Radę UE 12 grudnia 2003 r.;
- 9) Deklarację o Zwalczaniu Terroryzmu z 25 marca 2004 r. i Europejski Plan Działania odnośnie Zwalczania Terroryzmu;

- 10) Program Haski w zakresie budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE z 5 listopada 2005 r. (Dz. U. C 53/1 z 03.03.2005 r.)¹.

Powyższe dokumenty, wraz z Deklaracją Rady Europejskiej o Zwalczaniu Terroryzmu, stanowią podstawowe uregulowania i wskazania koalicyjne w kwestiach dotyczących:

- 1) zachowywania międzypaństwowej solidarności w zwalczaniu terroryzmu;
- 2) realizacji zobowiązań, wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych oraz z Rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych nr 1373 z 2001 r.; dotyczących wspólnego zwalczania terroryzmu międzynarodowego;
- 3) kształtowania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa w sprawie zwalczania terroryzmu;
- 4) tworzenia ram koncepcyjnych dla Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronności, pożądanej do wnoszenia we wspólne dzieło zwalczania terroryzmu;
- 5) wzmacniania środków bezpieczeństwa na granicach oraz zwiększenia skuteczności wykrywania fałszywych dokumentów;
- 6) kształtowania strategicznych celów odnoszących się do zwalczania terroryzmu;
- 7) pogłębienia międzynarodowego konsensusu i wzmacniania współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu;
- 8) redukowania dostępu organizacji terrorystycznych do źródeł finansowania i innych zasobów ekonomicznych;
- 9) stosowania profilaktyki antyterrorystycznej w zakresie wykrywania, ścigania i prawnego piętnowania sprawców potencjalnych zagrożeń;
- 10) kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego transportu i zapewniania efektywnych kontroli granicznych;
- 11) zwiększania zdolności do ograniczania skutków ataków terrorystycznych;
- 12) redukowania wsparcia terrorystycznego;
- 13) utrzymywania właściwych stosunków zewnętrznych z priorytetowymi krajami trzecimi, w których zwalczanie terroryzmu powinno być wzmocnione;
- 14) wymiany informacji wywiadowczych;
- 15) środków ochrony transportu i ludności;
- 16) współpracy międzynarodowej;
- 17) współpracy z USA i innymi partnerami;
- 18) kompleksowego koordynowania wysiłków unijnych ukierunkowanych na wszechstronne zwalczanie terroryzmu².

¹ R. Polko, *GROM w działaniach przeciwterrorystycznych*, Biblioteka „Bezpieczeństwa Narodowego”, BBN, Warszawa 2006, s 67,68.

² R. Polko, *GROM...*, s 68,69.

Dnia 8 września 2006 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ (wszystkie 192 państwa członkowskie) przyjęło Globalną Strategię Zwalczania Terroryzmu. Główny nacisk położony został na środki prewencyjne. *„Podstawą strategii jest jednoznaczne, bezwarunkowe i silne potępienie terroryzmu we wszelkich jego formach - stosowanego przez kogokolwiek, gdziekolwiek i z jakichkolwiek powodów. Strategia ustanawia konkretne środki, które mają być podejmowane w celu eliminowania przyczyn rozprzestrzeniania się terroryzmu oraz dla wzmacniania indywidualnej i wspólnej zdolności państw i Narodów Zjednoczonych w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu, chroniąc jednocześnie prawa człowieka i strzegąc rządów prawa. Strategia spaja szereg nowych propozycji i wzmocnień aktualnych działań podejmowanych przez państwa członkowskie, system NZ oraz inne międzynarodowe i regionalne instytucje we wspólną platformę współpracy strategicznej”*³. Na prawny dorobek ONZ w zakresie wielostronnych umów międzynarodowych składa się 13 Konwencji antyterrorystycznych. Konwencje te przyjmowane konsekwentnie od roku 1963, stanowią najważniejsze źródło prawa międzynarodowego w zakresie zwalczania terroryzmu⁴.

Największe znaczenie wśród inicjatyw NATO w dziedzinie walki z terroryzmem mają Plan Działań Partnerstwa Przeciw Terroryzmowi (*Partnership Action Plan against Terrorism (PAP-T)*) oraz Militarna Koncepcja Obrony przed Terroryzmem (*The Military Concept For Defence Against Terrorism*). Obie inicjatywy pochodzą ze szczytu praskiego 21-22 listopada 2002 r. Dokumenty zawierają opracowaną na potrzeby NATO definicję terroryzmu⁵.

Polskie regulacje prawne

Praktycznie od samego początku tworzenia koalicji antyterrorystycznej Polska aktywnie włączyła się do działalności mającej wzmocnić likwidację zagrożenia terroryzmem. Duże zaangażowanie przejawiają się nie tylko przedstawiciele władz państwowych, ale również organizacje humanitarne czy też środowiska naukowe⁶.

Regulacje prawne dotyczące rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w polskim systemie prawnym rozproszone są w wielu aktach:

- 1) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu - Dz. U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676, z późn. zm;
- 2) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego - Dz. U. z 2006 r., Nr 104, poz. 709;
- 3) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym - Dz. U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708, z późn. zm;
- 4) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji - Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277, z późn. zm;

³www.unic.un.org.pl/terroryzm/gl_zalozenia.php (15.08.2011).

⁴ Czy Polsce jest potrzebna Narodowa Strategia Obrony przed Terroryzmem, BBN, Warszawa 2009, s 14.

⁵ Tamże, s 14.

⁶ A. Ciupiński, M. Zając, *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*, AON, Warszawa 2003, s 175.

- 5) Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – Dz. U. z 2005 r., Nr 234, poz. 1997, z późn. zm;
- 6) Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych – Dz. U. z 2001 r., Nr 123, poz. 1353, z późn. zm;
- 7) Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu – Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, z późn. zm;
- 8) Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej – Dz. U. z 2009 r., Nr 12, poz. 68 i Nr 18, poz. 97;
- 9) Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej - Dz. U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416, z późn. zm. w zakresie rozdziału IV;
- 10) Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach – Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694, z późn. zm. w zakresie rozdziału 13;
- 11) Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst ujednolicony) – Dz. U. z 2010 r., Nr 46, poz. 276;
- 12) Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym – Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 oraz z 2009 r. Nr 11, poz. 59;
- 13) Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437, z późn. zm;
- 14) Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny – Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, z późn. zm;
- 15) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego – Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555, z późn. zm;
- 16) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy – Dz. U. z 1997 r., Nr 90, poz. 557, z późn. zm;
- 17) Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuratorze – Dz. U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39, z późn. zm;
- 18) Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych – Dz. U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1585, z późn. zm;
- 19) Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia – Dz. U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221, z późn. zm;
- 20) Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych – Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 909, z późn. zm;
- 21) Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji – Dz. U. z 2004 r., Nr 52, poz. 525, z późn. zm;
- 22) Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego – Dz. U. z 2002 r., Nr 117, poz. 1007, z późn. zm;
- 23) Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym – Dz. U. z 2001 r., Nr 67, poz. 679, z późn. zm.

- 24) Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich – Dz. U. z 2008 r. nr 171, poz. 1055;
- 25) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu postępowania i sposobu współdziałania organów w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu grożącemu statkom, obiektom portowym i portom oraz związanej z nimi infrastrukturze, powstałego na skutek użycia statku lub obiektu pływającego jako środka ataku terrorystycznego – Dz. U. z 2010 r. Nr 163 poz. 1096.

WYZNACZANIE INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ¹

Rozpoznawanie i wyznaczanie składników, systemów lub części infrastruktury mającej podstawowe znaczenie dla funkcjonowania państwa oraz jego obywateli z uwagi na swój charakter jest procesem ciągłym. Wynika to zarówno z naturalnego rozwoju społeczeństwa i gospodarki, jak i z wciąż pojawiających się nowych zagrożeń mogących zakłócić lub zniszczyć część infrastruktury niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania organów administracji i życia obywateli.

Podstawowym instrumentem ułatwiającym rozpoznanie i wyznaczenie określonych systemów do kategorii infrastruktury krytycznej jest rozmiar strat wynikających z ich zakłócenia lub zniszczenia. Przyjmuje się wymagania dotyczące kryteriów (**tabela 1**):

- Ofiary w ludziach – ewentualna liczba ofiar śmiertelnych lub rannych;
- Skutki ekonomiczne – straty ekonomiczne lub pogorszenie towarów lub usług, w tym potencjalnych skutków ekologicznych;
- Konsekwencje społeczne – wpływ na zaufanie opinii publicznej, cierpienia fizyczne i zakłócenia codziennego życia, w tym utraty podstawowych usług.

Dla poszczególnych kryteriów istotne jest zdefiniowanie progów akceptacji opartych na rozmiarze start wynikłych z awarii danej infrastruktury, przy czym wyznaczenie danego systemu do kategorii infrastruktury krytycznej nie musi być wymaganiem łącznego spełnienia wszystkich wyżej wymienionych przesłanek.

Tabela 1. Kryteria i progi wyznaczania infrastruktury krytycznej

PRÓG AKCEPTACJI	KRYTERIA		
	OFIARY W LUDZIACH	SKUTKI EKONOMICZNE	KONSEKWENCJE SPOŁECZNE
Straty duże	Zagrożenie utraty życia lub zdrowia dla więcej niż 50 osób	Zagrożenie utraty więcej niż 0,0001 % PKB	Zagrożenia awarii więcej niż 50 % aglomeracji
Straty średnie	Zagrożenie utraty życia lub zdrowia dla mniej niż 50 osób	Zagrożenie utraty mniej niż 0,0001 % PKB	Zagrożenia awarii mniej niż 50 % aglomeracji
Straty małe	Zagrożenie utraty życia lub zdrowia dla mniej niż 20 osób	Zagrożenie straty w granicach 0,000001 % PKB	Zagrożenia awarii mniej niż 20 % aglomeracji
Straty znikome	Zagrożenie utraty zdrowia	Nieznaczne straty finansowe nie przekraczające 0,0000001 % PKB	Potencjalne zagrożenia naruszenia struktury aglomeracji.

Jeżeli dany system i związane z nim zdarzenie spowodowane niezamierzonym lub celowym działaniem człowieka, czy też sił natury mogłoby być przyczyną dużych lub średnich strat w ludziach, negatywnych skutków ekonomicznych lub społecznych, to system ten może stanowić część infrastruktury krytycznej.

¹ Opracowano na podstawie A. Machnaczej, *Metody rozpoznawania, wyznaczania i projektowania infrastruktury krytycznej na potrzeby ochrony ludności oraz zapewnienia funkcjonowania organów administracji*, Wiedza Obronna nr 2/237/, TWO, Warszawa 2011, s. 108 – 111.

W zależności od potrzeb i charakteru danego systemu² można przyjąć różne kryteria i progi akceptacji pozwalające zakwalifikować dany system do infrastruktury krytycznej. Jeżeli istnieje określone zagrożenie dla wybranego systemu które mogłoby spowodować duże straty w odniesieniu do wszystkich kryteriów, lub małe straty w ludziach oraz duże straty ekonomiczne i społeczne, wówczas system ten można zaliczyć do infrastruktury krytycznej.

Po rozpoznaniu i wyznaczeniu systemów należących do poszczególnych sektorów infrastruktury krytycznej niezbędne jest zdefiniowanie wymagań w zakresie ich ochrony obejmujących podstawowe atrybuty bezpieczeństwa, takie jak: dostępność, integralność i poufność³.

Właściwe rozpoznanie elementów wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach poszczególnych sektorów, a także sformułowanie wymagań bezpieczeństwa, co do ich ochrony pozwala na zaprojektowanie środków zabezpieczeń, które powinny być adekwatne do zidentyfikowanych zagrożeń i ryzyk. Wymagania bezpieczeństwa dla elementów infrastruktury przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wymagania bezpieczeństwa dla elementów infrastruktury krytycznej

SYSTEMY INFRA- STRUKTURY KRY- TYCZNEJ ¹	WYBRANE WYMAGANIA BEZPIECZEŃSTWA		
	DOSTĘPNOŚĆ	INTEGRALNOŚĆ	POUFNOŚĆ
Systemy zaopatrzenia w energię i paliwa	Zapewnienie niezawodnej infrastruktury i urządzeń do wytwarzania i przesyłania energii elektrycznej. Zagwarantowanie skutecznej produkcji, rafinacji, przetwarzania, magazynowania i przesyłania rurociągami ropy naftowej oraz gazociągami gazu. Bezpieczne udostępnianie terminali skroplonego gazu ziemnego (LPG).	Wdrożenie mechanizmów detekcji i korekty błędów. Wprowadzenie środków kontroli realizowanych funkcji pod względem zgodności ze specyfikacją. Zapewnienie stałych i okresowych punktów kontrolnych w całym procesie produkcji, przechowywania i dystrybucji.	Wprowadzenie kontrolowanego i rozliczanego dostępu do każdego elementu systemu. Stałe monitorowanie stref o wysokim stopniu zagrożenia. Zapewnienie wykrywania niepożądanych zdarzeń i osób w strefach bezpieczeństwa.
Systemy łączności	Dostarczanie niezawodnych organizacyjno-technicznych usług telekomunikacyjnych.	Wprowadzenie mechanizmów ochraniających przed manipulacją osób nieuprawnionych.	Zapewnienie ochrony kanałów łączności przed zniekształcaniem i podsłuchem.
Sieci teleinformatyczne	Zagwarantowanie niezawodnych kanałów transmisyjnych przeznaczonych do świadczenia usług.	Wprowadzenie środków badania i sterowania jakością usług (<i>Quality of Service</i>)	Wprowadzenie narodowych rozwiązań zabezpieczających m.in. w zakresie kryptografii.
Systemy finansowe	Zagwarantowanie bezpiecznych systemów bankowych, finansowo-ubezpieczeniowych, finansowych podmiotów gospodarczych i ludno-	Zapewnienie pełnego sterowania obrotem środków finansowych. Wdrożenie środków weryfi-	Wprowadzenie kontroli mechanizmów finansowych. Wdrożenie niezależnych instrumentów rozliczania

² Mowa tu o systemach wymienionych w art. 3 pkt 2) u. o z. k. (zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych)

³ Dostępność rozumiana jest jako pewność, że funkcja określonego systemu wchodzącego w skład infrastruktury jest dostępna wtedy, kiedy jest potrzebna. Integralność to zapewnienie dokładności i kompletności realizowanych funkcji określonego systemu wchodzącego w skład infrastruktury, zgodnie z oczekiwaniami użytkownika. Poufność jest to pewność, że funkcje określonego systemu wchodzącego w skład infrastruktury są dostępne wyłącznie dla uprawnionych osób, podmiotów i procesów.

	ści. Zapewnienie niezawodnych mechanizmów regulujących funkcjonowanie budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.	kacji dokonywanych transakcji pod względem ich zgodności z prawem i specyfikacją systemu.	zdarzeń i analizy przepływu środków finansowych.
Systemy zaopatrzenia w żywność	Zapewnienie niezawodnego łańcucha żywnościowego obejmującego produkcję, przetwórstwo, dystrybucję, magazynowanie i postępowanie z żywnością oraz jej składnikami.	Wprowadzenie środków bezpieczeństwa w zakresie stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów i warunków napromieniowania.	Wprowadzenie kontroli jakości produktów i ich dostawców na zgodność z kryteriami programu HACCP.
Systemy zaopatrzenia w wodę	Zapewnienie niezawodnej infrastruktury systemu wodociągowego, w tym systemu produkcji i dystrybucji wody. Zaopatrzenie miast w wodę w wymaganej ilości i o określonej jakości w czasie wyznaczonym potrzebami odbiorców. Zapewnienie monitorowania i sterowania operacyjnego systemem zaopatrzenia w wodę.	Uzyskanie gwarancji spełnienia przez wodę wymagań hydraulicznych, wymagań jakości fizycznej, chemicznej oraz bakteriologicznej. Zagwarantowanie pełnego bezpiecznego cyklu hydraulicznego, w tym: ujmowania i transportu wody surowej, uzdatnienia wody, dostarczania i dystrybucji wody uzdatnionej, użytkowania komunalnego i przemysłowego wody, odbioru i oczyszczania ścieków, odprowadzania ścieków oczyszczonych.	Ograniczenie dostępu nieuprawnionych stron do zbiorowego systemu zaopatrzenia w wodę. Zapewnienie mechanizmów dla utrzymania bezpieczeństwa bakteriologicznego i toksykologicznego, w tym jakości wody i jej dostawy (ciśnienie, ilość). Ochrona topologii i wyposażenia sieci, w tym struktury poboru wody.
Systemy ochrony zdrowia	Dostarczenie sprawnych środków pozwalających zapewnić opiekę zdrowotną ludności.	Zagwarantowanie pełnych usług na rzecz ochrony zdrowia.	Kontrola dostępu do usług medycznych oraz ocena stosowanych technologii i źródeł finansowania.
Systemy transportowe	Zagwarantowanie sprawności przetwarzania strumienia ładunków i pasażerów w ramach usług przewozowych.	Zapewnienie pełnego układu komunikacyjnego wypełnionego zespołem inwestycji transportowych, obejmującego majątek trwały i obrotowy oraz czynnik ludzki.	Wdrożenia mechanizmów kontroli jakościowych i ilościowych potrzeb przewozowych.
Systemy ratownicze	Zagwarantowanie środków i metod ratowania życia ludzkiego i niesienia pomocy w warunkach zagrożenia, a także służących ratowaniu lub zabezpieczaniu sprzętu, pomieszczeń itd. Zapewnienie systemu łączności, w tym programu szkoleniowego.	Wprowadzenie zintegrowanego systemu ratownictwa w celu współdziałania wszystkich zaangażowanych podmiotów. Utrzymywanie danych o krajowych ekspertach i grupach ratowniczych, w tym zespołów ds. rozpoznania i koordynacji.	Wprowadzenie rozwiązań uniemożliwiających zakłócenie procesów niesienia pomocy i zabezpieczenia miejsca zdarzenia.
Systemy zapewniające ciągłość działania administracji publicznej	Zapewnienie środków umożliwiających realizowanie zadań publicznych.	Wdrożenie mechanizmów pozwalających na świadczenie podstawowych usług.	Implementacja mechanizmów kontroli dostępu i rozliczania działań.
Systemy produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych	Zagwarantowanie bezpiecznych mechanizmów przechowywania i przetwarzania substancji chemicznych i jądrowych.	Wprowadzenie środków badania i sterowania jakością wytwarzanych chemikaliów.	Wprowadzenie środków rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów.

¹ Art. 3 u. o z. k.

Dla poszczególnych systemów wchodzących w skład infrastruktury krytycznej należy sformułować, odpowiednio do wyników analizy ryzyka, środki zabezpieczeń w obszarze organizacyjnym, technicznym i kontrolno-weryfikacyjnym w odniesieniu do każdego z atrybutów bezpieczeństwa (dostępności, integralności i poufności). Rozpoznanie zagrożeń i ocena ryzyka zakłócenia lub zniszczenia systemów istotnych dla życia obywatela i działania organów administracji stanowi podstawę wdrożenia wybranych środków ochrony elementów infrastruktury krytycznej (tabela 3).

Tabela 3. Środki ochrony elementów infrastruktury krytycznej

WYMAGANIE BEZPIECZEŃSTWA	WYBRANE ŚRODKI OCHRONY		
	ORGANIZACYJNE	TECHNICZNE	KONTROLNO- WERYFIKACYJNE
DOSTĘPNOŚĆ	Plany ciągłości działania, w tym plany współdziałania i organizacji dostaw w sytuacjach kryzysowych oraz procedury sygnalizowania zagrożeń i zarządzania kryzysowego. Wdrożenie polityki bezpieczeństwa, w tym procedur kontroli dostępu. Podnoszenie świadomości w obszarze zagrożeń i środków bezpieczeństwa. Doskonalenie wiedzy i praktycznych umiejętności m. in. w zakresie obsługi planów alarmowych. Współpraca ze służbami bezpieczeństwa i ratownictwa medycznego, w tym SZ RP w zakresie zapobiegania i obsługi zdarzeń związanych z sytuacjami kryzysowymi. Stosowanie rozwiązań zgodnych z powszechnie akceptowalnymi standardami w danej dziedzinie.	Implementacja systemów sygnalizacji włamania i napadu. Wdrożenie systemów telewizji dozorowej. Instalacja systemów ochrony peryferyjnej i wewnętrznej. Wdrożenie systemu monitoringów i interwencji fizycznej. Zastosowanie systemów monitoringu stref zastrzeżonych zewnętrznych. Wdrożenie systemu monitoringów stref skażeń środowiska. Stosowanie systemów sygnalizacji pożaru i oddymiania. Implementacja systemów ewakuacyjnych i nagłośnieniowych. Wdrażanie rozwiązań redundantnych i zapasowych.	Prowadzenie regularnych testów podatności na uszkodzenia. Badanie faktycznej wytrzymałości obiektów, konstrukcji urządzeń. Okresowa kontrola adekwatności przyjętych zobowiązań w stosunku do nowych zagrożeń. Bieżąca identyfikacja zagrożeń i analiza ryzyka z nim związanego. Okresowa ocena poziomu wdrożonych zabezpieczeń. Przegląd zasad zarządzania w sytuacji kryzysowej i procedur awaryjnych. Sprawdzenie jakości dokumentacji systemu i wiedzy oraz umiejętności użytkowników. Przegląd zabezpieczeń w celu weryfikacji istnienia i adekwatności planu awaryjnego zapewniającego kontynuację działania systemu w przypadku zakłóceń.
INTEGRALNOŚĆ	Wykorzystywanie znormalizowanych urządzeń zabezpieczenia mechanicznego ujętych w kategorii wytrzymałości mechanicznej (szyby, drzwi, ściany, stropy, kraty) pod względem czasu otwarcia lub wyłamania. Stosowanie sprawdzonych rozwiązań konstrukcyjnych poszczególnych elementów urządzenia, obiektu i systemu.	Dyslokacja elementów systemu. Instalacja urządzeń wykrywających i zapobiegawczych. Uruchomienie centrów zarządzania kryzysowego. Wprowadzenie rezerwy kanałów dystrybucji. Dywersyfikacja rozwiązań zapewniających dostawy.	Przegląd możliwości sprzętowych w zakresie wykrywania błędów związanych z nieprawidłowym działaniem systemu. Wykrywanie rozwiązań w zakresie badania jakości i weryfikacji poprawności realizowanych procedur. Okresowa walidacja realizowanych funkcji pod względem zgodności z przyjętą specyfikacją.
POUFNOŚĆ	Utrzymywanie całodobowego dozoru lokalnego. Wprowadzenie stref szczególnie chronionych (zastrzeżonych). Wdrożenie procedur przeszukiwania osób, bagaży, pojazdów i przesyłek.	Wdrożenie mechanicznych i elektronicznych systemów kontroli dostępu. Instalacja systemów ochrony perymetrycznej obwodowej.	Przegląd i okresowa weryfikacja adekwatności i efektywności wdrożonych zabezpieczeń. Ocena mechanizmów kontroli pod względem zapewnienia ochrony przed stratami lub poważnymi błędami.

Stosowanie środków ochrony, adekwatnych do postawionych wymagań i przeprowadzonej analizy ryzyka, powinno być poprzedzone takim projektowaniem i budową systemów infrastruktury krytycznej, ażeby już sama ich konstrukcja uwzględniała niezbędne elementy zabezpieczenia stosownie do przyjętych ryzyk dla poszczególnych sektorów tej infrastruktury.

Biorąc pod uwagę różnorodność systemów stanowiących krytyczną infrastrukturę, ich konstrukcja w obszarze zabezpieczeń powinna uwzględniać nie tylko rozwiązania techniczne, co również ich geograficzną lokalizację i rozproszenie poszczególnych jej komponentów. Takie podejście może skompensować zagrożenia związane z działaniem sił natury, czy nawet człowieka poprzez wprowadzenie utrudnień dotyczących zniszczenia lub unieruchomienia części infrastruktury.

W grupie charakterystycznych rozwiązań pozwalających na zapewnienie ciągłości działania systemów infrastruktury krytycznej na skutek różnego typu awarii powinny znaleźć się mechanizmy tolerowania uszkodzeń, spowodowanych np. błędami konstrukcyjnymi i wadliwością stosowanych podzespołów. Pod uwagę powinny być brane również wszelkie inne metody, takie jak: systemy zapasowe i rozwiązania alternatywne, np. zespoły prądotwórcze w wypadku uszkodzenia systemów zasilania energetycznego, zapewniające świadczenie niezbędnych usług związanych z ochroną zdrowia i życia. wyznacznikiem dla procesu projektowania systemów, które mają być częścią infrastruktury krytycznej są wymagania bezpieczeństwa w odniesieniu do kryteriów oraz odpowiadających im progów akceptacji (tabela 4).

Tabela 4. Wymagania dla architektury systemów infrastruktury krytycznej

WYMAGANIE BEZPIECZEŃSTWA	KRYTERIUM	PRÓG AKCEPTACJI (STRATY)	WYBRANE WYMAGANIA ARCHITEKTURY SYSTEMU
DOSTĘPNOŚĆ	Ofiary w ludziach	DUŻE	Konstrukcja o wysokiej wytrzymałości z rozproszoną dyslokacją krytycznych funkcji. Przestrzennie uniemożliwiające gromadzenie w jednym miejscu dużej liczby osób. Konstrukcja z co najmniej dwoma niezależnymi urządzeniami wewnętrznej komunikacji pionowej.
		ŚREDNIE	Wbudowanie sprzęgła w strefach zagrożonych wybuchem. Konstrukcja ułatwiająca projektowanie zewnętrznych i wewnętrznych stref bezpieczeństwa. Konstrukcja o wysokiej wytrzymałości.
		MAŁE	Struktura bez elementów redundancji umożliwiająca realizowanie funkcji systemu.
	Skutki ekonomiczne	DUŻE	Zdublowanie krytycznych funkcji działających niezależnie. Konstrukcja obiektu umożliwiająca instalację elementów systemów wczesnego ostrzegania (alarm, ppoż. itd.) połączonych kilkoma niezależnymi drogami.
		ŚREDNIE	Implementacja elementów nadmiarowych niezależnie rozmieszczonych. Struktura pozwalająca na uruchomienie rozwiązań doraźnych.
		MAŁE	Wbudowane mechanizmy świadczenia podstawowych usług.

	Konsekwencje społeczne	DUŻE	Instalacje tolerujące uszkodzenia i wdrażające obejścia miejsca awarii.
		ŚREDNIE	Instalacje pozwalające na wdrożenie obejść miejsca awarii.
		MAŁE	Konstrukcje pozwalające na sprawne wdrożenie środków tymczasowych do czasu usunięcia awarii.
INTEGRALNOŚĆ	Ofiary w ludziach	DUŻE	Wkomponowane zróżnicowane instrumenty weryfikacji poprawności realizowanych funkcji i braku ingerencji czynników zewnętrznych.
		ŚREDNIE	Wbudowane mechanizmy wykrywania i korekcji błędów.
		MAŁE	Podstawowe instrumenty sprawdzania poprawności realizowanych funkcji.
	Skutki ekonomiczne	DUŻE	Segmentacja pozwalająca izolować miejsce awarii od pozostałych części systemu.
		ŚREDNIE	Konstrukcja ograniczająca rozszerzanie się awarii.
		MAŁE	Podstawowe mechanizmy redukcji zakłóceń realizowanych funkcji.
	Konsekwencje społeczne	DUŻE	Konstrukcja ograniczająca rozprzestrzenianie się awarii.
		ŚREDNIE	Mechanizmy utrudniające nieuprawnioną manipulację.
		MAŁE	Struktura limitująca przystępność obiektów, urządzeń itp.
POUFNOŚĆ	Ofiary w ludziach	DUŻE	Wbudowane narodowe rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa. Kompozycja obiektu, urządzenia itd. Kamuflująca faktyczne funkcje urządzenia.
		ŚREDNIE	Konstrukcja pozwalająca stosować kilka niezależnych systemów wczesnego ostrzegania, w tym kontroli dostępu.
		MAŁE	Struktura uwzględniająca podstawowe mechanizmy ewakuacji.
	Skutki ekonomiczne	DUŻE	Wbudowane możliwości instalacji ukrytych systemów wczesnego ostrzegania.
		ŚREDNIE	Struktura pozwalająca ukryć faktyczną lokalizację i pojemność obiektu.
		MAŁE	Konstrukcja uwzględniająca podstawowe wymagania w zakresie kontroli i rozliczania.
	Konsekwencje społeczne	DUŻE	Segmentacja świadczonych usług pod względem ich ważności.
		ŚREDNIE	Kompozycja uniemożliwiająca niewłaściwe użycie obiektu, urządzenia itp.
		MAŁE	Wbudowane standardowe instalacje.

SPOSÓB OPRACOWANIA OCENY ZAGROŻEŃ NA OBSZARZE POWIATU¹

Ocena zagrożeń na obszarze powiatu składa się z części analityczno-kalkulacyjnej, opisowej, graficznej, podsumowania i wniosków. W części analityczno-kalkulacyjnej dokonuje się jakościowo-ilościowego określenia stopnia zagrożenia, według przedstawionej poniżej metodyki, z zastosowaniem arkusza kalkulacyjnego oraz wskaźnika zagrożenia. Dopełnieniem tej części oceny są części: opisowa oraz graficzna. Ocenę kończą podsumowanie i wnioski.

Podstawą oceny zagrożeń na obszarze powiatu są ustalenia dokonane dla poszczególnych gmin znajdujących się na terenie danego powiatu oraz gmin graniczących z danym powiatem, zlokalizowanych na terenie innych powiatów, w tym z województw sąsiednich oraz odpowiadających im jednostek terytorialnych w krajach sąsiednich.

I. CZĘŚĆ ANALITYCZNO-KALKULACYJNA

1. Stopnie zagrożeń

Ustala się następujące stopnie zagrożeń:

Z_I – bardzo małe zagrożenie,

Z_{II} – małe zagrożenie,

Z_{III} – średnie zagrożenie,

Z_{IV} – duże zagrożenie,

Z_V – bardzo duże zagrożenie.

2. Określenie stopnia zagrożenia gminy

1) wypełnienie arkusza kalkulacyjnego do oceny stopnia zagrożenia gminy

Kierując się wskazówkami zawartymi w poniższym arkuszu kalkulacyjnym, dla każdego z 16 kryteriów (czynników) zagrożenia należy ustalić odpowiedni stopień zagrożenia, a następnie w odpowiednie okienko w kolumnach 3-7 wpisać liczbę 1. W przypadku kryterium 16 w komentarzu do arkusza należy podać, jakie elementy zdecydowały o wyborze danego stopnia zagrożenia.

¹ Opracowano na podstawie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Lp.	Kryterium (czynnik) zagrożenia	Stopień zagrożenia ¹⁾				
		Z _I	Z _{II}	Z _{III}	Z _{IV}	Z _V
1.	1. Liczba mieszkańców gminy ²⁾	3 poniżej 10 tys.	4 10-20 tys.	5 20 - 50 tys.	6 50-100 tys.	7 powyżej 100 tys.
2.	2. Rodzaj zabudowy	tylko luźna	zdecydowana większość zabudowy luźnej (90 %)	znacząca ilość zabudowy zwartej (30 %)	porównywalna ilość zabudowy luźnej i zwartej	przewaga zabudowy zwartej
3.	3. Palność konstrukcji budynków	pojedyncze przypadki konstrukcji palnych, pozostała zabudowa niepalna	zdecydowana większość konstrukcji niepalnych (90 %)	znaczący udział konstrukcji palnych (30 %)	konstrukcje palne i niepalne w porównywalnych proporcjach	przewaga konstrukcji palnych
4.	4. Wysokość budynków	wylącznie budynki niskie	przewaga budynków niskich, pojedyncze przypadki budynków średniowysokich	znaczna liczba budynków średniowysokich, brak budynków wysokich lub wysokościodowych	duża liczba budynków średniowysokich, pojedyncze przypadki budynków wysokich, brak budynków wysokościodowych	duża liczba budynków wysokich i/ lub występowanie budynków wysokościodowych
5.	5. Kategoria zagrożenia ludzi	głównie obiekty ZL IV i niewielka liczba obiektów ZL III o małej kubaturze ³⁾	głównie obiekty ZL IV, ale znaczna liczba obiektów ZL III ³⁾	znaczna liczba obiektów ZL III oraz pojedyncze przypadki obiektów ZL I, ZL II i ZL V ³⁾ pojedyncze obiekty wielkopowierzchniowe, w których mogą przebywać duże grupy ludzi	duża liczba obiektów ZL III oraz znaczna liczba obiektów ZL I, ZL II oraz ZL V ³⁾ znaczna liczba obiektów wielkopowierzchniowych, w których mogą przebywać duże grupy ludzi	duża liczba obiektów ZL I, ZL II, ZL III i ZL V ³⁾ bardzo duża liczba obiektów wielkopowierzchniowych, w których mogą przebywać duże grupy ludzi
6.	6. Zakłady przemysłowe, w tym magazynowe oraz porty rzeczne i morskie	brak zakładów przemysłowych, jedynie zakłady rzemieślnicze bez procesów technologicznych	pojedyncze zakłady przemysłowe, brak zakładów stwarzających ryzyko wystąpienia	znaczna liczba zakładów przemysłowych, brak zakładów stwarzających ryzyko wystąpienia	duża liczba zakładów przemysłowych, w tym występowanie zakładów stwarzających	niebezpiecznych podlegających zgłoszeniu lub towarów niebezpiecznych TWR

	nych stwarzających zagrożenie pożarowe lub inne miejscowe, brak portów rzecznych i morskich	poważnej awarii przemysłowej, małe porty rzeczne lub morskie, brak przeładunku towarów niebezpiecznych	poważnej awarii przemysłowej z oddziaływaniem poza teren zakładu, pojedyncze obiekty wielokubaturowe, porty rzeczne i morskie średniej wielkości, prowadzenie przeładunku towarów niebezpiecznych, brak przeładunku towarów niebezpiecznych podlegających zgłoszeniu lub towarów niebezpiecznych TWR	ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej z oddziaływaniem poza teren zakładu, ale niestwarzających poważnego zagrożenia dla dużych skupisk ludzkich i/lub środowiska, znaczna liczba obiektów wielokubaturowych, duże porty rzeczne lub morskie, przeładunek towarów niebezpiecznych podlegających	☐	☐	☐
7. Rurociągi do transportu ropy naftowej i produktów naftowych oraz gazociągi	rurociągi i gazociągi o charakterze lokalnym (krótkie odcinki, małe średnice, niskie ciśnienia), np.: pomiedzy zakładami zlokalizowanymi w sąsiedztwie	rurociągi o średnicy do 400 mm, i/lub gazociągi niskiego ciśnienia, bez skrzyżowań z dużymi przeszkodami naturalnymi lub sztucznymi (np.: ciekł wodne, tereny bagniste, drogi i tory kolejowe o dużym natężeniu ruchu itp.)	rurociągi o średnicy do 400 mm i / lub gazociągi niskiego ciśnienia krzyżujące się z dużymi przeszkodami naturalnymi lub sztucznymi, albo rurociągi o średnicy do 600 mm i/ lub gazociągi średniego ciśnienia, bez skrzyżowań z dużymi przeszkodami naturalnymi lub sztucznymi	rurociągi o średnicy do 600 mm i / lub gazociągi średniego ciśnienia krzyżujące się z dużymi przeszkodami naturalnymi lub sztucznymi, albo rurociągi o średnicy powyżej 600 mm i/lub gazociągi podwyższonego średniego ciśnienia, bez skrzyżowań z dużymi przeszkodami naturalnymi lub sztucznymi	☐	☐	☐
8.	Drogi	drogi krajowe o średnim natężeniu ruchu	drogi krajowe o dużym natężeniu ruchu	drogi międzynarodowe i autostrady, bez węzłów komunikacyjnych	☐	☐	☐

9.	Linie kolejowe	linie o bardzo małym natężeniu ruchu lub całkowity brak szlaków ☐	linie o małym natężeniu ruchu ☐	linie o średnim natężeniu ruchu ☐	linie o dużym natężeniu ruchu, bocznicie i węzły kolejowe ☐	linie o bardzo dużym natężeniu ruchu, duże bocznicie i węzły kolejowe ☐
10.	Transport drogowy towarów niebezpiecznych	brak transportu towarów niebezpiecznych innych niż paliwa płynne i gazowe dostarczane do stacji paliw oraz odbiorców indywidualnych ☐	niskie natężenie ruchu w transporcie towarów niebezpiecznych, brak transportu towarów niebezpiecznych, których przewóz drogowy podlega obowiązkowi zgłoszenia ☐	średnie natężenie ruchu w transporcie towarów niebezpiecznych, brak transportu towarów niebezpiecznych, których przewóz drogowy podlega obowiązkowi zgłoszenia ☐	duże natężenie ruchu w transporcie towarów niebezpiecznych, jednostkowe przypadki transportu towarów niebezpiecznych, których przewóz drogowy podlega obowiązkowi zgłoszenia ☐	duże natężenie ruchu w transporcie towarów niebezpiecznych, częste przypadki transportu towarów niebezpiecznych, których przewóz drogowy podlega obowiązkowi zgłoszenia ☐
11.	Transport kolejowy towarów niebezpiecznych	brak lub bardzo rzadkie (incydentalne) przypadki transportu, brak przewozu koleją towarów niebezpiecznych TWR ⁴⁾ ☐	jednostkowe (małe) natężenie ruchu przypadki transportu, brak przewozu koleją towarów niebezpiecznych TWR ⁴⁾ ☐	średnie natężenie ruchu w transporcie, incydentalne przypadki przewozu koleją towarów niebezpiecznych TWR ⁴⁾ ☐	duże natężenie ruchu w transporcie, jednostkowe przypadki przewozu koleją towarów niebezpiecznych TWR ⁴⁾ ☐	duże natężenie ruchu w transporcie, częste przypadki przewozu koleją towarów niebezpiecznych TWR ⁴⁾ ☐
12.	Cieki wodne i budowle hydrotechniczne (zagrożenie powodziowe)	brak cieków i/lub budowli stwarzających realne zagrożenie powodziowe; brak realnej groźby podtopień i zalań miejscowości lub obiektów krytycznych ☐	niewielkie cieki wodne i/lub budowle hydrotechniczne; niewielka groźba wystąpienia lokalnych podtopień i zalań pojedynczych zabudowań lub pojedynczych niewielkich miejscowości; brak realnej groźby ☐	cieki wodne i/lub budowle hydrotechniczne małej lub średniej wielkości; realna groźba wystąpienia lokalnych podtopień i zalań pojedynczych, niewielkich miejscowości oraz pojedynczych obiektów krytycznych; niewielka ☐	cieki wodne i/lub budowle hydrotechniczne średniej lub dużej wielkości, infrastruktura przeciwpowodziowa w dobrym stanie (wały, poldery zalewowe, zbiorniki retencyjne); realna groźba zalania ☐	cieki wodne i/lub budowle hydrotechniczne średniej lub dużej wielkości, niezadawalający stan infrastruktury przeciwpowodziowej; realna groźba zalania dużej liczby miejscowości lub dużych osiedli ☐
13.	Cieki i zbiorniki wodne (zagrożenie utonięciami)	bardzo małe zbiorniki lub cieki, brak ruchu turystycznego lub żeglugowego ☐	małe zbiorniki lub cieki, niewielki ruch turystyczny lub żeglugowy ☐	zbiorniki lub cieki średniej wielkości, umiarkowany ruch turystyczny lub żeglugowy ☐	duże cieki lub zbiorniki, umiarkowany ruch turystyczny lub żeglugowy ☐	duże cieki lub zbiorniki, duży ruch turystyczny lub żeglugowy ☐

14.	Zagrożenie pożarami lasów	tylko kompleksy III kategorii zagrożenia pożarowego o powierzchni do 300 ha	kompleksy III kategorii zagrożenia pożarowego o powierzchni od 300 do 1000 ha i/lub kompleksy II kategorii zagrożenia pożarowego o powierzchni do 300 ha	kompleksy III kategorii zagrożenia pożarowego o powierzchni ponad 1000 ha i/lub kompleksy II kategorii zagrożenia pożarowego o powierzchni od 300 do 1000 ha i/lub kompleksy I kategorii zagrożenia pożarowego o powierzchni do 300 ha	kompleksy II kategorii zagrożenia pożarowego o powierzchni ponad 1000 ha i/lub kompleksy I kategorii zagrożenia pożarowego o powierzchni ponad 1000 ha	kompleksy I kategorii zagrożenia pożarowego o powierzchni ponad 1000 ha
15.	Lotniska lub tereny operacyjne lotnisk (promień 9,3 km) oraz lądowiska dla śmigłowców	brak lotnisk, brak lądowisk dla śmigłowców	lotniska kategorii 1-3, pojedyncze lądowiska dla śmigłowców, brak lądowisk w rejonie zabudowy zwartej	lotniska kategorii 4-6, niewielka liczba lądowisk dla śmigłowców, pojedyncze przyładki lądowisk w rejonie zabudowy zwartej	lotniska kategorii 7-8, znana liczba lądowisk dla śmigłowców, niewielka liczba lądowisk będących w rejonie zabudowy zwartej	lotniska kategorii 9-10, duża liczba lądowisk dla śmigłowców, znaczna liczba lądowisk będących w rejonie zabudowy zwartej
16.	Pozostałe zagrożenia					

¹⁾ klasyfikacji do stopnia zagrożenia dokonuje się w oparciu o wskazane w arkuszu kryteria klasyfikacji oraz z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych, w tym liczby i wielkości zdarzeń odpowiadających poszczególnym czynnikom zagrożenia.

²⁾ w przypadku gmin o dużej liczbie osób przebywających na jej terenie, np.: w związku z zatrudnieniem, w ramach przedmiotowego kryterium, jeśli jest to istotne z punktu widzenia kwalifikacji do określonego stopnia zagrożenia, można uwzględnić wspomniane wyżej osoby; ocena zagrożenia obszaru poszczególnych gmin może być sporządzana w przypadku gmin miejsko-wiejskich, z podziałem na miasto i pozostały teren, a w przypadku dużych miast, z podziałem na dzielnice.

³⁾ ZL I, II, III, IV i V - oznaczają kategorię zagrożenia ludzi zgodnie z § 209 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z 2003 r. Nr 33, poz. 270, z 2004 r. Nr 109, poz. 1156, z 2008 r. Nr 201, poz. 1238, z 2009 r. Nr 56, poz. 461 oraz z 2010 r. Nr 239, poz. 1597).

⁴⁾ TWR - towary niebezpieczne wysokiego ryzyka zgodnie z działem 1.10 RID/Zal.2 SMCS.

2) obliczenie wartości wskaźnika zagrożenia gminy

W celu ustalenia stopnia zagrożenia gminy (wypadkowego) oblicza się wartość wskaźnika zagrożenia, zgodnie z poniższą zależnością:

$$H_G = \sum_{i=1}^V \frac{n_i}{L_{Bi}}$$

gdzie:

H_G - wskaźnik zagrożenia gminy,

n_i - liczba kryteriów (czynników) zagrożenia, które zostały zakwalifikowane do i-tego stopnia zagrożenia,

L_{Bi} - liczba bazowa (waga) dla i-tego stopnia zagrożenia.

3) wartości liczby bazowej (wagi) L_{Bi}

Dla poszczególnych stopni zagrożenia ustala się następujące wartości liczby bazowej (wagi):

Stopień zagrożenia	Wartość liczby bazowej L_{Bi}
Z_I	$L_{BI} = 5$
Z_{II}	$L_{BII} = 4$
Z_{III}	$L_{BIII} = 3$
Z_{IV}	$L_{BIV} = 2$
Z_V	$L_{BV} = 1$

4) ustalenie stopnia zagrożenia gminy (wypadkowego)

Stopień zagrożenia gminy (wypadkowy) ustala się w zależności od wartości wskaźnika zagrożenia gminy, zgodnie z zasadami przedstawionymi w poniższej tabeli:

Stopień zagrożenia gminy (wypadkowy)	Przedziały wartości wskaźnika zagrożenia gminy H_G
Z_{IG}	[3,2 - 3,6)
Z_{IIG}	[3,6 - 4,66)
Z_{IIIG}	[4,66 - 6,66)
Z_{IVG}	[6,66 - 12)
Z_{VIG}	[12 - 16]

3. Określenie stopnia zagrożenia powiatu

Stopień zagrożenia powiatu określa się jako wypadkową ze stopni zagrożenia gmin z obszaru danego powiatu, według następującej zależności.

1) sporządzenie zbiorczego arkusza kalkulacyjnego dla powiatu

Opierając się na arkuszach kalkulacyjnych z poszczególnych gmin, sporządza się zbiorczy arkusz kalkulacyjny dla powiatu przez wpisanie w odpowiednie okienka liczby stanowiącej sumę (krotność) występowania danego kryterium (czynnika) zagrożenia, w danym stopniu zagrożenia, w gminach zlokalizowanych na terenie powiatu.

Lp.	Kryterium (czynnik) zagrożenia	Liczba gmin, w których dane kryterium zostało przyporządkowane do danego stopnia zagrożenia				
		Z _I	Z _{II}	Z _{III}	Z _{IV}	Z _V
1	2	3	4	5	6	7
1	Liczba mieszkańców gminy	☐	☐	☐	☐	☐
2	Rodzaj zabudowy	☐	☐	☐	☐	☐
3	Palność konstrukcji budynków	☐	☐	☐	☐	☐
4	Wysokość budynków	☐	☐	☐	☐	☐
5	Kategoria zagrożenia ludzi	☐	☐	☐	☐	☐
6	Zakłady przemysłowe, w tym magazynowe oraz porty rzeczne i morskie	☐	☐	☐	☐	☐
7	Rurociągi do transportu ropy naftowej i produktów naftowych oraz gazociągi	☐	☐	☐	☐	☐
8	Drogi	☐	☐	☐	☐	☐
9	Linie kolejowe	☐	☐	☐	☐	☐
10	Transport drogowy materiałów niebezpiecznych	☐	☐	☐	☐	☐
11	Transport kolejowy materiałów niebezpiecznych	☐	☐	☐	☐	☐
12	Cieki wodne i budowle hydrotechniczne (zagrożenie powodziowe)	☐	☐	☐	☐	☐
13	Cieki i zbiorniki wodne (zagrożenie utonięciami)	☐	☐	☐	☐	☐
14	Zagrożenie pożarami lasów	☐	☐	☐	☐	☐
15	Lotniska lub tereny operacyjne lotnisk (promień 9,3 km) oraz lądowiska dla śmigłowców	☐	☐	☐	☐	☐
16	Pozostałe zagrożenia	☐	☐	☐	☐	☐

2) obliczenie wartości wskaźnika zagrożenia powiatu

Wartość wskaźnika zagrożenia powiatu oblicza się według poniższej zależności:

$$H_P = \sum_{i=1}^V N_i / L_{Bi} \cdot L_G$$

gdzie:

H_P – wskaźnik zagrożenia powiatu,

N_i – liczba kryteriów (czynników) zagrożenia, które zostały zakwalifikowane do i-tego stopnia zagrożenia we wszystkich gminach w powiecie,

L_{Bi} – liczba bazowa (waga) dla i-tego stopnia zagrożenia,

L_G – liczba gmin w powiecie.

3) ustalenie stopnia zagrożenia powiatu

Stopień zagrożenia powiatu ustala się w zależności od wartości wskaźnika zagrożenia powiatu, zgodnie z zasadami przedstawionymi w poniższej tabeli:

Stopień zagrożenia powiatu	Przedziały wartości wskaźnika zagrożenia powiatu H_{GP}
Z_{IP}	[3,2 - 3,6)
Z_{IIP}	[3,6 - 4,66)
Z_{IIIP}	[4,66 - 6,66)
Z_{IVP}	[6,66 - 12)
Z_{VP}	[12 - 16]

II. CZĘŚĆ OPISOWA

W części opisowej przedstawia się charakterystykę poszczególnych rodzajów zagrożenia, poddanych ocenie w części analityczno-kalkulacyjnej, w szczególności:

- związanego z rodzajem zabudowy (konstrukcja, wysokość, kategoria zagrożenia ludzi),
- związanego z funkcjonowaniem zakładów przemysłowych, w tym zakładów mogących powodować powstanie poważnej awarii przemysłowej,
- związanego z infrastrukturą komunikacyjną i transportową (szlaki kolejowe, drogi, lotniska, szlaki wodne, transport drogowy i kolejowy materiałów niebezpiecznych, transport rurociągami i gazociągami),
- związanego z występowaniem na danym obszarze cieków i zbiorników wod-

- nych lub budowli hydrotechnicznych (zagrożenie powodziowe oraz utonięcia),
- e) związanego z występowaniem na danym terenie obszarów leśnych,
 - f) związanego z innymi zagrożeniami specyficznymi dla danego obszaru (np.: tereny podatne na osunięcia, tereny górnicze, obszary górskie lub nadmorskie, miejsca zgromadzeń ludzkich itp.).

III. CZĘŚĆ GRAFICZNA

Część graficzna składa się z następujących dokumentów:

- a) mapy administracyjnej powiatu z zaznaczonymi stopniami zagrożenia poszczególnych gmin znajdujących się na obszarze powiatu oraz gmin graniczących z danym powiatem, zlokalizowanych na terenie innych powiatów lub na terytorium krajów sąsiadujących; zaznaczenie stopnia zagrożenia polega na zacięniowaniu obszaru gminy oraz wpisaniu odpowiedniego symbolu, zgodnie z zasadami przedstawionymi na rysunku nr 1,

Z_{IG}	Z_{IIG}	Z_{IIIG}	Z_{IVG}	Z_{VG}
(NIEBIESKI)	(SZARY)	(ŻÓŁTY)	(RÓŻOWY)	(CZERWONY)

Rys. 1. Sposób zaznaczania stopnia zagrożenia gminy na mapie

- b) mapy fizycznej w skali zapewniającej czytelne przedstawienie niezbędnych informacji z zaznaczonymi obiektami i terenami ważnymi z punktu widzenia systemu ratowniczego,
- c) mapy, schematów, szkiców sytuacyjnych itp. szczegółowo przygotowywanych według potrzeb dla poszczególnych rodzajów zagrożenia lub charakterystycznych obiektów.

IV. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Podsumowanie i wnioski z oceny zagrożeń obszaru powiatu powinny odnosić się w szczególności do:

- a) porównania stopnia zagrożenia poszczególnych gmin,
- b) wskazania rodzajów zagrożeń o najwyższym poziomie,
- c) wskazania obiektów i terenów charakterystycznych z punktu widzenia systemu ratowniczego, np.: wymagających użycia dużej ilości sił i zastosowania specjalistycznego sprzętu oraz technik ratowniczych.

B. SPOSÓB OPRACOWANIA OCENY ZAGROŻEŃ NA OBSZARZE WOJEWÓDZTWA

Podstawą oceny zagrożeń na obszarze województwa są ustalenia dokonane dla poszczególnych powiatów znajdujących się na terenie danego województwa oraz powiatów graniczących z danym województwem, zlokalizowanych na terenie innych województw lub odpowiadających im jednostek terytorialnych w krajach sąsiednich.

Do oceny zagrożeń powiatów znajdujących się na terenie województwa oraz powiatów graniczących z danym województwem, zlokalizowanych na terenie innych województw lub krajów sąsiednich – stanowiących załącznik do przedmiotowej oceny, dołącza się następujące informacje:

- a) tabelaryczne zestawienie stopni zagrożenia poszczególnych powiatów znajdujących się na terenie województwa oraz powiatów graniczących z danym województwem, zlokalizowanych na terenie innych województw lub odpowiadających im jednostek terytorialnych w krajach sąsiednich,
- b) część opisową,
- c) część graficzną
- d) podsumowanie i wnioski.

I. ZESTAWIENIE STOPNI ZAGROŻENIA POSZCZEGÓLNYCH POWIATÓW

Zestawienie stopni zagrożenia poszczególnych powiatów sporządza się w formie tabelarycznej, według następującego wzoru:

Województwo...			
Lp.	Powiaty zlokalizowane na obszarze województwa	Stopień zagrożenia	Uwagi
1.	...		
	...		
	...		
	Powiaty graniczące		
	...		
	...		
	...		

II. CZĘŚĆ OPISOWA

W części opisowej przedstawia się charakterystykę poszczególnych rodzajów zagrożenia, ze szczególnym uwzględnieniem tych, do zwalczania których może zaistnieć konieczność użycia odwodu operacyjnego na obszarze województwa.

III. CZĘŚĆ GRAFICZNA

Część graficzna składa się z następujących dokumentów:

- a) mapy administracyjnej województwa z zaznaczonymi stopniami zagrożenia poszczególnych powiatów znajdujących się na obszarze województwa oraz powiatów (lub odpowiadających powiatom jednostek administracyjnych znajdujących się na terytorium państw sąsiednich) graniczących z danym powiatem, zlokalizowanych na terenie innych województw; zaznaczenie stopnia zagrożenia polega na zacieniowaniu obszaru powiatu oraz wpisaniu odpowiedniego symbolu, zgodnie z zasadami przedstawionymi na rysunku nr 2,

Z_{IG} (NIEBIESKI)	Z_{IIG} (SZARY)	Z_{IIIG} (ŻÓŁTY)	Z_{IVG} (RÓŻOWY)	Z_{VG} (CZERWONY)

Rys. 2. Sposób zaznaczania stopnia zagrożenia powiatu na mapie województwa

- b) mapy fizycznej w skali zapewniającej czytelne przedstawienie niezbędnych informacji z zaznaczonymi obiektami i terenami ważnymi z punktu widzenia systemu ratowniczego na obszarze województwa,
- c) mapy, schematy, szkice sytuacyjne itp. szczegółowe przygotowywane według potrzeb dla poszczególnych rodzajów zagrożenia lub charakterystycznych obiektów.

IV. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Podsumowanie i wnioski z oceny zagrożeń na obszarze województwa powinny odnosić się w szczególności do:

- a) porównania stopnia zagrożenia poszczególnych powiatów,
- b) wskazania rodzajów zagrożeń o najwyższym poziomie,
- c) wskazania obiektów i terenów charakterystycznych z punktu widzenia systemu ratowniczego na obszarze województwa, np.: wymagających użycia odwodów operacyjnych na obszarze województwa.