

**PRAWNE UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA
KRYZYSOWEGO W POLSCE
PRÁVNE DETERMINANTY KRÍZOVÉHO RIADENIA
V POĽSKU
LEGAL DETERMINANTS OF CRISIS MANAGEMENT IN
POLAND**

Dariusz Grzegorz Żak¹

ABSTRAKT: Hlavným cieľom tohto článku je poskytnúť základné právne otázky súvisiace s faktormi, ktoré ovplyvňujú krízového riadenia v Poľsku, pokiaľ ide o teoretické a právnej. Papier obsahuje koncepčné záležitosti týkajúce sa krízového riadenia, systém práva pre túto oblasť, a postavenie práva doktríny. Problematika krízového riadenia je považovaný podľa platných vnútroštátnych právnych predpisov, najmä s dôrazom na kľúčové legislatívne opatrenia.

Kľúčové slová: zákon, krízový manažment.

ABSTRACT: The primary objective of this paper is to provide key legal issues related to the determinants of crisis management in Poland in terms of theoretical and legal. The paper contains a conceptual matter related to crisis management, a system of law governing this matter, and the position of law doctrine. The issue of crisis management is being considered by the applicable national law, with particular emphasis on key legislative measures.

Key words: law, crisis management.

¹ dr ŻAK Dariusz Grzegorz - doktor nauk prawnych. Pracownik naukowo - dydaktyczny Wyższej Szkoły Handlowej im. B. Markowskiego w Kielcach. Wykładowca prawa publicznego, prawa międzynarodowego oraz prawa własności intelektualnej. zakdariusz@poczta.fm

I. PODSTAWOWE POJĘCIA, ISTOTA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Kryzys według naukowych definicji to „moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego”². Przyjęcie takiej definicji kryzysu nakazuje postrzegać go jako istotny fragment pewnej sytuacji, która już trwa w czasie, osiąga pewien poziom i zmierza dalej. Wiąże się ona z naruszeniem pewnej równowagi funkcjonowania, najczęściej z trwałym zakłóceniem działalności ludzkiej a może także z zagrożeniem istnienia. Cechuje go zaskoczenie, opóźnione reakcje, presja czasu, zagrożenie istotnych funkcji, deficyt informacji, a często także utrata kontroli nad sytuacją, co powoduje wzrost napięcia. Kryzys charakteryzuje się: realnym lub wiarygodnym zagrożeniem; odpowiednią skalą intensywności; nagłym i nieprzewidywalnym występowaniem; silną presją wydarzeń i deficytem czasu; brakiem pewności co do rozwoju sytuacji w zakresie sposobów, metod i techniki reagowania.

Potocznie kryzys utożsamiany jest z sytuacją kryzysową, którą ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³, definiuje jako sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Sytuacja kryzysowa to zjawisko najczęściej nieoczekiwane, nagłe, destabilizujące funkcjonowanie społeczności, z którym mamy do czynienia dopiero wówczas, gdy następuje ograniczenie standardowego funkcjonowania społeczeństwa i organów administracji publicznej, a do jej opanowania nie wystarczają posiadane przez organy siły i środki. Dlatego każdy kryzys jest jednocześnie sytuacją kryzysową i elementem sytuacji kryzysowej, ale nie każda sytuacja kryzysowa zawiera w sobie elementy kryzysu.

Dokonując analizy różnych sytuacji kryzysowych, znawcy materii doszli do wniosku, że każda sytuacja kryzysowa ma podobny, typowy przebieg. Pojawienie się symptomów potencjalnej sytuacji kryzysowej uruchamia mechanizm poszukiwania możliwych do zastosowania rozwiązań. Jeśli na tym etapie nie udaje się podjąć odpowiednich działań mających na celu eliminację zagrożenia, może dojść do zaistnienia zdarzenia. Możliwe do podjęcia środki przeciwdziałania na tym etapie to m.in: przygotowanie służb do działań; przygotowanie zasobów do wykorzystania; podjęcie działań zapobiegawczych na bazie sprawnego przepływu informacji.

Jeżeli podjęte w fazie początkowej działania są nieskuteczne i nie udaje się opanować zagrożenia, może dojść do ich eskalacji i utraty nad nimi kontroli przez organ, który w celu opanowania sytuacji powinien wdrożyć do realizacji stosowne procedury i plany zarządzania kryzysowego. Nie można również wykluczyć możliwości i konieczności wprowadzenia stanów nadzwyczajnych - wyjątkowego, czy stanu klęski żywiołowej.

² KOPALIŃSKI W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, Wydawnictwo Muza SA, s. 282

³ (Dz. U z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Po opanowaniu kryzysu następuje etap ostatni, tj. stabilizacja, w czasie którego organ kontroluje sytuację i przystępuje do budowy nowego poziomu stabilizacji. Jest to etap, którego głównym zadaniem jest wypracowanie, na bazie doświadczeń z minionego kryzysu i sformułowanych wniosków, nowych, udoskonalonych procedur i planów, wdrożenie których pozwoli na wykluczenie powstania podobnych sytuacji kryzysowych w przyszłości. Jest to etap najbardziej czasochłonny, ale niezwykle istotny i niezbędny w doskonaleniu przygotowania organów administracji do reagowania w sytuacjach kryzysowych i podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa obywateli.

Nieodłącznym elementem sytuacji kryzysowej i kryzysu jest zagrożenie, które może być zdefiniowane jako „sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia”⁴.

Zagrożenia dla człowieka i środowiska są różnorakie. Mogą wynikać zarówno z działalności ludzkiej - uprzemysłowienia i cywilizacji, jak i działania sił natury. Znaczący przedmiot uważają, że „(...) Szczególne zagrożenie stwarzają elektrownie atomowe, zakłady chemiczne, a także magazyny przechowujące środki toksyczne oraz pojazdy transportujące te substancje, a także laboratoria przechowujące niebezpieczne substancje biologiczne i chemiczne. Materiały toksyczne, wybuchowe i promieniotwórcze stosowane są przede wszystkim w energetyce, przemyśle chemicznym, paliwowym, hutniczym czy też motoryzacyjnym. Awarie w takich zakładach i w elektrowniach mogą spowodować zatrucia, pożary, wybuchy, śmierć wielu osób i doprowadzić do skażenia terenu na dziesiątki lat(...)”⁵.

Nie mniej ważne z punktu widzenia zagrożeń dla człowieka są również katastrofy naturalne, które art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁶ definiuje jako: „(...) zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”.

Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej stanowi niezwykle istotny element bezpieczeństwa narodowego. Spełnia wiodącą rolę w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, groźnych dla bezpieczeństwa, związanych z ryzykiem, obarczonych presją czasu. Zasadniczymi obszarami działania w zarządzaniu kryzysowym jest przeciwdziałanie zagrożeniom i przygotowanie się na wypadek ich wystąpienia a następnie utrzymanie lub przywracanie stanu stabilizacji. Zarządzanie kryzysowe to działanie celowe, realizowane przez organy władzy na każdym szczeblu organizacji państwa, angażujące wyspecjalizowane organizacje, inspekcje i straże a także

⁴ KUNIKOWSKI J., *Słownik terminów z zakresu wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, (red. nauk.) MALISZEWSKI W. J., Bydgoszcz 2005, Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej, s. 189.

⁵ SIENKIEWICZ - MAŁYJUREK K., KRYNOJEWSKI F. R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, Wydawnictwo Difin, s. 25.

⁶ (Dz. U z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

społeczeństwo. W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji zarządzania kryzysowego. Najbardziej uniwersalna zdaje się być definicja zawarta w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który określa go jako działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nią kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Celem zarządzania kryzysowego jest minimalizacja zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi, a także mienia i środowiska oraz sprawne i skuteczne przeprowadzenie działań w przypadku ich wystąpienia. Sprawność i skuteczność działań zależy w dużej mierze od wiedzy, umiejętności i kompetencji zarówno osób odpowiedzialnych za kierowanie działaniami jak i jednostek biorących udział w akcjach ratowniczych.

Istotą zarządzania kryzysowego jest formułowanie celów działania, planowanie, pozyskiwanie i organizowanie zasobów ludzkich i rzeczowych, dowodzenie oraz kontrola. Elementy te stanowią podstawowe funkcje zarządzania. Zarządzanie kryzysowe oparte jest na formalnych zależnościach, dzięki czemu możliwy jest sprawny podział zadań i kompetencji oraz właściwa koordynacja działań. Stwarza również podstawy współdziałania poszczególnych jednostek w trakcie prowadzenia działań oraz określa sposoby ich aktywizacji.

Istotny wpływ na skuteczność podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego działań, z uwagi na fakt, że wymaga ono współdziałania wielu osób, instytucji, służb i społeczeństwa, ma rozumienie zarządzania jako formy kierowania dotyczącej przede wszystkim ludzi, głęboko osadzonej w kulturze, wymagającej prostych i zrozumiałych wartości, celów działania i zadań jednoczących wszystkich uczestników, wymagającej komunikowania się zarówno wewnątrz organizacji jak i z otoczeniem zewnętrznym, jednoznacznie zorientowanej na podstawowy i najważniejszy ostateczny rezultat, prowadzącej do uczenia się i rozwoju organizacji.

II. PODSTAWY PRAWNE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

Potrzeba bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, a jednym z zadań państwa jest jego zapewnienie obywatelom. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ jest podstawowym i najwyższym aktem prawnym regulującym między innymi problematykę bezpieczeństwa. Inne akty prawne rangi ustaw i rozporządzeń określają i uszczegółwiają kompetencje i zadania poszczególnych organów realizujących zadania z przedmiotowego zakresu. W świetle art. 228 Konstytucji RP wyróżnia się trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej.

Pod pojęciem stanu nadzwyczajnego rozumie się pojawienie w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia po środki szczególne, gdyż zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. W czasie obowiązywania tych stanów zostają ustawowo ograniczone wolności i prawa

⁷ (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

człowieka i obywatela oraz określone zasady działania organów władzy publicznej. Dla funkcjonowania państwa w czasie trwania tych stanów istotne są zapisy, które mówią, że nie mogą wtedy być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

Kluczowym obecnie, poza Konstytucją, aktem normatywnym regulującym działania w zakresie zarządzania kryzysowego, stwarzającym jego fundamenty i umożliwiającym funkcjonowanie zgodne z wymogami Konstytucji RP, jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁸. Ten akt normatywny określa organy odpowiedzialne, struktury decyzyjne, a także zadania organizacyjne, logistyczne i finansowe realizowane w tej dziedzinie.

Aktami normatywnymi, które uzupełniają systemowe podstawy zarządzania kryzysowego, są ustawy wprowadzające stany nadzwyczajne. Są to:

- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁹, która określa tryb wprowadzania tego stanu, zasady działania organów władzy państwowej, a także zakres ograniczeń wolności i praw człowieka w czasie jego obowiązywania. Stan klęski żywiołowej wprowadza Rada ministrów w drodze rozporządzenia na wniosek właściwego wojewody lub z własnej inicjatywy. Może on objąć obszar, na którym klęska wystąpiła, a także tereny, gdzie wystąpiły lub mogą wystąpić jej skutki. Ustawa określa, że czas trwania stanu klęski żywiołowej nie może przekraczać 30 dni, a ponadto po jego zakończeniu przez okres 90 dni nie mogą się odbyć wybory ani referendum;
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹⁰, określa zasady wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zakres ograniczenia praw i swobód obywatelskich. Zgodnie z jej postanowieniami, stan ten może wprowadzić Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, w części lub na całym terytorium kraju. Za zgodą Sejmu prezydent jeden raz może przedłużyć stan wyjątkowy na okres nie dłuższy niż 60 dni. Jak już wspomniano wyżej, skutkiem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest przedłużenie kadencji władz krajowych o czas jego trwania;
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, która określa tryb jego wprowadzenia, zasady działania władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka w czasie obowiązywania stanu wojennego. W Polsce stan wojenny może być wprowadzony w formie rozporządzenia na części lub na całym terytorium państwa. Organem wprowadzającym jest Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Stan wojenny stwarza możliwość zarówno ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela, jak i zmiany kompetencji organów władzy publicznej.

⁸ (Dz. U z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

⁹ (Dz. U z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

¹⁰ (Dz. U z 2002 r. Nr 113, poz. 985, z późn. zm.).

¹¹ (Dz. U z 2002 r. Nr 156, poz. 1301, z późn. zm.)

Kluczowe zagrożenia zdefiniowane i ujęte w aktach prawnych to:

- klęska żywiołowa - katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem¹²,
- awaria techniczna - gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości¹³,
- zdarzenie o charakterze terrorystycznym - sytuacja powstała na skutek czynu określonego w art. 115 § 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny¹⁴, lub zagrożenie zaistnienia takiego czynu, mogącego doprowadzić do sytuacji kryzysowej¹⁵,
- inne miejscowe zagrożenie - zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobiegzenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków¹⁶,
- stan wyjątkowy - sytuacja szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych¹⁷,
- stan wojenny - zewnętrzne zagrożenie państwa, w tym spowodowane działaniami terrorystycznymi, zbrojną napaścią na terytorium RP lub konieczność realizacji zobowiązań do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikających z umowy międzynarodowej¹⁸.

Poza wyżej wymienionymi aktami normatywnymi, funkcjonuje jeszcze wiele innych aktów prawnych, w których określone zostały zadania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie zarządzania kryzysowego, a ponadto polskie regulacje prawne są na bieżąco dostosowywane do wymagań Unii Europejskiej, której Polska jest członkiem.

Znamiennym jest, że we współczesnym świecie dynamika zagrożeń jest duża. Dlatego też dla utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa konieczne jest stałe monitorowanie obecnie obowiązujących aktów prawnych pod kątem ich adekwatności do aktualnych zagrożeń oraz dokonywanie niezbędnych modyfikacji w przypadku

¹² Art. 3 ust. 1, pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

¹³ Art. 3 ust. 1, pkt 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

¹⁴ (Dz. U z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

¹⁵ Art. 3 ust. 11 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

¹⁶ Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U z 2009 r. Nr 178, poz. 1380).

¹⁷ Art. 2 ustawy o stanie wyjątkowym.

¹⁸ Art. 2 ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

występowania rozbieżności lub niezgodności. Zasadniczą rolę mogą i powinny tu spełniać osoby zajmujące się zarządzaniem kryzysowym.

Należy wyrazić przekonanie że ustawodawca systematycznie wypełnia obowiązki związane z bezpieczeństwem obywateli poprzez tworzenie odpowiednich przepisów prawa pozwalających na skuteczne działanie w sytuacjach kryzysowych. Dzięki takim inicjatywom jednostki samorządu terytorialnego są coraz bardziej przygotowane na reagowanie w sytuacjach zaistnienia zjawisk wymagających szybkiego i skutecznego działania.

LITERATURA:

- [1] KOPALIŃSKI W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, Wydawnictwo Muza SA, s. 282.
- [2] KUNIKOWSKI J., *Słownik terminów z zakresu wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, (red.) W. J. MALISZEWSKI, Bydgoszcz 2005, Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej, s. 189.
- [3] SIENKIEWICZ - MAŁYJUREK K., KRYNOJEWSKI F. R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, Wydawnictwo Difin, s. 25.

Článok recenzoval:
Ing. Miloš Ondrušek PhD.

