

Rola zarządzania kryzysowego podczas stanu klęski żywiołowej na przykładzie powiatu stalowowolskie

Poczucie bezpieczeństwa jest ważnym elementem życia każdego człowieka. Dla zapewnienia poczucia bezpieczeństwa podejmowane są rozmaite działania, zarówno przez poszczególnych ludzi ale przede wszystkim odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na państwie, jego organach, służbach, inspekcjach i strażach.

Próby zagwarantowania przez państwo maksymalnego poczucia bezpieczeństwa dla jego obywateli wymuszają poszukiwanie nowych rozwiązań celem realizacji zadań państwa w tym zakresie.

Wyrazem tych dążeń jest opracowanie i uchwalenie odpowiednich aktów prawnych, takich jak:

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., nr 0, poz. 1166);
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., nr 0, poz. 333).

Na mocy tych ustaw, odpowiednim organom nadano szereg kompetencji związanych z:

- sytuacjami kryzysowymi;
- stanem nadzwyczajnym klęski żywiołowej.

Te dwa stany funkcjonowania państwa, w których działania odpowiednich organów, służb, inspekcji i straży wykraczają poza zakres ich rutynowych działań podejmowanych w sytuacjach typowych zagrożeń dnia codziennego, będą stanowić przedmiotem

referatu, który będzie zaprezentowanych na przykładzie na działalności wspomnianych organów z terenu powiatu stalowowolski.

Pojęcie zarządzania kryzysowego określane jest jako „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”¹.

Zarządzanie to w skali kraju odbywa się na poszczególnych poziomach podziału administracyjnego: wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz poziomie krajowym i resortowym².

Pojęciami nierozzerwalnie łączącymi się z zarządzaniem kryzysowym są:

- Kryzys – rozumiany jako zjawisko nietolerowane przez zagrożony podmiot, realne i natychmiastowe zagrożenie jego interesów, którego skutki prowadzą do zmiany sytuacji systemowej³. Kryzys to przede wszystkim moment pewnego przełomu oraz punkt kulminacyjny zaistniały w sytuacji kryzysowej⁴;
- Sytuacja kryzysowa – rozumiana poprzez „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”⁵;

¹ Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., nr 0, poz. 1166).

² *Podział zarządzania kryzysowego w administracji rządowej i samorządowej*, rbc.gov.pl [dostęp: 3 lutego 2014 r.] http://rbc.gov.pl/?page_id=489.

³ W. Krzeszowski, *Zarządzanie w sytuacji kryzysowej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 27.

⁴ R. Grodzki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012, s. 17.

⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2006 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3 pkt 1 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166).

- Infrastruktura krytyczna krajowa i europejska oraz jej ochrona. Pod pojęciem infrastruktury krytycznej należy rozumieć „systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalne obiekty w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej a także instytucji i przedsiębiorstw. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa; łączności; sieci teleinformatycznych; finansowe; zaopatrzenia w żywność; zaopatrzenia w wodę; ochrony zdrowia; transportowe; ratownicze; zapewniające ciągłość działania administracji publicznej; produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych⁶”;
- Planowanie cywilne – określane jako „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 kryzysowego⁷”;
- Siatka bezpieczeństwa – której struktura polega na „zestawieniu potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących⁸”;
- Mapa zagrożeń – „należy przez to rozumieć mapę przedstawiającą obszar geograficzny objęty zasięgiem zagrożenia z uwzględnieniem różnych scenariuszy zdarzeń⁹”;

⁶ Tamże, art. 3 pkt 2.

⁷ Tamże, art. 3 pkt 4.

⁸ Tamże, art. 3 pkt 8.

⁹ Tamże, art. 3 pkt 9.

- Mapa ryzyka – przedstawiana w formie „mapy lub opisu przedstawiających potencjalne negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę”¹⁰.

Kłęska żywiołowa występuje w Konstytucji jako jeden ze stanów nadzwyczajnych.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej określa w jaki sposób wprowadza i znosi się ten stan nadzwyczajny, oraz w jaki sposób musi działać administracja publiczna. Ze stanem klęski żywiołowej wiążą się także różne ograniczenia wolności i praw człowieka jak np.: nakaz lub zakaz prowadzenia danej działalności, poddanie się kwarantannie czy wykonywanie świadczeń osobistych i rzeczowych¹¹.

Z kolei podstawowymi pojęciami niezbędnymi dla zrozumienia istoty stanu klęski żywiołowej są:

- katastrofa naturalna;
- awaria techniczna.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej określa katastrofę naturalną jako „zdarzenie związane z działaniem sił natury, a 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”¹². Awarie techniczne jako drugi rodzaj mogący powodować klęskę żywiołową powodują „gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia

¹⁰ Tamże, art. 3 pkt 10.

¹¹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 20–21, (Dz. U. 2014, nr 0, poz. 333).

¹² Tamże, art. 3 pkt 2.

technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodując przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości”¹³.

Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest przez Radę Ministrów bądź na wniosek właściwego wojewody. Wprowadza się go na obszarze wystąpienia klęski żywiołowej bądź na obszarze na którym jest prawdopodobieństwo wystąpienia jej skutków lub takie skutki wystąpiły. Czas wprowadzenia to stan 30 dni. Dłuższy czas można uzyskać poprzez zgodę Sejmu w drodze rozporządzenia Rady Ministrów ogłoszonego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej bądź podania przez wojewodę do publicznej wiadomości. Ogłoszenie klęski żywiołowej rozgłaszane jest za pomocą mediów a także poprzez plakaty i zwyczajnie rozgłaszania informacji na danym terenie¹⁴.

Kierowanie działaniami w przypadku wprowadzenia stanu klęski zależne jest od właściwości miejscowej zdarzenia uzasadniającego wprowadzenie stanu klęski żywiołowej:

- więcej niż jeden powiat – wojewoda;
- więcej niż jedna gmina – starosta;
- teren poszczególniej gminy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

W powiecie stalowowolskim możliwość wystąpienia zagrożeń naturalnych jest uwarunkowana położeniem terenu. Klimat w powiecie jest umiarkowany i charakteryzuje się upalnym latem, ciepłą jesienią i niezbyt ostrą zimą¹⁵. Powiat leży w okolicy dwóch rzek znajdujących się w Kotlinie Sandomierskiej, które są głównymi przyczynami pojawienia się zagrożeń hydrologicznych. Obecność dużej powierzchni lasów w powiecie, który jest drugim pod względem wielkości zalesienia w województwie podkarpackim, jest częstą przyczyną pożarów w okresie upalnego i suchego lata charakterystycznego dla powiatu. Suszę są również zagroże-

¹³ Tamże, art. 3 pkt 3.

¹⁴ Tamże, art. 4–6.

¹⁵ Plan Główny, *Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu Stalowowolskiego*, Rzeszów 2011, s. 32–35.

niem dla upraw rolnych, dominujących w regionie¹⁶. Do innych zagrożeń naturalnych mogących wystąpić w powiecie stalowowolskim należą: anomalie pogodowe, silne wiatry i huragany, osuwiska (dot. niewielkiej części powiatu).

Do innych grup zagrożeń, występujących poprzez rozwój cywilizacyjny i zróżnicowanie społeczne połączone z przemieszczaniem się ludności należą:

- Zagrożenia epidemiologiczno-chorobowe. Epidemia następuje w przypadku „wystąpienia na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących”¹⁷. Duże zagrożenie chorobami zakaźnymi następuje poprzez turystykę, migracje ludzi a przede wszystkim podczas powodzi¹⁸. Do tego typu zagrożeń należą także epizootie, które występują w środowisku zwierząt¹⁹;
- Zagrożenia techniczne – obejmujące pożary (np. wypadki komunikacyjne), awarie techniczne (mogą powodować skażenie promieniotwórcze i biologiczne), katastrofy budowlane (np. błędne wykonanie projektu), katastrofy komunikacyjne (zagrożenie stwarza wyciek substancji niebezpiecznych przewożonych przez pojazdy), awarie sieci wodociągowych (szczególnie niebezpieczne dla funkcjonowania szpitali)²⁰;
- Inne zagrożenia – stanowią zagrożenia terroryzmem (działa głównie poprzez stosowanie przemocy), cyberterroryzm (np.: niszczenie zbiorów informacji), migracje (zwią-

¹⁶ M. Kolińska, *Zagrożenia pochodzenia naturalnego i zagrożenia ekologiczne*, red. G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, Warszawa 2011, s. 36–37.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych ludzi, art. 2 ust.9 (Dz. U. 2013, nr 0, poz. 947).

¹⁸ W. Krzeszowski, W. Lidwa, W. Wiącek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Warszawa 2012, s. 25.

¹⁹ Tamże, s. 45.

²⁰ M. Kolińska, M. Witecka, *Zagrożenia wywołane działalnością człowieka*, red. G. Sobolewski, *Zagrożenia...*, dz. cyt., s. 60–79.

zane np. z handlem ludźmi, narkotykami, przestępczość zorganizowana itp.), patologie społeczne (np.: ich rozwój często powoduje bezrobocie).

Zapobieganie i reagowanie na wymienione zgorzenia dla bezpieczeństwa, znajduje się w zakresie właściwości wielu różnych organów, służb, inspekcji oraz straży w zakresie zarządzania kryzysowego i stanu klęski żywiołowej.

Organy działając na terenie gmin, powiatów i województw, starają się w ramach swoich szczególnych kompetencji sprostać wyzwaniom wynikającym ze zmian w środowisku naturalnym jak i cywilizacyjnym. Powiat stalowowolski współdziała z samorządem wojewódzkim i samorządami gminnymi. Poziom województwa jest dla powiatu koordynatorem nadrzędnym podejmowanych działań. Z drugiej strony powiat jest koordynatorem działań gminnych. Występuje tu zależność między przedstawicielami tych struktur w postaci wojewoda – starosta – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Do najważniejszych podmiotów wykonawczych w zakresie zarządzania kryzysowego i stanu klęski żywiołowej zaliczają się:

- Policję;
- Państwową Straż Pożarną;
- Inspekcja Sanitarna;
- Powiatowy Inspektor Budowlany;
- Powiatowy Inspektor Weterynaryjny;
- Organy systemu – Państwowe Ratownictwo Medyczne.

W zakresie zarządzania kryzysowego opracowywane są plany zarządzania kryzysowego. Plan wykonywany jest w ramach planowania cywilnego i składa się z Planu Głównego, Zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej oraz załączników funkcjonalnych planu głównego.

Istotnym elementem planów zarządzania kryzysowego jest siatka bezpieczeństwa. Przedstawia ona odpowiednie organy zarządzania kryzysowego oraz przypisuje im kompetencje podczas występowania określonych zagrożeń. W siatce bezpieczeństwa

występują podmioty wiodące, do których należy pierwszorzędna rola podczas akcji ratowniczej, podmioty koordynujące w którym koordynatorem w przypadku zagrożeń występujących w więcej niż jednej gminie jest starosta a także podmioty pomocnicze biorące udział w reagowaniu kryzysowym w charakterze wsparcia²¹.

W przypadku powstawania zagrożeń najważniejsze oprócz przygotowanych planów jest informowanie ludności oraz jej ewakuacja. Podstawowymi sposobami informowania ludności są²²: syreny alarmowe, rozgłoszenie radiowe, urządzania nagłaśniające, telefony, metoda informowania „od drzwi do drzwi”, dzwony kościelne, ulotki i obwieszczenia.

Wprowadzenie alarmu w przypadku sygnału akustycznego – modulowanego trwa 3 minuty. Może odbywać się również w formie słownej podając komunikat: „Uwaga! Uwaga! Uwaga!” (podać przyczynę, rodzaj alarmu itp.), bądź obwieszczenie w postaci figury geometrycznej w kształcie trójkąta lub innej w kolorze żółtym. Odwołanie następuje w postaci sygnału ciągłego trwającego 3 minuty oraz poprzez trzykrotna zapowiedź słowną: „Uwaga! Uwaga! Uwaga!” Odwołuje alarm (podać przyczynę, rodzaj alarmu itp.)²³.

W przypadku zagrożeń o charakterze sabotażowym lub terrorystycznym są stopnie alarmowe. Organami mogącymi je wprowadzić są: Prezes Rady Ministrów, ministrowie, oraz kierownicy urzędów centralnych a także wojewodowie²⁴. Wyróżnia się następujące rodzaje stopni alarmowych²⁵: ALPHA, BRAVO, CHARLIE, DELTA.

²¹ W. Kiteł, *Charakterystyka planów zarządzania kryzysowego*, red. W. Kiteł, *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2012, s. 129.

²² P. Kamiński, *Rola informacji w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2012, s. 116.

²³ Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 21 stycznia 2013 r., poz. 96).

²⁴ K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa*, s. 64.

²⁵ Z. Piątek, *Kierunki transformacji Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kiteł, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2012, s. 248.

Ewakuacja z terenów zagrożonych jest niezbędna przy zaistnieniu zagrożenia. Pod jej pojęciem wiąże się przemieszczenie ludności z terenów zagrożonych do miejsc bezpiecznych.

Plany ewakuacji są tworzone przez wszystkie podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Każdy plan składa się z poszczególnych części w zależności od rodzaju zagrożenia²⁶. Plan ewakuacji dzieli się na²⁷:

- Ewakuację I stopnia – jest to natychmiastowe ewakuowanie osób, zwierząt i mienia z miejsc zagrożonych. Jest realizowana po pojawieniu się zagrożenia. Jej wykonanie zaleca wójt, burmistrz lub prezydent miasta;
- Ewakuację II stopnia – jest przeprowadzana do miejsc uprzednio przygotowanych. Ten stopień zawiera ewakuację z terenów w których pobliżu występuje źródło zagrożenia np.: strefy zalewowe;
- Ewakuację III stopnia – jest przeprowadzana w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa obronnego państwa.

Ewakuacja i jej rodzaje wynikają z różnicy stanów w jakich się ją realizuje. Ewakuacja I stopnia jest ewakuacją natychmiastową po wystąpieniu zagrożenia. Jest to rodzaj pomocy doraźnej. Ewakuacja II stopnia dotyczy klęsk żywiołowych i jest wykonywana tak jak w przypadku ewakuacji I stopnia w ramach zarządzania kryzysowego. Ewakuacja III stopnia dotyczy natomiast działań wynikających z wyższych stanów gotowości państwa. Ewakuacja ta jest częścią planów obrony cywilnej, które stanowią aneksy do planów reagowania kryzysowego²⁸. Ewakuacja powinna opierać się także na porozumieniach pomiędzy powiatami. W przypadku powiatu stalowowolskiego mogą być to powiaty sąsiadujące takie jak np.: nizański i tarnobrzesci. Ważna jest także samoewakuacja

²⁶ *Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*, Warszawa 2008, s. 8.

²⁷ Tamże, s. 5.

²⁸ F. R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s. 146.

ludności. Ludność posiadająca własny sprzęt znacznie przyspiesza przemieszczenie się z terenów zagrożonych.

Zagrożenia rozwijające się a w końcu powstające muszą być na bieżąco monitorowane w celu poprawy bezpieczeństwa. Na poziomie powiatu zadania te pełnią organy administracji publicznej w zakresie opracowywania planów i podejmowaniu szeregu zadań służących poprawie bezpieczeństwa. Natomiast poszczególne służby inspekcje i straże w dziedzinach swojej działalności monitorują i podejmują akcję w przypadku zagrożeń, z którymi mogą sobie poradzić. Zadania te polegają także na ciągłym aktualizowaniu opracowanych planów zwiększenie ochrony infrastruktury krytycznej oraz pozyskiwania nowych środków w tym środków finansowych, bez których skuteczność działań nie przyniosłaby oczekiwanych skutków.

Wpływ zagrożeń na bezpieczeństwo ludności lokalnej powiatu stalowowolskiego jest niewątpliwie bardzo duży. Bezpieczeństwo jest nieodłącznym elementem życia w społeczeństwie a przede wszystkim w funkcjonowaniu państwa w stanie normalnym i nadzwyczajnym. W normalnym stanie funkcjonowania państwa podmioty podejmują rutynowe działania, do których są powołane na mocy odpowiednich ustaw branżowych. Do stanu nadzwyczajnego zalicza się m.in. stan klęski żywiołowej z kolei sytuacje kryzysowe, pomimo że nie są zaliczane do stanów nadzwyczajnych, są jednak z nimi związane ze względu na to że leżą na pograniczu stanu normalnego i stanu nadzwyczajnego.