
Mateusz Wąsowski
Akademia Sztuki Wojennej
ORCID ID: 0000-0002-1667-1146

Ocena ryzyka w świetle Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli to zarówno jedno z priorytetowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej, utrwalonych w Konstytucji RP¹, jak i największe wyzwanie w kontekście urzeczywistnienia go poprzez ustawy i rozporządzenia. Można wszak mówić o bezpieczeństwie obywateli w odniesieniu do ochrony wolności i godności podmiotów, jak i przestrzegania praw człowieka. Można również doszukiwać się kontekstu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, który dotyczyć może „odporności na możliwe wszystkie jego zagrożenia wewnętrzne wywołane przez przyrodę lub człowieka, w celu zapewnienia stabilności, harmonii funkcjonowania, równowagi i porządku na jego terytorium”². Niezależnie jednak od podejścia, które się zastosuje, niezmiennym pozostaje aspekt zdiagnozowania tego, co stanowi potencjalne niebezpieczeństwo, na jaki podmiot bądź podmioty oddziałuje oraz jakie konsekwencje będą się z nim wiązały w przyszłości. W teorii zidentyfikowanie możliwych zdarzeń oraz poddanie ich ocenie wpływać powinny na

¹ Patrz: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483. art. 5.

² J. Pawłowski, B. Zdrowski, M. Kuliczkowski (red.). (2020). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*. Wydawnictwo Adam Marszałek. Toruń, s. 29.

realizowany proces decyzyjny, w tym na jego szybkość. Zasadnym wydaje się więc przeanalizowanie założeń teoretycznych nowo powstałej Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, której celem – jak wskazano – „jest wypełnienie społecznego zapotrzebowania na bezpieczne i odporne środowisko cywilne w obliczu zagrożeń militarnych i pozamilitarnych”³, a zawierającej w swoich zapisach wykorzystanie oceny ryzyka, jako jednego z kluczowych elementów wypracowywania decyzji.

Niebezpieczeństwo zdarzenia

Chęć ograniczenia wszelkiej niepewności, którą człowiek doznaje i poznaje w czasie swojego istnienia, jest wyrazem nie tylko ludzkiej potrzeby panowania nad swoim losem i otaczającą go rzeczywistością, ale nade wszystko obawą przed nieznanym i jego konsekwencjami. Omawiana niepewność kreowana jest bardzo często poprzez niedobór lub nadmiar informacji docierających do odbiorcy, które to, poddane jego własnemu wartościowaniu, determinować będą jego ostateczny wydzwitek. Te przetworzone i skondensowane dane tworzyć mogą obraz potencjalnego zdarzenia umiejscowionego w przyszłości, którego prawdopodobieństwo wystąpienia może oscylować w granicach 0,(1)-99,(9)%. W całej zaś istocie niepewności należałoby założyć całkowity brak pewności (wartość 1) i nieistnienie (wartość 0). Możliwość, którą możemy oszacować, zwizualizować, określić jej konsekwencje czy przyczyny, tworzy obraz ryzyka.

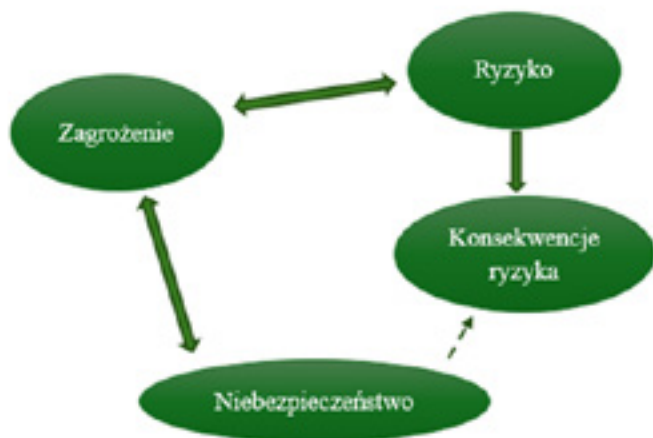
Pojęcie ryzyka przez wzgląd na swoją etymologię utożsamiane jest bardzo często z zagrożeniem lub niebezpieczeństwem, przypisywanym właściwie konsekwencji ryzyka jako zdarzenia oznaczającego w większości przypadków utratę czegoś ważnego bądź wartościowego dla podmiotu. Relacje między tymi aspektami przedstawiono na Rysunku 1.

Zauważyć można dość nietypowe powiązania między poszczególnymi elementami. Po pierwsze, „ryzyko różni się od niebezpieczeństwa, które oznacza raczej pewne bezpośrednie zagrożenie. O ryzyku mówi się tylko wtedy, kiedy następstwa są niepewne”⁴. Również należy pamiętać, iż podejmuje się ryzyko przez wzgląd na określony cel (jest to więc działanie jak najbardziej świadome). Samo połączenie ryzyka z niebezpieczeństwem nie należałoby traktować jako dogmat, gdyż ryzyko jest jedynie zdarzeniem

³ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Obrony Narodowej (2024, 17 grudnia). *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej – fundament systemu ochrony społeczeństwa*. <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/ustawa-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej---fundament-systemu-ochrony-spoleczenstwa> [dostęp: 02.01.2025].

⁴ T.T. Kaczmarek (2006). *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Wydawnictwo Difin. Warszawa, s. 52-53.

zwizualizowanym w przyszłości (projekcją), którego konsekwencji, jako podmiot, nie jesteśmy w stanie do końca przewidzieć. Niestosownym wydaje się również utożsamianie każdego zdarzenia z czymś negatywnym. Dopiero po określeniu, nazwaniu i zobrazowaniu danego zdarzenia, a następnie wyartykułowaniu jego prawdopodobieństwa i skutków, możliwe jest potencjalne, hipotetyczne wskazanie konsekwencji ryzyka, a zatem stwierdzenie, czy przynosić może stratę (stanowi potencjalne niebezpieczeństwo), jest neutralne bądź określa się je mianem szansy – stąd również przerywana linia na rysunku.



Rysunek 1. Relacje między ryzykiem a zagrożeniem

Źródło: Opracowanie własne.

Badając kwestie ryzyka, należałoby być jak najbardziej wyczulonym zarówno na aspekt przewidywania możliwych scenariuszy (nie da się przewidzieć wszystkich zdarzeń i ich konsekwencji), jak i na kwestię dokonywania subiektywnej oceny ryzyka oraz postępowania z nim, co pozostaje przywilejem podmiotu, na rzecz którego zostało ono sklasyfikowane. Przypisywanie wartości ryzyka nie zawsze musi być wówczas tożsame ani akceptowalne dla wszystkich podmiotów.

Kolejną problematyką, na którą szczególnie należałoby zwrócić uwagę, to utożsamianie pojęcia „zagrożenie” i „ryzyko” do stopnia, w którym nie-możliwe jest oddzielenie jednego terminu od drugiego. Choć uzupełniają się i są niejako sobie przeznaczone, nieroztropnym wydaje się stosować je jako synonimy, wyłącznie dla wydziwisku „niebezpieczeństwa” akcentowanego wcześniej. Zauważa się jednak ścisłą relację między tymi określeniami podczas np. prowadzenia wstępnej identyfikacji czy późniejszej analizy ryzyka,

gdzie z jednej strony za „punkt odniesienia” przyjąć należałoby zagrożenie, z drugiej zaś — hipotetyczną listę zdarzeń „wynikających z” danego punktu odniesienia można nazwać ryzykiem, co szczegółowo zobrazowano na Rysunku 2.



Rysunek 2. Możliwe diagnozowanie ryzyka na podstawie punktu odniesienia

Źródło: Opracowanie własne.

Wykorzystywanie powyższego schematu zastosować można również w codziennym wartościowaniu ludzkich decyzji, gdzie za przykład wskazać można chociażby zwyczajne wyjście z domu do pracy, które zawsze będzie obarczone pewną dozą niepewności (w węższym rozumieniu mierzalnego i świadomego ryzyka), z jaką trzeba się mierzyć. Dla przykładu (kontekst w tym wypadku stanowi pobieżna analiza ryzyka dla mieszkańca, który został zaskoczony ujemną temperaturą, po całonocnych opadach deszczu, spiesząc się rano do pracy):

- Zagrożenie stanowi oblodzony chodnik (przy wyjściu z domu);
- Ryzyko podjęte przez mieszkańca – nieposypanie chodnika piaskiem;
- Cel, dla którego ryzyko zostało podjęte – oszczędność czasu i energii;
- Możliwe konsekwencje:
 - Uszczerbek na zdrowiu z powodu poślizgnięcia się na chodniku (własny lub rodziny);
 - Zaoszczędzenie czasu i energii koniecznej do posypania chodnika piaskiem.

Tak prozaiczny przykład uświadamiać może, jak zróżnicowane, a jednocześnie wzajemnie połączone są ze sobą aspekty „zagrożenia” i „ryzyka” oraz jak poszczególne decyzje, zapadające niekiedy na przestrzeni kilku sekund, tworzyć mogą obraz powierzchownej analizy. Dodatkowo podmiotowi, tworzącemu tak prowizoryczną i szybką analizę, nasuwać mogą się pytania odnośnie do danych, jakimi dysponuje, a które mógłby wykorzystać

na swoją korzyść. Stawiając się natomiast na miejscu omawianego mieszkańca, jako badacz z zewnątrz (tworzący taką analizę ryzyka), niemożliwym byłoby wartościować ryzyka w sposób tożsamy, np. przez wzgląd na wiedzę, którą posiada mieszkaniec, a której nie posiada badacz, opierając się jedynie na danych zawartych w kontekście. Nie wszystkie informacje muszą zostać zawarte bądź być prawdziwe. Nie wystarczy więc jedynie powiedzieć, że do jakiegokolwiek analizy samo zidentyfikowanie zagrożenia lub ryzyka okaże się wystarczające. Niezbędnym jest w pierwszych krokach poznanie samego kontekstu będącego punktem wyjścia do rozważań, otoczenia, zebrania jak największej liczby danych czy informacji oraz pozyskania wiedzy od podmiotu, dla którego tworzona będzie analiza (obejmujący nawet system wartości). Kolejną kwestią będzie dookreślenie zagrożenia będącego punktem odniesienia, a następnie identyfikacja ryzyka jako hipotezy „wynikającej z” wspomnianego punktu odniesienia.

Pominięcie jakiegokolwiek z danych początkowych — uzyskanych dzięki rozmowom, dokumentom, analizie danych czy szerokiemu rozpoznaniu kontekstu — skutkuje utratą potencjalnej informacji, która mogłaby się okazać przydatna po przetworzeniu wcześniejszych faktów czy statystyk etc., zmieniając tym samym perspektywę konsekwencji całego ryzyka bądź samą możliwość (prawdopodobieństwo) jego zaistnienia.

Świadomość tych relacji oraz założeń, których wynik zależny jest od zebranych danych i przetworzonych informacji, pozwalać winna podmiotowi na sprawne nie tylko operowanie pojęciami, ale również analizowanie sytuacji — chociażby w postaci zastosowania oceny ryzyka. Zaznaczyć jednak należy, iż kwestie wyłaniania jakiegokolwiek ryzyka determinowane będą przez potrzeby i przynależność podmiotu do danej organizacji, co stwarzać może dysonans w jego postrzeganiu podczas porównywania ze sobą różnych rodzajów tego typu działań, a nade wszystko definicji.

Ocena ryzyka i jego przeznaczenie

W literaturze przedmiotu ocena ryzyka jest postrzegana jako jedna z faz zarządzania ryzykiem, za którego nadrzędną rolę należałoby przyjąć udzielenie pomocy decydentom w wartościowaniu zdarzeń. Zjawisko to jednak nie powinno być stosowane bez wcześniejszego zapewnienia badacza o stworzeniu podłoża do jakiegokolwiek oceny. Mowa tu chociażby o konieczności posiadania zarówno kryteriów będących wiarygodną i czytelną miarą (dla podmiotu zlecającego ocenę) oraz specjalnie dostosowany wykaz (np. zdarzeń) podlegających ocenie. To niezbędne minimum może zostać rozszerzone o dane, informacje bądź wiedzę, które w naturalny sposób będą zdobyte, nabyte i przekazane podmiotowi odpowiedzialnemu za to zadanie,

tak aby – w toku analiz i dokonywanej oceny – efektem końcowym możliwym było – jak wskazuje Z. Redziak – „określenie poziomu ryzyka akceptowalnego i nieakceptowalnego w toku przyszłych działań”⁵.

Chcąc jeszcze lepiej zobrazować wspomnianą problematykę, warto posłużyć się rozgraniczeniem, jakie stosuje T. Kaczmarek (Tabela 1).

Tabela 1. Sześć faz zarządzania ryzykiem

Kolejne fazy	Podejmowane działania
1. Identyfikacja ryzyka: w tym system wczesnego ostrzegania	– ustalenie przyczyn ryzyka – stwierdzenie możliwych następstw – identyfikacja podmiotów dotkniętych ryzykiem
2. Analiza ryzyka	– ustalenie prawdopodobieństwa zaistnienia zdarzenia – ustalenie konsekwencji danego zdarzenia
3. Sformułowanie wariantów	– ustalenie możliwych alternatyw – analiza nakładów i kosztów poszczególnych alternatyw (wariantów)
4. Ocena ryzyka	– stwierdzenie gotowości oraz ustalenie zdolności podmiotu do podejmowania ryzyka – ustalenie faktycznego poziomu ryzyka – kwalifikacja zastosowania możliwych alternatyw do opanowania ryzyka
5. Decyzje i działania w obszarze ryzyka (sterowanie ryzykiem)	– wybór narzędzi – ustalenie priorytetów – zastosowanie optymalnej kombinacji
6. Kontrola, monitoring i ocena podjętych działań	– sprawdzenie i ocena <i>ex post</i> skutków podjętych działań – nowe uformowanie procesu zarządzania ryzykiem – w przypadku błędnej decyzji – dalsze korzystanie z narzędzi, które zapewniły sukces w zarządzaniu ryzykiem

Źródło: T.T. Kaczmarek (2006). *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Wydawnictwo Difin. Warszawa, s. 98.

⁵ Z. Redziak (2012). *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*. W: P. Sienkiewicz, M. Marszałek, P. Górny (red.). *Analiza i ocena ryzyka w dowodzeniu*. Wydawnictwo Adam Marszałek. Toruń, s. 57.

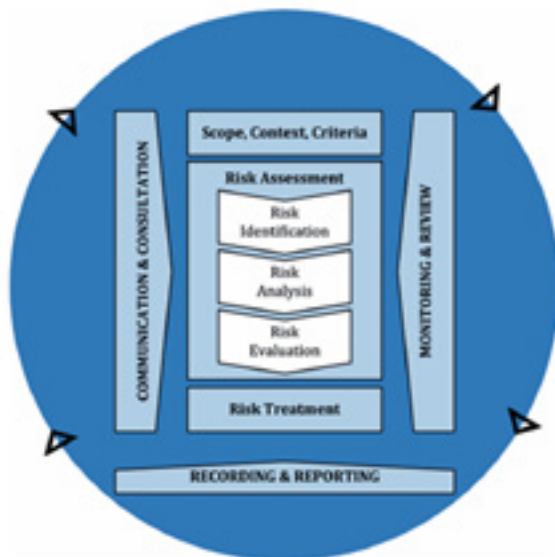
Zauważa się, iż w całym toku podejmowanych działań, ocena ryzyka stanowi jedynie kolejny etap w całej wizji zarządzania ryzykiem. Niemożliwym wydaje się podjęcie działania, w którym podmiot, chcąc przeprowadzić ocenę ryzyka, w pierwszej kolejności nie zidentyfikuje go, np. tworząc potencjalną listę ryzyk bądź ustalając konsekwencje czy prawdopodobieństwo danego zdarzenia. Kolejne elementy, takie jak ustalenie alternatyw, kosztów, nakładów poniesionych w stosunku do ryzyka etc., stanowią niezastąpiony zasób informacji dodatkowych, które zostać mogą wykorzystane na poczet budowy wspomnianej oceny. Stworzenie w ten sposób rzeczywistości, w której dokonuje się analizy najlepszego z możliwych wyborów dla decydenta, nie wydaje się więc sprawą prostą i oczywistą. Potencjalne problemy, które mogą zaistnieć w zakresie weryfikacji zbieranych i przetwarzanych wiadomości bądź komunikacji na wszystkich szczeblach organizacyjnych (dotyczących danego ryzyka), nie wspominając o nieustannym monitoringu i kontroli w stosunku do określenia znaczenia ryzyka dla podmiotu zlecającego ocenę, a którego „specyfikę branży” i wymagania podmiot analizujący musi znać, tworzą obraz rzeczywistości, której nie należałoby bagatelizować.

Warto zauważyć, iż wspomniane fazy czy też etapy zarządzania ryzykiem są zróżnicowane w literaturze przedmiotu, tak samo podejście do interpretowania ryzyka i jego wykorzystywania nie jest jednolite. Nie zawsze występuje więc użycie bezpośredniego określenia „ocena ryzyka”. Pojawiać się za to mogą aspekty takie jak: szacowanie ryzyka, oszacowywanie ryzyka, klasyfikacja i pomiar ryzyka, ewaluacja ryzyka etc.⁶ Wszystkie te aspekty mają jednak jedno nadrzędne i wspólne zadanie, o którym wspomniano na początku podrozdziału, mianowicie – wsparcie procesu decyzyjnego poprzez wartościowanie zdarzeń. Zauważyć można to chociażby w przykładowych definicjach oceny ryzyka. B. Grzyl opisuje termin ten jako ocenę prawdopodobieństwa i dotkliwości strat, przyjmując, iż „etap ten stanowi podstawę podjęcia decyzji na temat dalszych kroków w procesie zarządzania ryzykiem (metod postępowania)”⁷. B. Domańska-Szaruga precyzuje ocenę ryzyka jako „uporządkowane postępowanie, na które składają się identyfikacja, analiza i pomiar ryzyka. Etap ten wymaga odpowiedniego przygotowania narzędzi identyfikacji i analizy ryzyka, zwłaszcza w organizacji, która wdraża proces zarządzania ryzykiem i nie posiada rejestrów, zawierających dane liczbowe umożliwiające wykorzystanie ilościowych metod oceny. Szczegółowa ocena

⁶ Patrz szerzej: E. Kulińska, M. Dendera-Gruszka (2019). *Zarządzanie ryzykiem łańcuchów dostaw*. Wydawnictwo Difin. Warszawa, s. 33-34.

⁷ B. Grzyl (2013). *Ryzyko, identyfikacja i ocena ryzyka przedsięwzięcia inwestycyjnego w aspekcie działań logistycznych*. „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe”, r. 14, nr 3, s. 601-610.

ryzyka stanowi w takich okolicznościach niemałe wyzwanie”⁸. Wykorzystując również dobre praktyki w ramach Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej, a bardziej szczegółowo wytycznych do zarządzania ryzykiem w organizacjach (ISO 31000), zauważyć można kolejne spojrzenie na idee całego procesu zarządzania ryzykiem i umiejscowionego w nim etapu oceny ryzyka zaprezentowanego na Rysunku 3.



Rysunek 3. Proces zarządzania ryzykiem według ISO 31000

Źródło: *International Standard ISO 31000/2018-2, Risk management — Guidelines* (2018). The International Organization for Standardization, s. 9. <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en> [dostęp: 24.09.2025].

Risk assessment, za który przyjmuje się wspomnianą ocenę ryzyka, to wedle powyższych wytycznych:

- identyfikacja ryzyka;
- analiza ryzyka;
- ewaluacja ryzyka.

⁸ B. Domańska-Szaruga (2019). *Kultura zarządzania ryzykiem w urzędach jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach. Siedlce, s. 86.

Bez zastosowania tych trzech filarów nie należy podejmować się oceny ryzyka według prezentowanej normy ISO. Co ważne jest szczególnej uwagi, na każdym etapie działania, czy to identyfikacji, analizy bądź ewaluacji, koniecznym jest, aby występował nieustanny proces komunikacji między podmiotem zlecającym ocenę ryzyka a podmiotem go tworzącym (oraz wszystkimi zaangażowanymi, których znaczenie jest, bądź okazać się może, istotne w procesie zarządzania ryzykiem). Etapy muszą być poddane również ciągłemu monitorowaniu i przeglądowi determinującemu wartość ryzyka (możliwość zaistnienia nagłej zmiany znaczenia ryzyka dla podmiotu zlecającego, uwzględniając jego subiektywne podejście). Wszystkie wspomniane kwestie bazują więc na wykorzystaniu surowych danych, informacji oraz wiedzy w sposób najbardziej adekwatny do stawianych sobie celów. Posiadanie ogólnego schematu bądź wytycznych dla całej organizacji stanowi o świadomości organów nią zarządzających. Trudno uzyskać jednak spójność przekazu czy tzw. porządek rzeczy, nie opierając się na skonkretyzowanych założeniach metodologicznych.

Ryzyko i ocena ryzyka w Ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej

Nowo powstała ustawa, która obowiązuje od początku roku 2025, stanowi kolejne wyzwanie dla administracji publicznej w kontekście próby zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom RP – czy to w sytuacji zagrożeń militarnych czy pozamilitarnych. Główne obszary, które reguluje, to m.in:

1. zadania ochrony ludności [OL] i obrony cywilnej [OC];
2. odpowiedzialność podmiotów za realizację zadań OL i OC;
3. kwestie planowania OL i OC;
4. aspekty wykrywania, powiadamiania, alarmowania i ostrzegania o zagrożeniach;
5. obiekty zbiorowej ochrony;
6. funkcjonowanie i organizacja OC;
7. kwestie finansowania OL i OC⁹.

Z punktu widzenia wcześniejszych, wycofanych bądź zastąpionych, aktów prawnych istotne wydają się zapisy odnośnie do formalnego przywrócenia OC powyższym dokumentem normatywnym. Ustawa o obronie

⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dz.U. 2024 poz. 1907, art. 1.

ojczyzny¹⁰, zastępująca Ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP¹¹, nie zawierała w swoich zapisach aspektów determinujących tę problematykę, a które poprzez ratyfikowane umowy międzynarodowe¹² są nadal wymagane przez RP. W tym miejscu można również przypomnieć ostatnie rozporządzenie, które precyzowało tę tematykę¹³.

Omawiana ustawa wydaje się również ściśle powiązana z Ustawą o zarządzaniu kryzysowym¹⁴, której nadrzędnym celem jest ochrona ludności, mienia, infrastruktury, zobrazowana w czterech fazach: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowana na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, a w której prym wiedzie administracja publiczna w procesie planowania cywilnego. Wczytując się w zadania zapisane w artykule 4 Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, dostrzec można szereg zobowiązań. Jednym z nich jest, wskazane w art. 4, ust. 1, pkt. 3, podejmowanie odpowiednich działań związanych z możliwością wystąpienia zagrożenia poprzez chociażby „ocenę ryzyka oraz zdolność jego minimalizowania i monitorowania”¹⁵. Perspektywa omawianej oceny ryzyka wydaje się poniekąd zaczerpnięta z planów zarządzania kryzysowego (tworzonych na potrzeby Ustawy o zarządzaniu kryzysowym), choć sam termin nie został w niej opisany, podobnie jak doprecyzowanie kwestii ryzyka.

Skupiając się jednak na zamieszczonym w tytule akcie prawnym poddawany analizie, ustawodawca przewiduje doprecyzowanie poszczególnych terminów. Mowa tu chociażby o:

1. zagrożeniu – „należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, dóbr kultury lub środowiska lub wywołującą ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej lub infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej”¹⁶;

¹⁰ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Dz.U. 2022 poz. 655.

¹¹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.

¹² Protokół Dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 41, poz. 175), który Rzeczypospolita Polska przyjęła 19 września 1991 r.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej. Dz.U. 1993 nr 93 poz. 429.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.

¹⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dz.U. 2024 poz. 1907. art.4, ust. 1, punkt 3, lit. A.

¹⁶ Tamże, art. 3, pkt. 7.

2. ocenie ryzyka – „należy przez to rozumieć całościowy, przekrojowy proces identyfikacji i analizy prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń, podatności na zagrożenia i szacowania ich skutków dla ludności, w celu przygotowania zdolności organów ochrony ludności do ograniczenia ryzyka wystąpienia zagrożeń”¹⁷.

Pierwszym nasuwającym się spostrzeżeniem jest brak zawarcia jednolitej definicji ryzyka na potrzeby ustawy, w której to zgodnie z zapisami ma zastosowanie już ocena ryzyka. Ten drobny choć kluczowy niuans może doprowadzić do braku spójności w tożsamym identyfikowaniu tego pojęcia, co w dalszych krokach przekładać może się na efekt końcowy prowadzonych analiz i ich spójność, zważywszy na liczbę podmiotów zaangażowanych w omawiane działania na różnych szczeblach organizacyjnych. Nie ma więc pewności, a tym bardziej gwarancji, iż świadomość każdego poszczególnego podmiotu oraz posiadana wiedza na tematy ryzyka i jego oceny (w tym całościowego podejścia do zarządzania ryzykiem) będą tożsame.

Bazując natomiast na wcześniejszych rozważaniach dotyczących niepewności, zagrożenia, niebezpieczeństwa czy wreszcie samej oceny ryzyka, nasuwać mogą się kolejne pytania o zasadność użycia w ustawie tego sformułowania. Na podstawie przytoczonej definicji wyartykułować można z niej kilka najważniejszych założeń, które okazać mogą się w pewien sposób niezrozumiałe. Jednym z nich jest zapis dotyczący *przekrojowego procesu identyfikacji i analizy prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń*. Nie ma pewności, czy wspomniany termin przekrojowy - oznaczający według słownika PWN „obraz wszystkich elementów składających się na coś, rozpatrywanych ze względu na jakąś cechę”¹⁸ - odnieść należałoby w tym wypadku do terminu identyfikacji ryzyka, w którym to tworzyć będzie się wyczerpującą listę ryzyk na potrzeby późniejszej jej analizy i oceny, czy jednak do stworzenia pewnego rodzaju skali, np. opisowej, dotyczącej prawdopodobieństwa, a następnie poddanie jej według zamysłu ustawodawcy kompleksowej analizie. Wybór pomiędzy wspomnianymi opcjami nigdy nie powinien mieć jednak miejsca, zważywszy na akcentowane już wcześniej w artykule podstawowe wymogi oceny – konieczność posiadania czegoś do oceny (co będzie oceniane) oraz jej kryteriów (wobec czego będzie oceniane) – relacja podmiot a przedmiot.

Najbardziej jednak zastanawiającym jest zawarcie informacji, jakoby we wspomnianej ocenie ryzyka określało się i analizowało prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia, a nie ryzyka. Ocena ryzyka służyć ma ocenie wszystkich wyartykułowanych i uznanych za ważne (niefikcyjne i prawdopodobne) dla podmiotu ryzyka, tak aby decydent w momencie

¹⁷ Tamże, art. 3, pkt. 2.

¹⁸ Słownik Języka Polskiego PWN. *Przekrojowy*. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/przekrojowy.html> [dostęp: 02.01.2024].

zaistnienia danego zagrożenia (jak i przed jego wystąpieniem), wobec którego były tworzone ryzyka, mógł wiedzieć i widzieć, które z nich wymagają jego szczególnej uwagi, a które może (bądź nawet powinien) odłożyć na dalszy plan w chwili, gdy wystąpić mogłyby jednocześnie. Jest to więc swojego rodzaju wartościowanie, które wykonuje się w przeznaczonym na to czasie planowania, gdy zagrożenia jeszcze nie ma, po to, aby podejmować szybkie i oparte na wcześniejszych analizach działania, gdy sytuacja kryzysowa bądź kryzys faktycznie nastąpią. W ocenie ryzyka nie analizuje się i nie ocenia zagrożeń, a ryzyko.

Problematykę tę widać szczególnie w planach zarządzania kryzysowego i tworzonych tam matrycach ryzyka (będących wynikiem oceny ryzyka). Matryce mają za zadanie – poprzez np. zawarcie w nich skali skutków i prawdopodobieństwa – pomóc decydentowi w sposób wizualny zdecydować, którymi ryzykami należy zająć się w pierwszej kolejności. We wspomnianych planach istnieje jednak sformułowanie „ocena ryzyka zagrożeń”, na której to podstawie tworzone są matryce ryzyka. Wynikiem jest zamieszczenie w samej matrycy nie poszczególnych ryzyk a zagrożeń. Jeden z możliwych przykładów na szczeblu krajowym zaprezentowano na Rysunku 4. Budzić to może szereg wątpliwości związanych z przeznaczeniem i zastosowaniem oceny ryzyka oraz jej matryc i macierzy, które w założeniach teoretycznych pomóc powinny decydentowi w podejmowaniu decyzji.

Czy można wyobrazić sobie sytuację, w której na części terytorium kraju występuje powódź, a równocześnie całe jego terytorium obejmuje skażenie promieniotwórcze, i w której działania administracji publicznej koncentrują się wyłącznie na jednym zagrożeniu, pomijając drugie? Z innej zaś perspektywy: czy można wyobrazić sobie dwa ryzyka podczas powodzi, np. zalanie części miasta X oraz zalanie pól uprawnych na obszarze Y, i podjęcie decyzji, gdzie najpierw skierować siły i środki do zażegnania ryzyka?

Właściwe więc operowanie terminami oraz ich zastosowanie staje się kluczowym aspektem zrozumienia idei oceny ryzyka, a idąc dalej – perspektywy zarządzania ryzykiem. Zastanović należałoby się więc, czy ocena ryzyka, o której mowa w ustawie, jest faktycznie rozumiana poprzez element oceny prawdopodobieństwa, podatności, skutków, ograniczeń (barier) etc. wybranych przez podmioty ryzyk? Czy jest być może wyłącznie graficzną wizją zagrożeń stworzoną przez decydentów podczas całego procesu planistycznego dla lepszego zobrazowania, które zagrożenia są ważniejsze, a które mniej ważne?

PRAWDOPODOBIEŃSTWO	bardzo prawdopodobne			→ Baza/legat	→ Zakłócenie funkcjonowania systemów i sieci telekomunikacyjnych → Osiadanie hybrydowe → Masowa migracja	
	prawdopodobne	→ Zbiornik zasilanie porządku publicznego	→ Epidemia → Zakłócenie w systemie energetycznym → Silny wiatr → Zakłócenie w systemie gazowym	→ Powódź		
	możliwe	→ Silny mroź/ intensywne opady śniegu	→ Pożar wielkopowierzchniowy → Zakłócenie w systemie paliwowym → Zakłócenie funkcjonowania sieci i usług telekomunikacyjnych → Epidemia → Składowanie chemiczne na lądzie → Zanieczyszczenie wód powierzchniowych i podziemnych	→ Epidemia → Złaznienie w charakterze termogęstym		
	rzadkie		→ Katastrofa morska	→ Składowanie chemiczne na morzu → Składowanie promieniotwórcze		
	bardzo rzadkie					
		nieistotne	małe	średnie	duże	katastrofalne
SKUTKI DLA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO						

Rysunek 4. Matryca ryzyka - KPZK 2025

Źródło: Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (KPZK) część A (2025). <https://www.gov.pl/attachment/144aa524-8499-4bfb-9a25-0093184aa889> [dostęp: 24.09.2025].

Podmioty zaangażowane w kwestie omawianego ryzyka powinny mieć również świadomość, że każda organizacja opierająca swoje działania na zarządzaniu ryzykiem obejmuje nie tylko tzw. najwyższe kierownictwo — w samorządach pojedyncze osoby pełniące funkcje wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty czy wojewody — lecz także wszystkich zaangażowanych pracowników, którzy mają realny wpływ zarówno na proces planowania, jak i na podejmowanie decyzji. Według ustawodawcy podmiotami, które w szczególnie sposób będą powiązane z wspomnianym ryzykiem poprzez następujące działania, to:

- „analizowanie potencjalnych sytuacji zagrożeń i oceny ryzyka ich wystąpienia”¹⁹ wykonuje starosta przy pomocy komendanta powiatowego (miejskiego) PSP;
- „opracowywanie analiz i raportów na podstawie wniosków z oceny ryzyka województwa oraz gotowości wojewody, organów administracji samorządowej i podmiotów ochrony ludności w zakresie realizowania

¹⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dz.U. 2024 poz. 1907, art. 11, ust. 3, pkt 2.

zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie”²⁰ wykonuje wojewoda;

- „analizowania potencjalnych sytuacji zagrożenia i oceny ryzyka ich wystąpienia oraz stanu gotowości podmiotów ochrony ludności do realizacji zadań”²¹ wykonuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego PSP;
- „analizowanie wniosków z ocen ryzyka mających wpływ na bezpieczeństwo i ochronę ludności i obronę cywilną, o których mowa w Raporcie o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, o którym mowa w art. 5a Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, i informacji pochodzących z raportów Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz centrów służb podległych mu i nadzorowanych przez niego, a także przedstawianie propozycji rozwiązań w tym zakresie”²² wykonuje minister właściwy do spraw wewnętrznych;
- „analizowanie potencjalnych sytuacji zagrożeń i oceny ryzyka ich wystąpienia”²³ wykonuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Może upoważnić Rządowe Centrum Bezpieczeństwa do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach.

Zaskakującym wydawać może się pominięcie w tym zestawieniu najniższego szczebla samorządu terytorialnego (gminy) oraz jej głównych przedstawicieli, szczególnie spoglądając przez pryzmat doświadczenia i wiedzy, jaką już posiadają bądź którą nabędą w czasie piastowania urzędu. Są to również podmioty, które jako pierwsze mierzą się z zagrożeniami oraz wszelkimi ryzykami z nimi związanymi. Zadania z zakresu „analizowania potencjalnych sytuacji zagrożeń i oceny ryzyka ich wystąpienia” nie zostały jednak bezpośrednio ujęte na tym szczeblu. Może to być prawdopodobnie związane z brakami w personelu w samych gminach lub – patrząc na powyższe przykłady – brakiem odpowiedniej osoby odpowiedzialnej za pomoc wydzielonej z jednostek PSP. Nie wchodząc jednak w akcentowaną już problematykę zastosowania pojęcia zagrożenia w ocenie ryzyka, kluczowym wydaje się opracowanie wytycznych dotyczących metodologii postępowania z omawianym ryzykiem. Zaangażowanie tak wielu podmiotów na różnych szczeblach organizacyjnych tworzy pewnego rodzaju obawę o zachowanie spójności i obiektywizm samej oceny, szczególnie że widoczny jest aspekt oddolnego wykorzystania danych, informacji czy samej wiedzy w kwestii jej późniejszego przetwarzania. Sama ustawa nie wydaje się również odpowiednim miejscem na doprecyzowanie tego typu założeń.

²⁰ Tamże, art. 13. ust. 1. pkt 7.

²¹ Tamże, art. 13. ust. 2. pkt 2.

²² Tamże, art. 15. ust. 1. pkt 6.

²³ Tamże, art. 15. ust. 2. pkt 2.

Wnioski

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej w swoich zapisach zawiera pewne nieścisłości dotyczące oceny ryzyka, które można doprecyzować poprzez rozporządzenia, zarządzenia czy odgórne wytyczne przeznaczone dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację wspomnianego zadania. Zdefiniowanie terminu „ryzyko” oraz wyznaczenie realnych granic między tym, co stanowi zagrożenie, a tym, co już jest ryzykiem, mogłoby w teorii przyczynić się do usprawnienia realizowanych działań, zważywszy, iż sama ocena, jak wielokrotnie zaznaczano, jest jedynie jednym z etapów zarządzania ryzykiem, nie jest więc sama w sobie wartością ostatecznie determinującą, jak należałoby postępować z ryzykiem, które poddano analizie. Również zdefiniowane aspekty oceny ryzyka przez ustawodawcę mogą okazać się mylące dla podmiotów niezaznajomionych z zarządzaniem ryzykiem. Wobec powyższego należałoby rozważyć, co ostatecznie ma być poddawane ocenie – ryzyko czy zagrożenie. Następnie: w jakim celu ma być prowadzona ocena, czemu i komu ma służyć. Wreszcie: czy jest ona w ogóle możliwa do przeprowadzenia na różnych szczeblach organizacyjnych w taki sposób, aby była spójna, mierzalna oraz umożliwiała identyfikację rzeczywistych, możliwych zdarzeń uznawanych za istotne w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa.

Nie należy jednak pomijać faktu, iż ustawa zaczęła obowiązywać od stycznia 2025 roku, wobec powyższego wiele kwestii praktycznych i teoretycznych zostanie zweryfikowanych po pewnym okresie. Dopiero wówczas powinny być one poddane ponownej analizie i odpowiednim regulacjom, jeśli takowe uzna się za konieczne. Zauważalne są jednak już teraz pewne mankamenty mogące powodować trudności, a ich doprecyzowanie lub usunięcie mogłoby przyczynić się do wyeliminowania tych niedogodności.

Bibliografia

- Bernstein P.L. (2020). *Przeciw Bogom – niezwykle dzieje ryzyka*. Baszniak T., Borzęcki P. (przekł.). PWN. Warszawa.
- Domańska-Szaruga B. (2019). *Kultura zarządzania ryzykiem w urzędach jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach. Siedlce.
- Grzyl B. (2013). *Ryzyko, identyfikacja i ocena ryzyka przedsięwzięcia inwestycyjnego w aspekcie działań logistycznych*. „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe”, R. 14, nr 3.
- International Standard ISO 31000/2018-2, *Risk management — Guidelines* (2018). The International Organization for Standardization. <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en> [dostęp: 24.09.2025].

- Kaczmarek T.T. (2006). *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Wydawnictwo Difin. Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Kozioł J. (2016). *Zarządzanie Bezpieczeństwem Państwa. Wyzwania i Ryzyka*. W: Szmidtka T., Kozioł J. (red.). *Etymologia i badanie ryzyka*. ASPRA, Warszawa.
- Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (KPZK) część A (2025). <https://www.gov.pl/attachment/144aa524-8499-4bfb-9a25-0093184aa889> [dostęp: 24.09.2025].
- Kulińska E., Dendera-Gruszka M. (2019). *Zarządzanie ryzykiem łańcuchów dostaw*. Wydawnictwo Difin. Warszawa.
- Pawłowski J., Zdrodowski B., Kuliczkowski M. (red.). (2020). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*. Wydawnictwo Adam Marszałek. Toruń.
- Protokół Dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r. Dz. U. z 1994 r., nr 41, poz. 175.
- Redziak Z. (2012). *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*. W: Sienkiewicz P., Marszałek M., Górny P. (red.). *Analiza i ocena ryzyka w dowodzeniu*. Wydawnictwo Adam Marszałek. Toruń.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej. Dz.U. 1993 nr 93 poz. 429.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Obrony Narodowej (2024, 17 grudnia). *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej – fundament systemu ochrony społeczeństwa*. <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/ustawa-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej---fundament-systemu-ochrony-spoleczenstwa> [dostęp: 02.01.2025].
- Słownik Języka Polskiego PWN. *Przekrojowy*. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/przekrojowy.html> [dostęp 02.01.2024].
- Szczygielska A. (2020). *Wiedza kluczowy element kapitału Sił Zbrojnych*. Akademia Sztuki Wojennej. Warszawa.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Dz.U. 2022 poz. 655.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dz.U. 2024 poz. 1907.

Streszczenie

Zacieranie się granic pomiędzy poszczególnymi pojęciami poprzez wykorzystywanie i przypisywanie danemu terminowi właściwości innego staje się obrazem coraz częstszej rzeczywistości. Praktyka, w której wykorzystując coraz więcej synonimów, tak aby ubogacić język czy jeszcze bardziej podkreślić daną kwestię, nie jest niczym zaskakującym bądź nowatorskim. Takie działania doprowadzać mogą jednak do

powstawania różnego rodzaju sprzeczności w interpretacji terminów poprzez występowanie subtelnych różnic, gdy rozpoczyna się proces weryfikowania znaczenia danego słowa i jego zastosowania. Nie inaczej również sprawa ma się w kwestii ryzyka, zagrożenia czy szeroko rozumianego bezpieczeństwa bądź jego braku. Utożsamianie bądź nagminne zastępowanie pojęcia „ryzyka” i „zagrożenia” jest prawdopodobnie (przez wzgląd chociażby na aspekt niebezpieczeństwa czy niepewności) najczęstszym błędem. Właściwe operowanie określonym terminem, którego znaczenie nie jest łatwe do wyartykułowania, ma, zdawałoby się, jeszcze większe znaczenie w przypadku zastosowania go w różnego rodzaju aktach prawnych. Konieczność posiadania tej samej świadomości, w której to np. podmioty administracji publicznej, działając na różnych szczeblach organizacyjnych, są ze sobą zgodne, jednomyślne i jednolite, wydaje się nie lada wyzwaniem. Przykład interpretowania i zastosowania oceny ryzyka w nowo powstałej, a kluczowej dla bezpieczeństwa RP Ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej zdawałoby się potwierdzać stawianą tezę o braku jednomyślności i nadmiernym zastępowaniu pojęć, których to znaczenie, choć na ogół podobne i zbliżone do siebie, w konfrontacji staje się odległe i zróżnicowane, mając zupełnie inny cel i przeznaczenie.

Słowa kluczowe: ryzyko, ocena ryzyka, zarządzanie ryzykiem, bezpieczeństwo, zagrożenie, ochrona ludności

Risk assessment under the law on civil protection and civil defense

Abstract

Blurring the boundaries between concepts by assigning to one term the properties of another is becoming an increasingly common phenomenon. The practice of using a growing number of synonyms to enrich language or further emphasize a particular issue is nothing surprising or novel. Such actions, however, may lead to various contradictions in the interpretation of terms, resulting from subtle differences that emerge when the meaning of a word and its application are scrutinized. This is also the case with the concepts of risk, threat, and security in their broadest sense, or the lack thereof. The identification or abrupt substitution of the concepts of “risk” and “threat” is perhaps the most common error, at least in relation to aspects of danger and uncertainty.

The proper use of a specific term – especially one whose meaning is not easily articulated – is even more important when applied to various types of legislation. The need for a shared understanding among public administration entities operating at different organizational levels, ensuring consistency and uniformity, remains a significant challenge. The example of the interpretation and application of risk assessment in the newly adopted, and crucial to the security of the Republic, Law on Civil Protection and Civil Defense appears to confirm the thesis regarding the lack of unanimity and the excessive interchangeability of concepts which, although generally similar and closely related, become divergent and distinct when examined more closely, serving entirely different purposes and objectives.

Keywords: risk, risk assessment, risk management, security, threat, civil protection