

PATRYCJA MISZTAL-OKOŃSKA

## Zapewnienie bezpieczeństwa ludności Polski jako zadanie państwa, na przykładzie SARS-CoV-2

## Ensuring safety for the Polish population as a task of the state on the example of the SARS-CoV-2

### Streszczenie

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest podstawowym zadaniem każdego państwa. Niegdyś funkcja ta sprostawała się do zapewnienia obrony na wypadek konfliktów zbrojnych, aktualnie nowoczesne, wysokorozwinięte państwa mają obowiązek zapewnienia poczucia bezpieczeństwa i ochrony swoich obywateli w każdej sytuacji.

Obok zagrożeń naturalnych, które stale pojawiają się w zależności od pory roku i klimatu panującego na danym terenie, zachodzące na świecie zmiany powodują szereg nowych zagrożeń. Należą do nich ataki terrorystyczne, awarie techniczne związane z rozwojem przemysłu, jak również nowe zagrożenia naturalne pojawiające się w skutek zmiany klimatu wywołany znaczną ingerencją człowieka. Ponadto działalność ludzka może powodować występowanie różnego rodzaju katastrof oraz wypadków, które wymagają szybkiej oraz skutecznej reakcji służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i zdrowie obywateli. W związku z tym muszą działać jednostki mające za zadanie odpowiadać za bezpieczeństwo państwa i obywateli. W Polsce systemem powołanym do tego celu jest system zarządzania kryzysowego funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym.

**Słowa kluczowe:** system zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwo ludności, zarządzanie kryzysowe, SARS-CoV-2.

### Abstract

Ensuring safety for its citizens is a basic task of each country. In the past this function was limited to providing defence in the armed conflicts, while nowadays modern, highly developed countries are obliged to ensure state of safety and protection to their citizens in each situation. Apart from the natural dangers, which constantly appear depending on the season and climate of a certain area, some changes occurring in the world cause a range of new hazards. They include terrorist attacks, technical failures connected with industry development, as well as new natural dangers appearing as a consequence of climate change caused by significant human interference. Moreover, human actions may be a reason of various catastrophes and accidents occurrence, which require fast and effective reaction of services responsible for the safety of state and citizens. In Poland the system appointed for this purpose is an emergency management system, which functions on the basis of the Act of April 26, 2007 on crisis management.

**Keywords:** emergency management system, population safety, crisis management, SARS-CoV-2.

DOI: 10.2478/pjph-2019-0028

### WSTĘP

Choroba COVID-19 powodowana przez nowoodkrytego koronawirusa jest chorobą zakaźną. Większość osób zakażonych doświadcza łagodnej do umiarkowanej choroby układu oddechowego i zdrowieje bez konieczności specjalistycznego leczenia oraz hospitalizacji. Ponadto osoby młode, zdrowe mogą przejść bezobjawową postać choroby. Natomiast osoby starsze lub/i osoby ze współistniejącymi chorobami, takimi jak choroby sercowo-naczyniowe, cukrzyca, przewlekła choroba układu oddechowego oraz nowotworami częściej mają poważny przebieg choroby [1]. U tych pacjentów zakażenie może przekształcić się w ciężką chorobę z dusznością oraz objawami odpowiadającymi zapaleniu płuc [2].

Pojawienie się w Polsce i innych krajach świata koronawirusa oraz wiążącej się z nim choroby (COVID-19) spowodowało ogromny strach, gdyż wirus, który się pojawił jest nowy, a co za tym idzie medycyna nie zna skutecznej metody ochrony przed nim, zaś leczenie opiera się na metodach doświadczalnych.

Mimo wszystko ważne jest, aby społeczeństwo polskie miało świadomość, że państwo ma obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom poprzez całodobowy, nieprzerwany monitoring sytuacji jaka dzieje się w kraju i możliwe jak najszybsze, skuteczne reagowanie na nią.

### System zarządzania kryzysowego w Polsce

Potrzeba bezpieczeństwa jest fundamentalną potrzebą człowieka, po spełnieniu której możliwe jest jego funkcjonowa-

nie i dalszy kreatywny rozwój. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym dokumentem gwarantującym zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom [3]. Zaś aktem prawnym, na podstawie którego działa cały system zarządzania kryzysowego jest ustawa 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, która weszła w życie z dniem 22 sierpnia 2007 r. i obowiązuje do dzisiaj. Organy administracji publicznej mają za zadania zapewnić tzw. zarządzanie kryzysowe, które polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej [4].

Oznacza to, że odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe organy administracji publicznej mają za zadanie tworzyć plany zarządzania kryzysowego, w których wyszczególniają potencjale zagrożenia kryzysowe, które mogą wystąpić na danym terenie (np. powódzie, susze, epidemie itp.). Następnie prowadzą ciągle monitoring sytuacji m.in. meteorologicznej, epidemiologicznej, bezpieczeństwa na drogach, zagrożeń zdrowia i życia, przestępstw przeciwko mieniu, interwencji jednostek Państwowej Straży Pożarnej i wszelkich innych zjawisk, które są istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa regionu. Jeśli zostanie zaobserwowane odstępstwo od normy, mają obowiązek podejmować działania zapobiegawcze polegające na niedopuszczeniu do wystąpienia sytuacji kryzysowej bądź jej zredukowania. Jeśli natomiast nie ma możliwości wyeliminowania zagrożenia i musi ono wystąpić, zarządzania kryzysowe polegać ma na przygotowaniu się do niego w drodze wcześniej zaplanowanych działań. Uruchamiane są plany zarządzania kryzysowego, w których wyszczególniono kto, co i kiedy będzie robił za pomocą jakich zasobów, sił i środków reagowania oraz na jakiej podstawie prawnej. W chwili, gdy dojdzie do realnego zagrożenia siły oraz środki powinny być zgromadzone, a właściwe instytucje powinny sprawnie rozpocząć proces działania, tak aby udzielić pomocy jak największej liczbie poszkodowanych oraz maksymalnie ograniczyć szkody i straty. Ostatnim bardzo ważnym elementem jest usuwanie skutków sytuacji kryzysowej oraz odtwarzanie zasobów infrastruktury krytycznej.

Infrastrukturą krytyczną określa się systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców. Przykładami infrastruktury krytycznej są: zaopatrzenie w energię, surowce energetyczne i paliwa, sieci teleinformatyczne, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrona zdrowia i wiele innych [4]. Innymi słowy infrastrukturą krytyczną jest wszystko to bez czego obywatele i państwo nie może normalnie funkcjonować. Odbudowę kontynuuje się do tej pory, aż wszystkie systemy wrócą do stanu poprzedniego albo lepszego niż wcześniej, dlatego też wyróżnia się odbudowę krótko oraz długoterminową. Krótkoterminowa służy szybkiemu, niekiedy nawet prowizorycznemu przywróceniu zasobów i infrastruktury krytycznej tak aby umożliwić jej tymczasowe funkcjonowanie, zaś całkowita odbudowa (odbudowa długoterminowa), w niektórych przypadkach może trwać nawet wiele lat. Dokonując odbudowy długoterminowej należy kłaść nacisk aby uszkodzoną infrastrukturę oraz środowisko odtwarzać dążąc do podniesienia

Tabela 1. Zarządzanie kryzysowe a poszczególne szczeble administracji publicznej

	Poziom administracji publicznej	Organ decyzyjny	Organ opiniodawczo-doradczy	Organ organizacyjny
Rządowy	Krajowy	Rada Ministrów Prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
	Resortowy	Minister kierujący działem administracji rządowej/ Kierownik organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa/urzędu centralnego	Centrum zarządzania kryzysowego ministerstwa/urzędu centralnego
	Wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
Samorządowy	Powiatowy	Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu)	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
	Gminny (miejski)	Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [6,7]

jej funkcjonalności oraz estetyki otoczenia, dając tym samym szansę na wzrost atrakcyjności danego regionu/miejsca [5].

### Struktura sytemu zarządzania kryzysowego w Polsce

Zadania związane z zarządzaniem kryzysowym wchodzą w zakres planowania cywilnego i obejmują:

- przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
- przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej [4].

Zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Prezes Rady Ministrów (premier) i odbywa się ono na każdym szczeblu administracji publicznej (krajowym, resortowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym). Każdy szczebel posiada organ decyzyjny, opiniodawczo-doradczy oraz sztabowy, podział ten został przedstawiony w tabeli 1 [6,7].

W skład **Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK)** wchodzi osoby pełniące jedne z najwyższych i najważniejszych funkcji w kraju, a są nimi:

- Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący;
- Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – jako zastępcy przewodniczącego;
- minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- Minister Spraw Zagranicznych;
- Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeśli został powołany).

Ponadto w zależności od potrzeb członkami zespołu mogą być:

- ministrowie kierujący działaniami administracji rządowej;
- Główny Geodeta Kraju;
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
- Główny Inspektor Sanitarny;
- Główny Lekarz Weterynarii;
- Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej;
- Komendant Główny Policji;
- Komendant Główny Straży Granicznej;
- Prezes Państwowej Agencji Atomistyki;
- Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
- Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- Szef Agencji Wywiadu;
- Szef Obrony Cywilnej Kraju;
- Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
- Szef Służby Wywiadu Wojskowego;
- Pełnomocnik Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa.

Dodatkowo prezydent RP może skierować do prac Zespołu Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela, a przewodniczący może również zapraszać inne osoby.

Do zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy:

- przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;
- doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;
- opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym;
- opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru;
- opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, o wykazie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego [4].

Organem sztabowym RZZK jest **Rządowe Centrum Bezpieczeństwa** pełniące funkcję **krajowego centrum zarządzania kryzysowego**.

**Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (WZZK)** składa się z:

- wojewody pełniącego funkcję przewodniczącego, kierownika wydziału bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim pełniącego funkcję zastępcy przewodniczącego;
- inne osoby, wskazane przez przewodniczącego spośród: kierowników zespółonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich;
- osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służby, inspekcji i straży wojewódzkich;
- osób zatrudnionych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi również szef wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciel,

dodatkowo w skład może wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa oraz inne osoby zaproszone przez przewodniczącego.

Do zadań Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego [4].

Organem sztabowym WZZK jest **Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego**.

Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należy:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa [4].

Podobnie wygląda skład **Powiatowych i Gminnych Zespołów Zarządzania Kryzysowego**. W Zespole powiatowym funkcję przewodniczącego pełni starosta, a pozostali uczestnicy to osoby zatrudnione w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespółonych służb, inspekcji i straży; przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych oraz inne osoby zaproszone przez starostę. W Zespole gminnym organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt/burmistrz/prezydent miasta. W skład gminnego ZZK wchodzi osoby powołane spośród: osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracowników zespółonych służb, inspekcji i straży, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych oraz inne osoby zaproszone przez przewodniczącego. Zespół powiatowy i zespół gminny wykonują na obszarze powiatu/gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

#### **Centra Zarządzania Kryzysowego**

Praca Centrów Zarządzania Kryzysowego (CZK) odbywa się w systemie 24 godzinnym, siedem dni w tygodniu, w niedziele oraz święta celem utrzymania ciągłego, szybkiego i sprawnego obiegu informacji w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

### **Zadania Centrum Zarządzania Kryzysowego to między innymi:**

- opracowywanie planów zarządzania kryzysowego dla regionu, który swoim zasięgiem obejmuje Centrum;
- pełnienie całodobowego dyżuru w celu przepływu informacji;
- pozyskiwanie informacji i opracowywanie dobowych meldunków o sytuacji w regionie, a także opracowywanie zbiorczych raportów tygodniowych, miesięcznych i kwartalnych o sytuacji oraz prognozowanych zagrożeniach;
- analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń i ich skutków;
- przedstawiania sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków;
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemem wczesnego ostrzegania ludności;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- stała wymiana informacji ze służbami dyżurnymi administracji zespolonej i niezespolonej oraz innymi służbami i inspekcjami;
- dokumentowanie działań podejmowanych przez Centrum - w przypadku zagrożenia i zaistnienia stanu kryzysowego niezwłocznie i ciągle informowanie o rozwoju sytuacji Centrum Zarządzania Kryzysowego szczebla centralnego;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa [4].

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ma w swoich obowiązkach ponadto współdziałać z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej.

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach [4].

## **PODSUMOWANIE**

Sytuacje kryzysowe i zdarzenia niepożądane są nieuniknione, zdarzają się cyklicznie i dotyczą wszystkich. Nie każde zjawisko nieporządne da się przewidzieć, a co za tym idzie brak jest możliwości aby mu w porę zapobiec, natomiast zawsze należy być przygotowanym na ich możliwe wystąpienie. Należy gromadzić siły, zasoby i środki finansowe, aby mieć zabezpieczenie oraz możliwość walki z kryzysem. Bardzo ważne jest opracowanie planu reagowania i zarządzania w sytuacjach kryzysowych, prowadzenie ciągłego monitoringu, treningów (ćwiczeń) oraz weryfikacji stopnia przygotowa-

nia pozwala lepiej radzić sobie z wszelkimi sytuacjami kryzysowymi [7]. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym gwarantuje Polakom, że działania te muszą być nieprzerwanie realizowane przez organy administracji publicznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa kraju i obywateli.

Dzięki prowadzeniu ciągłego monitoringu, zbieraniu danych dotyczących sytuacji w danym regionie oraz przekazywaniu raportów dobowych Zespoły Zarządzania Kryzysowego są w stanie w szybkim tempie zauważyć niepokojące zjawiska jak np. nagły przyrost zachorowania na COVID-19. Mają możliwość szybkiego ustalenia gdzie znajduje się większe skupisko zarażonych i podjęcia działań w celu ograniczenia dalszego rozprzestrzeniania się wirusa wśród ludzi. Ponadto system zorganizowany jest w taki sposób, aby zapewnić zintegrowane działanie różnych organów administracji i instytucji, których sprawna współpraca jest niezbędna w celu zapewnienia obiegu informacji i bezpieczeństwa obywateli.

Pomimo obaw związanych z rozprzestrzenianiem się epidemii SARS-CoV-2, poczucie bezpieczeństwa powinna zwiększyć świadomość, że żyjemy w państwie opiekuńczym, które ma obowiązek zagwarantować ochronę życia i mienia w każdym czasie.

## **PIŚMIENNICTWO**

1. [[https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1)] (dostęp 30.04.2020r.)
2. Velavan TP, Meyer CG. The COVID-19 epidemic. *Trop Med Int Health.* 2020;25(3):278-80.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dz.U. z 1997r. nr 78, poz. 483.*
4. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym *Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.*
5. Lidwa W. Zarządzanie kryzysowe. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej; 2015. s. 26-7.
6. Lidwa W. Zarządzanie kryzysowe. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej; 2015. s. 56.
7. Rysz SJ. Zarządzanie kryzysowe zintegrowane. Warszawa: Difin SA; 2016. s. 55.
8. Goniewicz K, Misztal-Okońska P, Pawłowski W, et al. Evacuation from Healthcare Facilities in Poland: Legal Preparedness and Preparation. *Int J Environ Res Public Health.* 2020;17(5):1779.

### **Adres do korespondencji**

Dr Patrycja Misztal-Okońska  
Zakład Ratownictwa Medycznego, Uniwersytet Medyczny w Lublinie,  
ul. Staszica 4/6, 20-081 Lublin  
E-mail: patryciamisztalokonska@umlub.pl

Praca przyjęta do druku: 04.06.2020

Praca zaakceptowana do druku: 01.07.2020