

DYSPONOWANIE SIŁ I ŚRODKÓW W ASPEKcie FAZ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Waldemar KAAK

Akademia Imienia Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest problematyce dysponowania sił i środków na działania związane z sytuacjami kryzysowymi. Opis procesu nawiązuje do podstawowych zasad zarządzania kryzysowego takich jak prymat układu terytorialnego oraz jednoosobowego kierownictwa. Poruszony został także aspekt praktycznego zarządzania kryzysowego na poziomie gminy wobec deficytu dostępnych sił ratowniczych. Rozważania oparte zostały o *Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego dla województwa lubuskiego* oraz doświadczenia z powodzi na terenie województwa w 2010 roku.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, planowanie cywilne.

Wstęp

Celem opracowania jest wskazanie aktualnej problematyki związanej z dysponowaniem sił i środków na działania związane z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym, przygotowaniem do funkcjonowania w przypadku ich zaistnienia, działaniem operacyjnym w czasie ich trwania oraz w fazie odbudowy. Rozważania oparte zostały o aktualny stan prawny i obowiązującą ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym¹, która ostatecznie uregulowała tę problematykę. Zastosowana metoda badawcza to analiza przypadku – jako miarodajna i egzemplifikująca rzeczywiste problemy występujące w różnych fazach zarządzania kryzysowego. Bazę analizy stanowiły działania prowadzone w ramach czterech faz zarządzania kryzysowego, które realizowane były na terenie województwa lubuskiego w roku 2010 podczas powodzi w maju i czerwcu. Powódź ta, choć skalą ustępowała powodzi, która miała miejsce w Polsce w roku 1997, była zdarzeniem powodującym zdecydowanie największy nakład działań, sił oraz środków w okresie obowiązywania wskazanych przepisów ustawy. Pozwoliło to na realną ocenę możliwości skutecznej prewencji, planowania, reagowania oraz działań związanych z odbudową. Powódź na terenie województwa lubuskiego w maju i czerwcu 2010 roku zaangażowała jak do tej pory największe siły ratownicze – szczególnie w fazie reagowania. Z przedstawionego przez Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim raportu *Działania Wojewody Lubuskiego oraz administracji zespolonej w związku z powodzią występującymi w roku 2010 na*

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590. z późn. zmianami.

terenie województwa lubuskiego² wynika, że w działaniach w fazie reagowania wzięło udział 1142 funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, 1016 żołnierzy skierowanych do wsparcia głównie funkcjonariuszy PSP, 249 policjantów, 91 funkcjonariuszy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej oraz innych funkcjonariuszy, a także pracowników administracji zespolonej i niezespolonej. Analizując zaangażowanie poszczególnych instytucji, do codziennych działań kierowanych było około 1500 osób. Do tej liczby należy dodać mieszkańców lokalnych społeczności, ochotników oraz inne osoby, które nie były ewidencjonowane w systemach analitycznych. Tak wielka liczba ratowników biorących udział w działaniach w kontekście przeprowadzonej analizy pozwala na ocenę skuteczności, zasadności oraz metodyki dysponowania przez poszczególne komponenty systemu zarządzania kryzysowego.

1. Prymat terytorialny w systemie zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe zostało zdefiniowane w opracowaniach wielu autorów zajmujących się problematyką bezpieczeństwa. Określane jest jako między innymi „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska”³. Definicja ta jest zbieżna z określeniem użytym w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym, która wskazuje, że „jest to działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz odtworzeniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”⁴. W obu cytowanych przypadkach zarządzanie kryzysowe ograniczane jest jedynie do szeroko pojętych organów administracji publicznej, co wydaje się korelować z istotą bezpieczeństwa narodowego określonego jako „zdolność państwa jak i narodu oraz społeczeństwa do zapewnienia pewności przetrwania, spójności terytorialnej, suwerenności, wewnętrznej stabilności i utrzymania jakości życia obywateli”⁵. Nieco szerszym poglądem, uwzględniającym również sferę znajdującą się poza organami administracji publicznej, możliwą do zastosowania także w sferze pozaadministracyjnej, jest

² *Działania Wojewody Lubuskiego oraz administracji zespolonej w związku z powodzią występującymi w roku 2010 na terenie województwa lubuskiego, dokument wewnętrzny*, Lubuski Urząd Wojewódzki, Gorzów Wlkp. 2014.

³ K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowania w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2001.

⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590, z późn. zmianami.

⁵ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1999.

wskazanie, że zarządzanie kryzysowe to „proces decyzyjny zmierzający do wyboru racjonalnej strategii przeciwdziałania realnym i/lub potencjalnym sytuacjom kryzysowym; sposób zarządzania specyficznymi zasobami systemu zapewniający powrót do stanu normalnego ze stanu kryzysu lub utrzymaniu tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej”⁶. Przedstawione definicje, choć różnią się w szczegółach, posiadają wiele cech wspólnych, do których należy zaliczyć przede wszystkim występujący podczas zdarzeń deficyt sił i środków oraz fakt, że sytuacje kryzysowe są „odmienne” od sytuacji występujących na co dzień. Są „wyjątkowe”, co przejawia się głównie specyficznym działaniem służb, straży oraz inspekcji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Sytuacje kryzysowe posiadają także niezwykle istotny z punktu widzenia prakseologii element, którym jest konieczność zaangażowania wielu komponentów zdolnych do przeciwdziałania oraz ograniczania eskalacji. Potrzeba ta została dostrzeżona w obowiązujących przepisach, wobec czego Ustawa o zarządzaniu kryzysowym przewidywała obowiązek stworzenia siatek bezpieczeństwa⁷, które określają zarówno mogące wystąpić zdarzenia, jak i podmioty, które przyjmują rolę koordynującą, wiodącą oraz współdziałającą. Na mocy ustawy został więc połączony każdy aspekt funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach zagrożeń innych niż przyjęte jako „zwyczajne”. Siatki bezpieczeństwa opracowywane są na wszystkie etapy zarządzania kryzysowego, jednak z punktu widzenia analizy działań operacyjnych najbardziej reprezentatywna jest siatka bezpieczeństwa opracowana dla fazy reagowania, która jest najbardziej krótkotrwała, ale wymagająca największego zaangażowania w stosunkowo krótkim czasie. To właśnie wtedy istotą jest podejmowanie niestandardowych działań oraz kierowanie adekwatnych do zagrożenia sił i środków ze wszelkich dostępnych możliwych źródeł. Poniżej przedstawiona jest siatka bezpieczeństwa przygotowana dla fazy reagowania w województwie lubuskim, opracowana w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim⁸.

⁶ P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON”, Warszawa 2001.

⁷ Art. 5 ust. 2 pkt b Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 nr 89, poz. 590. z późn. zmianami.

⁸ *Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego województwa lubuskiego*, Gorzów Wlkp. 2014.

„Siatka Bezpieczeństwa” – faza reagowania.

Lp.	Województwo Lubuskie																							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
1. Pożary																								
2. Budowlane																								
3. Komunikacyjne																								
4. Chemiczno-ekologiczne																								
5. Radiologiczne																								
6. Infrastruktury komunalnej																								
7. Zagrożenia związane z klimatem																								
9. Powódź																								
10. Epidemie																								
11. Epizootie																								
12. Działania poszukiwawcze za osobami zaginionymi.																								
13. Zagrożenia związane z podłożem materiału lub urządzenia wybuchowego.																								
14. Działania związane z ujawnieniem niewypałów, niewybuchów.																								
15. Zbiorowe naruszenie porządku i bezpieczeństwa publicznego.																								
16. Terroryzm – z wyłączeniem terroryzmu kryminalnego.																								
17. Zdarzenia nietypowe																								
18. Erapcja ropy i gazu na istniejących odwiertach																								

	Kierujący działaniem ratowniczym
1)	instytucja wiodąca w procesie decyzyjnym
	Koordynator działań ratowniczych
	Stróża (instytucja) realizująca działania pomocnicze.
	Działanie na specjalne wezwanie.
	Instytucja, z którą Wojewoda Lubuski podpisał „Porozumienie...”

Rys. 1. Siatka bezpieczeństwa dla fazy reagowania
 Źródło: Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego, Gorzów Wlkp. 2014

Istotą stworzenia siatki bezpieczeństwa jest skatalogowanie potencjalnych zagrożeń mogących wystąpić w rejonie operacyjnym oraz przydzielenie odpowiednio instytucji reagujących jako podmiot odpowiedzialny i reagujących jako podmioty wspomagające. Każdorazowo wyznaczany jest koordynator działań. W przypadku analizowanej siatki rola koordynacji działań została przydzielona wojewodzie lubuskiemu, co jest zbieżne z zapisami art. 3 ust. 1 pkt 2 Ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁹. Formalnie więc spełniona jest podstawowa zasada zarządzania kryzysowego „prymatu układu terytorialnego, która określa, że podstawę działania organów władzy stanowi podział terytorialny państwa”¹⁰. Dla wszystkich możliwych działań wskazano podmiot kierujący działaniami ratowniczymi, a więc ten, którego zakres uprawnień, stopień przygotowania oraz wyposażenia pozwala na osiągnięcie maksymalnego skutku w postaci zażegnania sytuacji kryzysowej. Obok podmiotów kierujących wskazano także instytucje realizujące zadania pomocnicze. Do tych zadań należeć będzie między innymi przeprowadzanie konsultacji we właściwym zakresie, zabezpieczanie miejsca prowadzenia działań, użyczenie własnego sprzętu, urządzeń oraz wiele innych w zależności od rodzaju i okoliczności sytuacji kryzysowej. W praktyce odbywa się to na miejscu prowadzenia akcji bądź podczas posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego (ZZK).

2. Prakseologiczny wymiar kierowania sił i środków do działań antykryzysowych

Omówiony w powyższym rozdziale prymat terytorialny w systemie zarządzania kryzysowego wynika bezpośrednio z przepisów prawa oraz licznych opracowań autorytetów w tej dziedzinie. Jego zastosowanie ma pozytywny wpływ na realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa na terenach mniejszych niż obszar kraju – najczęściej w województwach lub powiatach, rzadziej w gminach. W opozycji do prymatu terytorialnego stoi rzadko opisywany w literaturze prymat tzw. „służbowy”. Instytucje funkcjonujące w siatce bezpieczeństwa są z reguły bardzo zhierarchizowane, posiadają rozbudowane struktury na wszystkich szczeblach administracji rządowej oraz cechują się zasadą realizacji centralnych strategii bezpieczeństwa. Istotą zhierarchizowania jest realizacja zadań nakładanych przez organy zwierzchnie – w przypadku poziomu wojewódzkiego – szczebla centralnego.

W tym miejscu należy dokonać analizy, czy nie zakłóca to w sposób istotny zasady prymatu terytorialnego, gdzie w przypadku województwa, zgodnie z ustawowymi kompetencjami, wojewoda odpowiada za „współdziałanie wszystkich organów

⁹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31, poz. 206.

¹⁰ J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 203.

administracji rządowej i samorządowej działającej w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w innych ustawach¹¹. Jest to jednoznaczne z realizacją kolejnej zasady zarządzania kryzysowego – jednoosobowego kierownictwa¹², gdzie przekazane są kompetencje decyzyjne, a co za tym idzie odpowiedzialność za ich podejmowanie.

Analiza źródeł nie wskazuje, aby w Polsce w okresie obowiązywania Ustawy o zarządzaniu kryzysowym doszło do sytuacji zakłóceń systemu z uwagi na spory dotyczące prymatu terytorialnego w kontekście prymatu hierarchicznego (służbowego). Można to poprzeć przykładem kierowania sił Państwowej Straży Pożarnej oraz Wojska Polskiego do działań związanych ze zwalczaniem powodzi na terenie województwa lubuskiego w okresie od 23 maja 2010 roku do dnia 3 czerwca 2010 roku. W te dni przez lubuskie przechodziła kulminacyjna fala powodziowa na rzece Odrze. W pierwszej fazie działań w bezpośredniej akcji wzięło udział blisko 1200 ratowników z PSP, jednak z upływem czasu z uwagi na zmęczenie i brak odwodów liczba ta systematycznie malała. Jedyną możliwością wsparcia działań było złożenie wniosku do Ministra Obrony Narodowej o użycie żołnierzy, którzy jako jedyni byli w stanie zastąpić funkcjonariuszy PSP. Poniższy wykres¹³ przedstawia bilans użycia ratowników PSP oraz żołnierzy w czasie działań – w tym także w okresie przechodzenia fali kulminacyjnej. W tym wypadku w okresie największego zagrożenia udało się zaangażować największe zasoby ratownicze i utrzymać je na stabilnym poziomie.

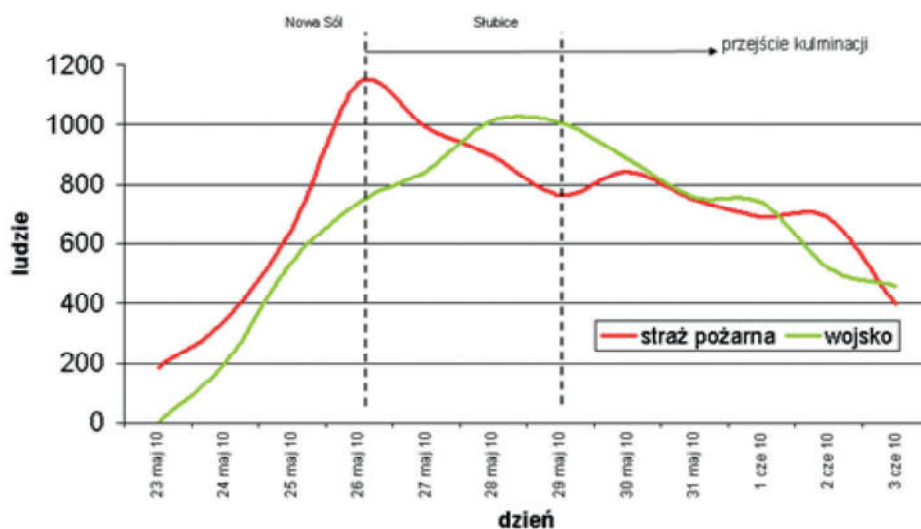
Powódź w 2010 roku w województwie lubuskim egzemplifikuje sprawność systemu zarządzania kryzysowego, jednak ilustruje także potencjalne zagrożenia. Zarządzanie kryzysowe realizowane jest w Polsce na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym. Na szczeblach administracji rządowej są to z reguły rozbudowane komórki organizacyjne urzędów i instytucji. Z kolei w jednostkach powiatowych zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizują pojedynczy pracownicy, a w gminach prawie wyłącznie osoby zatrudnione na część etatu. Istotny jest także fakt, że szczebel gminny nie ma odpowiedników w służbach, strażach i inspekcjach, które swoje funkcjonowanie organizacyjne kończą na poziomie powiatowym. Stwarza to pewien niedowład w kierowaniu do działań sił i środków i w przypadku gminy niejednokrotnie ogranicza się do zbierania grup ochotników wśród mieszkańców. Wójt gminy w praktyce nie posiada własnych specjalistycznych sił i środków, choć spoczywa na nim odpowiedzialność wynikająca z zasad prymatu

¹¹ Art. 22 pkt 2 *Ustawy o wojewodzie...*, op. cit.

¹² J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, op. cit.

¹³ *Działania Wojewody Lubuskiego oraz administracji zespolonej w związku z powodziami występującymi w roku 2010 na terenie województwa lubuskiego – raport*, LUW, Gorzów Wlkp. 7 marca 2011 r.

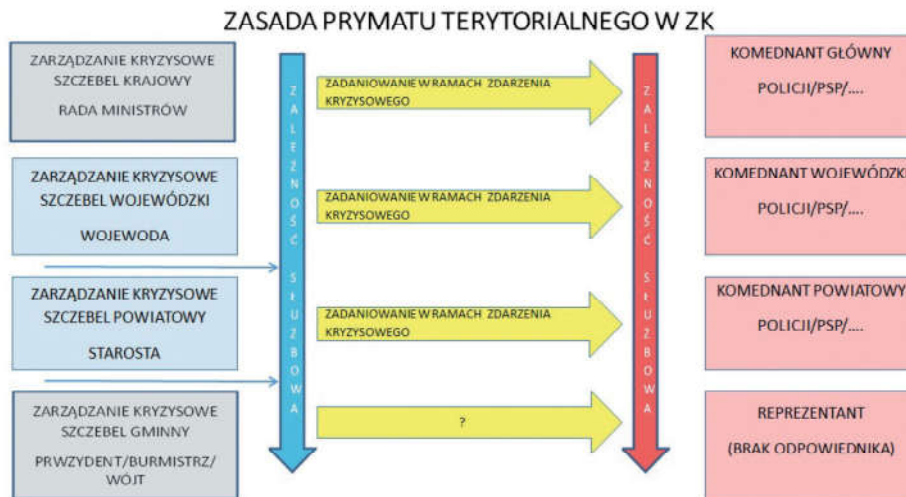
terytorialnego oraz jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności. Opracowane dla gmin plany zarządzania kryzysowego przewidują udział przedstawicieli służb, straży lub inspekcji w zespołach zarządzania kryzysowego, jednak osoby te z reguły nie mają kompetencji decyzyjnych, a jedynie doradcze, co może w sposób istotny wpływać na sprawność podejmowanych działań. Poniższy rysunek ilustruje zależności występujące na poszczególnych poziomach zarządzania kryzysowego, a także zależności służbowe w przykładowo wybranych służbach.



Rys. 2. Użycie sił wojska i ratowników PSP do działań w czasie powodzi na rzece Odrze w dniach 23.05.2010 – 3.06.2010 r.

Źródło: *Działania Wojewody Lubuskiego oraz administracji zespolonej w związku z powodzią występującymi w roku 2010 na terenie województwa lubuskiego – raport*, LUW, Gorzów Wlkp. 7 marca 2011 r.

Systematyzując przedstawione informacje, można wskazać na zagrożenia dla sprawnego działania i zidentyfikować istotne rodzaje ryzyka. Zalicza się do nich potencjalny konflikt w sferze kierowania sił i środków w aspekcie prymatu terytorialnego i służbowego. Hipotetycznie może zdarzyć się sytuacja, gdzie w zdarzeniu na poziomie województwa wojewoda będzie podejmował decyzje i wnioskował o użycie określonych sił z Policji czy Państwowej Straży Pożarnej, natomiast komendanci zobowiązani będą realizować inne polecenia przełożonych służbowych. Tym samym zaistnieje sprzeczność, której efektem może być znaczna inercja w działaniu i w konsekwencji pogłębienie sytuacji kryzysowej i eskalacja kryzysu.



Rys. 3. Pragmatyka zarządzania kryzysowego w prymacie terytorialnym oraz służbowym
 Źródło: opracowanie własne

3. Wnioski

Przyjęty w Polsce system zarządzania kryzysowego ulega systematycznym zmianom i jest zbieżny ze zmiennym środowiskiem bezpieczeństwa. Nie zmienia to jednak faktu, że rozwiązania organizacyjne oraz unormowania prawne nie zapewniają optymalnej sprawności. Na szczególną uwagę zasługuje najniższy poziom, gdzie możliwości realizowania ustawowych zadań są znacznie ograniczone. Zarządzanie kryzysem bez posiadania odpowiedniego potencjału nie przyniesie pozytywnego skutku i może pogłębić kryzys. W praktyce każde zdarzenie w gminie powoduje wykorzystanie potencjału minimum powiatowego. I to właśnie ten szczebel należy wskazać jako pierwszy i podstawowy w działaniach nawet na niewielkich obszarach niewychodzących poza obszar gminy. Przyjęcie takiego rozwiązania poprawi skuteczność oraz jednoznacznie określi osoby odpowiedzialne za działanie.

Istotne jest także stałe wzmocnianie i podkreślanie prymatu układu terytorialnego nad służbowym. Z punktu widzenia pragmatyki prawnej jest to jedno z większych wyzwań stojących przed polskim systemem zarządzania kryzysowego.

LITERATURA

1. *Działania Wojewody Lubuskiego oraz administracji zespolonej w związku z powodzią występującymi w roku 2010 na terenie województwa lubuskiego, dokument wewnętrzny*, Lubuski Urząd Wojewódzki, Gorzów Wlkp. 2014.
2. GRYZ J., KITLER W. (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
3. SIENKIEWICZ P., GÓRNY P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON”, Warszawa 2001.
4. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31, poz. 206.
5. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590 z późn. zmianami.
6. *Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego województwa lubuskiego*, Gorzów Wlkp. 2014.
7. ZIELIŃSKI K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowania w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2001.
8. ZIĘBA R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1999.

**COMMANDING FORCES AND RESOURCES IN THE ASPECT
OF CRISIS MANAGEMENT PHASES**

Abstract. This article is devoted to the issue of forces and resources disposing in activities related to crisis situations. The description of the process refers to the basic principles of crisis management such as the primacy of the territorial system and the one-man management. The aspect of practical crisis management at the administrative unit level was also discussed in relation to the deficit of available rescue forces. The considerations were based on the Provincial Crisis Management Plan for the Lubuskie Voivodeship and the experience of flooding in the province in 2010.

Keywords: crisis management, internal security, civil planning.