

Waldemar Walczak

Katedra Zarządzania SWSPiZ w Łodzi

Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej

1. Wprowadzenie

Przyjęcie Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej wymusiło transpozycję przepisów prawnych oraz unijnych standardów w różnych dziedzinach funkcjonowania naszej gospodarki jak również w zakresie dotyczącym działalności organów administracji państwowej. Przesłanką, która legła u podstaw uregulowania problematyki zarządzania kryzysowego w nowym akcie prawnym było określenie jednolitego sposobu postępowania organów państwowych w sytuacjach szczególnego zagrożenia zdrowia i życia mieszkańców Polski. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym weszła w życie 22 sierpnia 2007 r., a przyjęte w niej rozwiązania mają pomóc w skoordynowaniu działań mających na celu przeciwdziałanie skutkom zdarzeń kryzysowych o znacznych rozmiarach. Ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zakres działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 2. „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”.

Można zatem powiedzieć, że **zarządzanie kryzysowe** obejmuje swoim zakresem właściwe zintegrowanie celowo zaplanowanych przedsięwzięć organizacyjnych, logistycznych i finansowych, których celem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawnego reagowania oraz likwidacji skutków zaistniałej sytuacji.

Dająca się aktualnie zaobserwować tendencja wzrostu znaczenia problematyki zarządzania kryzysowego wiąże się z nowymi zagrożeniami takimi jak działania terrorystyczne, jak również z rosnącą współzależnością kluczowych sektorów polskiej gospodarki od zaawansowanych technologii, systemów teleinformatycznych, a także bezpieczeństwa energetycznego kraju. Wymusza to konieczność stopniowej ewolucji narodowego systemu bezpieczeństwa w kierunku tworzenia kompleksowych i zintegrowanych systemów zarządzania kryzysowego i wypracowania odpowiednich regulacji prawnych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że to właśnie regulacje prawne zawarte w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku (Dz.U. z 2007r. Nr 89, poz. 590.) stały się przedmiotem ożywionych dyskusji wywołujących liczne kontrowersje, czego efektem było skierowanie Ustawy do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Kluczowym aspektem dla dalszych rozważań jest wnikliwe omówienie podstawowych uregulowań prawnych w zakresie definiowania określonych pojęć i terminów, które wzbudzały kontrowersje i niejasności interpretacyjne.

Według art.3. definicja **sytuacji kryzysowej** brzmi następująco: „Ilekroć w ustawie jest mowa o sytuacji kryzysowej – należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowa-

dzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Argumenty przemawiające na rzecz zakwestionowania tak sformułowanej definicji mają swoje uzasadnienie w oparciu o kilka fundamentalnych kwestii rozpatrywanych zarówno na gruncie nauk prawnych jak również nauk o zarządzaniu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego definicja sytuacji kryzysowej operuje pojęciem zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych. Odwołuje się do zdarzeń określanych jako poważne zakłócenia w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy kategoria instytucji publicznych obejmuje jedynie podmioty dysponujące kompetencjami władczymi, czy też jednostki organizacyjne wchodzące w skład administracji publicznej, czy są nimi również jednostki funkcjonujące jako podmioty prywatne, ale wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej. Wątpliwości te wydają się niemożliwe do wyjaśnienia w drodze wykładni. Co więcej, według opinii Trybunału Konstytucyjnego definicja nie precyzuje jednak, o jakie zagrożenie chodzi. „Sytuacja kryzysowa” ma prowadzić do zerwania lub znacznego naruszenia „wzajemnych więzów społecznych”. Nie ma jednak jednolitej definicji tego pojęcia. „Zerwaniu” lub „znacznemu naruszeniu więzów społecznych” musi towarzyszyć „poważne zakłócenie funkcjonowania instytucji publicznych”. Ponadto trudno jednoznacznie określić na czym polegają „poważne”, a na czym „mniej poważne” zakłócenia w funkcjonowaniu tych instytucji i jaki charakter powinny mieć, aby dopuszczalne było zastosowanie rygorów ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W świetle przytoczonych argumentów bardzo wyraźnie daje się zauważyć jak niejasność interpretacyjna może mieć wpływ na podejmowanie działań w obszarze zarządzania. Dla przykładu strajk personelu w szpitalu publicznym mógłby być rozpatrywany właśnie poprzez pryzmat „znacznego naruszenia więzów społecznych i poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu” – rodzi się zatem pytanie czy w takiej sytuacji możliwe byłoby dopuszczalne zastosowanie rygorów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu warto dostrzec jak definiowanie pojęć ma fundamentalne znaczenie dla interpretacji, która bezpośrednio rzutuje na praktykę zarządzania kryzysowego. Nieprecyzyjne sformułowanie (zdefiniowanie) sytuacji kryzysowej pozostawia

dość znaczny margines interpretacyjnej swobody, co istotnie utrudnia zarządzanie.

Z przytoczonych rozważań jednoznacznie wyłania się interdyscyplinarny charakter nauk o zarządzaniu i konieczność kompleksowego ujęcia omawianej problematyki.

Jak słusznie stwierdza Ł. Sułkowski przedmiot nauk o zarządzaniu jest interdyscyplinarny, a nauka zarządzania powinna być tworzona przez kompetentnych specjalistów, którzy kierują się zasadami: racjonalizmu, krytycyzmu, jawności postępowania badawczego, komunikacji i weryfikacji wyników badań [Sułkowski 2005, ss. 54–55].

M. Bielski wyraźnie podkreśla, że istnieje wspólne pole zainteresowań nauk o zarządzaniu organizacjami i nauk prawnych. Jest potrzeba z jednej strony znajomości i zrozumienia zasad prawnych przez organizatorów i menedżerów, a z drugiej – dostrzegania konsekwencji rozwiązań prawnych i orzeczeń sądów dla zarządzania organizacjami [Bielski 2004, s. 9].

Należy zauważyć, że w świetle powyższych stwierdzeń Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (definicja sytuacji kryzysowej) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Trybunału za naruszające zasadę prawidłowej legislacji należy uznać uchwalenie ustawy, w której pojęcia umożliwiają dowolną interpretację. Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego.

Warto także podkreślić z prawnego punktu widzenia, że eliminacja z ustawy definicji pojęcia "sytuacja kryzysowa" w praktyce uniemożliwiłaby funkcjonowanie całej ustawy. Dlatego też Trybunał postanowił odroczyć termin utraty mocy obowiązującej art. 3 pkt 1 ustawy, definiującego "sytuację kryzysową" (art. 3 pkt 1 ustawy traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.)

Kolejnym pojęciem, które wymaga omówienia jest **infrastruktura krytyczna**. Według art. 3, punkt 2) ilekroć w ustawie jest mowa o: infrastrukturze krytycznej – należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa

państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także 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.

Podane sformułowania mają bardzo szeroki kontekst znaczeniowy co może wzbudzać pewne wątpliwości dotyczące precyzyjnego określenia poszczególnych komponentów. Należy jednakże uznać, że tak zdefiniowana infrastruktura krytyczna ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania państwa jak również wpływa na poziom bezpieczeństwa obywateli.

Warto również dostrzec, że ta omawiana infrastruktura jest narażona na różnego rodzaju zagrożenia wynikające zarówno ze zdarzeń będących konsekwencją oddziaływania sił natury jak również będących następstwem negatywnych i szkodliwych działań ludzi (zamierzonych lub niezamierzonych). W następstwie takich działań infrastruktura może zostać częściowo zniszczona, uszkodzona, co sprawia, że jej działanie będzie zakłócone. Takie zjawisko powoduje negatywne implikacje zarówno dla obywateli, których życie i mienie może być zagrożone, jak również tego typu kryzysowe wydarzenia negatywnie wpływają na funkcjonowanie całego kraju. Dlatego też ochrona infrastruktury krytycznej jest jednym z priorytetowych zadań administracji państwowej. Istota zadań związanych z infrastrukturą krytyczną sprowadza się nie tylko do zapewnienia właściwej ochrony przed zagrożeniami, ale również do tego, aby ewentualne uszkodzenia i zakłócenia w jej funkcjonowaniu były możliwie krótkotrwałe, łatwe do usunięcia i nie wywoływały dodatkowych strat dla obywateli i gospodarki.

Przez ochronę **infrastruktury krytycznej** należy więc rozumieć zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Jeśli chodzi o definicję pojęcia „infrastruktura krytyczna”, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 3 pkt 2 powyższej ustawy jest zgodny z art. 2 konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. W uzasadnieniu stwierdzono, że definicja infrastruktury krytycznej jest oparta na pojęciach nie do końca precyzyjnych, ale zawiera terminy dość powszechnie stosowane, które nie wymagają bardziej szczegółowego wyjaśnienia. Możliwość uzupełniającego wyjaśnienia tego pojęcia wynika z treści normatywnej całego aktu.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego¹ jest niezwykle istotny z punktu widzenia działań podejmowanych przez administrację państwową bowiem utrzymuje w mocy ustawę, a jednocześnie wskazuje na potrzebę doprecyzowania ważnych kwestii dla praktyki zarządzania kryzysowego. Jednym z najpoważniejszych wyzwań stojących przez administracją państwową jest sprawne funkcjonowanie zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego.

3. Zintegrowany system zarządzania kryzysowego w Polsce

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz określa ich zadania i obowiązki. System zarządzania kryzysowego w Polsce jest wieloszczeblowy i składa się z następujących komponentów:

¹ ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07 POZ. 553 Omówienie: Artykuł 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. 1 maja 2010 r. Jest bowiem niezgodny z art. 2 konstytucji stanowiącym, że Polska jest państwem prawa oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 konstytucji, który mówi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, kiedy jest to konieczne. Zgodnie bowiem z zaskarżoną ustawą sytuacja kryzysowa to taka, która stanowi następstwo zagrożenia. Zdaniem Trybunału definicja nie precyzuje jednak, o jakie zagrożenie chodzi. (opublikowane w Dzienniku Ustaw z dnia 30 kwietnia 2009 r.).

- a) organów zarządzania kryzysowego,
- b) organów opiniodawczo-doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego,
- c) centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących 24-godzinną gotowość do podjęcia działań.

Tabela 1. System zarządzania kryzysowego w Polsce

SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO			
Szczebel administracyjny	Organy zarządzania kryzysowego	Organy opiniodawczo doradcze	Centra Zarządzania Kryzysowego
Krajowy	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
Resortowy	Minister kierujący działem administracji rządowej, Kierownik organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)
Wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
Powiatowy	Starosta powiatu	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
Gminny	Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Mogą być tworzone (nie ma obowiązku utworzenia) gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego

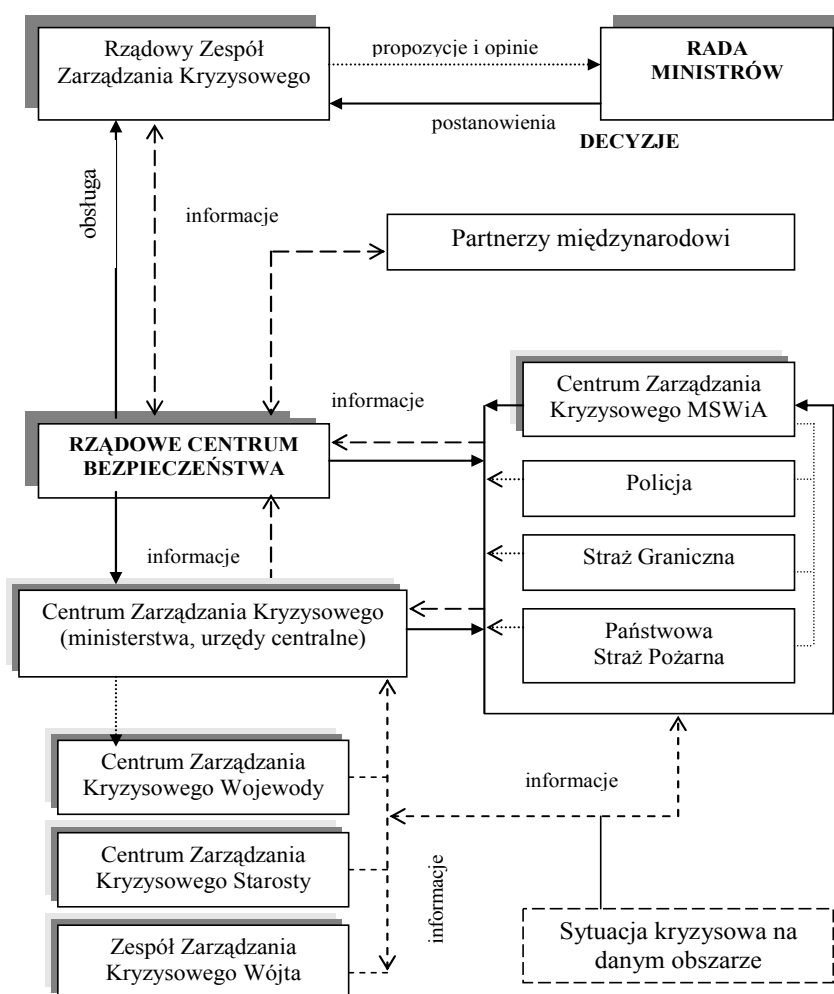
Źródło: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa [http://rcb.gov.pl 22.06.2009 r.]

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa² zapewnia Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów oraz Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego niezbędne wsparcie w procesie podejmowania decyzji dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa, poprzez dostarczanie merytorycz-

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z dnia 18 lipca 2008 r.)

nych opracowań i analiz. Misją i głównym zadaniem RCB jest dokonywanie pełnej analizy zagrożeń, w oparciu o dane uzyskiwane ze wszystkich możliwych „ośrodków kryzysowych” funkcjonujących w ramach administracji publicznej oraz w oparciu o dane uzyskiwane od partnerów międzynarodowych. Dzięki temu RCB uzyskuje możliwość opracowania optymalnych rozwiązań pojawiających się sytuacji kryzysowych, a także odgrywa kluczową rolę jako koordynator przepływu informacji o zagrożeniach.

Rysunek 1. Obieg informacji pomiędzy organami i strukturami zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów RCB.

RCB jest istotnym elementem kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego dzięki zdobywaniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu zintegrowanej wiązki aktualnych i cennych informacji, które są niezbędne do efektywnego wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, a także na potrzeby zapewnienia gotowości obronnej państwa. Ważną rolę RCB spełnia również w zakresie zadań „planowania cywilnego” poprzez systematyczne gromadzenie informacji o siłach i środkach niezbędnych do przeciwdziałania i usuwania skutków zagrożeń, co bezpośrednio rzutuje na proces przygotowania organów administracji publicznej do działań w sytuacjach kryzysowych. RCB jest ponadto odpowiedzialne za tworzenie krajowego planu reagowania kryzysowego oraz za koordynację działań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym opracowanie i aktualizowanie Krajowego Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Można powiedzieć, że kluczowym aspektem dla systemowego zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym jest wypracowanie kompleksowych i zintegrowanych narzędzi zarządzania kryzysowego, które umożliwiają równoczesne wykorzystanie komponentów militarnych i cywilnych, na każdym poziomie reagowania, tj.: międzynarodowym, krajowym i regionalnym, w odniesieniu do maksymalnie szerokiego wachlarza zagrożeń. Elementami w zarządzaniu kryzysowym są z jednej strony służby ratownicze, takie jak straż pożarna, pogotowie ratunkowe, policja, z drugiej zaś strony władze państwowe na wszystkich szczeblach, czyli osoby stojące na czele centralnych organów administracji rządowej (premier, ministrowie), wojewódzkiej administracji rządowej (wojewoda), administracji samorządowej (starosta, prezydent miasta, burmistrz, wójt).

Warto dodać, że zaprojektowany zintegrowany system zarządzania kryzysowego w Polsce charakteryzuje się kompleksowym powiązaniem poszczególnych elementów w funkcjonalną całość. Ważne znaczenie przypisuje się integracji poziomej- horyzontalnej, której odzwierciedleniem jest skupienie w jednym ośrodku decyzyjnym wszystkich kompetencji i uprawnień dotyczących wykorzystania niezbędnych sił i środków dla opanowania sytuacji kryzysowej. Ten rodzaj zintegrowania uprawnień decyzyjnych na szczeblu centralnym jest dostrzegalny poprzez przyznanie i skupienie wszystkich kompetencji dla Ministra Spraw We-

wewnętrznych i Administracji. Takie rozwiązanie daje przejrzysty obraz odpowiedzialności oraz ułatwia koordynację zaplanowanych do realizacji zadań. Na szczeblu wojewódzkim funkcje ośrodka decyzyjnego pełni wojewoda, któremu podlega administracja niespolona i zespolona, służby, inspekcje, straże.

Wydaje się, iż równie ważnym czynnikiem jest zapewnienie odpowiedniego przepływu informacji, co jest warunkiem niezbędnym dla sprawnego funkcjonowania całego systemu zarządzania kryzysowego. Można sądzić, że krytycznym czynnikiem jest szybkie i bezpieczne przekazywanie informacji pomiędzy poszczególnymi ośrodkami decyzyjnymi- szczeblami (poziomami) zarządzania. Te ośrodki decyzyjne znajdują się na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego kraju i najważniejszym zadaniem jest stworzenie rozwiązań zapewniających szybki i sprawny przepływ informacji. W rezultacie takich działań poszczególne ośrodki decyzyjne tworzą spójną, połączoną więziami funkcjonalnymi całość.

W praktyce zarządzania okazuje się, że to właśnie utrudnienia dotyczące przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi poziomami zarządzania stanowią jedną z poważniejszych barier dla sprawnego realizowania wyznaczonych celów. Podobnie jest w przypadku zarządzania kryzysowego- np. zapewnienie sprawnego przepływu informacji pomiędzy Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody i Starosty ma kluczowe znaczenia dla opanowania sytuacji kryzysowej w przypadku jej rozprzestrzeniania. Można zatem skonstatować, że krytycznym czynnikiem sukcesu w zintegrowanym systemie zarządzania kryzysowego jest zapewnienie szybkiego i bezpiecznego przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu. Dodać należy, że sprawny przepływ odpowiednich (aktualnych, wiarygodnych, rzetelnych i potwierdzonych) informacji między organami i strukturami odpowiedzialnymi w Polsce za zarządzanie kryzysowe ma służyć przede wszystkim przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym. Przepływ informacji jest ponadto niezwykle istotny w przypadkach, gdy już mamy do czynienia z sytuacjami kryzysowymi, wówczas ułatwia koordynację działań mających zapewnić skuteczne usuwanie ich skutków .

Analizując szczebel wojewódzki zarządzania kryzysowego warto zwrócić uwagę na nową ustawę o wojewodzie i administracji rządowej z dnia 23 stycznia 2009 r.(obowiązuje od 1 kwietnia 2009 r.) zgodnie

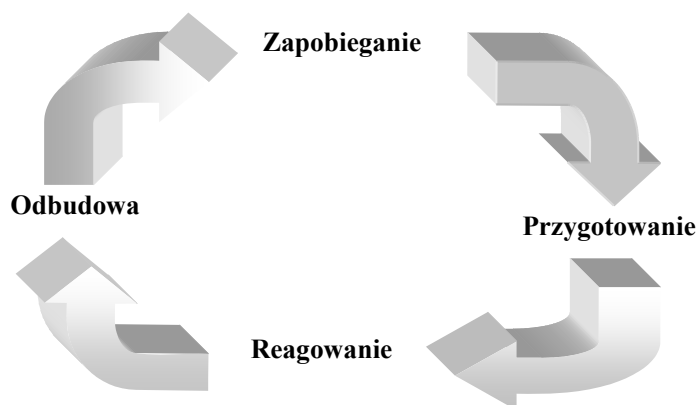
z którą następuje wzmocnienie funkcji kontrolnych wojewody w stosunku do administracji zespolonej i niezespolonej działającej w województwie. Wojewoda jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, czyli służb, inspekcji i straży. Oznacza to, że oprócz kierowania jej działalnością będzie ją kontrolował i odpowiadał za wymierne rezultaty jej funkcjonowania. Ponadto zadania administracji rządowej w województwie będą realizowane przez organy rządowej administracji niezespolonej oraz jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli tak wynika z ustaw lub porozumienia. Dodatkowo organy administracji niezespolonej będą zobowiązane do składania wojewodom sprawozdań ze swej działalności, a w szczególnych sytuacjach wojewodowie będą mogli je kontrolować. Ponadto kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży mają informować wojewodę o wynikach kontroli w ich jednostkach. Wojewoda będzie mógł zatem żądać od organów administracji rządowej informacji i stosownych wyjaśnień o ich działalności.

Wymaga zauważenia, że zadania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych są realizowane zgodnie z **podstawowymi zasadami zarządzania kryzysowego** [Bagiński 2008, s. 9]:

1. Zasada prymatu układu terytorialnego – uznaje za podstawowa konstrukcje tego modelu układ terytorialny państwa i sprowadza do funkcji pomocniczej układ branżowy (szczebel krajowy, resortowy, wojewódzki, powiatowy, gminny).
2. Jednoosobowe kierownictwo – decyzje podejmuje się jednoosobowo i odpowiada za nie (premier, minister, wojewoda, starosta, prezydent, wójt, burmistrz).
3. Zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej- organy władzy przejmują kompetencje i odpowiedzialność w zakresie podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych.
4. Zasada zespolenia – przyznanie organom władz administracyjnych ogólnej kompetencji gwarantujących wywiązanie się z nałożonych na nie odpowiedzialności.
5. Zasada kategoryzacji zagrożeń polega na podziale zagrożeń na grupy wg rodzaju i rozmiaru oraz przyporządkowaniu im określonych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych.
6. Zasada powszechności – zarządzanie kryzysowe organizują organy władzy publicznej we współdziałaniu z istniejącymi specjalistycznymi instytucjami i organizacjami oraz ogółem społeczeństwa.

System zarządzania kryzysowego jest podsystemem w ramach systemu zarządzania państwem. **Zarządzanie kryzysowe** to proces realizowany przez władze publiczne we współdziałaniu z instytucjami i organizacjami oraz społeczeństwem w celu zapanowania nad kryzysem i kształtowania jego przebiegu w taki sposób, aby zapewnić szeroko pojęte bezpieczeństwo. Zakładając, że zarządzanie kryzysowe obejmuje całokształt zagadnień w sferze przeciwdziałania zdarzeniom kryzysowym i to zarówno przed ich wystąpieniem, w trakcie ich trwania, jak i po ich zakończeniu, przyjmuje się, że jego proces powinien obejmować cztery przenikające się i silnie powiązane ze sobą obszary działania, tworzące **4 fazy zarządzania kryzysowego**.

Rysunek 2. Fazy zarządzania kryzysowego



Źródło: Bagiński J. (red.) *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Wydawnictwo FORUM, Poznań 2008, s. 9.

Organy administracji publicznej, na które ustawodawca nakłada obowiązek realizacji określonych zadań w ramach zdefiniowanych obszarów działania muszą stosować procesowe podejście do zarządzania kryzysowego. W rezultacie oznacza to, że fazy zarządzania kryzysowego tworzą koherentny system celowo zaplanowanych, racjonalnie dobranych, ściśle ze sobą powiązanych, skoordynowanych procesów i procedur. Powyższe stwierdzenie można uznać za najważniejszą charakterystykę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

Podstawowe zadania organów administracji państwowej zostały ujęte w tabeli 2.

Tabela 2. Zadania administracji państwowej w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego

Faza	Główne zadania
1	2
Zapobieganie	<p>Podjęcie działań, które eliminują lub w znaczący sposób zmniejszają prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń oraz ograniczają jego skutki. Celem podejmowanych działań jest niedopuszczenie do powstania zagrożenia, a w przypadkach, gdy już takie zjawisko nastąpiło ograniczenie jego skutków. W fazie zapobiegania działania przede wszystkim dotyczą infrastruktury technicznej, modernizacji poszczególnych obiektów, realizacji inwestycji zwiększających bezpieczeństwo (np. budowa zbiorników retencyjnych, systemów monitoringu, zabezpieczeń przeciwpożarowych itp.)</p> <p>Do głównych elementów zaliczane są m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dokonanie analizy i oceny wszystkich możliwych zagrożeń jakie mogą wystąpić na administrowanym terenie – skatalogowanie, ocena i zapewnienie należytej ochrony wszystkich elementów infrastruktury krytycznej – sprawowanie właściwego nadzoru nad stanem technicznym obiektów, budynków, systemów i urządzeń, służących zapewnieniu bezpieczeństwa ludności – planowanie działań zapobiegawczych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom (informowanie, uświadamianie i edukowanie społeczeństwa)
Przygotowanie	<p>Kluczowym zadaniem jest opracowanie planów dotyczących procedur działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych, tzn. udzielenie odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób i jakimi środkami należy reagować w razie wystąpienia zagrożenia, i kto jest odpowiedzialny za podejmowane decyzje i koordynację procesów zarządzania. Przygotowanie obejmuje również zapewnienie niezbędnych środków i zasobów dla wyposażenia Centrum Zarządzania Kryzysowego w system łączności kryzysowej, system alarmowania, oraz określanie i zabezpieczanie potrzeb materiałowo, techniczno finansowych, niezbędnych do realizacji założonych zadań.</p> <ul style="list-style-type: none"> – opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego – przygotowanie zasad obiegu informacji w ramach całego systemu zarządzania kryzysowego oraz pomiędzy jednostkami organizacyjnymi zaplanowanymi do udziału w pracach zespołu zarządzania kryzysowego – monitorowanie i kontrola wyposażenia oraz organizacji CZK (ważne znaczenie przypisuje się dbaniu o rozwój kompetencji ludzi)

Tabela 2 (cd.)

1	2
Reagowanie	<p>Realizowane zadania koncentrują się na ograniczaniu skutków zagrożeń oraz niesieniu pomocy osobom poszkodowanym. W tej fazie prowadzone są praktyczne działania związane z faktycznym wystąpieniem sytuacji kryzysowej, co sprawia, że ten etap zarządzania kryzysowego jest najbardziej zauważalny i dostrzegany.</p> <p>Trzeba dodać, że to charakter zdarzenia, jego rozmiar i uwarunkowania determinują zakres podejmowanych działań. Reagowanie polega na wnikliwym przeanalizowaniu zaistniałego zdarzenia, opracowaniu wariantów możliwych rozwiązań, podejmowaniu właściwych decyzji i koordynowaniu prac.</p>
Odbudowa	<p>Na tym etapie podejmowane działania po opanowaniu zagrożenia mają na celu przywrócenie normalnego stanu funkcjonowania w zakresie objętym klęską, katastrofą, zagrożeniem, oraz odbudowanie infrastruktury krytycznej, która uległa uszkodzeniu lub zniszczeniu. Jest ważne aby wnikliwie przeanalizować przesłanki jakie legły u podstaw zaistniałej sytuacji, a podejmowane działania powinny obejmować nie tylko usunięcie skutków ale przede wszystkim powinny koncentrować się na wyeliminowaniu przyczyn rzutujących na wystąpienie danej sytuacji kryzysowej. Jest to bardzo ważny element, który koniecznie powinien być brany pod uwagę.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bagiński 2008, Jabłonowski, Smolak 2007, Tyrała 2001].

Podsumowując prowadzone rozważania warto zwrócić uwagę na wzajemne implikacje i zależności pomiędzy poszczególnymi fazami zarządzania kryzysowego. Wymaga zauważenia istotna współzależność, że etap zapobiegania i przygotowania ma znaczący wpływ na skuteczność działań realizowanych w fazie reagowania. Dodać należy, że błędy i zaniedbania popełnione właśnie w tych dwóch pierwszych fazach będą miały dalsze negatywne skutki i konsekwencje, które dotkliwie będą odczuwalne właśnie podczas podejmowania konkretnych działań w praktyce. Co więcej, to właśnie rozległa wiązka aktualnej wiedzy powinna być podstawą i strukturą nośną dla skutecznego zapobiegania i przygotowania na wypadek sytuacji kryzysowych. Należy więc dokładać wszelkich starań aby w wyniku przeprowadzonych analiz dotyczących ewentualnych zagrożeń wygenerować cenną wiedzę, a następnie tą wiedzą się dzielić i zdyskontować ją w praktyce. Wiedza spełnia bardzo ważną rolę

we wszystkich procesach zarządzania i niewątpliwie w ramach zarządzania kryzysowego staje się niezwykle cennym zasobem, którego nie można deprecjonować. Kontynuując tę myśl, trzeba dodać, że umiejętność zarządzania wiedzą przez ludzi odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe nabiera szczególnego wymiaru i strategicznego znaczenia, ponieważ wiedza jest kluczową przesłanką do podejmowania decyzji.

Zakończenie

Podstawowym zadaniem organów administracji państwowej (rządowej i samorządowej) jest wypracowanie adekwatnych rozwiązań systemowych, jednolitych przepisów prawnych oraz stworzenie struktur i wdrożenie instrumentów zarządzania zapewniających sprawne i skuteczne przeciwdziałanie zdarzeniom, które zagrażają zdrowiu i życiu obywateli.

W obliczu wyzwań współczesności związanych z globalizacją gospodarki i związanych z tym implikacji zarządzanie kryzysowe nabiera szczególnego znaczenia, co znajduje swoje odzwierciedlenie w obowiązujących regulacjach prawnych. Warto jednak pamiętać, że same przepisy legislacyjne nie tworzą systemu zarządzania kryzysowego a jedynie służą jego organizacji i mają na celu umożliwienie podejmowania skoordynowanych działań, które będą odznaczały się sprawnością i skutecznością. Zintegrowane systemowe podejście do procesów zarządzania kryzysowego w Polsce należy ocenić jako bardzo trafne i prawidłowe, niemniej jednak zawsze wyzwaniem pozostaje umiejętność wykorzystania w praktyce wypracowanych rozwiązań. Jest to tym ważniejsze, że działania w sytuacjach kryzysowych przebiegają w warunkach ogromnego napięcia i ryzyka, a jednocześnie wymagają natychmiastowej reakcji- podejmowania przemyślanych, trafnych, racjonalnych decyzji i umiejętności przełożenia ich na praktykę. Zadania stawiane przed administracją państwową kładą szczególny nacisk na spójność systemu zarządzania kryzysowego, jednolitość procedur, szybki przepływ informacji, umiejętność koordynowania podejmowanych działań. Aby to osiągnąć niezbędna jest rozległa wiedza z zakresu nauk o zarządzaniu, podnoszenie poziomu kompetencji, przeprowadzanie akcji treningowo- szkoleniowych.

Nowa ustawa o zarządzaniu kryzysowym wprowadza szereg długo oczekiwanych rozwiązań umożliwiających koordynację działań niezależnych merytorycznie organizacji.

Ważnym aspektem jest systemowe podejście do zarządzania kryzysowego, które nakłada na organy administracji państwowej obowiązek stworzenia odpowiednich komórek, ale przede wszystkim budowania i ciągłego udoskonalania wzajemnie zależnych procesów w ramach poszczególnych faz zarządzania kryzysowego. Jest to o tyle istotne, że działania administracji nie mogą mieć jedynie incydentalnego i doraźnego charakteru, lecz muszą być realizowane w sposób permanentny. Do głównych korzyści wynikających z takiego systemowego rozwiązania należy zaliczyć kilka najważniejszych kwestii:

- utworzenie spójnej koncepcji działań związanych z bezpieczeństwem;
- kształtowanie relacji współdziałania pomiędzy ośrodkami decyzyjnymi;
- czytelne określenie zakresu zadań i odpowiedzialności na poszczególnych szczeblach zarządzania kryzysowego;
- zwiększenie efektywności podejmowanych działań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej;
- zapewnienie prawidłowego przepływu informacji i koordynacji podejmowanych działań, co pozytywnie wpływa na skuteczność działań kierowniczych;
- możliwość redukcji występujących zagrożeń (zminimalizowania skutków), możliwość dokładniejszego oszacowania ewentualnego ryzyka.

Wypada mieć również nadzieje, że niebawem zostaną ukończone prace legislacyjne nad poprawieniem zapisów ustawy, wobec których swoje wątpliwości wyraził Trybunał Konstytucyjny. Zapewnienie jednoznacznej interpretacji definicji sytuacji kryzysowej oraz doprecyzowanie szczegółowych komponentów infrastruktury krytycznej podlegającej szczególnej ochronie będzie miało istotny wpływ na działania podejmowane w praktyce zarządzania. Nie powinno również budzić wątpliwości zdanie, iż nadrzędną misją organów administracji państwowej powinno być zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa oraz pogłębianie zaufania do instytucji państwowych.

Bibliografia

- Bagiński J. red. (2008) *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Wydawnictwo FORUM, Poznań.
- Bielski M. (2004) *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.
- Jabłonowski M., Smolak L. red. (2007) *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej, Pułtusk.
- Kurkiewicz A. red. (2008) *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, Wydawnictwo Minicipium, Warszawa.
- Sułkowski Ł. (2005) *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, PWE, Warszawa.
- Tyrała P. (2001) *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko- Bezpieczeństwo-Obronność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Akty Prawne:

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007r. Nr 89, poz. 590).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z dnia 18 lipca 2008 r.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 r., Nr 31, poz. 206).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt K 50/07 (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2009 r.).

Crisis management- role and tasks of organs of authorities**Abstract**

The article presents the problems of crisis management in Poland, which has been analyzing from the point of view the role and tasks of organs of authorities.

The basis point for carried consideration is discussion of current regulatory adjustment regarding the issue of crisis management. In further part, the model of integrated system of management was characterized, taking into consideration individual administrative rungs, and the key role of circulation of information was underlined as important factor stipulating the proficiency of the whole system.

The particular attention was paid on questions concerning the process approach to crisis management which differs 4 basis phases: prevention, preparation, reaction, reconstruction. In final part of the article, benefits that are resulted from system concept of crisis management in Poland were indicated.