

*Irmina DENYSIUK*  
*Akademia Sztuki Wojennej<sup>1</sup>*  
*Wydział Bezpieczeństwa Narodowego*  
*Instytut Bezpieczeństwa Państwa*  
*i.denysiuk@akademia.mil.pl*  
*0000-0002-1154-5167*  
<https://doi.org/10.34739/dsd.2020.02.12>



---

## ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W POLSCE JAKO SPECYFICZNE ZADANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ REALIZOWANE NA RZECZ OCHRONY LUDNOŚCI

---

**ABSTRAKT:** W artykule autor porusza problematykę organizacji i funkcjonowania szeroko rozumianej ochrony ludności w Polsce, realizowanej przez różne powołane do tego elementy systemu bezpieczeństwa narodowego (podsystemy). Te systemowe rozwiązania służyć mają bezpieczeństwu ludności, poprzez działania przygotowania i prowadzenia takiej ochrony. W artykule wyróżniono działania i przedsięwzięcia zarządzania kryzysowego oraz wskazano na zależności i wspólne płaszczyzny przedsięwzięć zarządzana kryzysowego, ratownictwa, obrony i ochrony. Posługując się teoretycznymi metodami badawczymi, takimi jak: analiza, synteza, porównanie i wnioskowanie, stwierdzono, że w strukturze tych systemów zachodzą istotne zbieżności realizowanych przedsięwzięć (planistycznych) i zadań. Elementami tożsamymi są przede wszystkim podmioty, realizujące tę ochronę, i ich szerokie kompetencje władcze. Ponadto należy wskazać, że podejmowanie czynności ratunkowych realizowane jest na rzecz wszystkich systemów, niezależnie od stanu funkcjonowania państwa. Zatem wdrażane rozwiązania zarządzania kryzysowego wykorzystują potencjał wykonawczy innych podsystemów.

**SŁOWA KLUCZOWE:** zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności, ratownictwo, administracja publiczna

---

### CRISIS MANAGEMENT IN POLAND AS A SPECIFIC PUBLIC ADMINISTRATION TASK IMPLEMENTED FOR THE PROTECTION OF THE POPULATION

**ABSTRACT:** In the article, the author discusses the issues of organization and functioning of broadly understood civil protection in Poland, implemented by various elements of the national security system (subsystems) established for this purpose. These system solutions are to serve the safety of the population through the activities of preparing and conducting such protection. The article distinguishes crisis management activities and indicates the dependencies and common tasks of crisis management, rescue, defense and people protection. Using theoretical research methods, such as: analysis, synthesis, comparison and inference, it was found that the structure of these systems has significant convergence of implemented (planning) projects and tasks. Identical elements are

---

<sup>1</sup> War Studies Academy; Poland

primarily actors performing this protection, and their broad coercive powers. In addition, it should be noted that rescue operations are carried out for all systems, irrespective of the state of functioning of the state. Therefore, the implemented crisis management solutions use the executive potential of other subsystems.

**KEYWORDS:** crisis management, protection of population, rescue, public administration

## WPROWADZENIE

Wiele przedsięwzięć realizowanych w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego dotyczy zadań z zakresu szeroko rozumianej ochrony ludności. Co więcej, można zauważyć, że niektóre terminy wykorzystywane do ich opisu są traktowane tożsamo, dotyczą bowiem realizacji podobnych zadań. Ochrona ludności zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi<sup>2</sup> powinna być zapewniana obywatelom niezależnie od stanu, w jakim funkcjonuje państwo: pokoju, kryzysu czy też wojny. Takie rozgraniczenie sztucznie wprowadzane stosowanie terminów: ochrony ludności, ratownictwa/działań ratowniczych, zarządzania kryzysowego czy też obrony cywilnej. Bardzo często zadania ochrony ludności realizowane są w ramach realizacji działań związanych z zarządzaniem kryzysowym, a działania ratownicze w sposób oczywisty związane są z ochroną ludności.

Odpowiedzią państwa na wiele zagrożeń i konieczność (konstytucyjną) zapewniania obywatelom bezpieczeństwa jest zorganizowana struktura podmiotów publicznych (przede wszystkim administracji, ale także służb oraz sił zbrojnych) pozwalająca na zapewnienie adekwatnego do jego możliwości poziomu bezpieczeństwa. W efekcie każde działanie wskazanych podmiotów, które służy ocaleniu życia i zdrowia ludzi w razie bezpośredniego zagrożenia tych wartości jest potrzebą nadrzędną. Niestety, aktualnie brak jest określenia w polskim prawie pojęcia o c h r o n a l u d n o ś c i . W ostatniej dekadzie dwukrotnie podejmowano starania stworzenia zasad prawnych i konstytuujących dla systemu ochrony ludności przez przygotowanie i wprowadzenie do procesu legislacyjnego projektów aktów prawnych. Należy wskazać, że obie te inicjatywy nie zostały pomyślnie zakończone. Wielokrotnie od 2004 r. podejmowane regulacje skłaniały się do wyodrębnienia, nazwania i uporządkowania przedsięwzięć ochrony ludności, ale uznano jedynie, że ma ona charakter powszechny oraz interdyscyplinarny, wyrażający się w skoordynowanym użyciu sił i środków, będących w dyspozycji organów władzy publicznej, przedsiębiorców, organizacji społecznych i humanitarnych oraz poszczególnych obywateli. Brak uregulowań w sferze legislacyjnej nie przekreśla jednak faktu, że system ochrony ludności w Polsce funkcjonuje, zadania realizowane w ramach ochrony ludności są bowiem realizowane na podstawie różnych aktów prawnych i przez różne podmioty.

Wielość terminów opisujących i odnoszących się do form realizacji szeroko rozumianej ochrony ludności (ochrona ludności, obrona cywilna, zarządzanie kryzysowe, czynności ratownicze)

<sup>2</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Art. 5. „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

funkcjonuje w jednej rzeczywistości, stąd dążąc do uporządkowania tego stanu, podejmuje się czynności ich typizowania i wyodrębniania systemów (podsystemów) w ramach funkcjonującego systemu bezpieczeństwa narodowego (SBN)<sup>3</sup>. Na tworzone systemy (podsystemy, względem ich podrzędności do SBN) – takie jak chociażby system obronny państwa, system zarządzania kryzysowego, systemy ratownicze czy ochrony ludności, system państwowego ratownictwa medycznego (i inne) – nakładane są odpowiedzialności kształtowania pożądaných reakcji państwa na zagrożenia godzące w życie, zdrowie obywateli, ich mienie i środowisko, w którym żyją. Te złożone rozwiązania, spełniające każdy oddzielnie wymóg ujęcia systemowego, poprzez wskazanie wyróżnionych elementów, zachodzących między nimi relacji, określenie celów oraz uporządkowanie w zakresie ich osiągnięcia, często wprowadzają zamęt organizacyjny, ponieważ wiele z nich dotyczy realizacji podobnych, często powielających się zadań w obszarze szeroko rozumianej ochrony ludności. Należy jednak zauważyć, że rozwiązania stosowane w teorii nie do końca muszą sprawdzić się w praktyce. Należy podkreślić, że ich mnogość nie przekłada się wprost proporcjonalnie na potencjał państwa w zakresie prowadzenia bezpośrednich czynności ratujących życie, zdrowie itd. Oznacza to, że zwielokrotnienie systemów (podsystemów), działających w zasadnym celu, jakim jest dobro społeczeństwa, nie daje możliwości skutecznego reagowania w warunkach wystąpienia kilku rodzajów zagrożeń o charakterze naturalnym bądź powodowanym przez człowieka.

Stąd też za zasadną uznano konieczność zweryfikowania poszczególnych systemów, szczególnie zarządzania kryzysowego (ZK) i ochrony ludności (OL), oraz odnalezienie ich płaszczyzn możliwego wspólnego oddziaływania. Zatem za cel artykułu przyjęto wykazanie, w jaki sposób w obecnych uwarunkowaniach organizacyjno-prawnych oraz praktycznych funkcjonuje system ZK na rzecz bezpieczeństwa i szeroko rozumianej ochrony ludności. Osiągnięcie tak sformułowanego celu artykułu możliwe będzie poprzez rozwiązanie następujących problemów badawczych, sformułowanych w postaci pytania ogólnego: W jaki sposób w obecnych uwarunkowaniach prawnych i organizacyjnych funkcjonuje w Polsce system zarządzania kryzysowego? Oraz pytań szczegółowych: Jakie działania na rzecz bezpieczeństwa i ochrony ludności podejmują organy administracji publicznej w ramach specyfiki przedsięwzięć zarządzania kryzysowego? Jakie zależności i zbieżności zachodzą pomiędzy przedsięwzięciami realizowanymi w ramach systemów ZK i OL w Polsce?

<sup>3</sup> J. Gryz i W. Kitler wykazali następujące definicyjne ujęcie systemu zarządzania kryzysowego, 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 wspólnie jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków”. Jednocześnie podkreślają oni: nadrzędność aparatu zarządzającego, ponieważ to jego zadaniem jest zbudowanie dwóch pozostałych podsystemów jak również modyfikacja siebie samego, jeżeli występuje taka potrzeba; tożsamość aparatu zarządzającego we wszystkich sytuacjach, w jakich może funkcjonować organizacja. Oznacza to, że zmiana sytuacji nie może wymuszać zmiany odpowiedzialności decydentów za losy organizacji.

Założono, że specyfika i przedsięwzięcia systemu zarządzania kryzysowego wpisują się w problematykę szeroko rozumianej ochrony ludności. Realizowane są one w specyficznym czasie funkcjonowania państwa, jakim jest wystąpienie sytuacji kryzysowej (kryzysu). Najprawdopodobniej elementami zbieżnymi dla rozwiązań obu systemów są kompleksowość i powszechność wdrażania działań ratowniczych i konkretnych zadań. Stopień rozróżnienia determinowany będzie natomiast w uruchamianym władztwie kierowniczym podmiotów administracji publicznej, realizowanych w trybie normalnym i nadzwyczajnej sytuacji o znamionach kryzysu.

## **ZŁOŻONY CHARAKTER PRZEDSIĘWZIĘĆ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

Zarządzanie kryzysowe ma szeroki zakres oddziaływania i zastosowania. Obszary, z którymi jest utożsamiane zarządzanie kryzysowe, wynikają nie tylko z definicji ustawowej zarządzania kryzysowego i jej interpretacji, lecz także z wszechstronnych i wielokierunkowo podejmowanych przedsięwzięć w ramach tegoż. Jest ono zatem właściwym narzędziem w rękach podmiotów administracji publicznej, które w ramach kierowania bezpieczeństwem narodowym realizują przedsięwzięcia zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy (zapobiegania powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowania do przejęcia nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz usuwania ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej)<sup>4</sup>.

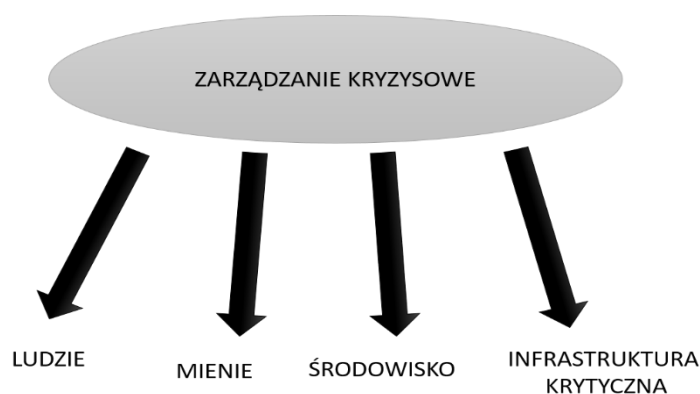
Zarządzanie kryzysowe zatem, dzięki dużym możliwościom wykorzystania jego założeń i złożoności realizowanych w jego ramach działań, stanowi rozwiązanie na wiele nieprzewidywalnych, często nieokreślonych i zaskakujących zdarzeń o charakterze sytuacji kryzysowej bądź kryzysu. Innymi słowy, wszelkie przedsięwzięcia, które mogą być podejmowane w ramach szeroko rozumianego zarządzania kryzysowego, pozwalają na sprawne oddziaływania na wypadek występowania współczesnych zagrożeń, tak powodowanych przez siły natury, jak i człowieka. Do charakterystycznych zagrożeń obecnych czasów należy zaliczyć klęski żywiołowe, awarie techniczne czy chociażby protesty społeczne i terroryzm, które stanowią istotną i znaczącą część rzeczywistości i świata, w którym żyjemy.

Współcześnie interpretowane zarządzanie kryzysowe pozwala na wyróżnienie kilku cech charakteryzujących je. Należy wskazać, co wynika bezpośrednio z definicji, że zarządzanie kryzysowe stanowi integralną część systemu bezpieczeństwa narodowego. Jest ono także działaniem mającym na celu zapewnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa i ochrony, obejmujące społeczeństwo, mienie, środowisko naturalne i infrastrukturę krytyczną. Bezsprzecznie stanowi ono narzędzie zarządzania ryzykiem w ogóle oraz podczas wystąpienia sytuacji przekraczającej akceptowalny poziom bezpieczeństwa. Charakteryzuje się ciągłością działania, realizowaną w dwóch zasadniczych, dających się wyróżnić etapach: planistyczno-organizacyjnym – właściwym dla podejmowania działań przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, oraz ratowniczo-odtworzeniowym – z konieczności zarządzania na wypadek zaistnienia takiej sytuacji. Poza tym,

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm), art. 2.

należy je postrzegać jako skoordynowane działania wykorzystujące zasoby ludzkie, materialne, materiałowe i informacyjne z zamierzeniem zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

Wyróżnione elementy zarządzania kryzysowego wskazują i określają charakter i czas podejmowanych działań, nazywane są także fazami. Takie ich zestawienie pozwala postrzegać zarządzanie kryzysowe jako niemalże nieograniczone, pozwalające działać zarówno w formie prewencji, właściwej reakcji, jak i stabilizacji. Wszelkie przedsięwzięcia realizowane w czterech następujących po sobie bądź zachodzących na siebie fazach mają na celu zatrzymanie bądź ograniczenie powstawania zdarzeń o charakterze kryzysowym i łagodzenia ich skutków oraz w razie konieczności podjęcie odbudowy – łącznie z przywróceniem normalnego stanu funkcjonowania państwa. W ujęciu praktycznym zarządzanie kryzysowe ma zasadniczo na celu „zapewnienie bezpieczeństwa ludności, a co się z tym wiąże – stworzenie warunków wszelkim podmiotom na określonym obszarze do rozwoju, uzyskania «przewagi» nad zagrożeniami”<sup>5</sup>. Tak określony cel działania, założony dla przedsięwzięć zarządzania kryzysowego, stanowczo wyróżnia się, biorąc po uwagę teorię zarządzania, jaka realizowana jest na płaszczyźnie przedsiębiorstw czy firm. Cel zarządzania kryzysowego przede wszystkim ukierunkowany jest zatem na zapewnienie bezpieczeństwa ludności, a także – jak wynika to ze wcześniejszego stwierdzenia – na stworzenie społeczeństwu dogodnych warunków do trwania i rozwoju. Tym samym należy stwierdzić że bezpośrednio dotyczy on dbania o mienie, środowisko naturalne i obiekty, urządzenia, instalacje i usługi zaliczone do infrastruktury krytycznej (*vide* rys. 1).



**Rysunek 1.** Obszary oddziaływania zarządzania kryzysowego

Źródło: W. Lidwa (red.), *Zarządzanie kryzysowe. Podręcznik*, Warszawa 2015, s. 22.

Biorąc pod uwagę konieczność zapewniania bezpieczeństwa w wyżej wymienionych obszarach, zarządzanie kryzysowe realizowane musi być w sposób nieprzerwany. To z kolei wyraźnie wymusza rozpatrywanie zarządzania kryzysowego w ujęciu procesowym. Po pierwsze, zarządzanie kryzysowe stanowi ciąg przedsięwzięć, realizowanych w kolejno

<sup>5</sup> W. Lidwa (red.), *Zarządzanie kryzysowe. Podręcznik*, Warszawa 2015, s. 22.

następujących po sobie (bądź zachodzących na siebie) fazach<sup>6</sup>. Słusznym wydaje się więc stwierdzenie, że fazy zarządzania kryzysowego – począwszy od zapobiegania, przygotowania, reagowania po odbudowę – stanowią nieprzerwaną sekwencję działań, podejmowanych przez podmioty administracji publicznej oraz podmioty wykonawcze, z założeniem, że faza pierwsza (zapobieganie) powinna trwać nieprzerwanie i być realizowana w każdych okolicznościach i uwarunkowaniach, ponieważ działań prewencyjnych nie należy lekceważyć. Podobnie jest z fazą przygotowania, z tym że w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym jasno określono, że zadania w zakresie planowania cywilnego należy podejmować nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Faza reagowania jest z kolei specyficznym etapem zarządzania i rozpoczyna się ona w momencie nastania sytuacji kryzysowej bądź pierwszych jej symptomów, a kończy po bezpośrednim jej zażegnaniu czy ustąpieniu. Realizacja działań w zakresie odbudowy nie bez przyczyny została podzielona w literaturze przedmiotu na odbudowę krótkoterminową i długoterminową. Pierwszy jej rodzaj polega na przywróceniu podstawowych systemów zapewniający dalsze trwanie na przynajmniej minimalnym poziomie po wystąpieniu zdarzenia o charakterze kryzysowym. Drugi natomiast może trwać bardzo długo i dąży do odtworzenia zniszczeń do stanu przed wystąpienia sytuacji bądź stanu lepszego, tak by odbudowane zasoby, urządzenia, instalacje, budowle stały się w przyszłości mniej wrażliwe na występowanie podobnych zjawisk. Stąd też zakłada się, że czas trwania fazy czwartej może nakładać się na inne przedsięwzięcia realizowane w ramach zarządzania kryzysowego – głównie na fazy zapobiegania i przygotowania – bądź trwać z nimi jednocześnie.

Po drugie, procesowe ujęcie zarządzania kryzysowego odnosi się także do stwierdzenia, że są to cztery zasadnicze grupy działań, obejmujących planowanie, organizowanie, motywowanie (przewodzenie) i kontrolę. Nazywane są one procesem zarządzania kryzysowego (*vide* rys. 2). Działania te dotyczą i realizowane są w zakresie planowania cywilnego<sup>7</sup> w zarządzaniu kryzysowym, utożsamiane są zatem z jego drugą fazą – fazą przygotowania.

<sup>6</sup> Proces – „[...] jakkolwiek ciąg (pasma, łańcuch) zmian, [...] zachodzących w bezpośrednio następujących po sobie lub zachodzących na siebie chwilach [...], intencjonalnie wyróżniony pod jakimś względem jako pewna całość”. L.J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej, Paradygmaty. Filozofia. Dylematy*, Warszawa 1999, s. 179.

<sup>7</sup> Planowanie cywilne to całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, a także 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. Art. 3, pkt. 4 a i b Ustawy o zarządzaniu kryzysowym..., *op. cit.*



**Rysunek 2.** Model procesu zarządzania kryzysowego na tle faz zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004, s. 6–8.

Aby sprawnie realizować proces zarządzania kryzysowego, konieczne jest nieustanne analizowanie sytuacji potencjalnie kryzysowych na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego państwa, tj. w gminie, powiecie, województwie i na poziomie centralnym, oraz utrzymywanie funkcjonujących systemów powiadamiania i alarmowania o zdarzeniach. Istotną działalnością jest także motywowanie uczestników zarządzania kryzysowego, aby osiągnąć wyznaczone cele zarządzania. Kluczowe znaczenie w procesie ma jednak ciągła kontrola zamierzeń, ich realizacji i osiąganych założeń, jakie określone zostały podczas fazy planowania.

Jak wskazano wcześniej, proces zarządzania kryzysowego realizowany jest w fazie przygotowania. Stąd też przebiega on w ściśle określonym czasie nie dłuższym niż dwa lata (cykl planowania, jaki założony został na mocy Ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Przebiega on w trybie ciągłym, co koreluje bezpośrednio z postrzeganiem go jako procesu stabilnego, realizowanego przez podmioty administracji publicznej, na które nałożony został prawnie obowiązek odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe w Polsce. O jego stabilności świadczą także wykorzystywane metody i techniki analizy i syntezy, odnoszące się do ewaluacji ryzyka, a w razie jego wystąpienia – zastosowania zaplanowanych, sprawdzonych i gotowych do wdrożenia rozwiązań w fazie reagowania.

Organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe realizują nałożone na nie obowiązki, uwzględniając właściwy im administracyjny obszar. Są to organy kierownicze zarządzania kryzysowego, do których zaliczamy: wójta (burmistrza, prezydenta miasta – w zależności od charakteru gminy), starostę, wojewodę, poszczególnych ministrów i kierowników urzędów centralnych, Radę Ministrów. Mają one do dyspozycji własne komórki administracyjne

w urzędach, zapewniające im obsługę, pomoc, doradztwo i wsparcie, takie jak: centra zarządzania kryzysowego, zespoły zarządzania kryzysowego czy wydziały zarządzania kryzysowego. Poza tym podmiotami wykonawczymi systemu, realizującymi decyzje organów kierowniczych, są służby, inspekcje, straże, jednostki organizacyjne i pomocnicze jednostki organizacyjne, także urzędy, tworzące administrację zespoloną.

Pomimo że zarządzanie kryzysowe zobligowane i ukierunkowane jest na zapewnianie bezpieczeństwa społeczności przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, w jej trakcie, a także po niej, działania realizowane na jego rzecz zwykle przebiegają spokojnie. Wyjątek stanowią tu przedsięwzięcia realizowane w fazie reagowania, kiedy konieczne jest podejmowanie decyzji pod presją, w dynamicznie rozwijającej się sytuacji, często odbiegające od wstępnie zaplanowanych (w planach zarządzania kryzysowego) zamierzeń.

## ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE A OCHRONA LUDNOŚCI

Proces tworzenia systemu ochrony ludności w Polsce rozpoczął się wraz ze zmianami ustrojowymi, czyli trzydzieści lat temu. Jednak wciąż brakuje jasnej wykładni, czym ów system ma być i jakie powinny być jego relacje z obroną cywilną, zarządzaniem kryzysowym oraz wciąż rozproszonymi systemami ratowniczymi (realizującymi w różnych formach przedsięwzięcia ochrony ludności). Ostatecznie w 2016 r. w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 8 września 2016 r., zdefiniowano, że ochrona ludności to „zintegrowana działalność organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności i podmiotów realizujących zadania mających na celu ochronę życia i zdrowia ludności przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochronę mienia, środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego w przypadku wystąpienia zagrożenia, oraz obronę cywilną jako przygotowanie i realizacja zadań ochrony ludności po wprowadzeniu stanu wojennego i w czasie wojny określonych ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r. poz. 827, z późn. zm.) oraz realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego określonych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166, z późn. zm.)”. Należy zatem formalnie przyjąć, że niezależnie od rozwiązań prawnych w państwie<sup>8</sup> aktywność ochrony ludności powinna być realizowana we wszystkich stanach i warunkach funkcjonowania państwa, przyjmując w konsekwencji trzy, a nawet cztery<sup>9</sup> postaci realizacji ochrony ludności, mianowicie:

<sup>8</sup> W polskim systemie prawnym nie funkcjonuje jak dotąd jeden akt prawny, który kompleksowo regulowałby zagadnienia związane z szeroko rozumianą ochroną ludności. Wskazuje się, że „utrzymywany jest dualizm rozwiązań prawnych, tj. funkcjonują struktury w ramach zarządzania kryzysowego i niezależnie do tego utrzymywane są – na wypadek wojny i klęsk żywiołowych – formacje obrony cywilnej, pomimo że w krajach Unii Europejskiej zaobserwować można tendencję do integracji tych obszarów”. *Polska nie ma skutecznego systemu ochrony ludności*, NIK 2019, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/polska-nie-ma-skutecznego-systemu-ochrony-ludnosci.html> (21.01.2019).

<sup>9</sup> Za: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.



1. W stanie permanentnego czuwania i doraźnego reagowania, związane z reagowaniem na zdarzenia bieżące i codzienne, angażując podmioty ratownicze, w tym PRM<sup>10</sup> – czynności ratownicze, doraźna pomoc;
2. W sytuacji kryzysowej (kryzysu), gdy zachodzi potrzeba kierowania przedsięwzięciami przez odpowiedzialny podmiot szczebla administracji, z możliwością otrzymania pomocy szczebla wyższego (zasada pomocniczości) – zarządzanie kryzysowe;
3. W czasie szczególnych okoliczności konfliktu zbrojnego (wojny), wprowadzenia stanu wojennego – obrona cywilna;
4. W czasie okupacji państwa (samoczynna obrona cywilna – dodane I.D.).

Zarządzanie kryzysowe przez dedykowany mu ustawowo zakres oddziaływania (Cf. rys.

1. – ochrona ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej) realizowane jest w ujęciu szerszym niż tylko kwestie ochrony ludności, choć według założeń teoretycznych powinno być postrzegane jako wyspecjalizowana działalność podmiotów administracji publicznej, realizowana na rzecz (szeroko rozumianej) ochrony ludności w warunkach sytuacji kryzysowej i/lub kryzysu niemilitarnego. Jednak, jak już wspomniano wcześniej, regulacje prawne postrzegania ochrony ludności jako kompleksowe zapisy nie funkcjonują, a jedyne odniesienia do tego terminu znaleźć można w regulacjach dotyczących obrony cywilnej. Według zapisu art. 137 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, ochrona ludności jest elementem (składową) zadań właściwych dla obrony cywilnej, spośród wymienionych i dedykowanych jej celów, mianowicie: „ochrona 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”<sup>11</sup>. Istotnym wnioskiem sformułowanym na podstawie analizy definicji obrony cywilnej jest, że pojęcie ochrona ludności – pomimo że jest powszechnie stosowane i rozumiane – nie stanowi wyodrębnionego prawnie stanu i nie powinna być postrzegane samodzielnie i rozdzielnie. Ta sytuacja oraz potrzeby wynikające z dnia codziennego sprawiają, że w literaturze przedmiotu autorzy ukuwają, często wyłącznie intuicyjnie, wiele definicji ochrony ludności<sup>12</sup>. Zakres ochrony ludności jest szeroki i powszechnie uznaje się, że obejmuje on „całokształt działań wszelkich podmiotów prawa państwowego, każdego w zależności od jego statusu prawnego, zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwa, mienia, dóbr dziedzictwa narodowego i środowiska w obliczu klęsk i katastrof naturalnych oraz spowodowanych przez człowieka, z wojną włącznie”<sup>13</sup>. Należy zauważyć, iż wielokrotnie

<sup>10</sup> Państwowego Ratownictwa Medycznego.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm.), art. 137.

<sup>12</sup> Vide J. Zboina, K. Pastuszka, *Znaczenie oceny zgodności dla ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 4, 2012, s. 89, R. Radkowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 14, 2015, s. 39, J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe*, Szczecin 2007, s. 63; R. Jakubczak, J. Filis, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2007, s. 338.

<sup>13</sup> B. Michaliluk, *Podsystem ratownictwa i ochrony ludności*, „Zeszyty Naukowe AON” 4(93) 2013, s. 27.

obszar oddziaływania ochrony ludności zostaje przewartościowany, oraz wskazać, że zadania obrony cywilnej w tym ochrony ludności, według zapisów Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, polegają na zapewnianiu szeroko pojętej obrony przede wszystkim na czas wojny, z możliwością współdziałania przy zdarzeniach o charakterze kryzysowym. Obecnie natomiast często stosowanym definicyjnie ujęciem ochrony ludności jest takie, wskazujące, że służy ona (w pierwszej kolejności) wszelkim zabezpieczeniom przed występującymi klęskami żywiołowymi, a nawet (jako ewentualność) zagrożeniom czasu wojny. Takie przewartościowanie wynikać może przede wszystkim z istotnej zmiany stosunków geopolitycznych i w konsekwencji znacznego spadku prowadzenia formalnych wojen na świecie, a częstszego występowania zdarzeń kryzysowych.

Zarządzanie kryzysowe należy postrzegać szerzej niż ochronę ludności, dotyczy ono bowiem dbania o bezpieczeństwo nie tylko społeczności (zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej i dóbr kultury – jak wynika z definicji obrony cywilnej), lecz także środowiska naturalnego, mienia i zasobów włączonych w infrastrukturę krytyczną państwa. Nie mniej jednak ochrona i dbanie o te elementy wpływa na możliwości niezakłóconego trwania i funkcjonowania ludzi w otoczeniu (bliższym i dalszym, w sposób pośredni i bezpośredni) oraz daje im szansę na rozwój.

Nad realizacją wszystkich przedsięwzięć ochronnych w zakresie oddziaływania zarządzania kryzysowego bezpośrednio pieczę sprawują podmioty administracji publicznej. Zarządzanie kryzysowe, dzięki wykorzystaniu wielu podmiotów (tak kierowniczych, jak i wykonawczych) oraz możliwościom zastosowania znacznych zasobów stanowi skoordynowany system<sup>14</sup>. Taka struktura systemu zarządzania kryzysowego (SZK) pozwala bowiem na sprawne, zorganizowane i skoordynowane przez podmiot odpowiedzialny osiągnięcie wyznaczonych celów. Struktura SZK obejmuje wszystkie szczeble podziału administracyjnego państwa<sup>15</sup>. Organizacja zarządzania kryzysowego w Polsce pozwala realizować działania na wszystkich szczeblach, nie zakłada ona jednak pominięcia szczebla niższego. Jest to odzwierciedleniem jednej z podstawowych zasad, sformułowanych na potrzeby ZK, mianowicie zasady prymatu układu terytorialnego nad resortowym. Oznacza to, że działania podejmowane na szczeblu niższym wymagają akceptacji czy wydawania zaleceń od szczebla wyższego, a szczególnie jest to widoczne w razie konieczności przejścia koordynacji działań podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej, gdy zagrożenie przekracza możliwości reagowania jednego podmiotu szczebla niższego.

Obrona cywilna w Polsce (według zapisów Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP) zorganizowana jest, podobnie jak zarządzanie kryzysowe, na wszystkich szczeblach podziału

<sup>14</sup> System – „[...] zbiór elementów [...] wyróżnionych w jakimkolwiek przedmiocie [...] ze względu na zachodzące między nimi stosunki [...] wyrażające jakieś uporządkowanie”. L. J. Krzyżanowski, op. cit., s. 188. Należy zwrócić uwagę, że definicyjnie i prawnie nie wyodrębniono pojęcia systemu zarządzania kryzysowego, a takie postrzeganie całości przedsięwzięć zarządzania kryzysowego, właśnie przez przyzmat zhierarchizowany i uporządkowany, jest prawdopodobnym następstwem zdolności abstrakcyjnego porządkowania rzeczywistości otaczającej człowieka, czynione zresztą przez niego samego.

<sup>15</sup> Zasadę tę odniesiono do realizacji zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego państwa, zakładając, że istotną rolę odgrywa tu założenie decentralizacji władzy, co oznacza, że pierwszeństwo w podejmowaniu działań spoczywa na organie najniższym – lokalnym, tam bowiem najszybciej rozpoznawane są zagrożenia, a jednostka samorządowa powinna zapewniać bezpieczeństwo społeczeństwu lokalnemu.

administracyjnego państwa (*vide* tab. 1). Szefami OC są więc wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie. Szefem Obrony Cywilnej Kraju jest natomiast Komendant Główny PSP<sup>16</sup>. Tworzą oni jednostki organizacyjne – formacje OC<sup>17</sup>, składające się z oddziałów oraz innych jednostek tych formacji, przeznaczone do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych. Formacje obrony cywilnej „stanowią zorganizowane, odpowiednio zaopatrzone i przeszkolone zgrupowania, składające się z osób zatrudnionych w danym zakładzie pracy oraz mieszkańców gmin i miast”<sup>18</sup>. Niosą one pomoc w ratowaniu życia, rozpoznaniu i ocenie zagrożeń, zabezpieczaniu miejsc zdarzenia, prowadzeniu kwalifikowanej pierwszej pomocy, zabezpieczaniu działań ratowniczych, prowadzeniu ewakuacji.

Do podmiotów zapewniających ochronę ludności w systemie OC zlicza się<sup>19</sup>:

1. zasoby państwowe, społeczne i komercyjne służb ratowniczych, jak PSP, OSP, PRM, WOPR, TPR, GOPR, inne;
2. terenowe i zakładowe formacje obrony cywilnej (ogólne i specjalistyczne);
3. służby bezpieczeństwa i porządku publicznego np. Policja, Straż Miejska (gminna);
4. Siły Zbrojne RP;
5. państwowe inspekcje: nadzoru budowlanego, ochrony środowiska, sanitarne, transportu drogowego, zakładowe służby bezpieczeństwa i higieny pracy;
6. instytucje pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej, opiekuńczo-wychowawcze);
7. terenowe systemy wykrywania zagrożeń i alarmowania;
8. rezerwy państwowe.

Innymi podmiotami wykonującymi ustawowe obowiązki, w tym na rzecz ochrony ludności są: straże miejskie (gminne), Straż Graniczna, Siły Zbrojne RP czy też Służba Celna.

Poziom organizacji państwa	Zarządzanie kryzysowe	Obrona cywilna, w tym ochrona ludności
<i>Szczebel krajowy</i>	Rada Ministrów, minister właściwy ds. wewnętrznych w sprawach niecierpiących zwłoki	Szef Obrony Cywilnej Kraju – <b>Komendant Główny PSP</b>
<i>Szczebel resortowy</i>	właściwi ministrowie, dyrektorze urzędów centralnych	---
<i>Szczebel wojewódzki</i>	<b>Wojewodowie</b>	<b>Wojewodowie</b>
<i>Szczebel powiatowy</i>	<b>Starostowie</b>	<b>Starostowie</b>

<sup>16</sup> Odpowiadają oni za kierowanie i wykonywanie zadań obrony cywilnej. J. Trocha, *Obrona cywilna – system ochrony ludności na przykładzie gminy Gozodowo (cz. I)*, „Obronność” 1, 2014, s. 203.

<sup>17</sup> Formacje OC mogą tworzyć także pracodawcy. Ustawa o Powszechnym obowiązku obrony RP..., *op. cit.*, art. 181, ust. 4.

<sup>18</sup> J. Trocha, *op. cit.*, s. 204.

<sup>19</sup> J. Pilżys, *op. cit.*, s. 67.

<i>Szczebel gminny</i>	<b>wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast)</b>	<b>wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast)</b>
------------------------	---	---

**Tabela 1.** Organy kompetencyjne właściwe w ZK i OL

Źródło: opracowanie własne.

Znamiennym jest, że terenowe organy administracji publicznej, wykonujące zadania w zakresie OC, odpowiadają również za zarządzanie kryzysowe na podległym sobie administracyjnie obszarze. Zatem można stwierdzić, że te same podmioty na administrowanych przez siebie szczeblach samorządu państwa wypełniają obowiązki koordynujące działania ratownicze i porządkowo-ochronne<sup>20</sup>. Według oceny Najwyższej Izby Kontroli stan przygotowania struktur do zadań ochronnych i zarządzania kryzysowego jest niewspółmierny do zakresu obowiązków, jakie nałożone zostały na nie. Stwierdzenie to szczególnie dotyczy struktur administracyjnych gmin, gdzie „zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej powierzano w większości jednostek jednej osobie, nierzadko w ramach tylko części etatu, jako dodatek do innych zadań”<sup>21</sup>, co czyniło ich wykonywanie nieprawidłowym. Nisko oceniono też merytorykę przygotowania do pracy podmiotów odpowiedzialnych za sprawy szeroko rozumianej ochrony ludności, głównie zaś kwalifikacje do zgrywania działań podmiotów ZK i służb ratowniczych, także z wykorzystaniem planów zarządzania kryzysowego i planów tematycznie zbieżnych (np. plan OC, plan ochrony przed powodzią, inne).

## **RATOWNICTWO A ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE I OCHRONA LUDNOŚCI**

Jednym z kluczowych przedsięwzięć zarządzania kryzysowego są te podejmowane w ramach szeroko rozumianej ochrony ludności w sposób wyspecjalizowany poprzez ratownictwo. Działania ratownicze uruchamiane są w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej bądź pojawienia się pierwszych symptomów takiego zagrożenia. Realizowane są one zatem w fazie trzeciej – reagowanie, oraz czwartej – odbudowa. Zobligowane są one jednak do realizacji działań przygotowawczych, zapobiegawczych, planistycznych, także we wcześniejszych fazach, tak by były one w możliwie najszerszym zakresie przygotowane do podejmowania działań na wypadek uruchomienia fazy reagowania. Podmioty te podejmują działania na rzecz życia, zdrowia ludzkiego, ich mienia oraz środowiska.

Ratownictwo w Polsce zorganizowane jest na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego państwa, niezależnie od jego rodzaju, tj. ratownictwa państwowego, społecznego czy komercyjnego. Na potrzeby realizacji zadań zarządzania kryzysowego, szczególnie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia sytuacją kryzysową bądź kryzysem, wszystkie wyróżnione rodzaje ratownictwa mogą być zaangażowane w udzielanie pomocy. Obligatoryjnie pomoc realizować będą podmioty ratownictwa państwowego, tj. ratownictwo

<sup>20</sup> B. Michailiuk, *op. cit.*, s. 280.

<sup>21</sup> *Polska nie ma skutecznego systemu ochrony ludności*, NIK 2019, *op. cit.*

medyczne (System Państwowego Ratownictwa Medycznego), pożarowe, chemiczne, wysokościowe, techniczne<sup>22</sup> (Państwowa Straż Pożarna i Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy), morskie (System Poszukiwania i Ratownictwa – SaR) oraz inne, służące przywracaniu podstawowych usług społeczeństwu (pogotowie energetyczne, gazowe, wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, inne). Znaczące miejsce w ratownictwie zajmują organizacje pozarządowe, funkcjonujące na podstawie Ustawy o stowarzyszeniach. Zaliczyć do nich należy: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR), Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR), Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR) oraz Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) – nie włączone do KSRG, Związek Harcerstwa Polskiego (ZHP), Polski Czerwony Krzyż (PCK), Polski Związek Krótkofalowców (PZK), Poszukiwawcze Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (POPR) oraz inne stowarzyszenia, fundacje i wolontariat. Ratownictwo komercyjne z kolei charakteryzuje się działalnością nastawioną na zysk, a na potrzeby zażądania kryzysowego wykorzystywane jest bardzo rzadko, jeżeli w ogóle.

Jednostki wykonawcze PSP i OSP odgrywają kluczową rolę w zadaniach z zakresu ratownictwa, jakie realizowane są na potrzeby zarządzania kryzysowego i ochrony ludności. To właśnie te jednostki stanowią fundament dla działań ratowniczych realizowanych w ramach zarządzania kryzysowego. Są one powszechnie wykorzystywane w niemal wszystkich zdarzeniach o charakterze kryzysowym, niezależnie od ich charakteru i typu (pożary, powódzie, huragany i wiele innych).

Dla systemu ratowniczego (Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego) określono wspólne priorytety i przewidziano jednolite procedury, które nie ulegają zmianom i stanowią adekwatną odpowiedź na zagrożenia, niezależnie od rodzaju zdarzenia kryzysowego. Takie ujednoczenie pozwala na koordynację działań ratowniczych sił i środków, które przy samodzielnym podjęciu czynności ratunkowych mogą okazać się niewystarczające. System ten tworzą zatem jednostki PSP, jako wiodąca służba ratownicza w Polsce, oraz jednostki ochotnicze, które stanowią dla nich komponent wsparcia na najniższym szczeblu samorządowym. Obszar gmin i funkcjonujących na tym terenie jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych nie został zatem bezpośrednio ujęty w systemie, podstawę wykonywania zadań na tym najniższym szczeblu zapewniać powinien jednak powiat. Jednostki OSP, których podstawę działalności stanowi Ustawa Prawo o stowarzyszeniach<sup>23</sup>, mogą zostać włączone do systemu po spełnieniu szczegółowo określonych warunków<sup>24</sup>. Ponadto system mogą wspierać służby, inspekcje i straże na mocy zawartych porozumień. Szczególny zakres przedsięwzięć w zakresie koordynowania

<sup>22</sup> Ratownictwo techniczne i medyczne stanowi komponent kompetencyjny, włączony do zadań od roku 1997.

<sup>23</sup> Ujmując to kompleksowo: na podstawie Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, Własnego Statutu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855). A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 197.

<sup>24</sup> *Vide* Procedura P-23 *Rozpatrywanie wniosku do Komendanta Głównego PSP w sprawie włączenia jednostek OSP do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Wydanie 4, 26.03.2013.

funkcjonowania KSRG i kierowania nim nałożony został na Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, które znajduje się w strukturze Komendy Głównej PSP.

Kolejnym systemem wykorzystywanym na potrzeby zarządzania kryzysowego, stanowiącym integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM), działające na podstawie Ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>25</sup>. W art. 1 Ustawy określono jego przeznaczenie, mianowicie: realizacja zadań państwa na rzecz obywateli poprzez zapewnianie przez właściwe jednostki pomocy medycznej każdej osobie, której stan zdrowia został nagle zagrożony.

Koordynację nad systemem sprawuje minister właściwy ds. zdrowia oraz wojewodowie. Poszczególni wojewodowie zapewniają funkcjonowanie PRM na terenach przez nich administrowanych, określając przede wszystkim wojewódzkie plany działania systemu, zatwierdzone przez ministra. Na ich podstawie tworzony jest system, tzn. zapadają decyzje o podjęciu współpracy z innymi jednostkami wykonującymi medyczne czynności ratownicze<sup>26</sup>. Zebrane i aktualne dane i temat jednostek systemu przekazywane są wojewodom, a te uwzględniane są w rejestrze jednostek współpracujących z systemem, prowadzonym w formie elektronicznej lub pisemnej<sup>27</sup>.

Na potrzeby sprawnego funkcjonowania systemu państwowego ratownictwa medycznego i koordynacji pracy na linii dyspozytor – zespoły oraz realizowania przedsięwzięć ratunkowych, także na potrzeby zarządzania kryzysowego, działają centra powiadamiania ratunkowego, wchodzące w skład systemu powiadamiania ratunkowego<sup>28</sup>. Organizację, sposób funkcjonowania i procedury centrów określa minister właściwy ds. administracji publicznej w formie rozporządzenia. Centra te tworzone są przez wojewodów i mieszczą się w siedzibach urzędów wojewódzkich, bądź na drodze porozumienia w miastach na prawach powiatu, siedzibach służb, inspekcji i straży podmiotów administracji zespolonej. Istotne jest, że do zadań centrów należy przekazywanie informacji o zdarzeniach do podmiotów, których numer alarmowy jest obsługiwany przez centrum<sup>29</sup>, jak i innych<sup>30</sup> – jeżeli zaistniała sytuacja wymaga podjęcia działań ratowniczych w celu ochrony życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, mienia lub środowiska<sup>31</sup>.

W centrum powiadamiania ratunkowego bądź w wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego pracę w wymiarze ustawowo przewidzianych zadań<sup>32</sup> wykonują koordynatorzy ratownictwa medycznego. W zakresie wymienionych w art. 29 Ustawy o Państwowym

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.).

<sup>26</sup> Stosowne umowy w tym zakresie podpisywane są przez dyrektorów oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia i dotyczą świadczenia medycznych czynności ratunkowych oraz świadczeń opieki zdrowotnej.

<sup>27</sup> Od 1 sierpnia 2017 r. – w systemie teleinformatycznym. Nowe brzmienie art. 23, ust. 1 Ustawy na podstawie nowelizacji z 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1991).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1635 ze zm.).

<sup>29</sup> 112, 997, 998, 999. *Ibidem*, art. 3, ust. 2.

<sup>30</sup> 991, 992, 993, 994, 987. *Ibidem*, art. 3, ust 3.

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 8, ust. 2.

<sup>32</sup> Nadzór nad pracą dyspozytorów medycznych, koordynacja ich pracy, pomoc w zakresie merytorycznym, pełnienie całodobowego dyżuru, udział w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.

Ratownictwie Medycznym znalazł się także obowiązek uczestnictwa w pracach Wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego, na prawach członka tego Zespołu. Świadczy to o konieczności synchronizacji działań i dysponowania jednolitymi danymi na wypadek zaistnienia nadzwyczajnych zdarzeń o charakterze kryzysowym, które wymagałyby uruchomienia innych niż standardowe procedury poszczególnych państwowych podmiotów ratowniczych, gdy rozmiary sytuacji przekraczają możliwości reagowania w trybie zwyczajnym.

## PODSUMOWANIE

Zarządzania kryzysowe w Polsce ujęte zostało jako skoordynowana działalność podmiotów administracji publicznej, realizowana na rzecz przede wszystkim ochrony ludności, ale także warunków sprzyjających jej funkcjonowaniu i możliwościom rozwoju. Przedsięwzięcia podejmowane w tym zakresie stanowią istotny fragment rzeczywistości objęty badaniem w ramach rzeczonoego artykułu, w którym wykazano, w jaki sposób w obecnych uwarunkowaniach organizacyjno-prawnych systemu zarządzania kryzysowego oraz praktycznych ono funkcjonuje i realizuje zadania na rzecz bezpieczeństwa i szeroko rozumianej ochrony ludności. Wyróżniono istotę i specyfikę zarządzania kryzysowego, wskazano na realizowane w jego ramach formy ochronne ludzi, przede wszystkim ich życia i zdrowia. Zwrócono uwagę także na pewne wątpliwości w realizacji zadań ochronnych, mianowicie przez wzgląd na mnogość w państwie polskim tzw. tworów organizacyjnych o charakterze systemowym, które współistnieją obok siebie, natomiast nie wypełniają wszystkich przesłanek skutecznego działania, chociażby sprawności, korzystności i ekonomiczności. Wynika to z zauważonego niezgrywania się systemów zarządzających tą ochroną. Mianowicie właściwość w wielu sprawach dotyczących szeroko rozumianej ochrony ludności (czy to w formie OL, OC czy ZK) powielana jest wraz z przyjętą formą realizowanej aktywności (niezależnie od nazwy). Oznacza to wprost, że podmioty administracji publicznej, wykonując szereg zadań związanych z bezpieczeństwem, a wynikających z różnych regulacji prawnych, wiele z nich powielają. Stąd też argument o ich niekorzystnym, niesprawnym i mniej ekonomicznym działaniu. Dla przykładu należy podać fakt tworzenia na danym szczeblu administracyjnym<sup>33</sup> przynajmniej czternastu różnych planów z obszaru bezpieczeństwa i ochrony ludności<sup>34</sup>, których wybrane części wypełniają te same treści. Z analizy dokumentów wynika, że najczęściej powielają się elementy dotyczące charakterystyki i oceny zagrożeń, organizacji systemu monitorowania, ostrzegania i alarmowania, organizacji łączności, zasad informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, organizacji ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej.

Reasumując, w strukturze systemów działających dla szeroko rozumianej ochrony ludności zachodzą istotne zbieżności realizowanych przedsięwzięć (planistycznych) i zadań. Elementami

<sup>33</sup> W Polsce jest 2479 gmin, w tym miejskich – 305, miejsko-wiejskich – 587 oraz wiejskich – 1566. Ponadto prace planistyczne prowadzi się adekwatnie na szczeblach powiatu i województwa.

<sup>34</sup> Większość z nich znajduje się w odpowiedzialności wójta/burmistrza/prezydenta miasta.

tożsamymi dla wyróżnionych systemów (ZK, OL, OC) są przede wszystkim podmioty realizujące tę ochronę i ich szerokie kompetencje władcze. Ponadto należy wskazać, że podejmowanie czynności ratunkowych realizowane jest na rzecz wszystkich systemów, niezależnie od stanu funkcjonowania państwa. Powszechność działań systemu ratowniczego realizowana jest bowiem zarówno w trybie normalnym, jak i nadzwyczajnej sytuacji o znamionach kryzysu.

W artykule wprost nie odniesiono się do istotnego obszaru zarządzania kryzysowego i powszechnej ochrony ludności, jakim jest zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania infrastruktury krytycznej państwa i spraw ochrony środowiska<sup>35</sup>. Autor właśnie w tym obszarze problematyki upatruje dalsze możliwości kontynuowania i rozwinięcia tez zawartych w artykule, co stanowić będzie także o jego kontynuacji, a w konsekwencji kompletności.

## BIBLIOGRAFIA

- Andrzej Szymonik. 2011. Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Warszawa: Difin.
- Bogdan Michaliluk. 2013. „Podsystem ratownictwa i ochrony ludności”. Zeszyty Naukowe AON 4(93): 274-292.
- Jacek Zboina, Krystian Pastuszka. 2012. „Znaczenie oceny zgodności dla ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności”. *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza* 28(4) : 87-95.
- Jan Pilżys. 2007. Zarządzanie kryzysowe. Szczecin: PPH ZAPOL Dmochowski, Sobczyk Spółka Jawna.
- Jerzy Trocha. 2014. „Obrona cywilna – system ochrony ludności na przykładzie gminy Gozodowo (cz. I)”. *Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii* 1(9) : 199-214.
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku, (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Leszek Janusz Krzyżanowski. 1999. O podstawach kierowania organizacjami inaczej, Paradygmaty. Filozofia. Dylematy. Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- Procedura P-23 Rozpatrywanie wniosku do Komendanta Głównego PSP w sprawie włączenia jednostek OSP do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Wydanie 4, 26.03.2013.
- Radosław Radkowski. 2015. „Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce”. *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy* 14(1) : 37-49.
- Ricky W. Griffin. 2004. Podstawy zarządzania organizacjami. Warszawa: Wyd. Nauk. PWN.
- Ryszard Jakubczak, Jerzy Filis. 2007. Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię. Warszawa: Bellona.

<sup>35</sup> Zarówno ochrona środowiska, jak i ochrona infrastruktury państwa są ze sobą ściśle powiązane, a zależności między nimi są znaczne i wymagają współpracy i koordynacji działań wielu podmiotów. Relacji zachodzących między nimi nie można podważyć, a kształtują się one następująco: obiekty infrastruktury krytycznej mogą mieć – w przypadku ich awarii bądź zakłócenia funkcjonowania katastrofalne skutki dla środowiska naturalnego, natomiast siły przyrody mogą przyczyniać się do występowania dysfunkcji w ich pracy i ich następstw, szkodliwych w swych skutkach dla ludzi, mienia i środowiska.



- 
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm.),
- Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1635 ze zm.)
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.).
- Waldemar Kitler. 2011. Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system. Warszawa: Wyd. AON.
- Witold Lidwa (red.). 2015. Zarządzanie kryzysowe. Podręcznik. Warszawa: Wyd. AON.