

SYSTEM KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ V POLSKU

CRISIS MANAGEMENT SYSTEM IN POLAND

Jacek DWORZECKI
jacekdworzecki@o2.pl

Doručeno 27. 1. 2012, přijato 11. 4. 2012.

Dostupné na http://www.population-protection.eu/attachments/041_vol4n2_dworzecki.pdf.

Abstract

The paper presents the elements of critical situation management system, which currently operates in Poland. Legislative initiatives and valid legal basis of Polish crisis management system have been discussed as well as the levels of reacting to ensuing critical situations have been presented. Moreover, the paper demonstrates particular elements of crisis management system in Poland, such as National Rescue and Firefighting System, Emergency Medical Services system, Emergency Alert System, 112 System and the assignments of Government Security Service. The research paper consists of interviews with experts who deal with problematic aspects of crisis management. Additionally, basing on the example of natural disaster – the flood, which took place in Poland from May to August 2010, the opinions of Polish people about the efficiency of performed rescuing actions have been introduced. The main aim of the paper, apart from presentation of tasks and the structure of crisis management system in Poland, is to indicate (inter alia basing on the opinions of interviewees) the neuralgic areas, functioning of which requires immediate improvement.

Key words

Crisis, disaster, natural disaster, crisis management, rescue system.

ÚVOD

Dosud obecná shoda napříč politickým spektrem, týkající se základních pravidel polské politiky národní bezpečnosti, a snaha nezahrnovat ji do současného politického boje je správným krokem transformace v Polsku.

Problematika krizového řízení je výjimkou v tomto pravidle, protože následné vlády zrušily platnost legislativních návrhů svých předchůdců. Do r. 2008 byly předchozí pokusy o legislativní regulaci krizového řízení v Polsku silně poznamenány dvěma rozdílnými názory: zaprvé rozdílem mezi civilním a vojenským pohledem a dále mezi pohledem civilně-hasičským a civilně-vojenským. Faktický spor se týkal faktorů celospolečenské a oblastní povahy a požadavků současného politického boje.

Pokud jde o současná právní řešení v Polsku, týkající se formy (způsob organizování) krizového řízení, ta jsou výsledkem katastrofických povodní v r. 1997, které odhalily organizační a právní chaos v oblasti zajištění bezpečnosti obyvatel v kontextu nevojenských kritických situací. Během následující dekády byl úspěšně vypracován balíček zákonů o stavu ohrožení. Následně, v roce 2007, byl přijat Zákon o krizovém řízení.

Tyto právní akty formují moderní systém krizového řízení v Polsku. Podle právních předpisů obsažených v zákonech jsou orgány státní správy a samosprávy odpovědné za organizaci a plnění úkolů spojených s krizovým řízením za účelem zajištění bezpečnosti obyvatel v Polsku. Tyto orgány se mají zaměřit na činnost operačních krizových zásahových služeb (armáda, policie, hasičské sbory), veřejné a soukromé instituce právě tak jako na celou populaci. Jsou odpovědné za plánování, organizaci, motivaci a kontrolu zavádění předmětných úkolů ve specifických kritických situacích.

Polsko má čtyřúrovňovou strukturu systému krizového řízení (začínající na státní/vládní úrovni přes krajskou, okresní a obecní úroveň. V závislosti na rozsahu hrozby a území s ní spojeným by měly operace začínat na nejnižší úrovni s kompetencemi na vypořádání se s určitými událostmi. Tudíž ne všechny zmíněné úrovně krizového řízení jsou vždy zainteresovány při řešení všech kritických situací.

HISTORICKÉ POZADÍ LEGISLATIVNÍCH INICIATIV PODNIKNUTÝCH V OBLASTI PROTIKRIZOVÝCH OPATŘENÍ V POLSKU PO r. 1989

Vytváření systému krizového řízení je velmi komplikované a časově náročné. Nejlepším důkazem je historie formování tohoto druhu struktury v Polsku. Nedostatek systémových řešení, která by umožnila koordinaci aktivit všech administrativních subjektů a dalších jednotek tvořících různé záchranné složky, byl zaznamenán během povodní v červenci 1997. Tehdy jako důsledek intenzivních srážek zaplavily přetéající řeky v jižní a západní části Polska 2 592 měst, z toho 1 362 zcela a dále 665 tisíc hektarů půdy. 480 mostů a téměř 1400 km silnic bylo zničeno. Povodeň si vyžádala 54 obětí a 162 500 lidí bylo evakuováno.

Pohroma se stala impulzem k vytvoření právních předpisů ustavujících systém krizového řízení. V březnu 1998 Rada ministrů přijala a předala Sejmu dodatek k zákonu o Základní povinnosti obrany Polské republiky z roku 1967. Zákon byl vypracován vedením Národní civilní obrany. Hlavní změny se týkaly nahrazení civilní obrany civilní ochranou a její pověření novými úkoly z oblasti krizového řízení. V listopadu 1998 byl na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra a vlády vytvořen Úřad nouzového řízení a civilní ochrany. Centrum Krizového řízení bylo zřízeno v rámci již existujících struktur. Od června do září 1999 Úřad nouzového řízení a civilní ochrany následně připravil zákony o civilním plánování a krizovém řízení. Na začátku byl vypracován zákon o Civilní připravenosti a

krizovém řízení Institutem pro veřejné záležitosti na základě pověření Kancléřstvím ministerského předsedy. O půl roku později, 15. dubna 2000, na základě rozhodnutí ministra vnitra a vlády byl Úřad pro nouzové řízení a civilní ochranu zrušen.

Hlavní úřad státní hasičské služby se stal úřadem sloužícím Úřadu národní civilní obrany a převzal infrastrukturu zrušeného úřadu. Po mezirezortních jednáních, 18. dubna 2000, byl zákon o Civilní připravenosti a krizovém řízení v době míru, vypracovaný Institutem pro veřejné záležitosti, předán vládou do Sejmu. První čtení zákona se konalo 30. června 2000. Zákon byl poslán výborům Sejmu a týkal se státní správy a vnitřních záležitostí, národní obrany, územní samosprávy a regionální politiky, zároveň i justice a lidských práv. 6. června 2001 byl značně pozměněný zákon předán Sejmu pro druhé čtení, které se konalo 4. července 2001. Po hlasování byl zákon opět poslán parlamentním výborům. Sejm schválil zákon 26. července 2001 a poslal ho Senátu, který ho přijal bez dodatků. 6. srpna 2001 byl zákon poslán maršálem Sejmu prezidentu Polské republiky. Po třech týdnech, 27. srpna, prezident zákon vetoval. Následně, čtyři roky po povodních, došlo tedy k návratu k původnímu stavu – neexistence řešení týkající se fungování systému krizového řízení.

Zákon o stavu ohrožení přírodní pohromou, přijatý 18. dubna 2002, byl krokem k vytvoření současného systému. Podle Ústavy Polské republiky se stav ohrožení přírodní pohromou přijímá z důvodu prevence a vypořádání se s dopadem přírodních pohrom nebo technických poruch, které mají rysy přírodní katastrofy. Zákon popisující tento stav ohrožení se týká aktivit a kompetencí orgánů veřejné správy a také omezení práv osob během mimořádných opatření. Protože mimořádná opatření jsou právními nástroji používanými nejvyššími úřady výkonné moci, kdy běžná právní opatření jsou nedostačující pro vypořádání se s vznikající hrozbou, právní rozhodnutí uvedená v zákoně o Stavuhrožení přírodní pohromou a další zákony obsažené v balíčku se ukázaly pro efektivní systém krizového řízení jako nedostatečné, tj. celkový systém řešení ve sféře ochrany osob. Řešení by měla být realizována v každodenní praxi úřady na všech úrovních ve spolupráci se specializovanými organizacemi a institucemi.

Během let 2001-2005 tehdejší vládní koalice provedla dva paralelní pokusy na regulaci tématu krizové řízení a ochrana osob. 30. dubna 2004 byl poslán Sejmu parlamentní zákon o Bezpečnosti občanů a krizovém řízení ve 4. lhůtě. O rok později, 26. dubna 2005, byl poslán vládní projekt. Ten byl připraven představiteli Ministerstva národní obrany a Národním bezpečnostním úřadem. Oba projekty obsahovaly hlavně regulace objevující se v zákonu o Bezpečnosti občanů a krizovém řízení z roku 2004. Nicméně se podstatně liší, pokud jde o definici krizové situace a problému organizace systému na centrální úrovni. Práce na projektu byly řízeny výbory Sejmu o Státní správě a vnitřních záležitostech zároveň s Územní samosprávou a regionální politikou. Konečná podoba zákona jako výsledek obou výborů pracujících na obou projektech nebyla poslána Maršálem Sejmu na druhé čtení před skončením parlamentního období. Avšak řešení navržená v obou projektech, zejména záležitost týkající se určování

ústřední organizační jednotky koordinující krizové řízení byla později aplikována během práce na dalších verzích zákona o krizovém řízení.

Spolu s novým, 5. obdobím Sejmu v r. 2005 byly ministerstvem vnitra a vládou iniciovány práce na přípravě vládního zákona o krizovém řízení. Po mezirezortních jednáních byl zákon přijat Radou ministrů 20. června 2006 a o týden později byl předložen Maršálu Sejmu. První čtení zákona proběhlo 22. srpna 2006. Zákon byl poslán Výboru státní správy a vnitřních záležitostí, dále Výboru územní samosprávy a regionální politiky s očekáváním vyjádření Výboru pro veřejné finance a Zdravotního výboru. Na zasedání Sejmu 26. března 2007 byl zákon přijat a 30. dubna jej podepsal prezident.

Zákon o Krizovém řízení vstoupil v platnost 22. srpna 2007 a řešení v něm obsažená by měla napomáhat při koordinaci aktivit, které jsou zaměřené na odvrácení účinků závažných kritických situací. Tento zákon určuje úřady, které jsou za krizové řízení odpovědné, jejich úkoly a hlavní zásady krizového řízení zároveň s pravidly financování úkolů krizového řízení.

PŘÁVNÍ ZÁKLAD KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ V POLSKU

Ústava Polské republiky jako nejvýše postavený dokument, pokud se týká problematiky krizového řízení, rozlišuje tři typy mimořádných opatření: stanné právo, stav ohrožení (výjimečný stav) a stav přírodní katastrofy.

Mimořádné opatření je situace obzvláště vážného ohrožení, kdy běžná ústavní opatření jsou nedostatečná pro její řešení. Výjimečná opatření mohou být zavedena pouze prostřednictvím nařízení vydaného na základě ustanovení zákona a je třeba ho následně zveřejnit. Jednotlivé zákony určují zásady pro činnost orgánů veřejné správy a dále stupeň omezení svobod a práv osob a občanů.

Pokud jde o fungování státu během období zavádění mimořádných opatření, nebudou se měnit tato následující ustanovení: ústava, zákony o volbách do Sejmu (parlamentu), Senátu a orgánů místní samosprávy, zákon o volbách do předsednictva zároveň se směrnicemi o mimořádných opatřeních. Navíc, během období zavádění mimořádných opatření zároveň s obdobím 90 dnů, které následuje po jejich skončení, doba působení těchto orgánů bude přiměřeně prodloužena. Volby do orgánů místní samosprávy budou možné jenom v těch místech, kde mimořádná opatření nebyla zavedena.

Jak již bylo dříve zmíněno, Zákon z 26. dubna 2007 o krizovém řízení je v Polsku základním právním zákonem regulujícím aktivity v oblasti krizového řízení. Ten specifikuje odpovědné orgány, rozhodovací struktury spolu s organizačními, logistickými a finančními úkoly v této oblasti. Zákon klade základy pro systém krizového řízení, přičemž jeho fungování musí být v souladu s Ústavou Polské republiky. Zákony zavádějící mimořádná opatření doplňují platformu krizového řízení. Jsou to:

- Zákon z 21. června 2002 o stavu ohrožení (výjimečný stav);

- Zákon z 29. srpna 2002 o stanném právu a o kompetencích velitele ozbrojených sil spolu se zásadou jeho podřízenosti ústavním orgánům Polské republiky;
- Zákon z 18. dubna 2002 o stavu ohrožení přírodní katastrofou.

Zákon o výjimečném stavu definuje okolnosti a pravidla pro vyhlášení tohoto stavu zároveň s rozsahem omezení práv a svobod občanů. Změny stavu mohou být vydány prezidentem na žádost Rady ministrů pro období ne delší než 90 dnů a to na část nebo na celé území státu. Prezident může rozšířit stav ohrožení pouze jedenkrát za období ne delší než 60 dnů a se souhlasem Sejmu. Následně funkční období státních úřadů bude adekvátně prodlouženo.

Další zákon – o stanném právu a o kompetencích velitele ozbrojených sil zároveň s principem jeho podřízenosti ústavním orgánům Polské republiky – definuje proces jeho vyhlášení, kodex řízení pro vládní úřady, pravidla pro omezení lidských práv a svobod během stanného práva. Mimořádný stav může být v Polsku vyhlášen prezidentem na žádost Rady ministrů na základě ustanovení a to na části nebo celém území státu. Zahrnuje možnost omezit práva a svobodu osob a občanů zároveň s možností měnit kompetence orgánů veřejné správy.

Zákon o přírodních pohromách určuje procesy při vyhlášení tohoto druhu stavu, kodex řízení pro vládní úřady a pravidla limitující lidská práva a svobody během stavu ohrožení přírodními pohromami. Je vyhlášen nařízením Rady ministrů na základě kodexu na žádost příslušného vojvody nebo z jeho vlastní iniciativy. Může se týkat oblasti postižené přírodní pohromou nebo oblastí, které byly nebo mohou být postiženy přírodní pohromou. Stav ohrožení přírodní pohromou nesmí překročit dobu 30 dnů. Navíc během období 90 dnů, které následují po jeho ukončení, nesmí dojít k volbám nebo referendu.

Úkoly vládních orgánů a samosprávy realizované v rámci krizového řízení jsou obsaženy v následujících právních aktech:

- Zákon z 23. ledna 2009 o regionální a státní správě v regionu;
- Zákon z 5. června 1998 o regionální samosprávě;
- Zákon z 5. června 1998 o okresní samosprávě;
- Zákon z 8. března 1990 o komunální samosprávě;
- Nařízení Rady ministrů z 20. února 2003 o detailních principech účasti poboček a oddílů Polských ozbrojených sil při prevenci či eliminování účinků přírodní katastrofy;
- Nařízení ministra hospodářství z 8. listopadu 2002 o požadavku na akční plán v případě ohrožení na životě, zdraví, majetku či životního prostředí;
- Nařízení Rady ministrů z 30. dubna 2010 o plánech na ochranu kritické infrastruktury;
- Opatření č. 86 ministerského předsedy ze 14. srpna 2008 o organizaci a kodexu řízení vládního týmu pro krizové řízení;
- Nařízení Rady ministrů z 30. dubna 2010 o Hlášení o hrozbách pro národní bezpečnost;
- Nařízení Rady ministrů z 15. prosince 2009 určující, které vládní úřady budou ustavovat nouzová řídicí centra a definovat metody operací;

- Nařízení ministerského předsedy z 10. července 2008 o organizaci a činnosti Vládního bezpečnostního centra.

Zákon o ochraně obyvatelstva je v současnosti v přípravě. Zahrnuje kodex řízení, informování, upozornění a varování, dále pak orgány odpovědné za ochranu obyvatelstva zároveň s právy, povinnostmi a zásadami bezpečnostního vzdělávání a financování.

Opatření týkající se krizového řízení v Polsku jsou přizpůsobena požadavkům Evropské unie. Právní akty Evropské unie ovlivňující polskou legislativu v této oblasti jsou:

- Smlouva ustavující Evropskou ústavu;
- Nařízení Rady 82/501/EEC z 24. června 1982 o hlavních rizicích určitých průmyslových aktivit (Seveso);
- Nařízení Rady 96/82/EC z 9. prosince 1996 o kontrole hlavních rizik průmyslových nehod (Seveso II);
- Rozhodnutí Rady 91/396/EEC z 29. července 1991 o zavedení jednotného Evropského nouzového telefonního čísla;
- Směrnice 2007/60/WE Evropského parlamentu a Rady z 23. října o hodnocení a řízení rizika povodní;
- Směrnice Rady 2008/114/EC z 8. prosince 2008 o identifikaci a určení evropské kritické infrastruktury a zhodnocení potřeby pro zlepšení její ochrany;
- Rozhodnutí Rady 2008/617/JHA z 23. června 2008 o zlepšení kooperace mezi speciálními zásahovými jednotkami členských států Evropské unie v krizových situacích;
- Rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/JHA z 13. června 2002 o boji s terorizmem;
- Konvence Rady Evropy o prevenci terorizmu přijatá 16. května 2005 ve Varšavě;
- Konvence o fyzické ochraně jaderného materiálu včetně přílohy I a II otevřená pro podpis ve Vídni a New Yorku 3. března 1980;
- Mezinárodní Konvence o potlačení jaderného terorizmu přijatá Generálním shromážděním Spojených národů 13. dubna 2005.

NÁRODNÍ ZÁCHRANÁŘSKÝ A HASIČSKÝ SYSTÉM

Národní záchranářský a hasičský systém byl vytvořen Státní požární službou a iniciovaný v roce 1995. Byl vybudován proto, aby vzniklo spojení mezi záchranářskými jednotkami a zlepšila se efektivnost záchranářských akcí. Je definovaný jako integrální součást interního bezpečnostního systému včetně zjišťování a hašení požárů, předpovídání přírodních pohrom a dalších lokálních hrozeb za účelem ochrany životů, zdraví, majetku a životního prostředí. Tento systém se skládá z jednotek požární ochrany, dalších služeb, inspekcí, stráží, institucí a objektů, které se dobrovolně, prostřednictvím civilně-právních smluv zavázaly spolupracovat při záchranářských pracích. Je charakterizován strukturální

jednoduchostí a pružností, které dovolují se přizpůsobit činností podle typu hrozby, právě tak jako možnost plnit úkoly za rozličných podmínek. Systém funguje v bdělém stavu a dočasně působí také v podmínkách záchranných prací včetně činností podniknutých během hrozeb, které překračují kapacitu komunity, okresu nebo dokonce regionu.

Hlavním cílem Národního záchranného a hasičského systému je ochrana života, zdraví, majetku a životního prostředí tím, že:

- likviduje požáry nebo jiné přírodní pohromy;
- provádí technické záchranné akce;
- provádí chemické záchranné práce;
- provádí ekologické záchranné práce;
- poskytuje lékařskou pomoc;
- spolupracuje se složkami Státního zdravotního záchranného systému.

Státní záchranný a hasičský systém je koordinován starosty vesnic a měst, okresními starosty a vojvody. Jelikož systém má roli organizátora, Státní požární služba plní tyto následující úkoly:

- vypracovává okresní a regionální záchranné plány, které převážně zahrnují soubor záchranných postupů používaných během situací, kdy jde o informování, provádění a řízení záchranných prací zároveň se specifikací zdrojů;
- provádí analýzy záchranných operací a vede operační dokumentaci za účelem zlepšení fungování Národního záchranného a hasičského systému;
- koordinuje rozhodovací procesy a informační toky mezi subjekty, které provádějí záchranné práce za účelem ochrany obyvatelstva;
- řídicí úřad územně příslušných velitelů Státní požární služby slouží jako záchranné centrum, které je odpovědné za analyzování stálé operační připravenosti všech subjektů záchranného systému, informující a uplatňující kompetence a opatření zároveň s koordinováním záchranných operací;
- velitelé státní požární služby okresů a regionů vyvozují závěry z analýz hrozeb a operační ochrany. Závěry mají zlepšit záchranný systém v oblasti okresů a jsou směřovány k starostům okresů, vojvodstvím a hlavnímu veliteli Státní požární služby. Tím je získána spolehlivá „fotografie“ aktuální záchranné situace v Polsku.

Národní záchranný a hasičský systém funguje podle organizační administrativní struktury Polska na okresní, regionální a státní úrovni.

Hlášení jsou přijímána na úrovni okresů a záchranné operace jsou prováděny podle záchranného plánu i v případě pomoci na regionální a národní úrovni. Na této administrativní úrovni je systém koordinován starostou okresu prostřednictvím okresního záchranného plánu vypracovaného hlavním velitelem Státní požární služby. Zahrnuje úkoly a kodex řízení pro případ nebezpečí. Okresní tým krizového řízení a okresní centrum krizového řízení jsou podřízené starostovi okresu.

V případě, že kapacita okresních záchranářských jednotek nestačí, je iniciován Národní záchranářský systém na regionální úrovni a regionální velitel Státní požární služby je odpovědný za záchranářské operace.

Regionální úroveň má podpůrnou a koordinační roli. Na této úrovni jsou použity regionální operační rezervy se specializovanými týmy spolu s národní základnou odborného vybavení. Činnosti Národního záchranářského a hasičského systému jsou koordinovány vojvodou prostřednictvím Regionálního týmu krizového řízení a regionální velitel Státní požární služby vypracovává regionální záchranářský plán.

Nejvyšší úroveň Národního záchranářského a hasičského systému se nazývá ústřední. Hlavní velitel Státní požární služby je odpovědný za ústřední operační rezervy se specializovanými týmy, národní základnu odborného vybavení zároveň se složkami a rezervami škol Národní požární služby. Na koordinaci záchranářských operací dohlíží Národní centrum pro koordinaci záchranářských operací a ochrany obyvatelstva.

Struktura Národního záchranářského a hasičského systému zahrnuje profesionální záchranářské služby a nevládní organizace, jako:

- hasičské a záchranářské jednotky Státní požární služby;
- jednotky dobrovolných hasičů;
- hasičské sbory;
- záchranářské služby;
- nemocnice;
- národní specialisté v rozličných oblastech záchranářství.

Systém je také podporován dalšími službami, inspekcemi a gardami:

- Námořní vyhledávací a záchranářská služba;
- důlní záchranářské stanice;
- policie;
- pobřežní hlídka;
- Státní inspektorát pro ochranu životního prostředí;
- Státní agentura pro atomovou energii;
- Institut pro meteorologii a vodní hospodářství;
- Horská dobrovolná záchranná služba;
- Vodní dobrovolná záchranná služba;
- Tatranská dobrovolná záchranná služba;
- Polský aeroklub;
- Polské skautské sdružení;
- Polská lékařská mise;
- Polský červený kříž.

SYSTÉM ZDRAVOTNÍ ZÁCHRANNÉ SLUŽBY

Systém zdravotní záchranné služby byl ustaven za účelem poskytování pomoci lidem ohrožených na zdraví. Složky tohoto systému jsou příslušné orgány státní administrativy, nemocniční lůžková péče a týmy lékařských záchranářů.

Složky statutárně určené pro pomoc lidem v nouzi s tímto systémem také spoluprací.

Zahrnují:

- centra úrazů;
- organizační složky nemocnic specializovaných na poskytování zdravotních benefitů;
- pomocné složky začleněné do Národního záchrannářského a hasičského systému;
- záchrannářské organizace;
- složky podřízené nebo dohlížené ministerstvem vnitra či ministerstvem národní obrany (regionální vojenské velitelství, regionální středisko prevence a léčby, policie, pobřežní hlídka).

Orgány státní správy, které plní úkoly systému, jsou příslušné ministerstvo zdraví a vojvoda.

V případě, kdy je nezbytné použít složky mimo oblast daného zdravotního zařízení, které poskytuje nemocenskou záchrannou péči, je zdravotní dispečer povinen uvědomit koordinátora zdravotních záchrannářů, který dohlíží na podniknuté operace. Počet koordinátorů – lékařů v regionálních záchranných telefonických centrech je určen podle počtu obyvatel a jsou povinni poskytovat 24 hodinovou službu, která zahrnuje:

- dohled nad zdravotnickými dispečery;
- koordinaci kooperace mezi zdravotnickými dispečery v případě události vyžadující použití složek mimo oblast působení;
- poskytování základních informací a další pomoci zdravotnickým dispečerům;
- účast na operacích regionálních krizových zásahových týmů;
- 24 hodinová služba.

Činnost koordinátorů – lékařů je také statutárně regulována ve sféře úkolů prováděných během přírodních pohrom či technických poruch, nebo když náhlé ohrožení zdraví znamená riziko pro značný počet lidí. V takových případech je koordinátor – lékař povinen informovat vojvodu o nutnosti vyhlásit stav vysoké pohotovosti ve všech nebo některých zařízeních lékařské péče, která jsou provozována v rámci daného kraje.

POVODNĚ V OBCI BOGATYNIA. VÝSLEDKY OSOBNÍ PRŮZKUMNÉ ANALÝZY

V rámci řízeného průzkumu (od září 2010 až do října 2010) byl distribuován dotazník mezi 186 zraněných obyvatel (věkový rozsah byl od 19 – 64 let) obce Bogatynia (dolnoslezského regionu), městě, které 7. srpna 2010 postihly katastrofické povodně¹. Respondenti nebyli rozlišováni podle pohlaví. Polovina lidí účastníci se průzkumu byli rodilí obyvatelé obce Bogatynia.

Respondenti podle věku

Věkové rozpětí (roky)	Pod 20	21 – 30	31 – 40	41 – 50	51 – 60	61 a starší
Počet lidí účastnících se průzkumu (v %)	43/ 23,1%	21/ 11,3%	61/ 32,8%	14/ 7,5%	28/ 15,1%	19/ 10,2%
Doba (roky) pobývání ve zkoumané oblasti	Doba do 5 let	6 – 10 let	11 – 15 let	16 – 20 let	21 – 25 let	Od narození
Počet lidí účastnících se průzkumu (v %)	9/ 4,8%	8/ 4,3%	31/ 16,7%	26/ 14%	18/ 9,7%	94/ 50,5%

V důsledku povodní bylo ve zkoumaném městě poškozeno nebo úplně zničeno kolem 600 obytných a historických budov, mostů a jediná (z polské strany) přístupová cesta do obce Bogatynia (krajská silnice 352) zároveň s oblastí lignitového dolu. Ve městě s celkovou populací 16 000 lidí, přibližně 1500 lidí ztratilo střechu nad hlavou za pouhé 3 hodiny. Škoda na majetku byla odhadnuta na 460 milionů Polských zlatých (115 milionů Eur).

*Škoda na majetku u účastníků průzkumu během povodní
v obci Bogatynia v srpnu 2010*

Škoda na majetku u účastníků průzkumu v důsledku povodní (v Polských zlotých/€)	Do 10 000 Polských zlotých (do 2500 €)	11 000 – 55 000 Polských zlotých (2 600 – 14 000 €)	56 000 – 155 000 Polských zlotých (14 500 – 40 000€)	Nad 160 000 Polských zlotých (nad 40500 €)
Počet obětí povodní (v %)	27/ 14,5%	61/ 32,8%	66/ 35,5%	32/ 17,2%

V den pohromy bylo dáno k dispozici a účastnilo se přímých záchranářských operací 1 300 hasičů z pěti regionů (Dolnoslezsko, Opolsko, Velkopolsko, Slezsko, Malopolsko), 900 vojáků, 300 příslušníků policie a městských hlídek s 8 helikoptéry a kolem 130 dalších mechanických vozidel (obojživelná vozidla, hasičská auta, vozidla první pomoci, nákladní auta a další speciální vozidla). Během několika hodin bylo více než 1 000 lidí evakuováno, z nichž žádný nezemřel.

Podle vládních a samosprávních úřadů fungoval systém krizového řízení (včetně uvědomění a přímých záchranářských operací) během povodní dokonale. Respondenti průzkumu byli stejného názoru. 79, 6 % z nich hodnotilo podniknuté záchranářské operace vysoce nebo velmi vysoce zdůrazňujíc náležitou a okamžitou reakci úřadů a služeb a rozsah spuštěných záchranářských operací adekvátně k nebezpečí.

Navíc nápravná opatření (společná iniciativa vládních a samosprávných úřadů) uskutečněná po opadnutí povodňové vlny a spojená s opravami poškozené infrastruktury města byla také respondenty velmi vysoce hodnocena. Například zničená krajská silnice 352 byla znovu zprovozněna po pouhých 14 dnech po povodních.²

Respondenti také zdůraznili pomoc, kterou obyvatelé obdrželi od státní správy. Obětem povodní bylo jednorázově vyplaceno 6 000 zlotých nevratné půjčky a bylo zajištěno náhradní ubytování (byly zde námitky, pokud jde o jeho úroveň, např. stav hygienických zařízení, plesnivá zdi apod.). Úřady v obci Botatynia zadaly přípravu stavebního plánu nového sídliště pro přibližně 1 000 obětí povodní, které byly nejvíce postiženy. Průběžně pokračují tendrová řízení. Jsou spojena s dokončením detailních plánů a nutnou stavební dokumentací zároveň s výběrem dodavatele sídliště prostřednictvím soutěže.

Na závěr výsledků průzkumu spojeného s hodnocením záchranářských prací prováděných státními a samosprávnými složkami, které pracují v rámci Polského systému krizového řízení pro oběti povodní, je třeba poznamenat, že respondenti se vyjadřují o záchranářských akcích spíše pozitivně. Několik negativních názorů bylo spojeno hlavně s nedostatečnou hygienickou úrovní obytných budov, ve kterých byly oběti povodní hned po pohromě ubytovány.

V rámci dalšího výzkumu zaměřeného na hodnocení Polského systému krizového řízení byl proveden průzkum mezi třemi sociálními a profesionálními skupinami – studenty, příslušníky policie a hasičského sboru.

491 studentů z několika veřejných a soukromých škol (Vyšší podnikatelská škola Gliwice, Pedagogická univerzita v Myslowicích, Bielsko-Biala škola financí a práva, Vyšší škola veřejné a individuální ochrany "Apeiron" v Krakově, Univerzita Jana Dlugoše v Čestochově, Vyšší škola pro bezpečnost v Poznani, Vyšší důstojnická škola pozemních sil ve Wroclavi) nacházejících se v Dolnoslezském, Slezském a Malopolském kraji se účastnilo průzkumu od října 2010 do května 2011. Respondenti (věk 19-54) nebyli rozlišováni podle pohlaví.

Respondenti podle věku

Věkové rozpětí (roky)	Pod 20	21 – 30	31 – 40	41 – 50	51 a starší
Počet respondentů (v %)	32 6,52%	279/ 56,83%	118/ 24,03%	48/ 9,77%	14/ 2,85%

Zkoumaná skupina hodnotila Polský systém krizového řízení včetně skupin v uniformách velmi vysoce. Profesionalismus hasičského sboru a policie zároveň s městskými strážníky v souvislosti s působením během povodní byl hodnocen pozitivně.

Na druhé straně, negativní názory se týkaly dobrovolných hasičů. Respondenti je obvinili z nedostatku profesionalismu, špatného řízení a protekce, což bylo doloženo četnými publikovanými případy jednání na úkor společenského zájmu, např. krádež paliva z hasičských vozidel, využívání vybavení hasičů pro soukromé účely, špatný výcvik atd.

Hodnocení speciálních uniformovaných skupin působících v rámci Polského systému krizového řízení

Hodnocení studentů, pokud jde o uniformované skupiny ve státní sféře a samosprávě v rámci Polského systému krizového řízení	Nízká	Střední	Vysoká	Velmi vysoká
Hasičské sbory	4/ 0,81%	13/ 2,64%	131/ 26,69%	343/ 69,86%
Policie	57/ 11,61%	253/ 51,53%	109/ 22,20%	72/ 14,66%
Městská stráž	91/ 18,54%	178/ 36,26%	128/ 26,06%	94/ 19,14%
Dobrovolní hasiči	331/ 67,42%	136/ 27,70%	21/ 4,27%	3/ 0,61%

Během průzkumu mezi důstojníky uniformovaných složek (154 lidí) nebyly pokládány otázky o fungování Polského systému krizového řízení, protože tito respondenti jsou představiteli institucí, které jsou pilířem systému, a odpovědi by nemusely být objektivní. Dotazník byl použit včetně otázek umožňujících charakterizovat testovanou skupinu jako např.: délku profesionální praxe, pozici, účast na záchranných operacích. Navíc byla použita otevřená otázka týkající se nedostatků ve fungování Polského systému krizového řízení. Respondenti (věk 21-51) nebyli rozlišováni podle pohlaví.

Respondenti jsou profesně aktivní, sloužící u: Hlavního úřadu oblastní policie v Osvětimi (Malopolský kraj), Hlavního úřadu oblastní policie v Bieruni, Hlavního úřadu oblastní policie v Pszczyňa (Slezský kraj), Hlavního úřadu městské policie v Tychy, Hlavního úřadu krajské policie v Katowicích (Slezský kraj), Oblastního hlavního úřadu Státního hasičského sboru v Osvětimi (Malopolský kraj), Hlavního úřadu městské stráže v Brzeszcze, Hlavního úřadu městské stráže v Osvětimi (Malopolský kraj).

Charakteristika zkoumané skupiny uniformovaných úředníků ve státní sféře a samosprávě

Délka služby u skupin v uniformě	Doba do 5 let	6-15	16-20	21-25	26 a více
	29/ 18,83%	46/ 29,87%	41/ 26,63%	24/ 15,58%	14/ 9,09%
Zaujímaná pozice	řídící			výkonná	
	19			35	
Účast na záchranných operacích při likvidaci přírodní pohromy v rámci systému krizového řízení	Doba do 5 let	6-10	11-15	16-20	21 a více
	11/ 7,14%	21/ 13,64%	33/ 21,43%	52/ 33,76%	37/ 24,03%

Podle údajů zahrnutých v tabulce shora uvedené se průzkumu zúčastnili důstojníci s dlouhou profesionální zkušeností (51,3 % s délkou služby 16 let a více). V rámci systému krizového řízení se účastnili záchranných operací mnohokrát.

Nejčastější nedostatky Polského systému krizového řízení uvedené respondenty, kteří odpovídali na otevřené otázky, jsou:

- (respondenti policie)
 - ✓ nedostatek vybavení a výcviku pro velkou vodu,
 - ✓ nedostatečný počet vozidel s lepšími jízdními parametry (pohon 4 kol);
- (respondenti z řad profesionálních hasičů)
 - ✓ nedostatečný trénink související s běžnými záchrannými operacemi hasičských brigád, policie a městských stráží pro zvládnutí kritických situací,
 - ✓ řešení rostoucího problému týkajícího se přesčasových hodin odpracovaných hasiči během operací (ke konci roku 2010 počet převýšil 2 miliony hodin),
 - ✓ nedostatek výškového vybavení hasičů, obzvláště důležitého během záchranných a hasičských operací v lesních oblastech (v Polsku lesy pokrývají 29 % území),
 - ✓ nedostatečné rezervy vybavení pro zvládnutí přírodních pohrom na oblastní a krajské úrovni – například pytle s pískem;
- (respondenti z městské stráže)
 - ✓ nedostatek prostředků individuální ochrany nutných pro záchranné operace související se zdoláváním účinků přírodních pohrom (oděvy – pláštěnky a gumové holínky, nehořlavé kombinézy),
 - ✓ nedostatek speciálního záchranného vybavení (horolezecké a potápěčské vybavení).

Vcelku je nutné konstatovat, že ve světle odpovědí získaných z dotazníku a zodpovězených uniformovanými úředníky státní správy a samosprávy fungující v rámci Polského systému krizového řízení je nejvíce námitek týkajících se nedostatečného množství profesionálního záchranářského vybavení a výcviku zaměřeného na správnou kooperaci těchto skupin během zásahu a zvládnání kritických situací.

ZÁVĚR

Systém řízení kritických situací je nyní vytvořen výhradně na zvládnání situací kritických pro organizaci, strukturu nebo fungování státu. Konstituuje specifickou formu exekutivních manažerských funkcí řídicími orgány, které na základě stanoveného zákona podporovaného řádnými postupy usilují o zvládnání organizačního řízení a dosažení cílů obzvláště v bezpečnostní oblasti, tváří tvář hrozbám, které se mohou změnit v kritické situace.

Cíl systému řízení kritických situací je redukován na získání zdrojů organizováním poskytování podmínek pro boj s vážnými hrozbami zároveň se zajištěním funkční kontinuity této organizace v době krize.

Systém řízení kritických situací se netýká pouze rozhodovacích a výkonných orgánů. Je také propojen s informačními kanály nutnými pro realizaci řídicího procesu zároveň s metodami a činnostmi regulujícími fungování pravidel dané organizace podle určených cílů.

Na základě výsledků zde popsaného průzkumu a s ohledem na fungování specifických prvků systému řízení kritických situací v Polsku je důležité zmínit, že zde stále existují určité problémy, které je potřeba řešit co možná nejdříve.

Pro rekapitulaci je nutné zmínit, že Polský systém krizového řízení je stále propracovanější, přizpůsobující se současným potřebám polské společnosti a požadavkům Evropské unie. Je to složitý proces vyžadující obrovské lidské, materiální a technické zdroje spolu s finančními. Nicméně úspěch při zavádění homogenního systému odezvy na kritické situace je nutnou podmínkou pro bezpečnou a budoucí existenci polské společnosti.

POZNÁMKY:

¹ 7. srpna 2010 v časných ranních hodinách došlo k průtrži mračen. Spadlo kolem 160 mm srážek na m², 140 mm v rozmezí dvou hodin, přičemž měsíční průměr pro tuto oblast činí 60 mm. Hloubka řeky Miedzianka stoupla z průměru 1,5 m po srážkách na 6 m.

² V této době byl přístup do obce Bogatynia možný pouze přes Německo a Českou republiku. Rekonstrukční práce 750 m dlouhého úseku probíhaly 24 hodin denně, 7 dní v týdnu. Několik desítek lidí pracovalo během každé směny, bylo použito 20 jednotek těžkého vybavení. Zdroj: Interview s A. Brzemielewicz, starostou obce Bogatynia [uskutečněn 8. září 2010].

Literatura

- [1] PIĄTEK, Z., WIŚNIEWSKI, B., OSIERDA, A. (red.) *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji, 2007. ISBN 83-60430-45-4.
- [2] WIŚNIEWSKI, B., ZALEWSKI, S. (red.) *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji, 2006. ISBN 83-60430-30-6.
- [3] BUZALKA, J., ROTH, R. *Terminologický slovník ochrany obyvateľstva*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2007. ISBN 978-80-8054-397-6.
- [4] BUZALKA, J. *Krízový manažment vo verejnej správe*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2008. ISBN 978-80-8054-440-9.
- [5] DWORZECKI, J. *Bezpieczeństwo w ruchu lądowym na Śląsku*. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów, 2010. ISBN 978-83-61310-56-3, ISBN 978-83-62674-00-8.
- [6] KRZYŻANOWSKI, L. J. *O podstawach kierowania organizacjami*. Warszawa: PWN, 1999. ISBN 83-01127-41-4.
- [7] MIKOLAJ, J., HOFREITER, L., MACH, V., MIHÓK, J., SELINGER, P. *Terminológia bezpečnostného manažmentu: Výkladový slovník*. Košice: Multiprint, 2004. ISBN 80-969148-1-2.
- [8] MÍKA, V. T., ŠIMÁK, L., HUDÁKOVÁ, M., HORÁČEK, J. *Manažment a krízový manažment: Úvod do krízového manažmentu*. Žilina: Žilinská univerzita v Žiline, 2009. ISBN 978-80-554-0079-2.
- [9] MURDZA, K. *Bezpečnosť a bezpečnostná orientácia v globálnej rizikovej spoločnosti*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2005. ISBN 80-8054-335-6.
- [10] ŠIMÁK, L. *Krízový manažment vo verejnej správe*. Žilina: Fakulta špeciálneho inžinierstva Žilinská univerzita v Žiline, 2001. ISBN 80-88829-13-5.