

mł. bryg. dr inż. **Dariusz WRÓBLEWSKI**<sup>1</sup>  
**Maria KĘDZIERSKA**<sup>1</sup>  
**Bartłomiej POŁEĆ**<sup>1</sup>

Przyjęty/Accepted/Принята: 16.09.2013;  
Zrecenzowany/Reviewed/Рецензирована: 14.02.2014;  
Opublikowany/Published/Опубликована: 31.03.2014;

## **ANALIZA PODSTAW PRAWNYCH ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO ORAZ PODSTAW POZNAWCZO- METODOLOGICZNYCH SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO<sup>2</sup>**

**Analysis of the Emergency Management Legal Basis and Cognitive  
– Methodological Basis of the Emergency Management System**

**Анализ правовых основ кризисного управления и познавательно-  
методологических основ системы кризисного управления**

### **Abstrakt**

**Cel:** Przedstawienie wstępnych wyników badań projektu badawczo-rozwojowego pt. „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne”, uzyskanych w ramach zakończonego zadania badawczego: Analiza podstaw prawnych z zakresu zarządzania kryzysowego oraz sformułowanie podstaw poznawczo-metodologicznych systemu zarządzania kryzysowego oraz jego struktury terytorialnej.

**Metody:** Na potrzeby realizacji zadania niezbędne było przeprowadzenie szeregu prac o charakterze analitycznym w zakresie obowiązującego prawa związanego z zarządzaniem kryzysowym, standardów oraz norm, jak również dostępnej literatury przedmiotu. Przeprowadzono także szereg warsztatów eksperckich.

**Wyniki:** W ramach analizy podstaw prawnych zarządzania kryzysowego oraz podstaw poznawczo-metodologicznych systemu zarządzania kryzysowego opracowano ujednoczony terminologicznie słownik pojęć z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Sporządzono wykaz aktów prawnych w zakresie prawa kryzysowego, które przeanalizowano pod kątem konieczności ich nowelizacji lub eliminacji. Wskazano potrzeby regulacji prawnych w zakresie zarządzania kryzysowego. Opisana została struktura zarządzania kryzysowego wraz ze wskazaniem wzajemnego współdziałania podmiotów i przedstawieniem ich zadań oraz roli. Przeanalizowano strukturę planów zarządzania kryzysowego oraz proces ich tworzenia na wszystkich szczeblach administracyjnych, a następnie opracowano uniwersalną metodykę ich budowy. Zebrany materiał badawczy przeniesiono na wstępne wymagania do projektowanego systemu.

**Wnioski:** W ramach zrealizowanego zadania badawczego powstały opracowania teoretyczne o zarządzaniu kryzysowym. Efektem tych prac był słownik ujednoczający i porządkujący terminologię z zakresu bezpieczeństwa, w tym zarządzania kryzysowego oraz zarządzania ryzykiem, studium opisujące system zarządzania kryzysowego w Polsce, role i zadania podmiotów w nim uczestniczących. Zagadnienia poruszone w tych opracowaniach zostały dodatkowo rozszerzone w wydanych w projekcie publikacjach. Planowanym przedsięwzięciem będzie również przygotowanie publikacji obejmującej wyniki prac na strukturą planów zarządzania kryzysowego i uniwersalną metodyką ich opracowania. Badania naukowe pozwoliły na zebranie wymagań niezbędnych do kontynuacji prac naukowych i rozwojowych w celu zaprojektowania i budowy zintegrowanego systemu budowy planów zarządzania kryzysowego. Wyniki realizacji projektu przyczynią się do rozwoju i usprawnienia współpracy pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w procesie zarządzania kryzysowego.

**Słowa kluczowe:** projekt, zarządzanie kryzysowe, planowanie cywilne, plany zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwo, bazy danych, technologie informatyczne

**Typ artykułu:** doniesienie wstępne

<sup>1</sup> Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej im. Józefa Tuliszkowskiego – Państwowy Instytut Badawczy, Nadwiślańska 213, Józefów, Polska, dwroblewski@cnbop.pl, mkedzierska@cnbop.pl, bpoiec@cnbop.pl / Scientific and Research Centre for Fire Protection – National Research Institute, Poland

<sup>2</sup> Autorzy wnieśli jednakowy wkład w powstanie artykułu /The authors contributed equally to this article

**Abstract**

**Objective:** Presentation of the preliminary results of a R&D project entitled “Integrated system of creating emergency management plans based on modern information technologies”, obtained within the completed research task. The task consisted in the analysis of the legal basis in the field of emergency management and formulation of the cognitive-methodological basis for the emergency management system and its territorial structure.

**Methods:** In order to realize the task, it was necessary to carry out a number of analytical works on the legal basis, standards and norms as well as available literature related to emergency management. Series of expert workshops were also conducted.

**Results:** Within the analyses of emergency management legal basis and cognitive-methodological basis of the emergency management system, a terminologically unified glossary of terms related to security and emergency management was developed. The list of legal acts in the field of crisis laws analyzed in terms of the necessity of their amendment or elimination was created. The research indicated the needs of regulations in the field of emergency management. Emergency management structure, with the indication of the mutual interaction between stakeholders and presentation of their tasks and role were described. The analysis covered the structure of emergency management plans and the process of their creation at all administrative levels, as well as a universal methodology of their preparation. The collected research material was transferred to the initial requirements for the designed system.

**Conclusions:** Within the realised research task the theoretical papers on emergency management were developed. A glossary unifying and organising terminology related to safety issues, including emergency management and risk management, and a scholarship describing emergency management system in Poland, roles and responsibilities of organs involved were the effects of these task. The issues raised in these works were also described in-depth in the publications issued within the project. A publication covering the results of emergency plans structure and universal methodology for their construction is planned to be published. Research allowed to collect requirements necessary to continue research and development work in order to design and implement an integrated system of creating emergency management plans. The results of the project will contribute to the development and improvement of cooperation between the organs involved in the process of emergency management.

**Keywords:** project, emergency management, civil planning, emergency management plans, security, data bases, information technologies

**Type of article:** short scientific report

**Аннотация**

**Цель:** Представление предварительных результатов исследований научно-исследовательского проекта под названием «Интегрированная система построения планов кризисного управления на основе современных информационных технологий», полученных в рамках законченной исследовательской задачи: Анализ правовой базы в области кризисного управления и определение познавательно-методологически основ системы кризисного управления и её территориальной структуры.

**Методы:** Для реализации задач было необходимым провести многие работы аналитического характера в области: действующего права связанного с кризисным управлением, стандартов, норм и имеющейся предметной литературы. Проведена также серия экспертных семинаров.

**Результаты:** В рамках анализа правовых основ кризисного управления и познавательно-методологических систем кризисного управления разработан терминологический-унифицированный словарь терминов из области безопасности и кризисного управления. Составлен перечень правовых актов в области кризисного права, которое было англоязычно с точки зрения необходимости их изменения или элиминации. Указаны потребности правовых регуляций в области кризисного управления. Описана структура кризисного управления с указанием взаимного содействия субъектов и представлением их задач и ролей. Проанализирована структура планов кризисного управления и процесс их составления на всех административных уровнях, а дальше разработана универсальная методика их постройки. Собранный материал перенесли на предварительные требования к конструированной системе.

**Выводы:** В рамках реализованной исследовательской задачи были созданы теоретические разработки на тему кризисного управления. Эффектом работ стал словарь, который унифицирует и организует терминологию из области безопасности, в том кризисного управления и управления риском, исследование описывающие систему кризисного управления в Польше, роль и задачи субъектов участвующих в неё. Вопросы поднимаемые в этих разработках были также подробно описаны в изданных в рамках проекта публикациях. Планируемым мероприятием будет также подготовка публикации охватывающей результаты работ над структурой планов кризисного управления и универсальной методикой их подготовки. Научные исследования позволили собрать требования необходимые для продолжения сотрудничества между субъектами участвующими в процессе кризисного управления.

**Ключевые слова:** проект, кризисное управление, гражданское планирование, планы кризисного управления, безопасность, базы данных, информационные технологии

**Вид статьи:** предварительный отчёт

## 1. Wprowadzenie

W celu skoordynowania działań, ujednoczenia formy, metod tworzenia planów, treści i zakresu informacji zawartych w planie zarządzania kryzysowego na poziomach administracyjnych (województwo, powiat, gmina) Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodzi Państwowy Instytut Badawczy (CNBOP-PIB) rozpoczęło realizację projektu „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne” w konsorcjum

z Akademią Obrony Narodowej – Wydziałem Bezpieczeństwa Narodowego (AON-WBN), Szkołą Główną Służby Pożarniczej (SGSP), Związkiem Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej (ZOSP RP) oraz firmą informatyczną Asseco Poland S.A. Projekt badawczo-rozwojowy realizowany jest w latach 2012-2015 w ramach konkursu 3/12 w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa i finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Zadanie VI.1 objęło w swoim szerokim zakresie badania związane z analizą prawnych podstaw zarządzania kryzysowego, jak również z opracowaniem podstaw poznawczo-metodologicznych systemu zarządzania kryzysowego w Polsce wraz z jego strukturą terytorialną. Autorzy projektu badawczo-rozwojowego założyli, że realizacja zadania pozwoli osiągnąć wymierne efekty, które umożliwią kontynuację badań naukowych i rozwojowych związanych z budową zintegrowanego systemu wspomagającego tworzenie planów zarządzania kryzysowego. Wyznaczonymi celami do osiągnięcia były zatem: zebranie bądź jeżeli to konieczne – opracowanie podstawowych definicji i pojęć związanych z bezpieczeństwem i zarządzaniem kryzysowym [1], stworzenie ujednoliconego słownika pojęć, a także sporządzenie wykazu aktów prawnych z zakresu zarządzania kryzysowego wraz z określeniem potrzeb dalszych regulacji bądź eliminacji lub nowelizacji istniejących. Ponadto: opracowanie opisu struktury systemu zarządzania kryzysowego wraz z funkcjonującymi w jego ramach podmiotami, przeprowadzenie analizy struktury planów zarządzania kryzysowego, wypracowanie uniwersalnej metodyki sporządzania planów zarządzania kryzysowego oraz wstępne zaprojektowanie elementów projektu koncepcyjnego oprogramowania.

## 2. Metody

Realizacja zadania VI.1 Analiza podstaw prawnych z zakresu zarządzania kryzysowego oraz sformułowanie podstaw poznawczo-metodologicznych systemu zarządzania kryzysowego oraz jego struktury terytorialnej wymagała przeprowadzenia prac analitycznych obejmujących dokumenty prawne, standardy oraz normy regulujące zagadnienia z zakresu zarządzania kryzysowego. Celem tych działań było zebranie wiedzy oraz diagnoza istniejącego stanu [2] na potrzeby opisu teoretycznego systemu zarządzania kryzysowego i planowania zarządzania kryzysowego w Polsce. Przeprowadzone zostały również analizy porównawcze polegające na wyciągnięciu wniosków z uregulowań prawnych zarządzania kryzysowego rozproszonych w powszechnie obowiązującym prawie krajowym. Na potrzebę opracowania uzgodnionego, ujednoliconego słownika pojęć z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego uznano za najlepsze rozwiązanie, prowadzące do osiągnięcia założonego celu – przeprowadzenie warsztatów eksperckich.

## 3. Wyniki

Na potrzebę przygotowania wykazu pojęć z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, a w tym również zarządzania ryzykiem zespoły badawcze konsorcjantów podzieliły się obszarem tematycznym, poszukując terminologii [3] w źródłach literaturowych, prawnych, normach i standardach, zasobach internetowych oraz innych źródłach. Wypracowany materiał poddano analizie eksperckiej podczas szeregu warsztatów, których wspólnym wynikiem było uzgodnienie listy pojęć i definicji do słownika poprzez wytypowanie tych najpełniejszych oraz wypracowanie nowych. Priorytetem i zarazem koniecznością było przede wszystkim ujęcie w opracowaniu

terminologii z najważniejszych aktów prawnych, czego z oczywistych względów nie należało pomijać, jednakowoż postanowiono zawrzeć również najtrafniejsze w opinii autorów definicje naukowe tych samych pojęć. Wśród wytypowanych bądź opracowanych składników słownika nie mogło zabraknąć takich podstawowych terminów jak: zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo i jego podstawowe typologie, fazy zarządzania kryzysowego, infrastruktura oraz jej klasyfikacje w badanym obszarze, kierowanie oraz poszczególne elementy składowe, plany i ich rodzaje – w tym plany zarządzania kryzysowego [4], ryzyko i wiele innych składających się na ponad sześćset wyłonionych pojęć. Jednocześnie podkreślono, że ujednolicony terminologiczny słownik może jeszcze ewoluować w trakcie realizacji projektu o dodatkowo zidentyfikowane, nowe pojęcia.

Pracami, które toczyły się równolegle z opracowywaniem słownika pojęć i definicji, była analiza krajowych oraz międzynarodowych norm, standardów i przepisów prawnych z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem, które również rozdzielono na zespoły badawcze konsorcjum naukowo-przemysłowego, zgodnie z reprezentowanymi przez poszczególne instytucje kompetencjami. Były to przede wszystkim dokumenty regulujące ogólne kwestie związane z systemem zarządzania kryzysowego, procesami zarządzania ryzykiem, ale także te bardziej szczegółowe – dotyczące współdziałania podmiotów uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego czy zaangażowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Policji.

Rozpoczynając prace badawcze nad uregulowaniami prawa kryzysowego, zidentyfikowano nieprecyzyjność w ujęciu znaczenia oraz konotacji sytuacji kryzysowej. Istnieje trudność w wyznaczeniu widocznych granic dla tego pojęcia i wykazaniu, czy dane zdarzenie należy uznać za kryzysowe. Konstytucja RP (ze względu na jej dość ogólny charakter) nie wskazuje bezpośrednio tak szczegółowych zagadnień dotyczących problematyki zarządzania kryzysowego, natomiast bez wątpienia można w jej tekście odnaleźć rozwiązania służące działaniu państwa (władzy publicznej) w sytuacjach, które w teorii określane są jako kryzysowe, a więc zakłócające normalny rytm funkcjonowania organizacji państwowej i poszczególnych części jej ustroju terytorialnego. Fundamentalną kwestią dla określenia zakresu zarządzania kryzysowego jest tutaj ustawowa definicja sytuacji kryzysowej, zgodnie z którą celem zarządzania kryzysowego jest zapobieganie takim sytuacjom, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli, reagowanie w przypadku ich wystąpienia, usuwanie ich skutków [5] oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2 ustawy). Analizując dalej definicję sytuacji kryzysowej z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, można określić warunki, których jednoczesne wystąpienie oznacza wystąpienie sytuacji kryzysowej. Warunki przedstawione w dokumencie to: wystąpienie sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska; sytuacja ta ma wywoływać znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej; nieadekwatność posiadanych sił

i środków. Ustawowe brzmienie definicji zarządzania kryzysowego i sytuacji kryzysowej jest znacznie szersze aniżeli rzeczywista treść (praktyka) działalności państwa w zakresie zarządzania kryzysowego, wynikająca z ducha ustawy. Również rozumienie samego zarządzania kryzysowego bywa odmienne, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę podejście krajowe i odniesiemy do niego jego postrzeganie w różnych miejscach na świecie. W kontekście doświadczeń oraz uregulowań prawnych w Polsce zarządzanie kryzysowe odnosimy do zdarzeń o charakterze wewnętrznym, z kolei podejście zwłaszcza zachodnich krajów Unii Europejskiej czy Paktu Północnoatlantyckiego wyraźnie włącza do tego zakresu również zdarzenia zewnętrzne.

Analiza dokumentów regulujących w swoim zakresie organizację zarządzania kryzysowego w jednostkach terytorialnych szczebla wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego [6] potwierdziła ich zgodność z obowiązującą ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Zgodność ta jest również zauważalna pomiędzy aktami niższego i wyższego szczebla. Różnice pojawiają się przeważnie na tym samym poziomie i dotyczą zakresu treści oraz jej szczegółowości. Według autorów wydaje się zasadne, aby doprowadzić do ujednoczenia tych dokumentów, miałyby to na celu usprawnienie współdziałania podmiotów uczestniczących w realizacji zadań wynikających z zarządzania kryzysowego. Problemy mogą obejmować także wadliwą komunikację czy błędy w ramach współpracy, zwłaszcza na tym samym poziomie w momencie przed przejęciem koordynacji przez wyższy szczebel organizacyjny – jednymi z powodów okazać się mogą nieścisłości w procedurach czy samych zapisach legislacyjnych. Zapisy prawne z obszaru prawa kryzysowego nie obligują chociażby do nawiązywania efektywnej współpracy pomiędzy organami systemu zarządzania kryzysowego w celu zwalczania danej sytuacji kryzysowej bądź jej skutków. Brak precyzyjnych zasad współdziałania już na etapie planowania negatywnie wpływa w późniejszym reagowaniu na występujące zagrożenia.

Analiza dokumentów, opracowań, aktów prawnych i innych materiałów wykazała, że rządy państw zachodnich, wzbogacone cenną wiedzą i doświadczeniem zbieranym przez lata, wykorzystywały ją w odpowiedni sposób. Przede wszystkim dokonały wyboru polegającego na uelastycznieniu organizacji, jej struktur i rozwiązań systemowych w obszarze bezpieczeństwa, bazując na dotychczasowych osiągnięciach i zaangażowaniu całego społeczeństwa. W Polsce wciąż nie udało się doprowadzić do stanu, w którym odpowiednie organy ukierunkowane na osiągnięcie danego celu zareagują w sposób możliwie elastyczny nawet w trudnej sytuacji. W krajach zachodu w celu zwalczania skutków poważnych awarii oraz katastrof dokonuje się rozkładu odpowiedzialności pomiędzy: władzę, środowisko biznesu, społeczność, właścicieli oraz personalnie na każdą osobę świadomą bezpieczeństwa swojego otoczenia. Podejmowane są również kroki, aby zdecydowanie rozszerzyć zainteresowania zarządzania kryzysowego na wszystkie możliwe zagrożenia bez względu na źródła ich powstawania. Rozszerzyć aktywność kryzysową poza fazę reagowania zarówno w stronę

poprzedzającą zdarzenie (np. katastrofę, w tym wojnę), jak i po zakończeniu reagowania, co zapewnia racjonalizację wykorzystania zasobów.

Regulacje dotyczące udziału Sił Zbrojnych i Policji w zarządzaniu kryzysowym cechują się dużym zamętem terminologicznym, co powoduje trudności w ustaleniu okoliczności zastosowania poszczególnych norm. Na uwagę zasługuje także status normatywny planów zarządzania kryzysowego i ich relacji do konstytucyjnych i ustawowych zadań Sił Zbrojnych i Policji. Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych jest Prezydent (w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej) zaś Policji – Minister Spraw Wewnętrznych. Organy te nie są jednak zaangażowane w tworzenie planów, które obejmują udział podległych im jednostek. Normatywna podstawa udziału Sił Zbrojnych i Policji w zarządzaniu kryzysowym jest rozmyta oraz cechuje się dużym rozczłonkowaniem i niespójnością. W rezultacie może to wpłynąć negatywnie na efektywność i celowość działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych.

W celu zapewnienia spójności działań w zakresie ochrony ludności konieczne jest jednolite i kompleksowe uregulowanie w jednym akcie prawnym wszystkich zasadniczych przedsięwzięć związanych z realizacją zadań w obszarze ochrony ludności. Pozwoli to na przypisanie podmiotom zobowiązanym do ich wykonania czytelnych zakresów odpowiedzialności i zasad działania [4]. Należy dostosować przepisy ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym do zmieniających się warunków i potrzeb. Konieczne są m.in.: weryfikacja przepisów dotyczących transportu sanitarnego, stwierdzania zgonu i wypisywania kart zgonu w odniesieniu do osoby, której zgon nastąpił w warunkach pozaszpitalnych, uregulowanie w przepisach prawnych zasad dekontaminacji wstępnej i całkowitej oraz wskazania podmiotów odpowiedzialnych za dekontaminację całkowitą przedszpitalną w zdarzeniach masowych tak, by nie angażować do tego personelu medycznego (za wyjątkiem osób w stanach nagłych).

Celowe są także zmiany istniejących przepisów z zakresu ratownictwa wodnego i górskiego dostosowujące je do aktualnych potrzeb. Dotyczy to m.in. regulacji w zakresie określenia ratownika wodnego, weryfikacji definicji ratownika narciarskiego, określenia, jakiego rodzaju uprawnienia ratownicze i instruktorskie oraz w jakim trybie mogą nadawać podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego, określenia, jakie dokumenty składają się na dokumentację działań ratowniczych i wskazania ich wzorów (w rozporządzeniu) w celu zapewnienia jednolitości wśród podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego; ewentualnego uchylecia przepisu formułującego katalog obowiązków nałożonych na osoby uprawiające rekreację ruchową, sport i turystykę w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, gdyż przepis ten zawiera szereg nieostrych sformułowań, nie wskazuje konsekwencji płynących z niestosowania się do tych wytycznych, jak i sposobu weryfikacji ich spełnienia.

Konieczne jest dostosowanie do realiów społeczno-gospodarczych regulacji prawnych dotyczących przy-

jętych modeli finansowania [7] obszarów ratownictwa i ochrony ludności oraz finansowania rozwoju technicznego społecznych organizacji ratowniczych. Szczególnie należy uregulować jednoznacznie zasady organizacyjne i finansowe działania śmigłowca ratowniczego będącego w dyspozycji TOPR. Ocena wystąpienia ryzyka musi zawierać elementy prawdopodobieństwa wystąpienia skutków oraz skali.

Jednym z elementów, który rozważa się jako możliwy do ujęcia w analizach ryzyka, jest tzw. *impact assessment* (ocena wpływu). Plany na wypadek wystąpienia danego typu ryzyka muszą być przygotowywane na najgorszy scenariusz wystąpienia danego zdarzenia, być na tyle elastyczne, aby móc zareagować na każdą ewentualność – nawet najpoważniejszą w skutkach.

W przypadku analizy dokumentów z perspektywy ujęcia bądź uwzględnienia w nich elementów modelu informacyjnego systemu zarządzania kryzysowego stwierdzono brak uregulowań dotyczących interoperacyjności czy bezpieczeństwa i przetwarzania informacji. Nie istnieje więc przesłanka prawna (w ramach analizowanych ustaw czy rozporządzeń) ograniczająca w tej kwestii architekturę oraz model informacyjny dla systemu planów zarządzania kryzysowego. Projektowane bazy danych dla oprogramowania [8] nie będą ani faktycznie, ani docelowo rejestrem publicznym, stąd też brak konieczności uwzględniania podległości pod przepisy prawne dotyczące rejestrów publicznych, wyspecjalizowanych katalogów danych. Przeanalizowano wstępnie także obowiązek stosowania przepisów o danych osobowych w zakresie informacji przetwarzanych i przechowywanych w ramach planów zarządzania kryzysowego, jak również całego systemu. W zakresie wymagań narzuconych przez polskie normy podczas projektowania systemu PZK należy mieć na uwadze przede wszystkim Rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych.

Uzyskane wyniki potwierdziły znaczne rozproszenie regulacji w badanym obszarze pomiędzy akty prawa krajowego, ale także wskazały dobre rozwiązania legislacyjne w państwach o bogatym doświadczeniu w zakresie tworzenia prawa kryzysowego, co niewątpliwie znajdzie swoje odzwierciedlenie w przygotowanych rekomendacjach prawnych na późniejszym etapie realizacji projektu.

W ramach prac badawczych prowadzone były również prace w zakresie możliwości wykorzystania na potrzeby planowania cywilnego procesów, z którymi można spotkać się w zarządzaniu ryzykiem. Ze względu na swoją uniwersalność wskazano normę 31000 jako najlepszą z możliwych do wykorzystania na potrzeby zarządzania kryzysowego. Uzupełnieniem powyższego dokumentu, wspierającym we właściwym podejmowaniu decyzji przez osoby odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe może natomiast być Standard CAN/CSA-Q850-97:2009 Risk Management: Guideline for Decision-Makers. Na potrzebę procesu tworzenia samych planów zarządzania kryzysowego można się posłużyć jako pomocną listą

kontrolną normą NFPA 1600 Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity. Przydatne informacje dla osób opracowujących plany zarządzania kryzysowego, w tym poszczególne procedury reagowania znajdują się w standardzie ISO/PAS 22399:2007 Societal security – Guideline for incident preparedness and operational continuity management. Dokument podnosi kwestię kryteriów postępowania na wypadek zagrożeń oraz zapewnienia ciągłości biznesowej.

Przeгляд oraz analiza norm związanych z zarządzaniem kryzysowym i zarządzaniem ryzykiem wykazały zbieżność odnośnie stawianych wymagań dotyczących przeciwdziałaniu kryzysom i reagowaniu na nie, tak w sektorze publicznym, jak również w sektorze biznesowym. Bardzo ważnym elementem dla wszystkich uczestników systemu zarządzania kryzysowego jest świadomość istoty przeprowadzania regularnej oceny, a także ewaluacji ich przygotowania na wypadek różnego typu zagrożeń. Kolejnym z wysuniętych wniosków na podstawie prowadzonych badań jest propozycja opracowania uniwersalnej metodyki dla oceny zdolności reagowania na sytuację kryzysową dla wszystkich zainteresowanych stron. Wynika to z oceny sytuacji, w której podmioty rządowe, samorządowe czy sektora prywatnego lub publicznego, znajdując się na różnych poziomach, posiadają szereg funkcji oraz ról w ramach zarządzania kryzysowego. Taka kompilacja struktury i zadań powoduje dysonans we właściwej ocenie zdolności do reagowania.

Ważnym również zakończonym etapem prac było sporządzenie opisu ogólnej struktury systemu zarządzania kryzysowego na podstawie prac częściowych obejmujących: określenie funkcji systemu zarządzania kryzysowego (SZK) w systemie bezpieczeństwa narodowego, identyfikację celów, zadań i struktury SZK, dokonanie analizy występujących relacji pomiędzy elementami SZK, określenie uwarunkowania integracji SZK, identyfikacji roli i zadań podmiotów wykonawczych w SZK – w tym także OSP [9]. Badania wykazały przede wszystkim brak spójności w organizacji systemu, która mogłaby efektywnie wpłynąć na wspólnie realizowane przez podmioty zaangażowane zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym pozwala precyzyjnie określić rolę i zadania organów systemu zarządzania kryzysowego, nie określa jednak w jaki sposób nałożone na poszczególne organy zadania realizować. Mimo dość jasno zarysowanych struktur, praktyka działań na wszystkich poziomach zarządzania pokazuje wręcz dowolność w organizacji i funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego. Zarządzanie kryzysowe natomiast pełni współcześnie bardzo ważne funkcje zarówno dla bezpieczeństwa państwa, jak i bezpieczeństwa narodu. To element kształtujący mechanizmy skutecznego zapobiegania sytuacjom kryzysowym, kompleksowego przygotowania się na ich wystąpienie, sprawnego ale także elastycznego reagowania oraz odbudowy. Spośród zidentyfikowanych celów zarządzania kryzysowego za najważniejszy ze wszystkich uznano dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa oraz działania zmierzające do jego przywrócenia.

Poprzez badanie uwarunkowań integracji systemu zarządzania kryzysowego Akademia Obrony Narodowej w ramach swojej analizy wystosowała prostą, acz bardzo ważną tezę, że w krajowym systemie zarządzania kryzysowego – wieloszczeblowym i wielopodmiotowym skuteczna integracja działań wyrażona będzie w dokładnym określeniu sposobów działania sił uczestniczących w realizacji danego zadania bądź też w niwelowaniu konkretnego zagrożenia. Poszczególne elementy systemu nie są często w stanie przy użyciu własnych zasobów (sił i środków) podołać danej sytuacji kryzysowej. Stąd wniosek, iż pełna integracja w celu przeprowadzenia konkretnych działań pozwoli wzmocnić wysiłki pojedynczych podmiotów uzupełniając ich braki, słabości, ograniczenia na rzecz skutecznej walki z zagrożeniami i zapewnianiem bezpieczeństwa. Zapewnienie takiego stopnia kompletności umożliwi osiągnięcie pożądanego stanu sprawności systemu zarządzania kryzysowego w wymiarze wewnętrznym.

Aby w sposób właściwy przystąpić do prac związanych z założeniami oraz wymaganiami do projektowanego oprogramowania wspomagającego opracowanie planów zarządzania kryzysowego, należało dokładniej przyjrzeć się strukturze samych planów, jak również procesowi ich budowy. W ramach tych badań przeanalizowano plany zarządzania kryzysowego na poziomie gminy, powiatu i województwa oraz sporządzono wnioski obejmujące najważniejsze elementy planów wraz z ich zawartością, a także rolą podmiotów odpowiedzialnych za ich opracowanie. Przede wszystkim plany zarządzania kryzysowego powinny realizować bardzo ważny cel, jakim jest zapewnienie sprawnej realizacji działań na wypadek zagrożenia wystąpienia potencjalnej lub realnej sytuacji kryzysowej [10]. Obecnie podmioty odpowiedzialne za opracowanie planów zarządzania kryzysowego w dużej mierze skupiają się na zrealizowaniu najważniejszego celu z ich punktu widzenia, czyli opracowaniu dokumentu na potrzeby wypełnienia wymogu formalnego względem ustawodawcy.

Struktura planu zarządzania kryzysowego została dość precyzyjnie uregulowana w zapisach ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Natomiast praktyczna wartość, jaka powinna charakteryzować te dokumenty to: przejrzystość i czytelna forma umożliwiająca szybkie dotarcie do poszukiwanych informacji. Takie wymaganie potwierdza zasadność oraz potrzebę pracy z elektroniczną wersją planu zarządzania kryzysowego przy wykorzystaniu dedykowanego oprogramowania wspomagającego proces jego tworzenia i edycji. Proces opracowania planów zarządzania kryzysowego zostałby maksymalnie uproszczony i skrócony, ponieważ na przestrzeni dwuletniego cyklu planowania wszelkie dane mogłyby być aktualizowane na bieżąco, co skutkowałoby jedynie koniecznością przeprowadzenia wymaganych uzgodnień oraz wydruku dokumentu do akceptacji uprawnionego podmiotu.

Podstawowym elementem planu jest jego część główna, która powinna składać się z charakterystyki i analizy zagrożeń dla obszaru objętego planem, podziału sił i środków wraz z ogólnym przydziałem zadań, zestawienia sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, zadań do realizacji związanych

z innymi aktami prawnymi, opisu przedsięwzięć realizowanych w sytuacjach kryzysowych w zakresie monitorowania zagrożeń, uruchamiania procedur oraz współdziałania sił uczestniczących w działaniu podczas sytuacji kryzysowej. W przypadku oceny ryzyka wystąpienia zagrożeń rekomenduje się doprecyzowanie kryteriów określania prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia oraz odpowiedniej kwalifikacji jego skutków do określonego poziomu. Od siatki bezpieczeństwa z kolei oczekuje się większej precyzyjności i czytelności – niejako postulatem w tym zakresie jest jej rozszerzenie o poszczególne fazy zarządzania kryzysowego, co w sposób jasny (szczególnie przy opatrzeniu dokumentu zapisem podstawy prawnej nakazującym taką a nie inną rolę) dla poszczególnych uczestników zarządzania kryzysowego przedstawiałyby ich zadania oraz funkcje w danej sytuacji kryzysowej. Przygotowanie zestawienia sił i środków w przypadku wykorzystania oprogramowania wspomagającego tworzenie planów zarządzania kryzysowego polegałoby jedynie na zaciągnięciu aktualnych danych zgromadzonych w bazie danych. Integralnym elementem planów zarządzania kryzysowego, który ma istotne znaczenie dla wymiaru praktycznego, są załączniki funkcjonalne. Zawierają one szereg dokumentów niezbędnych do uruchamiania procedur, tj. zestawienia, raporty, wykazy, zasady postępowania, plany organizacji i działania poszczególnych systemów, a także wiele innych materiałów, które powinny zostać uporządkowane w odpowiedni sposób.

Niejako zamknięciem prac naukowych w zadaniu VI.1 było opracowanie uniwersalnej metodyki na podstawie cząstkowych metodyk opracowania planów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracyjnych (gmina, powiat, województwo) oraz przeprowadzonej analizy uwarunkowań prawno-organizacyjnych w zakresie ich opracowania.

Niedocenianym i często pomijanym krokiem zwłaszcza na najniższym poziomie administracyjnym jest przygotowanie harmonogramu wskazującego terminy kolejnych kroków niezbędnych do wypracowania ostatecznej wersji dokumentu oraz osoby przewidziane do uzgodnień i opracowania poszczególnych części planu zarządzania kryzysowego. Każdy z rozdziałów zaleca się, aby powstał w wyniku pracy merytorycznie przygotowanego zespołu, kierowanego przez jednego szefa koordynującego i spinającego opracowanie całego planu zarządzania kryzysowego. Warto umożliwiać zespołowi współpracę nad poszczególnymi elementami dokumentu z ekspertami zewnętrznymi, właścicielami obiektów infrastruktury krytycznej, działającymi na danym obszarze a ważnymi z punktu widzenia zarządzania kryzysowego przedsiębiorstwami oraz organizacjami pozarządowymi [11]. Podstawą dla każdego planu zarządzania kryzysowego powinna być kompleksowa analiza występujących oraz potencjalnych zagrożeń, posiadanych sił i środków, jak również korelacja tej wiedzy z uwzględnieniem wszystkich faz zarządzania kryzysowego.

Zespół autorski uznał za zasadne wykorzystanie przy opracowywaniu planów zarządzania kryzysowego jednej z uznanych norm międzynarodowych, np. BSI-Standard 100-4 Business Continuity Management, (wersja 1,

Tabela 1.

Fazy procesu opracowania planu zarządzania kryzysowego

Table 1.

Phases of the emergency management plan creation

Lp.	Faza opracowania planu Plan creation phases	Wykonawca Person or organ responsible for realisation
1.	Faza przygotowawcza (stworzenie zespołu planistycznego, opracowanie harmonogramu i planu prac) / Preparatory phase (establishing planning team, developing work and plan schedule)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organ odpowiedzialny za ZK i plan / An organ responsible for emergency management and a plan</li> <li>– Szef zespołu planistycznego wraz z zespołem / Head of a planning team together with the team</li> </ul>
2.	Faza prac zasadniczych (opracowanie dokumentacji planu) / Phase of quintessential works (developing plan documentation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Szef zespołu planistycznego / Head of a planning team</li> <li>– Zespół planistyczny / A planning team</li> <li>– Inne osoby i komórki dodatkowo wyznaczone przez organ / Other persons and structures additionally appointed by the organ</li> </ul>
3.	Faza prac końcowych (złożenie, podpisanie i zatwierdzenie planu) / Final phase (submitting, signing and endorsing a plan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Szef zespołu planistycznego wraz z zespołem / Head of a planning team together with the team</li> <li>– Organ odpowiedzialny za ZK i plan / An organ responsible for emergency management and a plan</li> <li>– Zespół zarządzania kryzysowego / Emergency management team</li> <li>– Organ zatwierdzający plan / An organ which endorses a plan</li> </ul>
4.	Faza bieżącej aktualizacji planu / Phase of constant update of a plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zespół planistyczny / Planning team</li> </ul>

listopad 2008, Federal Office for Information Security (BSI), Godesberger Alle 185-189, 53175 Bonn, Niemcy). W standardzie przedstawiona jest metodologia tworzenia i utrzymywania systemu zarządzania ciągłości biznesowej w przedsiębiorstwie, co może mieć również pozytywne zastosowanie w administracji publicznej. Standard szeroko opisuje odpowiedzialności poszczególnych szczebli zarządzania organizacji oraz komórek znajdujących się w strukturze organizacji/firmy, a także identyfikuje klasyczne podejście do analizy ryzyka jako identyfikację zagrożeń w odniesieniu do procesu lub do zasobów i oceny ryzyka.

Ostatnim krokiem po zebraniu wymagań formalno-prawnych oraz podstaw poznawczo-metodologicznych w ramach zadania VI.1 było opracowanie przez partnera biznesowego dokumentacji przedstawiającej zaimplementowanie w postaci notacji UML podstawowych procesów biznesowych zidentyfikowanych w przeanalizowanych materiałach opracowanych przez konsorcjum w ramach dotychczas zrealizowanych prac w projekcie. Na materiał bazowy do przeprowadzenia powyższego procesu złożyły się na dokumenty charakteryzujące elementy planowania kryzysowego, w szczególności proces i metodyka tworzenia planu zarządzania kryzysowego jako kluczowy element projektowanego rozwiązania. Ponadto dokumentacja przedstawia również w postaci notacji UML podstawowe obiekty zidentyfikowane w ramach prac nad systemem wspomagającym tworzenie planów zarządzania kryzysowego. Model przedstawiają rozpoznane obiekty, niektóre ich atrybuty i podstawowe relacje zachodzące pomiędzy nimi. Model architektury systemu i przepływu informacji nie przedstawia pełnego zakresu danych oraz informacji, należy go traktować jako uogólnienie dla docelowego rozwiązania. W ramach zdefiniowanych wymagań do projektowanego systemu określono zakres elementów zaszergowanych w katalogach głównych aplikacji: charakterystyka obszaru, podmioty, siły i środki, zagrożenia, szablony komunikatów oraz ich subskrypcja, plan zarządzania kryzysowego, załączniki [12]. Niezależną częścią składową systemu przewidziano repozytorium wiedzy.

nieienie dla docelowego rozwiązania. W ramach zdefiniowanych wymagań do projektowanego systemu określono zakres elementów zaszergowanych w katalogach głównych aplikacji: charakterystyka obszaru, podmioty, siły i środki, zagrożenia, szablony komunikatów oraz ich subskrypcja, plan zarządzania kryzysowego, załączniki [12]. Niezależną częścią składową systemu przewidziano repozytorium wiedzy.

#### 4. Dyskusja nad metodami i wynikami

Wiele spośród zidentyfikowanych pojęć wprowadzonych do słownika przez różne grupy środowiskowe rozumiane było w całkowicie odmienny sposób bądź stosowane w innym kontekście. Wspólnie podjęty wysiłek uporządkowania oraz doprecyzowania terminologii na potrzeby realizowanego projektu pozwolił na jej usystematyzowanie oraz możliwie maksymalne uproszczenie. W konsekwencji tego powstało opracowanie, które umożliwiło poruszanie się w tym samym obszarze pojęciowym zarówno ekspertom z dziedziny bezpieczeństwa narodowego czy zarządzania kryzysowego, jak i programistom tworzącym projekt koncepcyjny oprogramowania oraz jego przyszłym użytkownikom.

Studium dokumentów regulujących zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym wykazało, iż występuje znaczne rozproszenie oraz niespójność w organizacji zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w ramach którego funkcjonuje system zarządzania kryzysowego. Zauważalnym zjawiskiem jest także nadregulacja w polskim systemie prawnym, która prowadzi do rozrostu czynności administracyjnych, a także utrudnia właściwą interpretację poszczególnych przepisów przez różne organy, czego konsekwencją bywa utrudniona lub



nieefektywna współpraca. Przykład powyższego mamy przy regulacjach dotyczących udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej lub też Sił Zbrojnych RP, gdzie między innymi problemy z interpretacją zapisów terminologicznych wpływają na aktywność oraz synergię podejmowanych działań w ramach zarządzania kryzysowego. Z badań przeprowadzonych przez Asseco Poland w zakresie interoperacyjności, bezpieczeństwa i przetwarzania informacji w ramach zarządzania kryzysowego wynika, że brakuje odpowiednich uregulowań prawnych.

Analiza zarówno podstaw prawnych systemu zarządzania kryzysowego, jak i jego struktury, wykazała, że istnieją zwłaszcza ze strony uczestników realizujących zadania z tego zakresu potrzeby regulacji i nakreślenia takich zagadnień jak jednolitość kompetencji, struktur organizacyjnych, a także zasad oraz procedur postępowania z uwzględnieniem wszystkich poziomów funkcjonowania.

## 5. Podsumowanie

Szereg badań i analiz przeprowadzonych w ramach zadania VI.1 przy realizacji projektu „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne”, doprowadził do stanowiska, że istnieje pilna potrzeba zmian w prawie kryzysowym. Charakter tych zmian powinien być kompleksowy i bazować przede wszystkim na ustawie o zarządzaniu kryzysowym, którą uznaje się za dokument systemowy. Zasadne byłoby, aby był to akt odniesienia dla wszystkich regulacji obejmujących określenie zadań i kompetencji w ramach zarządzania kryzysowego. Ustawa powinna również ograniczyć dowolność w interpretacji pojęć i ich znaczenia.

Wszystkie powyższe cele, które udało się osiągnąć w ramach prowadzonych badań w zadaniu, pozwoliły na przeniesienie uzyskanych wyników jako wstępnych wymagań do projektowanego oprogramowania, które następnie uległy akceptacji bądź weryfikacji podczas warsztatów i konsultacji pomiędzy partnerem biznesowym a konsorcjantami przygotowującymi wkład merytoryczny do projektowanego systemu.

Dodatkowym efektem końcowym projektu będą opracowania teoretyczne o zarządzaniu kryzysowym, unifikujące pojęcia i ich interpretacje (słownik pojęć i zwrotów z zakresu zarządzania kryzysowego), opisujące system zarządzania kryzysowego w Polsce, zawierające metodykę planowania, oceny i analizy ryzyka, oceny zagrożeń, itp. poszerzające wiedzę osób zajmujących się zarządzaniem kryzysowym.

## Literatura

1. Wróblewski D., *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego - koncepcja i wyniki badań*, [w]: Planowanie cywilne w systemie zarządzania kryzysowego, Józefów, 2013, s. 15.
2. Roguski E. W., Wróblewski D., *Diagnostyczna metoda oceny ryzyk i systemów reagowania PomRisc jako narzędzie programowania zmian doskonalących systemy bezpieczeństwa i ich monitorowania*, BiTP (4) 2008, s. 59.
3. Wróblewski D., Kędzierska M., Połec B., *Koncepcja realizacji projektu „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie*

*informatyczne*”, [w:] „Bezpieczeństwo Pożarowe”, nr 23 2013, Lwowski Państwowy Uniwersytet Bezpieczeństwa Życia, s. 43.

4. Wróblewski D., Prasula J., Włodarczyk K., Kędzierska M., *System zarządzania informacją w GCZK*. Materiały szkoleniowe dla pracowników merytorycznych gminnych zespołów zarządzania kryzysowego, 2008.
5. Włodarczyk K., *Oprogramowanie wspomagające zarządzanie kryzysowe na szczeblu lokalnym – ELIKSIR*, BiTP (2) 2008, s. 15.
6. Wróblewski D. (red. nauk.), *Przegląd wybranych dokumentów normatywnych z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem wraz z leksykonem*, Józefów 2014, s. 70.
7. Plasota T., *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu legalnym – akty prawne i normy*, [w]: Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP, Józefów 2014, s. 66.
8. Maciak J., Kędzierska M., Połec B., *Wybrane funkcjonalności oprogramowania informatycznego wspomagającego pracę gminnych centrów zarządzania kryzysowego – „Eliksir”*, [w]: Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP, Józefów 2014, s. 218.
9. Wróblewski D., Kędzierska M., Połec B., *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne*, [w]: „Naukowy Wisnyk”, nr 28 2013, Ukraiński Naukowo-Badawczy Instytut Obrony Cywilnej MNS Ukrainy w Kijowie.
10. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późniejszymi zmianami).
11. Wróblewski D., *Komunikacja kryzysowa jako instrument kształtowania bezpieczeństwa*, Seminarium CNBOP, Zeszyt 4/2009.
12. Wróblewski D., Prasula J., Włodarczyk K., Kędzierska M., *Streszczenie projektu badawczo-rozwojowego zamawianego Algorytm oprogramowania CZK w zakresie kreatora planów reagowania kryzysowego, komunikatora kryzysowego, procedur reagowania i zarządzania kryzysowego*. Materiały szkoleniowe dla pracowników technicznych gminnych centrów zarządzania kryzysowego, 2008, s. 20.

**mł. bryg. dr inż. Dariusz Wróblewski** – absolwent Szkoły Głównej Służby Pożarniczej (1994 r.), doktorat o specjalności bezpieczeństwo państwa uzyskany w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie (2001 r.). Ukończone programy dla wyższej kadry menadżerskiej, a także kursy dla kadry kierowniczej PSP oraz administracji publicznej. Służbę rozpoczął w SGSP w pionie liniowym w 1994 roku, stanowiska kierownicze zajmował od 2002 r. w Centrum Edukacji Bezpieczeństwa Powszechnego SGSP, a następnie pracę podjął na stanowisku zastępcy dyrektora do spraw naukowo-badawczych CNBOP. Od 2009 r. dyrektor CNBOP – PIB. Redaktor Naczelny czasopisma naukowego „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”.

**Maria Kędzierska** – wieloletni pracownik CNBOP-PIB, obecnie pełni funkcję kierownika Działu Wydawnictw i Promocji. Autorka wielu publikacji na temat działalności Centrum w prasie branżowej, krajowej i zagranicznej. Współautorka założeń merytorycznych do programu komputerowego „Eliksir”.

**Bartłomiej Połec** – absolwent studiów I stopnia na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej. Pracownik Zakładu Ochrony Ludności CNBOP-PIB.