

MARZENA BAC\*

## Zarządzanie kryzysowe w organizacjach w kontekście polskiego ustawodawstwa

---

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, kryzys, sytuacja kryzysowa, organizacje, system zarządzania kryzysowego

---

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy zarządzania kryzysowego w szeroko pojętych organizacjach (podmiotach gospodarczych, przedsiębiorstwach, instytucjach, firmach), rozpatrywanego przede wszystkim z punktu widzenia zdarzeń zachodzących na zewnątrz organizacji, które wpływają na sposób funkcjonowania i osiągania celów organizacji w sytuacji kryzysu.

W pracy zaprezentowano pojęcia kryzysu, zarządzania kryzysowego oraz zagrożeń w ujęciu zintegrowanego systemu krajowego powołanego ustawą o zarządzaniu kryzysowym w 2007 roku. Właściwa interpretacja powyższych pojęć ma istotne znaczenie dla procesu zarządzania sytuacją kryzysową i bezpieczeństwem w przypadku organizacji, poszczególnych jednostek, kraju i całego społeczeństwa. W syntetycznym ujęciu przedstawiono także ustawodawstwo z analizowanego zagadnienia oraz instytucje zarządzania kryzysowego wraz z przykładami ich działania.

### 1. Wprowadzenie

Wśród bardzo licznych działań podejmowanych przez organizacje o zakresie silnie złożonym (od pojedynczych i wąskich działań, mających wpływ na wewnętrzną sytuację organizacji, do szerokich, wykraczających daleko poza ramy organizacji, obejmujących otoczenie najbliższe i oddziaływające na lokalne środowisko – przyrodnicze i społeczne), liczba potencjalnych sytuacji kryzysowych jest niezliczona. Generowane są one z wewnątrz organizacji lub z zewnątrz, z szeroko rozumianego otoczenia podmiotów gospodarczych. Sytuacją kryzysową są na

---

\* Dr Marzena Bac jest zatrudniona na stanowisku adiunkta w Katedrze Nieruchomości i Ubezpieczeń Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, kontakt tel. (14) 688 00 10 w. 536, e-mail: mbac@mwse.edu.pl.

przykład awarie, katastrofy, wypadki, konflikt z prawem, z lokalnym otoczeniem czy władzami, przypadki związane z produktami wadliwymi lub źle składowanymi, stwarzającymi zagrożenie skażenia środowiska, strajk pracowników, a w konsekwencji także zatrzymanie produkcji, co z punktu widzenia zarządzania organizacją stanowi poważny wzrost kosztów i ryzyka bankructwa.

Rozwijająca się organizacja (na każdym etapie swojego rozwoju i cyklu życia) powinna mieć zapewnione bezpieczeństwo podejmowania działań związanych ze swoją misją i ustalonymi celami. Chodzi o stworzenie warunków umożliwiających realizację powyższych założeń i nie zakłócających ich ciągłego i płynnego spełnienia. Sprawnie funkcjonujący system zarządzania organizacją musi dysponować odpowiednimi rozwiązaniami umożliwiającymi walkę z nagłymi zdarzeniami, zagrożeniami oraz katastrofami, wspomagającymi ograniczanie ich skutków oraz wpływu na funkcjonowanie podmiotu. Takim rozwiązaniem jest obok ubezpieczeń zarządzanie kryzysowe, stanowiące zasadniczy element systemów bezpieczeństwa organizacji.

Zagrożenia generowane przez zewnętrzne otoczenia organizacji stanowią istotne zagadnienie w procesie zarządzania nią i główny przedmiot badań niniejszego opracowania. Jest to jedno z możliwych ujęć powyższego zagadnienia, stanowiące najszerze spojrzenie na problem zarządzania kryzysowego w organizacjach, nie wyczerpujące jednak zarysowanej problematyki artykułu. Węższe podejście do zagadnienia, analizujące zarządzanie kryzysem wewnątrz organizacji, nie zostało bliżej przedstawione ze względu na ramy objętościowe artykułu.

Celem niniejszego opracowania jest analiza systemu zarządzania sytuacją kryzysową powstałą przede wszystkim na zewnątrz organizacji, której sposób i czas opamiętania determinują teraźniejszą oraz przyszłą sytuację podmiotu, wyznaczając kierunki i metody zarządzania kryzysem wewnątrz organizacji. Syntetyczne przedstawienie tego procesu, jego ważności i podstawowych problemów z nim związanych dokonane zostało w świetle aktualnie obowiązującego ustawodawstwa w Polsce.

## 2. Zarządzanie kryzysowe w ujęciu systemowym

Zarządzanie kryzysowe (ang. *crisis management*) to zespół uporządkowanych, planowych działań i przedsięwzięć, których celem jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym, odpowiednie nimi kierowanie poprzez kształtowanie ich przebiegu i kontrolę, a w konsekwencji ograniczenie strat oraz odtworzenie zasobów lub przywrócenie im ich pierwotnego charakteru. Ten rodzaj działań stosuje się (przede wszystkim) w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, która według ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590) jest stanem narastającej destabilizacji powodującym intensywne, trwałe i długofalowe pogorszenie funkcjonowania społeczeństwa i państwa, charaktery-

zującym się eskalacją zagrożenia, a w konsekwencji często utratą kontroli nad ograniczaniem skutków zdarzenia przez poszczególne służby, inspekcje lub straże. Sytuacja taka może powodować ujemne skutki w gospodarce oraz wpływać na stosunki zagraniczne. Pojęcie „kryzys” oznacza natomiast okres załamania, przesilenia i potencjalnego przełomu w funkcjonowaniu danego systemu społecznego lub politycznego (*Encyklopedia PWN*), a potocznie poważną, gwałtowną, na ogół niekorzystną zmianę o przełomowym znaczeniu. Kryzys wpływa zatem na dotychczasową linię i sposób rozwoju organizacji, jednostek czy całych grup i społeczeństw.

Zarządzanie kryzysowe realizowane jest w czterech głównych fazach:

I faza: zapobieganie – polega na dokonaniu analizy możliwych do wystąpienia sytuacji kryzysowych i podejmowaniu działań ograniczających prawdopodobieństwo wystąpienia tych sytuacji lub mających na celu zminimalizowanie potencjalnych skutków tych sytuacji,

II faza: przygotowanie – polega na planowaniu działań, które należy zrealizować w możliwych do przewidzenia sytuacjach kryzysowych, szkoleniu pracowników organizacji i szerzej: ludności, organizacji systemów łączności, ostrzegania i alarmowania, przygotowaniu współdziałania z organizacjami pozarządowymi,

III faza: reagowanie – polega na podejmowaniu zaplanowanych skoordynowanych przedsięwzięć w celu zahamowania rozwoju sytuacji kryzysowej, udzielaniu pomocy poszkodowanym, ograniczaniu zniszczeń i strat,

IV faza: odbudowa – przywrócenie stanu sprzed sytuacji kryzysowej.

Bieżące działania służb ratowniczych we wszelkiego rodzaju zdarzeniach spełniających wymogi ustawy o zarządzaniu kryzysowym nazywane są reagowaniem kryzysowym, a jego podstawowym celem jest niesienie pomocy poszkodowanym oraz minimalizowanie i likwidowanie skutków zdarzeń losowych. Zasadniczym momentem reagowania kryzysowego jest dostrzeżenie zagrożenia i informacja o nim. Cykl reagowania na zagrożenie przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Cykl reagowania na zagrożenie jako integralny element funkcjonowania zespołu reagowania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ferkaluk [pdf].

Do momentu uchwalenia ustawy o zarządzaniu kryzysowym w kwietniu 2007 roku nie istniał w Polsce jednolity i spójny system przeciwdziałania klęskom żywiołowym i nadzwyczajnym zagrożeniom cywilizacyjnym. Model zarządzania bezpieczeństwem na poziomie lokalnym opierał się w głównej mierze na funkcjonowaniu określonych służb, ich autonomicznym działaniu i, co najwyżej, składaniu sprawozdań przed organami samorządowymi lub rządowymi. Strategia działania służb, inspekcji i straży (administracji zespolonej) nakierowana była więc głównie na reagowanie na zdarzenia.

Utworzony ustawą o zarządzaniu kryzysowym system zarządzania kryzysowego dotyczy wypadków wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań ze strony administracji publicznej. W centrum działań kryzysowych objętych systemem znajdują się zdarzenia (określane pojęciem sytuacji kryzysowej) stwarzające zagrożenie dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, infrastruktury o znaczeniu strategicznym dla społeczeństwa, dziedzictwa kulturowego czy środowiska. Chodzi jednak o taki stopień zagrożenia, który nie wymaga wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, takich jak stan wojenny, wyjątkowy czy stan klęski żywiołowej. Zarządzanie kryzysowe może więc być stosowane w przypadku różnego rodzaju zdarzeń naturalnych lub awarii technicznych<sup>1</sup>.

Skuteczność systemu ma zapewnić, powołany w miejsce dotychczasowego Rządowego Zespołu Koordynacji Zespołowej i Zespołu do spraw Kryzysowych, nowy organ – Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK), który tworzą Prezes Rady Ministrów, ministrowie odpowiadający za najważniejsze dziedziny życia społecznego i gospodarczego oraz m.in. szefowie ABW, AW i SKW. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej premier jest upoważniony do wprowadzenia jednego z czterech stopni alarmowych. Stan „sytuacji kryzysowej” ogłasza Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy, na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody.

Ustawa powołała także nowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego w miejsce dotychczasowych, które działały według przepisów ustawy o klęsce żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 roku. Na szczeblach wojewodów, starostów, wójtów (burmistrzów lub prezydentów miast) utworzone zostały centra zarządcze, które mają pełnić całodobowe dyżury i współpracować z podmiotami ratowniczymi. W razie dodatkowej potrzeby wspomagania obecnych sił zarządzania kryzysowego minister obrony narodowej może na wniosek wojewody<sup>2</sup> przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały polskich sił zbrojnych. Wojewodowie mają też zajmować się ochroną infrastruktury krytycznej<sup>3</sup> oraz koordynacją działań Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w skład

<sup>1</sup> Np. sytuacją kryzysową będą powódzie, susze, pożary, huragany, choroby zwierząt lub roślin.

<sup>2</sup> Który nadal jest jednym z głównych organów decyzyjnych, choć podlega nadzorowi ministra spraw wewnętrznych.

<sup>3</sup> Czyli ochroną obiektów budowlanych, urządzeń, instalacji i usług kluczowych dla bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli i sprawnym funkcjonowaniem organów administracji publicznej.

którego mogą wchodzić specjaliści z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW), Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW), Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych (WZMiUW) oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego (WINB).

Monitoringiem potencjalnych zagrożeń, uruchamianiem procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz planowaniem cywilnym zajmuje się na szczeblu centralnym specjalnie powołany organ, określony jako Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), finansowany z budżetu państwa i podlegający premierowi. Centrum ma także współpracować ze strukturami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz UE. Według szacunków poprzedzających zatwierdzenie ustawy, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ma kosztować rocznie około 4 mln 100 tys. zł. Natomiast budżety jednostek samorządu terytorialnego tworzą przeznaczone na zarządzanie kryzysowe rezerwy celowe, których wysokość ma wynieść do 1% bieżących wydatków budżetu jednostki, pomniejszonych o wydatki na inwestycje, wynagrodzenia i obsługę długu. Oprócz tego, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zarządzania kryzysowego (*Decyzje Rady Ministrów* [online]. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do jego zadań należy kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń. Na terenie powiatu zadania te wykonuje starosta, m.in. przy pomocy centrów zarządzania kryzysowego odpowiedzialnych za całodobowe dyżury służące przepływowi informacji.

Choć system zarządzania kryzysowego funkcjonuje dopiero od 22 sierpnia 2007 roku (tj. od dnia powołującej go ustawy), to już w pierwszym kwartale 2008 roku pojawiły się zastrzeżenia (prawne i bardziej praktyczne, wynikające ze stosowania nowych przepisów „w terenie”) dotyczące niektórych rozwiązań systemowych. Wśród słabości nowego rozwiązania wymienia się m.in. nadmierną jego centralizację i wyraźną ingerencję w kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, brak spójności systemu i rozmycie kompetencji pomiędzy kilka instytucji<sup>4</sup>, nieprecyzyjne uregulowanie pojęcia „sytuacja kryzysowa”<sup>5</sup>, wprowadzenie niejasnego zapisu o możliwości użycia Sił Zbrojnych, jeżeli inne siły okażą się niewystarczające lub nie będzie można ich użyć<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Np. w zarządzaniu przeciwpowodziowym wojewoda kieruje działaniami przeciwpowodziowymi, ale nie ma możliwości decydowania o wykorzystaniu rezerw magazynów wojewódzkich będących w gestii marszałka województwa (*Ocena stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa wielkopolskiego wg stanu na grudzień 2007*, 2008, s. 24).

<sup>5</sup> W definicji posłużono się pojęciami nieostryimi, które stwarzają zbyt szeroki zakres swobodnej oceny dla organów państwa; wg orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (definicja legalna „sytuacji kryzysowej”) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP (Radziewicz, 2007).

<sup>6</sup> Posługiwanie się pojęciami niejasnymi w przepisach, zastosowanie których może prowadzić do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, uznawane jest od dawna przez TK za niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (Sadurski [online]).

### 3. Ustawodawstwo i instytucje zarządzania kryzysowego

Najważniejszymi aktami prawnymi dotyczącymi sytuacji kryzysowych zagrażających jednostkom, organizacjom i ich majątkom (w tym nieruchomościom) są, oprócz Konstytucji RP, następujące ustawy:

- przedstawiona wcześniej ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawa o stanie klęski żywiołowej,
- ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym (Dz. U. nr 113, poz. 985 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 22 listopada 2002 roku o wyrównaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. nr 233, poz. 1955),
- ustawa z dnia 22 sierpnia 2001 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 909 z późn. zm.),
- ustawa „Prawo wodne” z dnia 18 lipca 2001 roku (Dz. U. z 2005 r. nr 239, poz. 2019 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku „Prawo budowlane” (Dz. U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

Podmiotami odgrywającymi istotne role w zarządzaniu kryzysowym są także wspomniane wcześniej: Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (WZMiUW), Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) i Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego (WINB).

WZMiUM ma wśród zadań, do wykonania których został powołany, działania związane z ochroną przeciwpowodziową. Należą do nich:

- budowa i modernizacja hydrotechnicznych obiektów zabezpieczenia przeciwpowodziowego,
- prowadzenie spraw związanych z ochroną przed powodzią,
- kompleksowa obsługa inwestorska zadań inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodnej, ochrony przed powodzią, melioracji podstawowych oraz szczegółowych, a także innych inwestycji rolniczych, prowadzenia wykupu terenów pod inwestycje i przygotowanie przyszłościowej dokumentacji projektowej.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) stanowi państwową jednostkę budżetową podległą Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej (KZGW)<sup>7</sup> i ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej (tj. ministrowi środowiska), realizującą zadania z zakresu gospodarowania wodami, w czym mieści się opracowywanie studiów ochrony przeciwpowodziowej w regionie wodnym, projektów planów tej ochrony oraz koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią oraz suszą w regionie wodnym, w szczególności prowadzenie ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przeciwpowodziowej.

<sup>7</sup> Dyrektorzy RZGW podlegają Prezesowi KZGW.



Do zadań organów nadzoru budowlanego, w skład którego wchodzi wojewódzkie i powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego oraz ich kierownicy, a także Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, należy kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, a także badanie przyczyn powstania katastrof budowlanych i współdziałanie z organami kontroli państwowej<sup>8</sup>.

Z artykułów 74, 75 (ust. 1, pkt 3 lit. a) oraz 76 i 78 ustawy „Prawo budowlane” wynikają zadania i kompetencje organów nadzoru budowlanego szczególnie związane z zarządzaniem kryzysowym, a mianowicie:

- wyjaśnianie przyczyn katastrof budowlanych,
- przyjęcie zawiadomienia o katastrofie budowlanej,
- prowadzenie postępowań w sprawie katastrof budowlanych.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa jednostek i szeroko rozumianych organizacji (podmiotów gospodarczych, przedsiębiorstw i firm), jednym z podstawowych obowiązków leżących po stronie państwa jest stworzenie warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych. Do bardzo ważnych czynników zapewniających bezpieczeństwo narodowe (wewnętrzne) należy:

- stan środowiska i gospodarki, a szczególnie ich podatność na istotne pogorszenie warunków życia w sytuacjach nadzwyczajnych (w przypadku klęsk żywiołowych),
- stan świadomości i poziom wykształcenia obywateli wpływający na ich zdolność adaptacji do sytuacji nadzwyczajnej, a w szczególności do wykonywania nietypowych zadań w takich sytuacjach,
- stan struktury, prawny, organizacyjny i logistyczny służb publicznych i administracji specjalnej (Maciejewski, 2002, s. 18).

Istotne znaczenie ma tu także gotowość organizacji (jej kierownictwa i wszystkich pracowników) do włączenia się w systemowe zarządzanie kryzysowe ustalone „na zewnątrz”, co wyraża się dodatkowo dostosowaniem procedur zarządzania kryzysem „wewnątrz” podmiotu.

Choć stopień zagrożeń poszczególnych terenów w Polsce jest bardzo zróżnicowany i uzależniony od istniejącej infrastruktury technicznej, to jednak wszędzie istnieje konieczność stosowania szerokich działań zapobiegawczych, a także dysponowania odpowiednimi siłami i środkami, utrzymywanymi w gotowości do prowadzenia działań ratowniczych i likwidacji skutków nadzwyczajnych zagrożeń. Realizacji powyższych założeń służy powołany w 1995 roku Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, który, stanowiąc integralną część bezpieczeństwa państwa, podejmuje działania o charakterze ratowniczym w sytuacjach zagrożeń życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest komendant

<sup>8</sup> Organy nadzoru budowlanego wykonują zadania zgodnie z właściwością i kompetencjami wynikającymi z cytowanej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. „Prawo budowlane”.

główny PSP. Swoje zadania KSRG realizuje poprzez koordynację walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi oraz ratownictwa technicznego, ekologicznego i medycznego na wszystkich szczeblach administracji. Elementami systemu są m.in. Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), Stacje Ratownictwa Górniczego, Policja, Pogotowie Ratunkowe, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Agencja Atomistyki, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz organizacje pozarządowe, jak: GOPR, WOPR, TOPR, Aeroklub Polski, ZHP, Polska Misja Medyczna, PCK i inne<sup>9</sup>.

Nadzór nad funkcjonowaniem KSRG sprawuje właściwy minister do spraw wewnętrznych<sup>10</sup>. Na mocy art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. nr 159, poz. 1548 z późn. zm.), funkcjonujący w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) dział „sprawy wewnętrzne” obejmuje m.in. zagadnienia:

- zarządzania kryzysowego,
- obrony cywilnej,
- ochrony przeciwpożarowej,
- przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu,
- nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym,

a zadania te realizowane są przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych przy pomocy Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA oraz Biura do spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiołowych<sup>11</sup>.

Informacje znaczące dla bezpieczeństwa państwa minister SWiA przekazuje niezwłocznie do wiadomości prezydenta RP i prezesa RM.

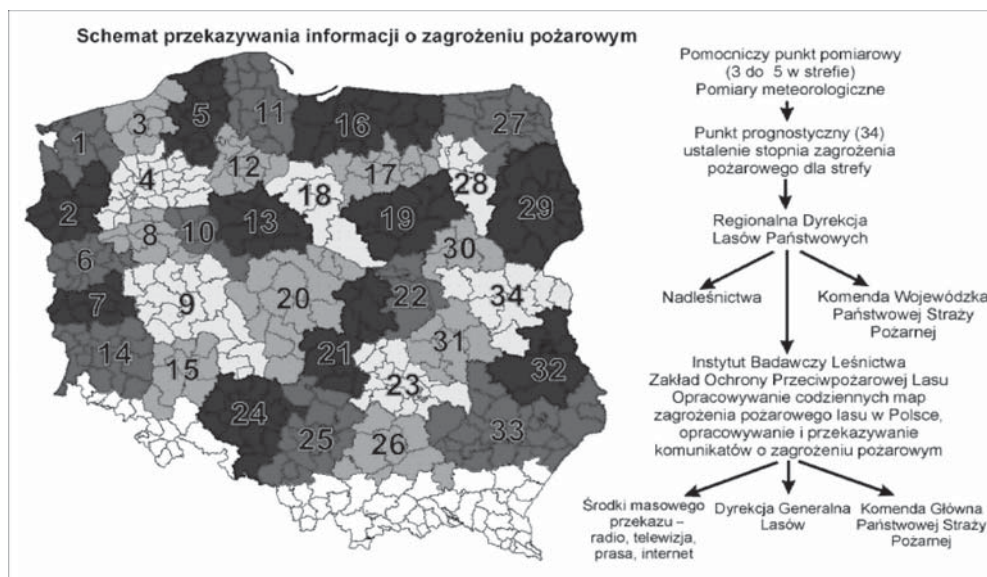
W przypadku zagrożeń katastrofami jedną z podstawowych kwestii, od których zależy reagowanie kryzysowe, jest informacja. W przypadku pożarów lasów, których powierzchnia w Polsce wynosi blisko 9 mln ha, z czego ponad 4/5 stanowi własność państwową (zarządzaną przez Dyрекcję Lasów Państwowych), schemat przekazywania informacji o ryzyku pożaru wygląda tak jak na rys. 2. Przedstawiony schemat stanowi przykład reagowania kryzysowego, a ściślej, pierwszego jego ogniwa (dostrzeżenie i poinformowanie), które powinno być opracowane dla każdego z możliwych zagrożeń.

<sup>9</sup> W KSRG funkcjonuje: 515 jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej, 3565 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, 5 zakładowych straży pożarnych, 2 zakładowe służby ratownicze, 11 szpitali, w tym 10 szpitali MSWiA w Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Łodzi, Olsztynie, Katowicach, Białymstoku, Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu oraz Centrum Leczenia Oparzeń w Siemianowicach Śląskich, 297 specjalistów krajowych z różnych dziedzin ratownictwa.

<sup>10</sup> Dokładnie komórka „Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych”, prowadząca sprawy związane z realizacją zadań w zakresie kompetencji ministra SWiA.

<sup>11</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2004 r. (Dz. U. nr 283, poz. 2818), od dnia 1 stycznia 2005 r. zadania z zakresu usuwania skutków klęsk żywiołowych wykonuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednocześnie Biuro do spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiołowych zostało przeniesione ze struktury organizacyjnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.





Rys. 2. Schemat przekazywania informacji o ryzyku pożarowym w lasach państwowych

Źródło: *Prognozowanie zagrożenia pożarowego lasu* [online].

Do celów monitorowania ryzyka pożarów w lasach sporządza się mapy zagrożenia pożarowego ustalonego zgodnie z metodą IBL (Instytutu Badawczego Leśnictwa) w 34 strefach prognostycznych. Mapy te są opracowywane codziennie w sezonie zagrożenia pożarowego, tj. od 1 kwietnia do 30 września (Mapa zagrożenia pożarowego lasów [online]).

Jednostką zajmującą się w myśl ustawy „Prawo wodne” prognozami meteorologicznymi i hydrologicznymi jest Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, który dzięki pożyczce z Banku Światowego, uzyskanej po powodzi w 1997 roku, modernizuje służbę meteorologiczno-hydrologiczną poprzez realizację Systemu Monitoringu i Osłony Kraju (SMOK). System składa się z elementów pomiarowych technologicznych i technicznych, elementów prognostycznych<sup>12</sup> i prezentacji danych<sup>13</sup> oraz elementów dystrybucji i rozpowszechniania produktów IMGW (System Obsługi Klienta) (*System monitoringu i osłony kraju*, 2003).

Na potrzeby utrzymania i dalszych udoskonaleń SMOK, począwszy od 2003 roku (zapisem Rady Ministrów w Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006), zabezpiecza się w budżecie państwa corocznie określoną kwotę<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Sieci automatycznego i telemetrycznego monitoringu hydrologiczno-meteorologicznego; wykrywania lokalizacji wyładowań atmosferycznych; radarów meteorologicznych; system teleinformatyczny; wyposażenie laboratorium i ekip pomiarowych, technicznych i serwisowych.

<sup>13</sup> Wdrożenie do pracy operacyjnej matematycznych modeli meteorologicznych; modernizacja systemu prezentacji danych meteorologicznych; opracowanie i wdrożenie systemu osłony i prognoz hydrologicznych.

<sup>14</sup> W zapisie Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 była to kwota 55 mln zł rocznie.

System radarów meteorologicznych POLRAD składa się z ośmiu radarów, które pozwalają na teledetekcyjną diagnozę stanu atmosfery i zachodzących w niej zjawisk, takich jak chmury, opady deszczu, śniegu i gradu, burze, strefy zbieżności wiatru. W obszarze o promieniu 150–200 km od miejsca lokalizacji radaru możliwe jest ilościowe szacowanie opadów (intensywności, sum godzinnych i dobowych oraz średniej sumy opadów w danej zlewni). Radary zlokalizowane są w Legionowie, w Ramży pod Katowicami, w Pastewniku, w Poznaniu Ławicy, w Rzeszowie Jasionce, Gdańsku Rębichowie, w Brzuchani (powiat Miechów) i Świdwinie, a radarowe centrum operacyjne utworzone zostało w Warszawie. Dane z systemu POLRAD są włączone do wymiany międzynarodowej w systemach COST (europejska sieć radarów meteorologicznych), CERAD (sieć radarów meteorologicznych Europy Centralnej), NORDRAD (sieć radarów krajów skandynawskich). System wykrywania i lokalizacji wyładowań atmosferycznych SAFIR, na którym bazuje także polski system ostrzegania ludności, pozwala na ostrzeżenie o silnej burzy czy deszczu nawalnym na dwie do sześciu godzin przed zdarzeniem (Dziewit, 2005).

W zakresie zarządzania kryzysowego leży także ochrona przeciwpowodziowa realizowana nie tylko w ramach ustawodawstwa krajowego, ale także unijnego. W 2006 roku Parlament Europejski przyjął Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim (Dyrektywa..., 2006), która określa m.in., że prace nad europejskim systemem ostrzegania przed zagrożeniem powodziowym EFAS, umożliwiającym symulacje powodziowe w Europie o okresie realizacji 3–10 dni, a tym samym lepsze przygotowanie się do powodzi w zagrożonych państwach, będą kontynuowane, a system ma być gotowy w 2010 roku.

#### 4. Zagrożenia i ich klasyfikacja

Zagrożenie, według definicji stosowanej dla potrzeb Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej (*Zagrożenia* [online]), to sytuacja hydrologiczno-meteorologiczna, w czasie trwania której jest przewidywane lub zaczyna występować niebezpieczeństwo powodujące straty ekonomiczne i pozaekonomiczne, w tym utratę zdrowia, życia, przepadek mienia ludności czy szkody w ekosystemach i infrastrukturze. Pojęciem tym w ustawodawstwie z zakresu klęsk żywiołowych i zarządzania kryzysowego określa się zakres zdarzeń wywołanych celowo lub losowych, które wywierają negatywny wpływ na funkcjonowanie politycznych i gospodarczych struktur państwa, na warunki bytowania ludności oraz stan środowiska naturalnego.

Według tradycyjnego podziału zagrożeń wyróżnia się, oprócz zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, zagrożenia militarne i niemilitarne. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego wszystkie te zagrożenia mają istotne znaczenie, jednak wśród zagrożeń organizacji ważne są przede wszystkim zagrożenia niemilitarne.

Choć w wyniku zagrożeń militarnych (wojen oraz zbrojnych konfliktów lokalnych) wszelkie podmioty gospodarcze mogą odczuwać kryzys i być narażone na ryzyko upadłości, to właśnie wśród zagrożeń niemilitarnych więcej jest źródeł potencjalnych strat majątkowych, generowanych przede wszystkim przez katastrofy naturalne/kłęski żywiołowe, katastrofy techniczne, pożary, terroryzm, a także poważne awarie techniczne, które przez zniszczenie czy uszkodzenie infrastruktury technicznej i nieruchomości stanowią zagrożenie dla funkcjonowania organizacji. Grupy zagrożeń niemilitarnych, stanowiących źródła niebezpieczeństw dla organizacji, przedstawia rys. 3.

Zapisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej wskazują na klasyfikacje zagrożeń nieco odmienne od przedstawionych na rysunku, ujęte mniej szczegółowo. Według ustawy, można wymienić katastrofy naturalne (tj. powodzie, huragany i silne wiatry, susze, trzęsienia ziemi, anomalie pogodowe, wyładowania atmosferyczne, epidemie, plagi zwierzęce), katastrofy techniczne (pożary, awarie techniczne, komunikacyjne, budowlane, awarie urządzeń infrastruktury technicznej), akty terroru oraz zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Jednostki samorządu terytorialnego, dotknięte klęskami żywiołowymi lub walczące z osuwiskami, mogą starać się o wsparcie finansowe działań realizowanych w tym zakresie ze środków budżetu państwa. Muszą wówczas dostosować się do „zasad i procedur ustalania szkód i szacowania strat spowodowanych klęskami żywiołowymi oraz ubiegania się o dofinansowanie zadań własnych samorządów w dziedzinie remontów i odbudowy uszkodzonych i zniszczonych obiektów budowlanych”, określonych przez MSWiA, Biuro ds. Usuwania Klęsk Żywiołowych w listopadzie 2007 roku (2007).



Rys. 3. Zagrożenia stanowiące potencjalne niebezpieczeństwa dla organizacji

Źródło: opracowanie własne w oparciu o ustawę o stanie klęski żywiołowej, ustawę o zarządzaniu kryzysowym oraz Wersus. Nauka. Zarządzanie kryzysowe [online].

<sup>15</sup> Tj. podłożenie ładunków wybuchowych.

## 5. Zakończenie

Zarządzanie kryzysowe w ramach organizacji stanowi złożony proces zarządczy obejmujący czynniki zewnętrzne i wewnętrzne wpływające na odczuwanie kryzysu przez podmioty gospodarcze. Jednym z jego elementów jest bezpieczeństwo zewnętrzne, istotne z punktu widzenia funkcjonowania organizacji jako całości zintegrowanej współpracą i komunikacją z otoczeniem.

Sprawne działanie organizacji zagrożonych utratą pozycji finansowej, rynkowej, wstrzymaniem produkcji i wzrostem kosztów wynikających z przestoju w sytuacji kryzysu obejmującego także otoczenie lokalne (a czasem i dalsze), w którym organizacje realizują swoje cele i plany rozwoju, umożliwia ujednoczony i zintegrowany krajowy system zarządzania kryzysowego.

System zarządzania kryzysowego regulowany przedstawionymi powyżej aktami prawnymi, a przede wszystkim ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, stanowi podstawowe zabezpieczenie zewnętrzne dla działalności organizacji (oraz życia jednostek i społeczeństwa dotkniętego kryzysem). Zapewnia podjęcie określonych działań w łańcuchu czynności ograniczających skutki kryzysu odczuwane przez podmioty i organizacje oraz ciągłość komunikacji z otoczeniem, także zainteresowanym i dotkniętym sytuacją kryzysową.

## Bibliografia

- Decyzje Rady Ministrów* [online]. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Zasoby archiwalne. [dostęp: 2008-04-10]. Dostępny w Internecie: <<http://www.kprm.gov.pl>>.
- Dyrektiva Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim. 2006 [online]. COM (2006) 0015-C6-0020/2006 – 2006/0005 (COD). P6\_TC1-COD (2006) 0005. Pkt 22 [dostęp: 2008-04-20]. Dostępna w Internecie: <<http://www.europarl.europa.eu>>.
- Dziewit Z. 2005. *Radary meteorologiczne*. Radarowe Centrum Operacyjne [online. Dostęp: 2008-04-10]. Dostępny w Internecie: <<http://www.imgw.pl>>.
- Encyklopedia PWN* [online]. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe PWN. [dostęp: 2008-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.encyklopedia.pwn.pl>>.
- Ferkaluk K. *Reagowanie kryzysowe* [pdf, dostęp: 2008-03-25] Dostępny w Internecie: <[http://wzk.poznan.uw.gov.pl/files/dok/Cykl\\_reagowania.pdf](http://wzk.poznan.uw.gov.pl/files/dok/Cykl_reagowania.pdf)>.
- Kaczmarek - Śliwińska M. 2007 [online]. *Zarządzanie sytuacją kryzysową przedsiębiorstwa*. [Dostęp: 2009-04-01.]. Dostępny w Internecie: <[http://www.ipo.pl/twoja\\_firma/zarzadzanie/zarzadzanie\\_sytuacja\\_kryzysowa\\_przedsiębiorstwa\\_592109.html](http://www.ipo.pl/twoja_firma/zarzadzanie/zarzadzanie_sytuacja_kryzysowa_przedsiębiorstwa_592109.html)>.
- Maciejewski M. 2002. *Międzynarodowy System Redukcji Skutków Zagrożeń (ISDR – International Strategy for Disaster Reduction)*. „Obserwator IMGW”, nr 5, s. 18.
- Mapa zagrożenia pożarowego lasów [online. Dostęp: 2009-04-02]. Dostępna w Internecie: <<http://www.ibles.waw.pl/bazy/pozary/index.php>>.
- Ocena stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa wielkopolskiego wg stanu na grdzień 2007*. 2008. Poznań: Wielkopolski Urząd Wojewódzki.
- Prognozowanie zagrożenia pożarowego lasu* [online]. Instytut Badawczy Leśnictwa w Warszawie. [dostęp: 2009-04-09]. Dostępny w Internecie: <[http://www.ibles.waw.pl/bazy/pozary/metoda\\_ibl.html](http://www.ibles.waw.pl/bazy/pozary/metoda_ibl.html)>.

- Radziejewicz P. 2007. *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 27.03.2007*. Warszawa: Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dz. U. z 2004 r. nr 283, poz. 2818.
- Sadurski W. *Zarządzanie kryzysowe*. [online. Dostęp: 2008-04-10]. Dostępny w Internecie: <<http://www.wojciechsadurski.salon24.pl>>.
- System monitoringu i osłony kraju. Ochrona Środowiska XVI*. 2003. Dodatek do „Rzeczypospolitej”. Nr 60 (6440) z 12.03.2003.
- Ustawa *Prawo wodne* z dnia 18 lipca 2001 roku. Dz. U. z 2005 r. nr 239, poz. 2019 z późn. zm.
- Ustawa o *zarządzaniu kryzysowym*. Dz. U. z 2007 r. nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o *stanie wyjątkowym*. Dz. U. z 2002 r. nr 113, poz. 985 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 22 listopada 2002 roku o *wyrównaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*. Dz. U. z 2002 r. nr 233, poz. 1955.
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 2001 roku o *bezpieczeństwie imprez masowych*. Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 909 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o *zarządzaniu kryzysowym*. Dz. U. z 2007 r. nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*. Dz. U. z 2003 r. nr 159, poz. 1548 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku *Prawo budowlane*. Dz. U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 z późn. zm.
- Wersus. Nauka. *Zarządzanie kryzysowe* [online. Dostęp: 2008-04-10]. Dostępny w Internecie: <<http://www.zaradzaniekryzysowe.com>>.
- Zagrożenia* [online. Dostęp: 2008-04-08]. Dostępny w Internecie: <[http://www.imgw.pl/wl/internet/zz/zagrozenia/biez\\_zagroz.html](http://www.imgw.pl/wl/internet/zz/zagrozenia/biez_zagroz.html)>.
- Zasady i procedury ustalania szkód i szacowania strat spowodowanych klęskami żywiołowymi oraz ubiegania się o dofinansowanie zadań własnych samorządów w dziedzinie remontów i odbudowy uszkodzonych i zniszczonych obiektów budowlanych z dnia 23 maja 2006*. 2007. Warszawa: MSWiA. Biuro ds. Usuwania Klęsk Żywiołowych.

## Crisis Management in Organizations in the Context of Polish Legislation

**S u m m a r y:** The article refers to crisis management in different organizations such as: businesses, enterprises, institutions and firms, studied basically from the point of view of course of events that happen outside an organization, which influence the way of their functioning and reaching targets in a situation of a crisis.

The work presents an idea of crisis, crisis management and threats in the perspectives of an integrated state system, appointed by the law on crisis management in 2007. A correct interpretation of the above issues is vital for managing the critical situation and safety in case of an organization, individual units, the country and the whole society. In a synthetic approach to the issue, the legislation concerning the analysed case has been presented as well as crisis management institutions, supported by examples showing their activities.

---

**Key words:** Crisis management, crisis, critical situation, organizations, system of crisis management

---