

MARTA MAŁECKA

Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym

Zmieniające się otoczenie i klimat, styl życia, postęp cywilizacyjny i techniczny powodują konieczność fachowego przygotowania struktur państwa do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim obywatelom. Wciąż pojawiające się nowe zagrożenia prowadzą do rozwoju zagadnień z zakresu zarządzania kryzysowego. Musimy mieć na uwadze, że nie zawsze jesteśmy w stanie zapobiec występowaniu sytuacji kryzysowej. Jednakże poprzez odpowiednie przygotowanie, prewencję, monitoring administrowanego terenu oraz szybkie przekazywanie informacji możemy dążyć do minimalizacji skutków potencjalnych zagrożeń. Podejmowanie przedsięwzięć mających na celu obniżenie ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożeń oraz wypracowanie sprawnych mechanizmów, przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań w konsekwencji prowadzi do zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej, będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich sytuacji, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej¹. Do potencjalnych zagrożeń można zaliczyć: zagrożenia naturalne, zagrożenia ekologiczne, zagrożenia wywołane działalnością człowieka,

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590 ze zm.), art. 2.

zagrożenia techniczne oraz zagrożenia wynikające z zachowań społecznych².

W polskim systemie zadania ochrony ludności przed różnego rodzaju zagrożeniami i niebezpiecznymi zdarzeniami spoczywają na wielu ośrodkach, strukturach władzy i administracji oraz na samorządach. Obowiązkiem administracji publicznej jest dysponowanie odpowiednimi do każdej sytuacji rozwiązaniami systemowymi, właściwym prawem oraz strukturami umożliwiającymi prawidłowe zarządzanie w sytuacjach kryzysowych³. Tradycyjna rola administracji publicznej sprowadza się między innymi do zarządzania bezpieczeństwem narodowym, czyli tworzenia warunków przetrwania i rozwoju państwa. Różne podmioty wyspecjalizowane w wykonywaniu poszczególnych zadań wykonują je w imieniu państwa na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego.

Działania w sytuacjach kryzysowych przebiegają w warunkach napięcia, stresu, znacznego ryzyka oraz ograniczonej informacji, dlatego też bardzo ważne jest posiadanie przez państwo, w tym głównie przez administrację rządową i samorządową odpowiednich do każdej sytuacji rozwiązań systemowych, odpowiedniego prawa, struktur i narzędzi pozwalających na sprawne działanie. Współczesne wymagania stawiane systemowi bezpieczeństwa kładą nacisk na jego spójność i jednolitość w koordynowaniu działań, procedur, planowania, łączności, wymiany informacji oraz szkolenia⁴.

Jednym z podstawowych obowiązków głównych decydentów administracji samorządowej i rządowej jest wypracowanie oraz wdrożenie sprawnych rozwiązań podczas zapobiegania, przygo-

² A. Gryguć, *Organizacja i zadania Centrum Zarządzania Kryzysowego w powiecie i województwie, sposób tworzenia gminnego zespołu zarządzania kryzysowego oraz powiatowych i wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego*, materiały szkoleniowe, Warszawa 2012, s. 9.

³ J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010, s. 9.

⁴ E. Bogacz-Wojtanowska, R. Dorczak, P. Florjanowicz-Błachut, P. Mikuli, A. Kurkiewicz, *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, Warszawa 2008, s. 9.

towania oraz reagowania w sytuacji wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń⁵. Aby uniknąć lub zminimalizować ewentualność wystąpienia sytuacji kryzysowej należy nauczyć się z nią postępować. Dlatego tak ważne w tym procesie jest podejście zgodne z czterema fazami – zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

Faza zapobiegania – realizowana jest przed wystąpieniem zagrożenia i sytuacji kryzysowej. Ma na celu wyeliminowanie oraz redukcję prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia.

Faza przygotowania – realizowana jest przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej. To zbiór zaplanowanych przedsięwzięć mających na celu skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom poprzez przygotowanie organów zarządzających i elementów wykonawczych do sprawnego działania podczas wystąpienia kryzysu.

Faza reagowania – w tej fazie podejmowane są działania w celu ograniczenia zniszczeń i strat oraz jak najszybszego przejęcia kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową poprzez zorganizowane działania.

Faza odbudowy – to ostatnia faza zarządzania kryzysowego. Polega na przywróceniu warunków sprzed wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Fazy te powiązane są ze sobą zależnością, gdzie każda z nich przechodzi w kolejną. Gdy zdarza się katastrofa, faza przygotowania przechodzi w fazę reagowania. Kolejno po katastrofie, faza reagowania przekształca się w fazę odbudowy. Podobnie odbudowa uruchamia zapobieganie, co ma na celu zapobieżenie katastrofie lub ograniczenie prawdopodobieństwa jej wystąpienia w przyszłości⁶. Cztery wiodące etapy muszą uwzględniać wszystkie rodzaje zagrożeń. Zarządzanie prowadzi do efektywnego zespolenia działań w ramach tych faz. Równocześnie tworzy partnerstwo poprzez motywowanie do działania społeczeństwa i innych stron uczestniczących w tym procesie.

⁵ A. Gryguć, *Organizacja...*, s. 3.

⁶ J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy...*, s. 58.

Powyższe polega na obniżeniu napięć i przeciwdziałaniu sytuacjom trudnym, o charakterze niekonfliktowym oraz przywróceniu stanu normalnego lub utrzymaniu go pomimo wystąpienia sytuacji kryzysowej⁷.

Działania w sferze zarządzania kryzysowego podejmują różne organy⁸. W polskim systemie nadrzędną rolę pełni organ zarządzający. Podejmuje on decyzje, co pociąga za sobą odpowiedzialność za podjęte działania. W skład organu zarządzającego wchodzi organ decyzyjny oraz organ opiniodawczo-doradczy. Organy decyzyjne to Rada Ministrów, minister działu administracji, wojewoda, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Organy opiniodawczo-doradcze to rządowy zespół zarządzania kryzysowego, zespół funkcjonujący przy ministrze działu administracji, wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powiatowy zespół zarządzania kryzysowego oraz gminny zespół zarządzania kryzysowego.

Bardzo ważna rola spoczywa na strażach, służbach oraz inspekcjach. Zadaniem systemu ratowniczego gmin, powiatów, województw oraz państwa jest przeciwdziałanie wszystkim kategoriom zagrożeń kryzysowych przy pomocy dostępnych sił i środków, na podstawie przyjętej struktury organizacyjnej, w ramach obowiązującego prawa⁹. Organy zarządzające posiadają odpowiednie narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, którymi są m.in. Państwowa Straż Pożarna, służby medyczne i policja. Ograniczanie następstw współczesnych niebezpieczeństw wymaga dobrej organizacji administracji rządowej i samorządowej. Ważne jest również zbudowanie i doskonalenie systemu ratowniczego, który będzie realizować określone zadania przy użyciu odpowiedniego sprzętu i wyszkolonego personelu. Zarządzanie kryzysowe musi posiadać podstawowe dokumenty planistyczne wspomagające kierowanie gminą, powiatem, woje-

⁷ M. Żmigrodzki, *Zarządzanie...*, s. 17.

⁸ Tamże, s. 59.

⁹ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Kraków 2010, s. 184.

wództwem lub krajem podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej. Są to Plany Zarządzania Kryzysowego. Ich cykl planowania realizują odpowiednie organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planach, w dotyczącym ich zakresie. W składzie planów znajdują się następujące elementy: plan główny, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączniki funkcjonalne planu głównego. Plan zarządzania kryzysowego podlega corocznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Powinny one być wzorcem działania i struktury organizacji w chwili pojawienia się sytuacji kryzysowej, rozumianej jako narastanie zagrożenia powodującego utratę normalnego stanu i możliwość zakłócenia podstawowych cech gminy, powiatu, województwa i państwa¹⁰. Umożliwiają one również wykonywanie obowiązków, jakie nakładają na administrację publiczną ustawy oraz zarządzenia dotyczące ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego¹¹.

Podczas wystąpienia sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu, ważne alby powiadomić mieszkańców o zaistniałym zdarzeniu przy pomocy alarmowania i ostrzegania. Alarmowanie jest działaniem mającym na celu natychmiastowe przekazywanie sygnału do właściwych terytorialnie władz, służb oraz ludności na danym terenie informującego o zagrożeniu wymagającym natychmiastowego działania. Ostrzeganie natomiast, ma na celu przekazanie komunikatów i informacji uprzedzających o prawdopodobnych zagrożeniach i zalecających podjęcie działań ochronnych, zabezpieczających oraz instruujących o sposobach wykonania takich działań¹².

Przepływ informacji między organami kierowania, jednostkami wykonawczymi, zespołami zabezpieczającymi oraz społeczeń-

¹⁰ J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 50.

¹¹ J. Ziarko, *Podstawy...*, s. 167.

¹² Małopolski Urząd Wojewódzki, *Wybrane zagadnienia z zakresu obrony cywilnej/ochrony ludności, zarządzania, reagowania kryzysowego i spraw obronnych*, Kraków 2007, s. 172.

stwem jest bardzo istotny. Łączność może być nawiązywana drogą radiową, telefoniczną, radiotelefoniczną, przewodową, elektroniczną oraz przy pomocy faxu. Rzetelny przekaz informacji zabezpiecza przed ewentualną paniką i zakłóceniem prowadzonych działań¹³. Kolejnym etapem w razie nadmiernego niebezpieczeństwa jest ewakuacja.

Ewakuacja to jedno z podstawowych działań mających na celu ochronę życia i zdrowia ludzi. Polega na przemieszczaniu się ludności i zwierząt a także transporcie mienia z rejonów zagrożonych do miejsc bezpiecznych. W trakcie reagowania kryzysowego gminy skupiają uwagę na ograniczeniu strat i zniszczeń, prowadzeniu ewakuacji oraz zapewnieniu osobom ewakuowanym pomocy socjalnej i medycznej, głównie w zakresie zakwaterowania i wyżywienia¹⁴. Jej prowadzenie może mieć miejsce w różnych stadiach zdarzeń niebezpiecznych. W praktyce jednak, najczęściej przeprowadza się ewakuację osób poszkodowanych oraz bezpośrednio zagrożonych¹⁵.

Wyróżnia się trzy stopnie ewakuacji:

- ewakuacja I stopnia – polega na natychmiastowym przemieszczeniu ludności, zwierząt oraz mienia poza sferę zagrożenia z miejsc, w których miało miejsce nagłe nieprzewidziane niebezpieczeństwo. Realizuje się je na polecenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta natychmiast po wystąpieniu zagrożenia;
- ewakuacja II stopnia – to przemieszczenie ludności, zwierząt oraz mienia na podstawie wcześniej przygotowanego planu z rejonów przylegających do zakładów, obiektów hydrotechnicznych, ze stref zalewowych oraz innych obiektów stanowiących ewentualne zagrożenie w przypadku ich uszkodzenia lub awarii. Ewakuacja realizowana jest w sytuacji wystąpienia symptomów takiego zagrożenia;

¹³ J. Ziarko, *Podstawy...*, s. 94.

¹⁴ Tamże, s. 175.

¹⁵ Małopolski Urząd Wojewódzki, *Wybrane...*, s. 94.

- ewakuacja III stopnia – prowadzona w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- samoewakuacja – to przemieszczenie ludności z rejonów zagrożonych poza jego sferę przy użyciu własnych możliwości m.in. transportowych oraz zakwaterowania. W procesie planowania czy prowadzenia faktycznej ewakuacji w większości przypadków to właśnie samoewakuacja jest dominującym rodzajem ewakuacji.

Zarządzanie kryzysowe ma na celu odpowiednio wcześniej przygotować ludność na nadchodzące niebezpieczeństwo. Działania i współpraca poszczególnych poziomów administracji, służb oraz inspekcji, a także wdrożenie planów i procedur niezbędnych do skutecznego reagowania na sytuacje kryzysowe jest gwarantem sukcesu.

Stale powinno się kłaść nacisk na ciągłe doskonalenie organizacji systemu zarządzania kryzysowego. Od sprawności jego funkcjonowania zależy bezpieczeństwo obywateli oraz szybkie reagowanie na zagrożenie i zminimalizowanie jego skutków.