

Michał Brzeziński

SYTUACJA KRYZYSOWA W ROZUMIENIU USTAWY Z DNIA 26 KWIETNIA 2007 R. O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM – ANALIZA POJĘCIA

Słowa kluczowe:

sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe, system bezpieczeństwa państwa, zagrożenia codzienne, zagrożenia szczególne

Przedstawienie tytułowego zagadnienia należy poprzedzić zastrzeżeniami porządkującymi, które określą przyjęty w niniejszym artykule sposób analizowania tematu i traktowania literatury przedmiotu.

Przez sytuację kryzysową rozumie się pojęcie prawne, którego podstawą i źródłem jest konkretny akt prawny. Dla sytuacji kryzysowej aktem tym jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹ i to przez nią, tzn. przez jej treść, a precyzyjniej, w ścisłym z nią powiązaniu, sytuacja kryzysowa będzie postrzegana. W tym celu pomija się inne, nieprawnicze interpretacje, które, choć interesujące i ważne, wychodzą poza wskazane ograniczenie.

Tak określone rozumienie sytuacji kryzysowej oddziałuje zawężająco na literaturę tematu. W pierwszej kolejności wprowadza generalną cezurę czasową dzielącą wydawnictwa poświęcone zarządzaniu kryzysowemu, w tym sytuacji kryzysowej, na dwie grupy: pierwszą – tworzoną przez publikacje odwołujące się do ustawy oraz drugą – składającą się z materiałów powstałych przed jej uchwaleniem, czyli, upraszczając, przed rokiem 2007². W okresie tym, którego początek można

¹ Dz.U. 2007, Nr 89, poz. 590, ze zm., dalej powoływana zamiennie jako ustawa o zarządzaniu kryzysowym lub ustawa.

² Przyjmując rok 2007, należy pamiętać o cyklu wydawniczym, w trakcie którego między złożeniem pracy do druku a jej publikacją niekiedy upływa sporo czasu.

umownie wiązać z tzw. powodzią tysiąclecia z 1997 r.³, rozumienie zarządzania kryzysowego odbiegało od obecnego. Jego treść wyznaczały kolejne projekty ustaw, które z różnych powodów nie kończyły procedury ustawodawczej i nie stawały się obowiązującym prawem⁴. Długotrwały brak ustawy regulującej, mimo uchwalenia w międzyczasie ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych⁵, wynikał ze swoistej rywalizacji o zarządzanie kryzysowe przebiegającej między strażą pożarną a wojskiem, której towarzyszyły antagonizmy samorządowo – urzędnicze (rządowe). Odwołując się do opinii wyrażonych w trakcie pierwszego czytania projektu obecnej ustawy, do 2007 r. sądzono, że zarządzanie kryzysowe będzie oznaczało powierzenie wybranej formacji (straż pożarna – wojsko) dodatkowych zadań (uprawnień) wraz ze środkami finansowymi⁶. Rozumienie to wpisywało się w pojęcie instytucji reagowania kryzysowego, które na co dzień pozostając w uśpieniu, nieaktywne, ujawniały się i włączały dopiero w momencie kryzysu, czyli poważniejszego zagrożenia⁷. Spór dotyczył pytania o to, kto będzie koordynował całością, a więc w pewnej mierze także o to, kto zostanie wyniesiony ponad resztę jako organ (służba) sprawujący zarządzanie kryzysowe.

Nie mniej ważnym od cezury czasowej, drugim w kolejności skutkiem przyjętego w artykule sposobu analizowania sytuacji kryzysowej jest konieczność

³ Szerzej na temat rozwoju zarządzania kryzysowego w Polsce po 1989 r. zob. J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 163 i n.

⁴ Idzie o: rządowy projekt ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju (druk nr 1861 z dnia 18 kwietnia 2000 r.), poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym (druk nr 2953 z dnia 30 kwietnia 2004 r.) oraz rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk nr 3973 z dnia 26 kwietnia 2005 r.).

⁵ To jest: ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002, Nr 62, poz. 558, ze zm.), ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002, Nr 113, poz. 985, ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002, Nr 156, poz. 1301, ze zm.).

⁶ Wystąpienie wiceprezesa Rady Ministrów ministra spraw wewnętrznych i administracji Ludwika Dorna wygłoszone podczas pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, [w:] *Sprawozdanie Stenograficzne z 23. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 sierpnia 2006 r.*, s. 65.

⁷ Tamże. Zob. także M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 57, 58. Szerzej na temat ówczesnych poglądów zob. *Instytucje państwa w stanach kryzysu (Raport przygotowany w Instytucie Spraw Publicznych - Program Reformy administracji Publicznej)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 5 oraz *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych (Raport przygotowany w Instytucie Spraw Publicznych - Program Reformy Administracji Publicznej)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr 5.

uwzględniania zmian, które pojawiają się w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Literatura powinna pozostawać w zgodzie z aktualną, obowiązującą treścią ustawy i akceptować zmienność sytuacji kryzysowej, będącą pochodną kolejnych nowelizacji, oraz jej instrumentalność, oznaczającą podporządkowanie ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Trzecią i ostatnią konsekwencją przyjętego postrzegania sytuacji kryzysowej jest potrzeba dokonywania odniesień do szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa państwa, w szczególności do stanów jego funkcjonowania. Należy mieć świadomość, że sytuacja kryzysowa nie istnieje wyłącznie w kontekście ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Nie ma tylko sytuacji kryzysowej i tylko zarządzania kryzysowego. Przede wszystkim istnieje system, a zarządzanie kryzysowe jest tylko jednym z jego wielu elementów składowych⁸. Bez odniesienia do systemu bezpieczeństwa literatura poświęcona sytuacji kryzysowej traci na znaczeniu, staje się niepełna i ograniczona. W tym kontekście widać wyraźnie, że poczynione na wstępie niniejszego artykułu zawężenie do prawnego (ustawowego) znaczenia sytuacji kryzysowej jest zabiegiem technicznym, świadomie ograniczającym obszar analizy i wymaga, mimo przyjętych założeń, choćby częściowego wyjścia poza literę prawa na obszar ustaleń teoretycznych.

Kończąc kwestie porządkujące, warto podkreślić, że zarządzanie kryzysowe, w rozumieniu przyjętym w ustawie, nie ma długiej historii. Nie stoi za nim wieloletnia praktyka, prawodawstwo czy doktryna. Zarządzanie kryzysowe, wraz z sytuacją kryzysową, funkcjonują dopiero od 2007 r. i nie posiadają gotowego charakteru, który wyznaczałby ich trwałą specyfikę. Na zarządzanie kryzysowe nie należy w związku z tym patrzeć jak na skończoną, okrzepłą w swoich fundamentach instytucję. Zarządzaniu kryzysowemu zdecydowanie bliżej do procesu, który się rozpoczął i cały

⁸ Wyraźnie na to wskazuje fragment art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, według którego zarządzanie kryzysowe jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

czas trwa, o czym dobitnie zaświadcza część nowelizacji ustawy⁹ oraz np. wnioski Najwyższej Izby Kontroli¹⁰ wykazujące, że *budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe na wszystkich szczeblach nie została jeszcze zakończona*¹¹. Dlatego też zamieszczone poniżej twierdzenia na temat sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego należy traktować w sposób wstępny, jako zaproszenie do dyskusji i wymiany argumentów.

W pierwotnym, nieobowiązującym już brzmieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym „sytuację kryzysową” rozumiano jako następstwo zagrożenia, które prowadzi w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w Konstytucji¹².

Przyjęta definicja dość szybko spotkała się z uzasadnioną krytyką, którą potwierdził wyrok Trybunału Konstytucyjnego¹³ orzekający, iż zarówno *więzy społeczne*, jak i *instytucje publiczne*, są pojęciami nieprecyzyjnymi, prowadzącymi do wieloznaczności oraz do niedostatecznej określoności, czym naruszają zasadę przyzwoitej legislacji. Na tej podstawie Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją całej, pierwotnej definicji sytuacji kryzysowej, a także utratę jej mocy obowiązującej z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku¹⁴. W rezultacie przyczynił

⁹ Do maja 2013 r., tj. oddania artykułu, ustawę o zarządzaniu kryzysowym nowelizowano aż ośmiokrotnie, z czego dwukrotnie w sposób obszerny.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, *Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego* (zatwierdzona 7 października 2011 r., pismo znak: KAP-4101-04/2010), <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8694.html>, 2.05.2013.

¹¹ Tamże, s. 10.

¹² Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, Nr 89, poz. 590). Wskazanie na konstytucję dotyczyło art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.), zgodnie z którym w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Sygn. Akt K 50/07), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2009, Nr 4/A, poz. 51, dalej jako wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r. Zob. także Dz.U. 2009, Nr 65, poz. 553.

¹⁴ Uzasadnienie wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., s. 8, 11,

się do nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁵ i pojawienia się nowej definicji, zgodnie z którą sytuacja kryzysowa oznacza obecnie sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹⁶.

Przy uwzględnieniu obu przytoczonych definicji, oczywiście z zachowaniem istniejącej relacji między nimi, możemy zauważyć, że w każdej z nich sytuacja kryzysowa jawi się jako skutek zagrożenia, określony albo wprost (*następstwo zagrożenia*), albo pośrednio, przez wskazanie na konsekwencje (wpływ) sytuacji kryzysowej (*wpływa negatywnie na ...*). W żadnej z definicji zagrożenie nie zostało przedmiotowo sprecyzowane i nie można w związku z tym stwierdzić, że sytuacja kryzysowa jest związana tylko z określoną rodzajowo grupą zagrożeń, np. politycznych, lub z zagrożeniami danego pochodzenia, np. zewnętrznymi. Teoretycznie pasują do niej wszystkie rodzaje zagrożeń, aczkolwiek niedługa praktyka zarządzania kryzysowego akcentuje znaczenie zagrożeń wewnętrznych o charakterze naturalnym i technicznym.

Zamiast źródeł (przyczyn) sytuację kryzysową charakteryzują konsekwencje, które zarówno w definicji pierwotnej (wyjściowej), jak i obecnej (znowelizowanej), obejmują dwa obszary oddziaływania. Pierwszy z nich odnosi się do życia, zdrowia, mienia i środowiska „poszkodowanych”, „dotkniętych” sytuacją kryzysową. Drugi dotyczy „odpowiedzialnych” za zapewnianie bezpieczeństwa. Każda z definicji posługuje się przy tym innymi określeniami. Konsekwencje związane z „poszkodowanymi” oddaje *zerwanie lub znaczne naruszenie więzów społecznych*

<http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090650553&min=1>, 2.05.2013.

¹⁵ Dz.U. 2009, Nr 131, poz. 1076. Warto uściślić, że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk nr 1699) został złożony marszałkowi Sejmu (nie wiem dlaczego, ale w słowniku był taki zapis, więc się do niego odwołuję) 11 lutego 2009 r., a więc wcześniej, przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (21 kwietnia 2009 r.). W związku z tym wyrok nie tyle doprowadził do zmiany ustawy, co przyczynił się do niej przez potwierdzenie słuszności dotychczasowej krytyki i konieczności podjęcia oraz kontynuowania prac ustawodawczych (zakończonych 17 lipca 2009 r.).

¹⁶ Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2009, Nr 131, poz. 1076).

(definicja pierwotna) oraz *negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska* (definicja obecna). Natomiast skutki odnoszące się do „odpowiedzialnych” za bezpieczeństwo wyraża *poważne zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych* (definicja pierwotna) oraz *znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków* (definicja obecna).

W obszarze „poszkodowanych”, dotyczącym życia, zdrowia, mienia i środowiska, zwraca uwagę rozmiar sytuacji kryzysowej¹⁷, a także będąca jego pochodną reakcja społeczna, które razem wzięte nadają sytuacji kryzysowej dopełniającą interpretację.

Odwołując się do zwrotów użytych w przytoczonych definicjach, sytuację kryzysową należy widzieć jako rezultat poważnego zagrożenia (abstrakcyjnego lub konkretnego), które oddziałuje *negatywnie na poziom bezpieczeństwa* nieograniczonej liczby osób, a więc zagrożenia niejednostkowego, nieindywidualnego, lecz grupowego, a przez to powszechnego w znaczeniu rozmiaru, zasięgu¹⁸. Oddziaływanie to może mieć charakter bezpośredni i wprost dotyczyć ludzi, ich *życia i zdrowia*. Może również odznaczać się pośredniością i obejmować ludzkie *mienie w znacznych rozmiarach lub środowisko*. Zawsze jednak będzie zauważone jako prowadzące do *zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych*, wywołujące poczucie zagrożenia i *negatywnie wpływające na dotychczasowy poziom bezpieczeństwa*.

Rozmiar sytuacji kryzysowej oraz reakcję na nią trudno precyzyjnie scharakteryzować, o ile w ogóle jest to możliwe. Nie wyszło w pierwotnej definicji. W obecnej również nie jest z tym najlepiej. W rezultacie obszar „poszkodowanych”

¹⁷ Por. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 23.

¹⁸ Szerzej na temat rodzajów zagrożeń zob. L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 87-92.

jest dość enigmatyczny. Poza intencjami wyodrębnienia większych, poważniejszych zagrożeń, mało w nim konkretów umożliwiających ustalenie „momentu oddzielenia”, w którym dochodzi do powstania sytuacji kryzysowej (*negatywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa*). Przyczyną tego stanu rzeczy jest być może praktyczna niemierzalność „poszkodowanych”, skutecznie uniemożliwiająca udzielenie odpowiedzi na pytanie, od ilu ofiar zaczyna się sytuacja kryzysowa lub od jakiej kwoty spowodowanych przez nią strat materialnych. Niemierzalność ta przesuwając życie, zdrowie, mienie i środowisko dotknięte sytuacją kryzysową w stronę immanentnego subiektywizmu i poglądów zrównujących zaistnienie sytuacji kryzysowej z momentem przekroczenia indywidualnie postrzeganego poziomu zagrożenia, wytyczającego granicę akceptowalnego stanu bezpieczeństwa¹⁹. W tym kontekście rozmiar sytuacji kryzysowej oraz reakcja na nią stają się raczej nieprzekładalne na język prawny, czyniąc z pierwszego obszaru oddziaływania sytuacji kryzysowej swoiste wprowadzenie do obszaru drugiego, zawierające ukierunkowaną intencję jego rozumienia.

Przechodząc do „odpowiedzialnych” za zapewnianie bezpieczeństwa – drugiego obszaru oddziaływania sytuacji kryzysowej – na początku należy zauważyć jego wymierność wyrażaną przez wskazanie na *działanie właściwych organów administracji publicznej (funkcjonowanie instytucji publicznych)* oraz na używane przez nie *siły i środki*. Wymierność ta konkretyzuje sytuację kryzysową, zachowując przy tym, właściwą dla obszaru pierwszego, uznaniowość, czyli wynikające z *nieadekwatności znaczne ograniczenia (poważne zakłócenie)* w działaniu organów administracji publicznej (instytucji publicznych).

Wskazanie na organy administracji publicznej wiąże sytuację kryzysową z całą administracją publiczną (rządową i samorządową), a nie z wybraną formacją i jej zakresem działania. W rezultacie sytuacja kryzysowa może oddziaływać na jakikolwiek z organów administracji publicznej, *wywołując znaczne ograniczenia w jego działaniu*.

¹⁹ Por. teoretyczną analizę sytuacji kryzysowej zawartą w: J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania...*, s. 20-23.

Skoro tak, to całkiem spójnym i logicznym wydaje się pominięcie w pierwszej części definicji sytuacji kryzysowej jej przyczyn. Nie sposób przecież wymienić wszystkich zagrożeń, za przeciwdziałanie którym odpowiedzialna jest cała administracja publiczna. Można co najwyżej, tak jak to zrobiono, odwołać się do ich generalnych, wspólnych cech, natomiast dalszą konkretyzację „przerzucić” do ustaw ustrojowych poszczególnych organów i sprecyzowanych tam właściwości, przede wszystkim rzeczowych. Dzięki temu bliższe poznanie zagrożeń powodujących sytuację kryzysową może odbyć się dopiero wówczas, gdy zbiegną się cechy sytuacji kryzysowej (pierwsza część definicji) z *ograniczeniem w działaniu właściwego* (względem danego zagrożenia) *organu administracji publicznej* (druga część definicji).

Powodem ograniczenia organów administracji publicznej jest *nieadekwatność posiadanych sił i środków*, czyli niedostatek zasobów ludzkich (siły) oraz brak zasobów materialnych, w tym finansowych, a także metod (sposobów) umożliwiających skuteczne funkcjonowanie (środki). Konkretyzacja sił i środków wymaga sięgnięcia do regulacji prawnych, przy czym w odróżnieniu od *właściwych organów administracji publicznej* i ich ustaw ustrojowych, o znacznie szerszym zakresie, obejmującym wszystkie możliwe akty prawne dotyczące sił i środków, a więc zarówno rozporządzenia, jak i akty o charakterze wewnętrznym, które określają np. zasady współpracy lub wymianę informacji między organami administracji publicznej.

To swoiste wyjście poza ustawę o zarządzaniu kryzysowym pozwala stwierdzić, że wymierność drugiego obszaru oddziaływania sytuacji kryzysowej ma charakter zewnętrzny i nie znajduje się w przyjętej definicji, tylko w innych regulacjach prawnych konkretyzujących właściwość oraz siły i środki organów administracji publicznej. To na ich podstawie można dokonać stosownej weryfikacji. Sama sytuacja kryzysowa pełni tutaj rolę jedynie odsyłacza do nieograniczonej liczby adresatów wraz z ich regulacjami prawnymi. Pod względem treści natomiast nie wychodzi poza sferę uznaniowości, wyrażoną w ustawie przez *znaczne ograniczenia* oraz *nieadekwatność* (niezgodność, nieodpowiedniość).

W ich przypadku organy administracji publicznej właściwe dla danego zagrożenia powinny ocenić: po pierwsze, czy posiadane przez nie siły i środki odpowiadają sytuacji opisanej w pierwszym obszarze oddziaływania sytuacji kryzysowej, czyli negatywnemu wpływowi na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach i środowiska; po drugie, w razie stwierdzenia niezgodności, czy niezgodność ta powoduje ograniczenia w ich działaniu; i po trzecie, w razie stwierdzonego ograniczenia w działaniu, czy ograniczenie to jest znaczne.

W każdym z pytań sytuacja kryzysowa objawia się jako pojęcie, którego treść została pozostawiona ocenom właściwych organów administracji publicznej, co nasuwa generalne pytanie o to, kto definiuje sytuację kryzysową lub też dla kogo sytuacja ta została zdefiniowana w ustawie, a więc w tym kontekście, kto jest uprawniony do jej interpretacji i w jakim zakresie.

Jeśli uwzględnić dotychczasowe wnioski, to można założyć, że ciężar ustalania szczegółowej treści sytuacji kryzysowej w znacznej mierze spoczywa na organach administracji publicznej. Równocześnie jednak dokonywana przez nie konkretyzacja powinna odbywać się w określonym przedziale interpretacyjnym mieszczącym wszystkie potencjalne sytuacje kryzysowe. W przeciwnym razie zamiast uznaniowości pojawi się dowolność, która w dłuższym czasie uczyni z sytuacji kryzysowej pojęcie puste, pozbawione jakiegokolwiek treści. Aby tak się nie stało, sytuacja kryzysowa powinna posiadać granice wyznaczające jej obszar, w obrębie którego będą mogły poruszać się organy administracji publicznej i kwalifikować poszczególne zagrożenia jako sytuacje kryzysowe. Dzięki temu sytuacja kryzysowa pozostanie pojęciem spójnym, zawierającym określoną treść, granice i kierunek interpretacji, a zarazem pojęciem uznaniowym, umożliwiającym właściwym organom, dyktowane praktyką, jej zindywidualizowanie.

Przedział interpretacyjny sytuacji kryzysowej wyznaczają dwie grupy zagrożeń: tzw. zagrożenia codzienne oraz zagrożenia szczególne²⁰. Pierwsza grupa pozwala scharakteryzować sytuację kryzysową u podstaw, niejako „od dołu”, gdy poziom zagrożeń jest niewielki. Druga grupa natomiast umożliwia spojrzenie na sytuację kryzysową „od góry”, gdy zagrożenia przybierają postać skrajną, ekstremalną.

Zagrożenia codzienne nie posiadają jednej, ustalonej i powszechnie stosowanej nazwy. Określane są mianem zagrożeń typowych, podstawowych, powszechnych, elementarnych lub rutynowych²¹. Zagrożenia codzienne wyróżnia wysoka częstotliwość występowania, uzasadniająca nazwanie ich zagrożeniami wysokiego ryzyka, oraz niewielkie skutki, które w przypadku liczby ofiar, rannych lub wielkości strat materialnych są wyraźnie ograniczone, łącznie z obszarem, na którym dane zagrożenie wystąpiło²². Zagrożenia codzienne nie powodują szczególnego przerażenia. Nie wywołują również znacznego zainteresowania wśród społeczeństwa²³. Ich typowość i powszechność sprawiają, że przechodzi się nad nimi do porządku dziennego, a informacje o nich traktuje bez zaskoczenia, w sposób zdystansowany, niczym dane statystyczne.

Za zwalczanie zagrożeń codziennych odpowiadają podmioty wyspecjalizowane w zapewnianiu bezpieczeństwa²⁴, np. Państwowa Straż Pożarna lub policja. Każdy z nich, zgodnie ze swoją właściwością, wykonuje zadania, do realizacji których został

²⁰ Wskazanie na zagrożenia codzienne, szczególne i sytuacje kryzysowe jest jednym z możliwych podziałów. Por. np. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 54; W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 25 lub S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Szkice socjotechniczne o mądrości przed szkodą*, Pułtusk 2011, s. 79.

²¹ Ich przykładem jest pożar mieszkania, kolizja drogowa, pobicie lub kradzież.

²² J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 51.

²³ Na temat społecznego odbioru zagrożeń zob. np. W. Biernacki, A. Mokwa, J. Działek, T. Padło, *Spółeczności lokalne wobec zagrożeń przyrodniczych i klęsk żywiołowych*, Kraków 2009, s. 43 i n.

²⁴ Nazwa zaczerpnięta od G. Rydlewskiego, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 134, która zgrabnie określa podmioty mieszczące się w podsystemach wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego – zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Strategie i programy bezpieczeństwa. Wybór dokumentów*, Warszawa 2012, s. 74, 75.

powołany²⁵. W zależności od charakteru zagrożenia „na miejscu” pojawiają się różne służby, inspekcje, straże, zawsze jednak w ilości ograniczonej co najwyżej do kilku podmiotów, najczęściej do jednego. Wszystkie one działają na podstawie swoich „fachowych” ustaw i szeregu aktów wykonawczych²⁶, w sposób niezależny, autonomiczny, bez konfliktów kompetencyjnych, w myśl prostej zasady – każdy robi swoje. Zwalczanie zagrożeń codziennych nie wymaga dodatkowych sił ani środków, tak z wewnątrz danej formacji, tj. od jednostek z poziomu równorzędnego (np. sąsiednich powiatów) lub wyższego (np. wojewódzkiego), jak i z zewnątrz, ze strony podmiotów o właściwości ogólnej (np. starosty, wojewody)²⁷. Do zwalczania zagrożeń codziennych wystarczają posiadane uprawnienia i umiejętności, których poziom przesądza o sprawności działania interweniujących funkcjonariuszy²⁸.

Zupełnie inne są zagrożenia szczególne, które w odróżnieniu od zagrożeń codziennych występują bardzo rzadko, a ich skutki należą do najpoważniejszych²⁹. Zagrożenia szczególne nikogo nie pozostawiają obojętnym. Rozmiar zniszczeń, jaki ze sobą przynoszą, odbiega w sposób jakościowy od wszelkich innych grup zagrożeń. Nie jest to rozmiar większy w znaczeniu zwielokrotnienia lub spotęgowania, lecz skrajny i progowy zarazem, co oznacza, że nie ma niczego ponad. Nie ma stopnia wyższego i kolejnych zagrożeń. Skala możliwych zagrożeń kończy się na zagrożeniach

²⁵ Przykładowo, w razie wypadku drogowego samochodów osobowych funkcjonariusze policji będą kierowali ruchem i ustalą przyczyny zderzenia. Funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej wydobędą ранnego uwięzionego w pojeździe i usuną ewentualny wyciek ze zbiornika paliwa. Natomiast ratownicy Państwowego Ratownictwa Medycznego udzielą doraźnej pomocy, a jedną osobę poszkodowaną odwiozą do pobliskiego szpitalnego oddziału ratunkowego (dobrze byłoby się upewnić, czy nazwy ww. instytucji zostały prawidłowo zapisane).

²⁶ Z uwagi na ich znaczną ilość i różnorodność podejmowane są inicjatywy o charakterze porządkującym. Obecnie trwają prace nad kolejną próbą uregulowania środków przymusu bezpośredniego (zob. <http://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/zalozenia-do-projektu-ustawy-o-srodkach-przymusu-bezposredniego-i-broni.html>, 2.05.2013). W poprzedniej kadencji Sejmu (VI kadencja 2007-2011) starano się bezskutecznie uporządkować problematykę czynności operacyjno-rozpoznawczych (zob. druk nr 353 z dnia 8 lutego 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/353.htm>, 2.05.2013).

²⁷ Nazwa zaczerpnięta od G. Rydleńskiego, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa...*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 134, która obejmuje podmioty o właściwości wykraczającej poza samo bezpieczeństwo, zajmujące się znacznie szerszym zakresem spraw. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym podmiotami tymi (organami zarządzania kryzysowego) są np. wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, minister lub Rada Ministrów.

²⁸ J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 52, 53.

²⁹ Ich przykładem jest zamach stanu, agresja zbrojna, trzęsienie ziemi lub awaria elektrowni atomowej.

szczególnych, które są w stanie definitywnie zakończyć dotychczasowe funkcjonowanie, niezależnie czy będzie ono dotyczyło społeczności lokalnej, czy całego państwa³⁰.

Zwalczanie zagrożeń szczególnych wymaga podjęcia działań całkowicie różnych od tych, które są stosowane w zagrożeniach codziennych. Działania te nie wynikają ze swobodnie dokonanego wyboru, lecz z konieczności nakazującej sięgnąć po niemal wszystko, co może pomóc w powrocie do „normalności”, czyli sytuacji sprzed pojawienia się zagrożeń szczególnych. Z tego też powodu stosowane środki nie stanowią rozwinięcia dotychczasowych, znanych z zagrożeń codziennych. Nie są tylko ich wzmocnieniem lub zwiększeniem. Działania podejmowane w warunkach zagrożeń szczególnych są zupełnie innego rodzaju, tak pod względem treści, jak i celu. Tylko one mogą zmieniać powszechnie uznane zasady działania organów władzy publicznej oraz ograniczać wolności i prawa człowieka i obywatela w sposób niedostępny dla jakichkolwiek innych zagrożeń. Tylko im, w imię ratowania wartości najwyższych, przysługuje moc radykalnej przemiany dotychczasowego porządku, jego zawieszenia, ograniczenia, słowem poświęcenia w walce ze szczególnym zagrożeniem³¹. Moc ta zawarta jest w stanach nadzwyczajnych – instytucjach przeznaczonych do przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom, które obecnie występują w trzech odmianach: stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego oraz stanu wojennego.

Przy uwzględnieniu specyfiki zagrożeń codziennych i szczególnych, można dojść do wniosku, że sytuację kryzysową można zinterpretować jako pojęcie pośrednie, wypełniające obszar pomiędzy tym, co zwykłe, typowe (zagrożenia codzienne) a tym, co ekstremalne, nadzwyczajne (zagrożenia szczególne)³². Takie rozumienie tłumaczy przyjętą w ustawie treść sytuacji kryzysowej, łącznie z jej

³⁰ Szerzej zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 34-45.

³¹ Tamże, s. 48-55.

³² Odmienne na ten temat np. G. Sobolewski, *Środowisko funkcjonowania centrum zarządzania kryzysowego*, [w:] G. Sobolewski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011, s. 12, który proponuje, aby zakres sytuacji kryzysowej obejmował stany nadzwyczajne.

elastycznością, a zarazem pozostaje w zgodzie z ustaleniami o charakterze systemowym, w tym z poglądami Trybunału Konstytucyjnego.

Sytuacja kryzysowa wykracza ponad poziom zagrożeń codziennych, których skuteczne zwalczanie oznacza zapewnianie bezpieczeństwa w jego najbardziej podstawowym, powszednim wymiarze. Zgodnie z ustawowymi zwrotami definicyjnymi w przypadku sytuacji kryzysowej dochodzi do *negatywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa* oraz do *znacznych ograniczeń w działaniu właściwych organów administracji publicznej*. W rezultacie dotychczasowy schemat działania przestaje wystarczać i musi zostać przeorganizowany.

W odróżnieniu od zagrożeń codziennych, pojawienie się sytuacji kryzysowej skutkuje większą liczbą i różnorodnością podmiotów wyspecjalizowanych, które pojawiają się na miejscu danego zagrożenia i są zaangażowane w jego zwalczanie. Podmioty te muszą ze sobą współpracować i korzystać, ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków, z dodatkowego, podwójnego wsparcia o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Wsparcie wewnętrzne odbywa się w ramach struktury organizacyjnej interweniującego podmiotu i udzielane jest przez jednostki z poziomu równorzędnego (np. sąsiadujących powiatów) lub z poziomu wyższego (np. wojewódzkiego). Wsparcie zewnętrzne natomiast świadczone jest przez podmioty o właściwości ogólnej i ma charakter „dopełniający” i koordynujący zarazem.

Przez „dopełnianie” należy rozumieć aktywność polegającą na podejmowaniu działań m.in. o charakterze socjalnym i organizatorskim, których nie mają w swoich obowiązkach podmioty wyspecjalizowane, jak np. tymczasowe zakwaterowanie mieszkańców ewakuowanych ze spalonej kamienicy. Działania dopełniające mają miejsce przede wszystkim przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej i po nim. I tak na przykład, przed – zostaną wytypowane i przygotowane miejsca tymczasowego pobytu dla poszkodowanych sytuacją kryzysową (działania organizacyjne), z kolei po – dojdzie

do rozlokowania osób oraz udzielenia innych świadczeń z zakresu pomocy społecznej (działania socjalne)³³.

Koordinacja obejmuje wszystkich uczestników sytuacji kryzysowej, w tym podmioty wyspecjalizowane, i zmierza do zorganizowania ich działań w taki sposób, aby przebiegały one harmonijnie, tj. płynnie, bez konfliktów kompetencyjnych. W tym celu na podmiotach o właściwości ogólnej spoczywa ciężar prowadzenia jednolitej polityki informacyjnej, tak na zewnątrz (wobec opinii publicznej), jak i do wewnątrz (wobec wspomnianych uczestników), a także przeprowadzenia procesowi decyzyjnemu. W tym przypadku, w oparciu o powstały sztab kryzysowy³⁴, istnieje możliwość wypracowywania i podejmowania decyzji rozstrzygających bieżące problemy, które, co warte podkreślenia, nie zmieniają dotychczasowych relacji. Podmioty o właściwości ogólnej nie uzyskują władzy nad podmiotami wyspecjalizowanymi, w tym prawa do wydawania poleceń wiążących, nakazujących podjęcie określonych działań. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie nadaje im takich uprawnień. Rolą podmiotów o właściwości ogólnej jest jedynie organizacja i dopilnowanie, aby decyzje podejmowane w związku z sytuacją kryzysową zapadały w gronie wszystkich zainteresowanych i miały charakter kompleksowy, tj. obejmowały każdy jej aspekt, ze świadomością, że poza samą sytuacją kryzysową równolegle dochodzi do zagrożeń codziennych, które również wymagają skutecznej interwencji. W tym sensie proces decyzyjny dotyczący sytuacji kryzysowej powinien być jak najmniej kolizyjny, tzn. powinien umożliwiać równoczesne zwalczanie sytuacji kryzysowych i zagrożeń codziennych³⁵.

³³ Zob. uwagi na temat aktywności samorządu gminnego, np. W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik...*, s. 131-134 lub (szerzej) A. Ostapski, *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 149-181.

³⁴ Idea sztabu kryzysowego zawiera się w zadaniach i konstrukcji zespołu zarządzania kryzysowego, który dzięki składowi personalnemu skupia zarówno podmioty o właściwości ogólnej, jak i wyspecjalizowane – zob. art. 8, 9, 12, 14, 17, 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁵ Por. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 58.

W przypadku zagrożeń szczególnych, różnica między nimi a sytuacją kryzysową nie jest tak wyraźna jak w zagrożeniach codziennych. Obecna definicja sytuacji kryzysowej nie zawiera tak dosłownego, jak to było wcześniej, wskazania na *brak uzasadnienia dla wprowadzenia stanów nadzwyczajnych*. Z tego też powodu relacja sytuacja kryzysowa – zagrożenie szczególne wymaga dokonania odpowiedniej interpretacji określenia *nieadekwatność posiadanych sił i środków*.

Nieadekwatność powinna być odnoszona ku „dołowi”, do zagrożeń codziennych, i oceniana przede wszystkim z perspektywy podmiotów wyspecjalizowanych, jako pierwszoplanowych w ich zwalczaniu. W drugiej kolejności dopiero można nieadekwatność wiązać z podmiotami o właściwości ogólnej, które pozostają w odwodzie do czasu przejścia z poziomu zagrożeń codziennych na poziom sytuacji kryzysowych. Niezależnie jednak od rodzaju zaangażowanego podmiotu, nieadekwatność oznacza potrzebę dodatkowego wsparcia o siły i środki znajdujące się albo w strukturze organizacyjnej interweniującego podmiotu (wsparcie wewnętrzne), albo poza nim, wśród podmiotów o właściwości ogólnej (wsparcie zewnętrzne). Nie oznacza natomiast całkowitego wyczerpania wszystkich powszechnie dostępnych i używanych sił i środków. W każdym z wariantów udzielane wsparcie zmierza wyłącznie do skorygowania zaistniałego niedopasowania przez „odnalezienie” i „dostarczenie” adekwatnych sił i środków, a patrząc szerzej, z perspektywy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przez wprowadzenie rozwiązań dotyczących planowania, zespolenia czy koordynacji, które uruchamiają drzemiące rezerwy, eliminując potrzebę sięgania po nowe uprawnienia.

Dopiero zagrożenia szczególne mogą spowodować całkowite wyczerpanie wszystkich sił i środków. Wówczas nie wystarczy podmiotów wyspecjalizowanych tylko skoordynować i narzucić współpracy przebiegającej pod kierownictwem podmiotów o właściwości ogólnej. Wszystko to w zagrożeniach nadzwyczajnych nie ma większego znaczenia, ponieważ opiera się wyłącznie na zwykłym przeorganizowaniu codziennych mechanizmów działania. Zagrożenia nadzwyczajne

wymagają znacznie więcej – skorzystania ze stanów nadzwyczajnych i zawartych w nich dodatkowych środków.

Odrębność zagrożeń szczególnych od sytuacji kryzysowych zauważa Trybunał Konstytucyjny, który, dwukrotnie orzekając w sprawach dotyczących ustawy o zarządzaniu kryzysowym³⁶, podkreślił, że sytuacja kryzysowa jest rodzajowo odmienna od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (zagrożeń szczególnych) i powinna zostać zaliczona do normalnego funkcjonowania państwa. Ustawa i stworzony na jej podstawie system zarządzania kryzysowego znajdują zastosowanie tylko w przypadku wystąpienia zagrożeń, które, owszem, wymagają podjęcia szczególnych działań, jednak nie spełniają przesłanek wprowadzenia stanów nadzwyczajnych³⁷. Tym samym Trybunał stwierdził to, co wcześniej podnoszono w literaturze przedmiotu³⁸, że Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. zna tylko dwa stany funkcjonowania państwa – normalny i nadzwyczajny, z którymi związane są zupełnie inne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela.

Sytuacja kryzysowa mieści się w stanie normalnym, ponieważ nie daje podstaw do wprowadzenia ograniczeń zastrzeżonych dla stanów nadzwyczajnych. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym występują jedynie zwykłe ograniczenia związane z infrastrukturą krytyczną³⁹, które mogą pojawić się w systemie prawnym na mocy każdej ustawy⁴⁰. Pod względem dopuszczalnych ograniczeń sytuacja kryzysowa nie tworzy więc poziomu przejściowego i jako taka nie wpisuje się między zagrożenia

³⁶ Idzie o powoływany wcześniej wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r. oraz o wyrok z dnia 3 lipca 2012 r. (Sygn. Akt K 22/09), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2012, Nr 7/A, poz. 74, dalej jako wyrok z dnia 3 lipca 2012 r.

³⁷ Uzasadnienie wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., s. 6 oraz uzasadnienie wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., s. 9, 10, <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120000799&min=1>, 2.05.2013.

³⁸ Zob. np. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 250, 251; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 166, 167.

³⁹ Idzie o obowiązki właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji i urządzeń uznanych za elementy infrastruktury krytycznej (art. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz o obowiązki posiadaczy obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej (art. 12a ustawy o zarządzaniu kryzysowym) dotyczące odpowiednio ochrony infrastruktury krytycznej oraz informowania na temat zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury krytycznej i działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska.

⁴⁰ Por. uzasadnienie wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., s. 20.

codzienne i szczególne, które różnicuje jedno bezwzględne kryterium – uprawnienia władcze ograniczające wolności i prawa człowieka i obywatela, określające normę, czyli typowe, zwykłe działania oraz wyjątek, a więc działania nadzwyczajne. Sytuacja kryzysowa stoi po stronie zagrożeń codziennych i normalnego stanu funkcjonowania państwa⁴¹.

Równocześnie jednak, z uwagi na poziom zagrożenia i zaangażowania organów administracji publicznej⁴², sytuacja kryzysowa znajduje się między zagrożeniami codziennymi i szczególnymi. Wygospodarowując obszar pomiędzy, sytuacja kryzysowa jawi się tutaj jako pojęcie plastyczne, rozciągliwe, zindywidualizowane, a przez to z trudem przekładalne na język prawny. Jej początek i koniec ma charakter uznaniowy i niejednoznaczny. Jako pojęcie „zawieszony” między zagrożeniami codziennymi i szczególnymi, sytuacja kryzysowa rozpoczyna się z momentem pojawienia się wrażenia nieakceptowalności istniejącego stanu rzeczy, a więc występuje jako subiektywna ocena poziomu zagrożenia, które przekracza granicę zwyczajności. Analogicznie rzecz się ma z jej zakończeniem. Sytuacja kryzysowa ustaje albo z chwilą powrotu do normalności, czyli do momentu wyjściowego, oznaczającego akceptowalną zwyczajność, albo z chwilą przejścia w sytuację szczególną, progową, zmuszającą do sięgnięcia po stany nadzwyczajne.

Podsumowując, obecna definicja sytuacji kryzysowej wyeliminowała mankamenty definicji pierwotnej i bez wątpienia pod względem formalnym jest bardziej poprawna niż wcześniejsza. Jednak w żadnym razie nie zmieniła natury sytuacji kryzysowej, która dalej odnosi się do tych samych co poprzednio zagrożeń. Nowa treść pozostawia to, co było, czyli podwójny, równoczesny skutek dotyczący ludzi i administracji, wskazujący na przekroczenie poziomu zagrożeń codziennych, z równoczesnym brakiem wejścia na obszar zagrożeń szczególnych.

⁴¹ Por. L. Proskin, *Kryzys jako inspiracja legislacyjna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2011, nr 2, s. 204 i n.

⁴² Czyli podjęcia szczególnych działań, używając określenia użytego przez Trybunał Konstytucyjny (Uzasadnienie wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., s. 6).

Osobnym zagadnieniem pozostaje, jako temat dalszych refleksji, praktyczne rozumienie sytuacji kryzysowej⁴³, które, bez wnikania w szczegóły materii przedstawia się dość ciekawie.

Uogólniając, można wskazać na dwa generalne sposoby postrzegania. Pierwszy, zarysowany w niniejszym artykule, traktuje sytuacje kryzysowe jako grupę zagrożeń względnie odrębnych, które mieszczą się między zagrożeniami codziennymi i szczególnymi. W ujęciu tym sytuacje kryzysowe są interpretowane wąsko, w oparciu o Konstytucję oraz ustawę o zarządzaniu kryzysowym, jej pierwotne cele, ideę, wraz z zawartą tam definicją sytuacji kryzysowej, tą wcześniejszą i obecną. Drugi sposób postrzegania ujmuje sytuacje kryzysowe szeroko, głównie jako zagrożenia ponad codzienne. W dominującej odmianie sytuacje kryzysowe obejmują zagrożenia szczególne i wpisują się w sam środek często spotykanego schematu: pokój – kryzys – wojna. Jako kryzys, sytuacje kryzysowe wiązane są nie tylko z ustawą o zarządzaniu kryzysowym i ustawami o stanach nadzwyczajnych. Ich interpretacja idzie jeszcze dalej, w kierunku generalnego sposobu zarządzania (kierowania) całym systemem bezpieczeństwa państwa, bez względu na rangę zagrożeń i towarzyszące im odmienności prawne⁴⁴.

Zapomina się przy tym, że umiejscowienie i ukonstytuowanie zarządzania kryzysowego w oparciu o sytuację kryzysową było koniecznością dyktowaną brakiem wcześniejszych regulacji z zakresu zarządzania kryzysowego, potrzebą umiejętnego odniesienia się do już istniejących instytucji, ale przede wszystkim wynikało z idei przyświecającej pomysłowi na zarządzanie kryzysowe. Myślą przewodnią uchwalonej ustawy o zarządzaniu kryzysowym było odejście od dotychczasowych koncepcji,

⁴³ Na znaczenie tego aspektu, zarówno dla sytuacji kryzysowej, jak i całego zarządzania kryzysowego, zwraca uwagę W. Kitler (red.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2011, s. 10, 11.

⁴⁴ Zob. np. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 16, 17 (spisy aktów prawnych traktowanych jako podstawy zarządzania kryzysowego). Por. także Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2012/03/KPZK.pdf>, 2.05.2013, z którego treści wynika swoisty dualizm zarządzania kryzysowego, jako konstrukcji opartej na pojęciu sytuacji kryzysowej, a zarazem zawierającej rozwiązania organizacyjne związane z kierowaniem bezpieczeństwem państwa we wszystkich możliwych stanach jego funkcjonowania, w tym także stanach nadzwyczajnych.

wskazanych na początku artykułu. Zamiast tego przyjęto inne rozwiązanie – sytuację kryzysową, która wykracza ponad zagrożenia codzienne, wszystkich zmusza do szerokiego i ciągłego współdziałania⁴⁵, nikogo nie wyposaża w szczególne uprawnienia władcze, ograniczające wolności i prawa człowieka i obywatela, natomiast odpowiedzialność za współdziałanie powierza przede wszystkim podmiotom o właściwości ogólnej, a nie tylko podmiotom wyspecjalizowanym⁴⁶. Dzięki temu zarządzanie kryzysowe zostało pomyślane jako odwołujący się do sytuacji kryzysowej zbiór zadań, z planami zarządzania kryzysowego na czele, których realizacja powinna wszechstronnie zabezpieczyć życie, zdrowie, mienie i środowisko przez umiejętne, efektywne wykorzystanie potencjału całej administracji publicznej, przede wszystkim w zakresie działań wyprzedzających. To one są kluczem do zrozumienia sensu zarządzania kryzysowego, który nie zawiera się we wzroście uprawnień władczych, lecz w innowacyjnym, jak na nasze, krajowe doświadczenia, potraktowaniu tego, co jest już dostępne na co dzień.

Michał Brzeziński – politolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Artykuł zawiera prawną analizę sytuacji kryzysowej, której definicja znajduje się w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Artykuł analizuje obecną i wcześniejszą definicję sytuacji kryzysowej. Następnie odnosi ją do systemu bezpieczeństwa państwa przez porównanie z tzw. zagrożeniami codziennymi i zagrożeniami szczególnymi.

⁴⁵ Już przed jej pojawieniem się – w ramach fazy zapobiegawczej i przygotowawczej (planistycznej), w trakcie – w ramach fazy reagowania oraz po jej ustąpieniu – w ramach fazy odtworzeniowej.

⁴⁶ Radzie Ministrów, ministrom działowym, kierownikom urzędów centralnych, wojewodom, starostom, wójtom/burmistrzom/prezydentom miast – art. 7, 12, 14, 17, 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym; zob. także tabelę prezentującą system zarządzania kryzysowego, http://rcb.gov.pl/?page_id=489, 2.05.2013.

CRISIS SITUATION WITHIN THE MEANING OF THE ACT OF 26 APRIL 2007 ON CRISIS MANAGEMENT – THE ANALYSIS OF THE CONCEPT

Abstract

The article contains the analysis of the crisis situation, the definition of which is situated in the Act of 26 April 2007 on Crisis Management. The article analyzes the current and the previous definition of the crisis situation. Then it refers to the national security system by comparison with typical and extraordinary threats.

