



ANNALES SCIENTIA POLITICA

VOLUME 12, NUMBER 2, 2023

ANNALES SCIENTIA POLITICA

Vol. 12, No. 2, 2023

PIĘKOŚ, K.: Organisation of the crisis management system in Poland.
Annales Scientia Politica, Vol. 12, No. 2 (2023), pp. 43 – 48

KAROL PIĘKOŚ

Institute of Political Science
University of Rzeszów
Poland
E-mail: kpiekos@ur.edu.pl

Abstract:

Poland's accession to the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the European Union (EU) influenced the shape of the crisis management system in Poland. In view of the numerous problems highlighted during dangerous events, several initiatives were taken to build a modern crisis management system. The draft law developed by Józef Płoskonka and Professor Miroslaw Stec at the Institute of Public Affairs (ISP) provided the foundation for the current solutions. The Crisis Management Act, which was finally adopted in 2007, draws heavily on the principles found in the draft created at the ISP.

Keywords:

Crisis management, crisis management system, natural disaster, response, risk.

ORGANIZACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

KAROL PIĘKOŚ

Institute of Political Science
University of Rzeszów
Poland
E-mail: kpiekos@ur.edu.pl

Abstract:

Poland's accession to the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the European Union (EU) influenced the shape of the crisis management system in Poland. In view of the numerous problems highlighted during dangerous events, several initiatives were taken to build a modern crisis management system. The draft law developed by Józef Płoskonka and Professor Mirosław Stec at the Institute of Public Affairs (ISP) provided the foundation for the current solutions. The Crisis Management Act, which was finally adopted in 2007, draws heavily on the principles found in the draft created at the ISP.

Keywords:

Crisis management, crisis management system, natural disaster, response, risk.

Wstęp

System zarządzania kryzysowego w Polsce został uregulowany w ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r. (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym). Prace nad przyjęciem przepisów dotyczących zarządzania kryzysowego, podejmowano już na początku XXI w., natomiast przed 2007 r. nie przyjęto właściwych przepisów. Obecnie obo-

wiązująca ustawa nawiązuje do rozwiązań zawartych w projekcie opracowanym w ISP w 2001 r. ale i zamierzeń zamieszczonych w propozycji rządu Marka Belki, który zakładał utworzenie podporządkowanej premierowi centralnej jednostki, obecnie funkcjonującej pod nazwą Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Przyjęcie ustawy nie stanowiło zwieńczenia procesu formowania systemu zarządzania kryzysowego. Konieczne było podjęcie kolejnych działań legislacyjnych oraz organizacyjnych. Istotny problem, który stanowił fundamentalne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa wynikał z niepodejmowania działań w zakresie tworzenia raportu z zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Przeciwdziałanie im jest niemożliwe bez sporządzenia diagnozy dotychczasowych problemów i niebezpieczeństw (Skomra, 2010, s. 12-17).

Ustawodawca w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zdefiniował zarządzanie kryzysowe jako „działalność organów administracji publicznej będącą 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” (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym).

Zarządzanie kryzysowe jest realizowane na podstawie określonych reguł. Podstawowe zasady dotyczą: 1) jednoosobowego kierownictwa; 2) kategoryzacji zagrożeń; 3) odpowiedzialności organów władzy publicznej; 4) zespolenia; 5) powszechności (Ciekanowski-Nowicka-Wyrębek, 2017, s. 10). Zagrożenia, które są przyczyną wystąpienia sytuacji kryzysowych można podzielić na zagrożenia militarne i niemilitarne. Ze względu na kryterium źródła pochodzenia można wyróżnić cztery kategorie zagrożeń: 1) zagrożenia naturalne, które są wynikiem działań sił natury; 2) zagrożenia techniczne posiadające swoje źródło w szybkim tempie rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego państw oraz społeczeństw; 3) terroryzm; 4) inne zagrożenia np. przestępczość zorganizowana (Lidwa, 2015, s. 35). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie głównych założeń i elementów systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

System zarządzania kryzysowego w Polsce

Na obszarze Polski zarządzanie kryzysowe realizuje Rada Ministrów. W niektórych sytuacjach, które wymagają natychmiastowego działania zarządzanie kryzysowe może być pełnione przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych przy niezwłocznym zawiadomieniu premiera o podjętych działaniach (Lidwa, 2015, s. 56). W Polsce zarządzanie kryzysowe jest wieloszczeblowe, na każdym poziomie składa się z organów zarządzania

kryzysowego, organów opiniodawczo-doradczych i centrów zarządzania kryzysowego. Organy opiniodawczo-doradcze inicjują i koordynują działania podejmowane w sprawach zarządzania kryzysowego. W przypadku centrów zarządzania kryzysowego kluczowe jest utrzymywanie stałej gotowości do realizowania działań (RCB, 2021). Funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce zostało usankcjonowane w wielu aktach prawnych. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie normuje wszystkich zagadnień. Taki stan rzeczy może utrudniać działanie organów decyzyjnych, sposób postępowania w przypadku niektórych zagrożeń tj. epidemii, która została uregulowana w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób). Światowa pandemia COVID-19 wywarła wpływ na polski system zarządzania kryzysowego. Sejm RP 2 marca 2020 r. przyjął ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Za sprawą tego aktu prawnego uregulowano liczne kwestie i określono sposób funkcjonowania systemu w obliczu zagrożenia spowodowanego przez wirusa SARS-CoV-2 (Ustawa o szczególnych rozwiązaniach).

Tabela 1 System zarządzania kryzysowego w Polsce

Szczebel administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum 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	Gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego ¹

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://www.gov.pl/web/rcb/zarzadzanie-kryzysowe>.

¹ W przypadku gminnych centrów zarządzania kryzysowego nie ma obowiązku ich tworzenia.

Na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym RCB zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym). Zadania RCB wiążą się m.in. z zapewnieniem obiegu informacji pomiędzy krajowymi oraz zagranicznymi strukturami zarządzania kryzysowego. Zapobieganie sytuacjom kryzysowym oraz szybkie usuwanie ich skutków wymaga niezawodnego systemu przepływu informacji (Wojciechowska-Filipek - Mazurek-Kucharska, 2021, s. 76).

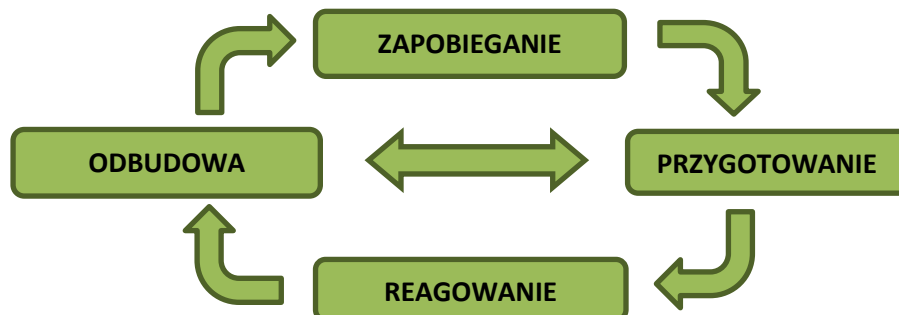
Na każdym szczeblu struktury zarządzania kryzysowego w Polsce do dyspozycji właściwych organów pozostaje Państwowa Straż Pożarna, Policja oraz służby ratowniczo-medyczne (Wojciechowska-Filipek - Mazurek-Kucharska, 2021, s. 77). W niektórych sytuacjach wykorzystywane mogą być również siły

zbrojne, które posiadają zasoby przydatne w fazie reagowania oraz likwidacji skutków sytuacji kryzysowych czego przykładem mogą być wojska inżynieryjne. W ostatnich latach wzrosła rola Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT), które często były angażowane w działania związane z usuwaniem skutków sytuacji kryzysowych. Użycie Sił Zbrojnych RP w tym przypadku następuje na wniosek wojewody, skierowany do Ministra Obrony Narodowej (Zakrzewski, 2015, s. 128 a s. 133).

Fazy zarządzania kryzysowego

W ramach kompleksowego procesu zarządzania kryzysowego wyróżnia się cztery fazy: 1) zapobiegania; 2) przygotowania; 3) reagowania 4) odbudowy. Podejmowane działania ukierunkowane są na eliminację zagrożeń, przygotowanie się na ich wystąpienie, odpowiednią reakcję na zaistnienie niekorzystnych zdarzeń oraz przedsięwzięcia zmierzające do przywrócenia stanu sprzed zagrożenia (Skomra, 2010, s. 35).

Schemat 1 Fazy zarządzania kryzysowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 35.

Sytuacje kryzysowe, do których doszło powinny stanowić impuls do podjęcia działań nastawionych na zapobieganie oraz usprawnianie dotychczasowych rozwiązań. Ustawodawca zobowiązał organy administracji publicznej do tworzenia planów zarządzania kryzysowego w art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Na mocy tego przepisu tworzy się krajowy plan zarządzania kryzysowego oraz odpowiednie dokumenty na poziomie województwa, powiatu oraz gminy. Plany te powinny być systematycznie aktualizowane. Ustawodawca określił, że cykl planowania nie może być dłuższy niż 2 lata (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym). Należy nadmienić, że tworzone są również inne dokumenty o

charakterze planistycznym np. plan działania na wypadek wystąpienia epidemii, który jest opracowywany na poziomie województwa, co reguluje art. 44 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W tym przypadku ustawodawca określił, że plan jest tworzony na okres 3 lat z możliwością aktualizacji (Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób).

Poszczególne fazy zarządzania kryzysowego nie muszą następować po sobie co przedstawiono w Schemacie 1. Jak słusznie zauważa Witold Skomra nie wszystkie działania spoczywają na administracji publicznej. Część ryzyka może być osadzona np. na firmach ubezpieczeniowych, które mogą pokryć

w określonym stopniu koszty związane z odbudową jednocześnie odciążając budżet państwa oraz poszkodowanych obywateli (Skomra, 2010, s. 36).

Przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym w art. 21 precyzują, że obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na organie właściwym, który jako pierwszy uzyskał informację o wystąpieniu zagrożenia. Zgodnie z przepisem przedmiotowej ustawy organ ten powinien niezwłocznie powiadomić instytucje wyższego i niższego szczebla o zaistniałym zdarzeniu załączając informacje o własnej ocenie sytuacji i podjętych działaniach (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym).

Na etapie zapobiegania możliwe jest podjęcie działań, które zniwelują prawdopodobieństwo wystąpienia określonej sytuacji kryzysowej lub ograniczą jej potencjalne skutki. W trakcie fazy zapobiegania realizowane są przedsięwzięcia ukierunkowane m.in. na monitorowanie zagrożeń, podejmowanie działań legislacyjnych, zaplanowanie wydatków, modernizację infrastruktury oraz tworzenie strategicznych planów działania (Otwinowski, 2015, s. 50).

Faza przygotowania wiąże się z podjęciem działań planistycznych, które mają za zadanie wypracowanie odpowiednich procedur reagowania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. Ważne jest stałe aktualizowanie zagrożeń oraz monitorowanie sytuacji i uruchomienie procedur wczesnego ostrzegania. Faza reagowania charakteryzuje się działaniami ukierunkowanymi na sprawne opanowanie kryzysu. Kluczową rolę pełnią odpowiednie rozdysponowanie sił i środków, które skierowane są do podejmowania odpowiednich czynności (Kurkiewicz, 2008, s. 20).

Faza odbudowy niekiedy stanowi największe wyzwanie dla samorządów oraz państwa ze względu na długi czas trwania oraz wysokie nakłady finansowe. Przywrócenie stanu sprzed kryzysu jest trudnym zadaniem, które niekiedy jest niemożliwe do zrealizowania. Działania ukierunkowane na osiągnięcie pierwotnego stanu związane są z: odtworzeniem zdolności reagowania, odbudową infrastruktury krytycznej i przywróceniem zdolności operacyjnych służb. Realizowane w fazie odbudowy przedsięwzięcia wiążą się również z wypłatą odszkodowań, leczeniem ludności, zmianami

legislacyjnymi, aktualizacją planów i podsumowaniem działań, a także wyciąganiem wniosków (Otwinowski, 2015, s. 52).

W trakcie sytuacji kryzysowej organy zarządzania kryzysowego podejmują wspólne działania, które powinny się uzupełniać i zapewniać skuteczne ograniczanie negatywnych konsekwencji. Wojewoda, który jest przedstawicielem administracji rządowej w terenie, ma za zadanie zapewnić współpracę wszystkich organów administracji rządowej oraz samorządowej na terenie województwa. Na etapie odbudowy wojewoda odpowiada za likwidację skutków sytuacji kryzysowej, może w tym celu wnioskować o wsparcie Sił Zbrojnych RP (Skomra, 2010, s. 42).

Do zadań starosty należy wydawanie poleceń zgodnie z jego właściwościami oraz zarządzanie realizowanymi przy udziale powiatowej administracji zespolonej przedsięwzięciami. Starosta zapewnia łączność konieczną do koordynowania działań. Organ wykonawczy w gminie odpowiada za prewencyjną ewakuację ludności oraz pomoc socjalną dla osób poszkodowanych i ewakuowanych. Zarówno Wojewoda jak i Starosta odpowiadają za uruchomienie podległych im sił Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) do działań wykraczających poza obszar prowadzonej akcji ratowniczej. Organ wykonawczy w gminie może skierować gminne jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP) do udzielania wsparcia poza obszarem akcji ratowniczej (Skomra, 2010, s. 42).

Skuteczne realizowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego nie byłoby możliwe bez Systemu Powiadamiania Ratunkowego (SPR). W ramach SPR przyjmowane są zgłoszenia alarmowe z numeru 112, co pozwala na zainicjowanie działań właściwych służb ratowniczych. Operatorzy 17 Centrów Powiadamiania Ratunkowego przyjmują zgłoszenia, które są przekazywane właściwym służbom ratowniczym. Konieczne informacje pozyskiwane są w zautomatyzowany sposób. W przypadku dzwoniących z telefonu komórkowego są to m.in. dane dotyczące lokalizacji (Piwowarski-Rozwadowski, 2016, s. 352).

Integralną częścią organizacji bezpieczeństwa państwa jest również KSRG, który ma na celu ratowanie życia, mienia lub środowiska. Ważnym aspektem działań realizowanych w ramach tego systemu jest również

prognozowanie, rozpoznawanie oraz zwalczanie pożarów. Realizowane w ramach KSRG zadania dotyczą także udzielania wsparcia poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń. W ramach systemu skupione są jednostki ochrony przeciwpożarowej, inspekcje, straże i instytucje wraz z podmiotami, które za sprawą umów cywilnoprawnych zadeklarowały wsparcie przy działaniach ratowniczych oraz inne służby. W ramach KSRG realizowane są zadania z zakresu: 1) gaszenia pożarów; 2) ratownictwa technicznego; 3) likwidacji miejscowych zagrożeń; 4) ratownictwa chemicznego i ekologicznego; 5) ratownictwa medycznego z zakresu udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy (Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej).

Organizacja KSRG osadzona jest na trzech poziomach administracyjnych: 1) krajowym; 2) wojewódzkim; 3) powiatowym. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (PSP) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym do spraw organizacji KSRG oraz ochrony przeciwpożarowej. Nadzór nad funkcjonowaniem KSRG pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych, któremu podlega Komendant Główny PSP. Potencjał KSRG stanowią 504 jednostki ratowniczo-gaśnicze, 5 025 jednostek OSP włączonych do systemu, 3 zakładowe straże pożarne, 2 lotniskowe służby ratowniczo-gaśnicze, 23 jednostki Wojskowych Straży Pożarnych. Według danych z 2023 r. w przypadku ponad 85,01 % interwencji jednostki KSRG dotarły na miejsce zdarzenia w ciągu 15 minut (Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej).

Działania z zakresu wykrywania skażeń realizuje Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania (KSWiA), który stanowi źródło informacji i tworzy integralną część systemu zarządzania kryzysowego. W ramach powierzonych kompetencji KSWiA realizuje następujące zadania: 1) melduje o skażeniach; 2) wykonuje specjalistyczne analizy laboratoryjne; 3) prowadzi bazę danych na temat możliwych źródeł skażeń oraz gromadzi informacje na temat zdarzeń, które spowodowały skażenia; 4) przeprowadza oznakowanie obszarów skażonych i określa rejony zastrzeżone; 5) prognozuje rozprzestrzenianie się skażeń i prowadzi ich monitoring; 6) ostrzega wojska własne oraz sojusznice o skażeniach

wynikających m.in. z użycia broni masowego rażenia (Kleszcz, 2017, s. 101).

Zakończenie

Polski system zarządzania kryzysowego w dużej mierze działa w oparciu o regulacje ustawy o zarządzaniu kryzysowym, natomiast część kwestii dotyczących zarządzania kryzysowego została określona w innych przepisach. Ciągłe udoskonalanie systemu jest konieczne ze względu na postęp techniczny oraz nowe rodzaje zagrożeń. W ostatnich latach RCB wprowadziło system ostrzegania o zagrożeniach za pomocą wiadomości SMS, co pozwoliło na szybkie informowanie ludności o niebezpieczeństwach. Zdarzenia zagrażające bezpieczeństwu narodowemu w XXI w. nie są rzadkością, efektywne im przeciwdziałanie nie jest możliwe bez skutecznego systemu zarządzania kryzysowego. Światowa pandemia COVID-19 ukazała wiele niedoskonałości obowiązujących rozwiązań nie tylko w Polsce, ale i w innych państwach. Walkę z zagrożeniem spowodowanym przez wirusa SARS-CoV-2 inicjowano na poziomie krajowym oraz wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego angażując wiele sił i środków. Konieczne jest podejmowanie dalszych działań, które pozwolą na ulepszanie obecnych rozwiązań za sprawą których, możliwe będzie uniknięcie sytuacji kryzysowych lub maksymalne zniwelowanie ich negatywnych konsekwencji.

Bibliografia

- Ciekanowski, Z., Nowicka, J., & Wyrębek, H. (2017). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*. CeDeWu.
- Kleszcz, S. (2017). Rola krajowego systemu wykrywania skażeń i alarmowania w systemie obronnym państwa w dobie aktualnych zagrożeń. *Przegląd Nauk o Obronności*, 2(4), 91-109.
- Kurkiewicz, A. (2008). *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*. Municipium.
- Lidwa, W. (2015). *Zarządzanie kryzysowe*. Akademia Obrony Narodowej.
- Organizacja KSRG (2023). Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Retrieved September 1, 2023, from

- <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg>
- Otwinowski, W. (2015). *Podstawy zarządzania kryzysowego i systemu obronnego*. Wyższa Szkoła Handlu i Usług.
- Piwowski, J., & Rozwadowski, M. (2016). System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego. *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne*, 7(1), 344-368.
- Skomira, W. (2010). *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*. Presscom.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1284, 909, 1938).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, 1429).
- Wojciechowska-Filipek, S., & Mazurek-Kucharska, B. (2021). *Zarządzanie w kryzysie. Aspekty organizacyjne i psychologiczne wydanie II*. CeDeWu.
- Zakrzewski, W. (2015). Wojska inżynieryjne w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa, *OBRONNOŚĆ. Zeszyty Naukowe*, 2(14), 125-138.
- Zarządzanie kryzysowe (2023). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Retrieved September 1, 2023 from <https://archiwum.rcb.gov.pl/zarządzanie-kryzysowe/>