

# Podmioty wykonawcze i organizacje pozarządowe w zarządzaniu kryzysowym

Dawid Czarnecki  
Dariusz Skalski  
Jarosław Cytkowski  
Michał Tuz

Gdańsk 2020





**Podmioty wykonawcze i organizacje pozarządowe  
w zarządzaniu kryzysowym**





## **Podmioty wykonawcze i organizacje pozarządowe w zarządzaniu kryzysowym**

Dawid Czarnecki  
Dariusz Skalski  
Jarosław Cytkowski  
Michał Tuz

Gdańsk 2020

**Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego  
w Gdańsku**

**Recenzja**

Ewa Zieliński

**Sekretarz redakcji**

Katarzyna Dzierżanowska

**Korekta, skład i łamanie**

Michał Tuz

**Okładka**

Michał Tuz

Zawartość tej monografii jest objęta Creative Commons 4.0 BY NC ND.  
Niniejsza monografia została opublikowana w wersji cyfrowej na <https://zenodo.org/>

Liczba znaków: 379 683 (ze streszczeniami i okładką).

Liczba grafik: 11 x 1 000 znaków (ryczałt) = 11 000 znaków.

Razem: Liczba znaków: 390 683 (ze streszczeniami, okładką i grafikami) = 9,767 arkuszy  
wydawniczych.

**©Copyright by: Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego  
w Gdańsku, 2020**

WYDAWNICTWO UCZELNIANE

Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego

ul. Kazimierza Górskiego 1, 80-336 Gdańsk

tel. +48 58 554 71 61

wydawnictwo@awf.gda.pl

---

**ISBN 978-83-62390-27-4**

## Spis treści

<b>Od autorów .....</b>	<b>7</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>9</b>
<b>Rozdział 1.</b>	
<b>Zagadnienia wstępne .....</b>	<b>13</b>
1.1. Zarządzanie kryzysowe i system zarządzania kryzysowego.....	13
1.2. Prawne aspekty zarządzania kryzysowego .....	20
1.3. Pojęcie zagrożenia, sytuacji kryzysowej i kryzysu.....	27
1.4. Pojęcie infrastruktury krytycznej i jej ochrona .....	31
1.4.1. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej.....	36
1.4.2. Cele i priorytety Narodowego Programu Infrastruktury Krytycznej	37
1.5. Fazy zarządzania kryzysowego .....	38
1.6. Taksonomia zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym .....	43
1.7. Ochrona ludności i ratownictwo .....	46
<b>Rozdział 2.</b>	
<b>Organy i narzędzia zarządzania kryzysowego .....</b>	<b>50</b>
2.1. Szczebel krajowy .....	50
2.2. Szczebel wojewódzki .....	62
2.3. Szczebel powiatowy .....	67
2.4. Szczebel gminny .....	80
<b>Rozdział 3.</b>	
<b>Planowanie w zarządzaniu kryzysowym.....</b>	<b>82</b>
3.1. Pojęcie i istota planowania.....	82
3.2. Cykl planowania .....	83
3.3. Siatka bezpieczeństwa .....	84
3.4. Zawartość planów zarządzania kryzysowego.....	85
<b>Rozdział 4.</b>	
<b>Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym i ich ogólna charakterystyka .....</b>	<b>87</b>
4.1. Państwowa Straż Pożarna .....	87
4.2. Policja .....	89

4.3. Straż Graniczna.....	95
4.4. Siły Zbrojne RP .....	97
4.5. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego .....	99
4.6. Państwowa Inspekcja Sanitarna .....	103
4.7. Państwowa Inspekcja Weterynaryjna.....	107
4.8. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie .....	110
4.9. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.....	113
4.10. Straże gminne (miejskie).....	116

## **Rozdział 5.**

### **Organizacje pozarządowe uczestniczące w systemie zarządzania kryzysowego ... 118**

5.1. Znaczenie terminu organizacje pozarządowe .....	118
5.2. Ochotnicza Straż Pożarna .....	122
5.3. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe.....	125
5.4. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe .....	129

### **Zakończenie .....**

**132**

### **Bibliografia.....**

**133**

### **Wykaz rysunków i tabel .....**

**143**

### **Notki biograficzne .....**

**144**



## Od autorów

*Szanowni Państwo!*

Mamy zaszczyt zaprosić Państwa do zapoznania się z treścią naszej pracy pt. „Podmioty wykonawcze i organizacje pozarządowe w zarządzaniu kryzysowym”. Nieprzerwany postęp w różnych dziedzinach naszego życia powoduje poprawę warunków życiowych. Niestety może również skłaniać do występowania różnych niepożądanych sytuacji, takich jak awarie przemysłowe, katastrofy budowlane, wypadki komunikacyjne, zakłócenia porządku publicznego czy też akty terrorystyczne. Obok zagrożeń naturalnych mogą one obejmować potencjalne źródło sytuacji kryzysowej, które negatywnie wpływają na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołują znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Wielkość i charakter sytuacji kryzysowych oraz liczba podmiotów biorących udział w zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom i funkcjonowaniu struktur państwowych, tworzy konieczność ich organizowania, koordynowania ich działań, a także współpracy pomiędzy nimi. Zarządzanie kryzysowe ma na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym oraz zapewnienie bezpieczeństwa narodowego w drodze zaplanowanych wcześniej działań poprzez stworzenie takich warunków, aby możliwy był dalszy rozwój, czyli opanowanie w miarę możliwości eskalacji zagrożenia. Zarządzanie kryzysowe w Polsce opiera się na działalności organów administracji publicznej, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru. Odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe spoczywa w Polsce na wielu podmiotach. Można ją przydzielić wszystkim organom administracji rządowej i samorządowej. W zakresie swoich uprawnień odpowiedzialność taką ponoszą również instytucje publiczne, organizacje i stowarzyszenia. Częścią odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe obciążone jest również społeczeństwo-obywatele naszego państwa funkcjonujący w różnego rodzaju grupach, wspólnotach, społecznościach oraz instytucjach. Przedmiot rozważań niniejszego opracowania w sposób spójny opisuje zasady działania podmiotów wykonawczych na wszystkich poziomach administracyjnych, obejmuje również podmiotowe i funkcjonalne aspekty działalności organizacji pozarządowych uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym oraz problematykę koordynacji działań pomiędzy podmiotami wykonawczymi systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

Praca stanowi cenne źródło informacji na temat problematyki zarządzania kryzysowego w administracji publicznej. Jest to praca o charakterze problemowo-utilitytarnym. Porusza niezmiernie ważne zagadnienia, jakimi we współczesnym świecie są działania podejmowane na rzecz eliminacji wielu zagrożeń ujętych w kategorii sytuacji kryzysowych. Tematyka lektury zachęcała nas do poszukiwania nowych problemów badawczych, a czytelnika zachęci do zgłębienia wiedzy na

współdziałania podmiotów wykonawczych i organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym. Zapraszamy Państwa do lektury naszej monografii, a także współpracy w poszukiwaniu nowych problemów badawczych.

Zapraszamy Państwa do lektury.

## Wstęp

System Zarządzania Kryzysowego w Polsce jest systemem wieloszczeblowym, powiązany z systemem administracyjnym kraju, i składa się z poziomów: krajowego, wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego. Elementy struktury organizacyjnej systemu są usytuowane hierarchicznie i połączone procedurami, zasadami działania oraz siecią wzajemnych relacji. W systemie zarządzania kryzysowego można wyróżnić dwa podsystemy: podsystem kierowania oraz podporządkowany mu podsystem wykonawczy. Zadaniem podsystemu kierowania jest zapewnienie ciągłości monitorowania zagrożeń, podejmowanie decyzji na wszystkich etapach zarządzania kryzysowego dotyczących zapobiegania powstawaniu sytuacji kryzysowej, reagowania w wypadku jej powstania, w celu uniknięcia lub zmniejszenia strat w ludziach, mieniu i środowisku oraz usuwania jej skutków. Dodatkowo w ramach tego podsystemu realizuje się podział zadań dla poszczególnych podmiotów wykonawczych systemu oraz koordynację działań tych podmiotów w celu osiągnięcia założonych celów. Koordynacja działań, realizowana w tym podsystemie, jest procesem planowym i zapewnia synchronizację działań podmiotów wykonawczych. Na każdym poziomie systemu, począwszy od krajowego, a na gminnym kończąc, występuje: organ decyzyjny (decydent), opiniodawczo-doradczy (zespół zarządzania kryzysowego) i element sztabowy (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa na szczeblu krajowym, a na pozostałych szczeblach centralnego zarządzania kryzysowego). Organ decyzyjny na podstawie ustaw lub rozporządzeń posiada kompetencje decyzyjne w stosunku do podległych mu podmiotów realizujących zadania zarządzania kryzysowego. Organ doradczy wyznacza strategię działania w danej sytuacji kryzysowej, rekomendując propozycje rozwiązań, zapewniając komunikację pomiędzy organem decyzyjnym i elementem sztabowym. Element sztabowy bada, analizuje i ocenia sytuację kryzysową, przygotowuje propozycje jej rozwiązań, warianty działań i wdraża podjęte decyzje oraz zapewnia koordynację działań. Wpływ na realizację zadań przez podsystem kierowania ma właściwa organizacja współdziałania realizowana przez organ decyzyjny, doradczy oraz element sztabowy w ramach posiadanych kompetencji, a dotycząca głównie wymiany informacji o zagrożeniach, działaniach oraz wsparcia siłami i środkami działań kierowanymi przez sąsiadów.

Jednakże do zasadniczego zadania podsystemu wykonawczego należy niesienie pomocy dla osób poszkodowanych i oczekujących na wsparcie w sytuacji nieszczęścia, zagrożenia, awarii, katastrofy czy kataklizmu. Zadanie to jest realizowane przez wiele różnorodnych podmiotów wykonawczych, do których głównie zaliczamy:

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Państwowe Ratownictwo Medyczne, Państwową Straż Pożarną, Policję, Straż Graniczną, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Służby specjalne oraz Siły Zbrojne RP. Trzeba również nadmienić o znaczącej roli organizacji pozarządowych o charakterze ratowniczym takich jak: OSP, WOPR, GOPR, TOPR. Efektywna realizacja wspomnianego zasadniczego zadania podsystemu wykonawczego wymaga łączenia sił i możliwości wyżej wymienio-

nych podmiotów, co wymusza właściwą organizację współdziałania oraz koordynację działań.

Ponadto należy nadmienić, że wyżej wymienione służby, straże oraz inspekcje podlegają różnym resortom, organom oraz instytucjom państwowym i realizują swoje zadania w oparciu o zasady zawarte w obowiązujących ich ustawach, rozporządzeniach i innych branżowych dokumentach normatywnych. Realizują one różne rodzaje zadań – niezbędne i użyteczne w ramach zarządzania kryzysowego. Posiadają różne, dostosowane do potrzeb branżowych struktury organizacyjne, wyposażenie, system szkolenia, a także kompetencje. W określonych sytuacjach kryzysowych mogą prowadzić działania ratownicze autonomicznie, jeżeli ich środki są wystarczające. Posiadają własne organy kierowania, odpowiedzialne m.in. za utrzymanie ich w gotowości do działania, organizację i koordynację działań czy zabezpieczenie logistyczne. W związku z realizowanymi zadaniami w ramach systemu zarządzania kryzysowego są powiązane systemem zależności i wzajemnego oddziaływania. Jednocześnie poszczególne szczeble systemu zarządzania kryzysowego posiadają w swoich zasobach, uwzględnione w planach zarządzania kryzysowego, podmioty wykonawcze do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na tym poziomie. W zależności od rodzaju zagrożenia i powstania sytuacji kryzysowej, jej zasięgu, czasu trwania, dynamiki, stopnia dotkliwości oraz prognozowanego rozwoju, aktywowane są stosowne podmioty wykonawcze. W przypadku niewystarczających sił i środków na danym poziomie, nadrzędny szczebel systemu wspiera niższy poziom swoimi siłami i środkami. Jeśli natomiast sytuacja kryzysowa zwiększa swój zasięg poza granice odpowiedzialności danego poziomu, szczebel nadrzędny przejmuje odpowiedzialność za rozwiązanie danej sytuacji kryzysowej. Konstrukcja pracy ma układ problemowo-chronologiczny. Problemy zostały wydzielone w postaci rozdziałów, zaś zawarta w nich treść przedstawiona z zachowaniem ogólnej chronologii. Niniejsze opracowanie składa się z pięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia, bibliografii, spisu rysunków i tabel.

Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający. Poświęcony został podstawom zarządzania kryzysowego, w której obszernie zaprezentowano zagadnienia dotyczące organizacyjno-prawnych i funkcjonalnych uwarunkowań zarządzania kryzysowego. Wyjaśniono również pojęcia zagrożenia, sytuacji kryzysowej i kryzysu.

Rozdział drugi prezentuje strukturę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Przedstawiona struktura narodowego systemu zarządzania kryzysowego w głównej mierze oparta jest na administracji publicznej poszczególnych szczebli władz, począwszy od wójta, poprzez starostę i wojewodę, aż do administracji rządowej (Rada Ministrów). W swojej istocie problematyka zarządzania kryzysowego dotyczy bardzo rozległego spektrum zadań, realizowanych przez wiele różnych organów administracyjnych.

W rozdziale trzecim zobrazowano planowanie jako bardzo ważną dziedzinę związaną bezpośrednio z zarządzaniem kryzysowym. Ukazano działania, które pozwalają zapobiegać i realizować określone przedsięwzięcia, minimalizujące zagrożenia bądź skutki zdarzeń niepożądanych i niebezpiecznych, wpływających na funkcjonowanie państwa na różnych poziomach administracyjnych. Natomiast plany zarządzania kry-

zysowego są niezwykle pomocne w całej procedurze zarządzania przed w trakcie, jak i po zaistnieniu sytuacji kryzysowej.

Rozdział czwartym prezentuje podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym. Są to podstawowe narzędzia służące do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego takie jak: Państwowa Straż Pożarna, Policja, Straż Graniczna. Istotnym, niekwestionowanym elementem systemu zarządzania kryzysowego są Siły Zbrojne RP, które często stanowią główny filar koncepcji rozwiązania powstałej sytuacji kryzysowej.

Rozdział piąty ukazuje rolę organizacji pozarządowych uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym. Organizacje te stanowią cenny wkład w niesie pomocy ludziom oraz wspieranie podmiotów wykonawczych (wiodących) w reagowaniu, ale również w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym.

Wydają się, iż takie ujęcie tej problematyki będzie bardzo przystępne dla odbiorcy tego opracowania. Przedstawione opracowanie jest adresowane do studentów kierunków: bezpieczeństwo wewnętrzne, zarządzanie, bezpieczeństwo narodowe, a także do pracowników administracji publicznej, zajmujących się problematyką bezpieczeństwa, jednostek wykonawczych obszaru rządowego i samorządowego i każdej osoby zainteresowanej tematyką zarządzania kryzysowego.



# Rozdział 1.

## Zagadnienia wstępne

### 1.1. Zarządzanie kryzysowe i system zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe rozwijało się na bazie doświadczeń wielu pokoleń. Od zarania dziejów człowiek był narażony na niebezpieczeństwa w wymiarze jednostkowym, lokalnym, narodowym i międzynarodowym. Od lat też prowadzono badania procesów zarządzania w sytuacjach trudnych - eksperymentalnych. To pozwoliło obecnie na ukierunkowanie prac związanych ze zwiększeniem wskaźników bezpieczeństwa<sup>1</sup>. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej jest integralną częścią bezpieczeństwa narodowego. Spełnia zasadniczą rolę w rozwiązywaniu - pod presją czasu - sytuacji kryzysowych wiążących się z ryzykiem i napięciem groźnym dla bezpieczeństwa. Polega na przeciwdziałaniu zagrożeniom, przygotowaniu się na wypadek ich wystąpienia oraz utrzymaniu lub przywracaniu stanu stabilizacji. Zarządzanie kryzysowe to szczególnie obszar zarządzania. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym definiuje to pojęcie w następujący sposób: „Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która 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”<sup>2</sup>. Zarządzanie kryzysowe jest działaniem celowym, realizowanym przez organy władzy na wszystkich szczeblach organizacji państwa, angażującym wyspecjalizowane organizacje, inspekcje, straże, a także społeczeństwo. W literaturze podmiotu można spotkać szereg różnych definicji zarządzania kryzysowego, w myśl których zarządzanie kryzysowe to:

- zespół przedsięwzięć organizacyjnych, logistycznych i finansowych, których celem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, utrzymanie ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawne reagowanie oraz likwidacje skutków zaistniałej sytuacji<sup>3</sup>,
- całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu ze wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi sytuacjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> J. Pilżys, *Zarządzanie Kryzysowe*, Szczecin 2007, s.68.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2009r. Nr 131, poz. 1076, art. 2.

<sup>3</sup> *Zarządzanie Kryzysowe. Uwarunkowania teoretyczne, prawne i organizacyjne. Tom I.* pod red. B. Wiśniewskiego, B. Kaczmarczyk, Legnica 2012, s.77-107.

<sup>4</sup> K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29

- proces kierowania w państwie mający na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w przypadku jej zaistnienia, zwrócenie kierunku rozwoju nagłych i niebezpiecznych wydarzeń zagrażających żywotnym interesom bezpieczeństwa<sup>5</sup>,
- całościowy kształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowany przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu ze wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury; przygotowania systemu reagowania, a w razie wystąpienia zagrożeń kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu (reagowanie) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy struktur społecznych po katastrofie<sup>6</sup>.

Podsumowując analizę definicji zarządzania kryzysowego stwierdzić należy, że to jest:

- integralna część zarządzania systemem,
- zarządzanie organizacją w stanie ryzyka,
- działanie zmierzające do rozwiązywania napiętych sytuacji, obniżania napięć, przeciwdziałania konfliktom i eskalacji zjawisk kłopotliwych,
- reakcja celowa,
- działanie mające na celu przywrócenie stanu pierwotnego,
- proces składający się z czterech faz: zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy, które wzajemnie się przenikają i uzupełniają.

Ponadto zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego mająca na celu w szczególności przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia i mienia, a w momencie ich wystąpienia na przejmowaniu kontroli w drodze zaplanowanych działań. Działania związane z zarządzaniem kryzysowym zawierają również przedsięwzięcia mające za zadanie odtwarzanie infrastruktury, zasobów oraz usuwanie skutków sytuacji kryzysowej<sup>7</sup>. Każda organizacja jako całość powinna odznaczać się tym, że wszystkie jej składniki są tak ze sobą połączone, iż wspólnie przyczyniają się do powodzenia przedsięwzięcia. Należy podkreślić, że sposób powiązania ze sobą różnych elementów organizacji decyduje o jej strukturze, dzięki której układ tych elementów tworzy spójną całość, czyli system<sup>8</sup>. Każdy system posiada pewne cechy, które można sformułować następująco:

- elementy systemu są współzależne i powiązane relacjami,
- system rozpatruje się zawsze jako spójną całość,
- systemy w pewnym sensie dążą do realizacji celu i ich elementy osiągają stan końcowy będący stanem równowagi,
- systemy posiadają wejścia i wytwarzają wyjścia niezbędne dla funkcjonowania innych systemów,

<sup>5</sup> R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 39.

<sup>6</sup> J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1.

<sup>7</sup> *Bezpieczeństwo kryzysowe*, praca zbiorowa, pod red. M. Kozińskiego, Gdańsk 2010, s.287-288.

<sup>8</sup> J. Penc, *Zarządzanie dla przyszłości. Twórcze kierowanie firmą*, Kraków 1998, s.21.



- wszystkie systemy dokonują transformacji wejścia w wyjście,
- systemy zamknięte dążą do entropii (przetwarzanie informacji jest warunkiem przetrwania systemu),
- system musi mieć możliwość regulacji swoich elementów dla osiągnięcia złożonych celów (planowanie, kontrola),
- systemy zwykła składają się z mniejszych podsystemów usytuowanych hierarchicznie,
- złożone systemy charakteryzuje znaczne zróżnicowanie (dywersyfikacja funkcji i zadań),
- systemy dążą do stanu końcowego, który może być osiągnięty różnymi metodami<sup>9</sup>.

Należy podkreślić, że każda organizacja jest systemem, ponieważ spełnia powyższe warunki, czyli stanowi wyodrębnioną część społeczeństwa, posiada określoną strukturę wewnętrzną oraz określone zasady działania. W innym ujęciu system zarządzania należy rozumieć jako dający się wyodrębnić z organizacji układ organów zarządzających, powiązań informacyjnych niezbędnych do realizacji procesu zarządzania, metod i działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania danej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami, przy czym jest to układ dynamicznie zmieniający się w czasie, a motorem wprowadzanych zmian, dotyczących wszystkich jego elementów, są organy zarządzające. Jeżeli do pojęcia „system zarządzania” dodamy określenie wskazujące sytuację, w jakiej ma przebiegać kierowanie, to w przypadku kryzysu otrzymamy termin system zarządzania kryzysowego. W związku z tym należy przyjąć, że „system zarządzania kryzysowego” stanowi integralną część systemu zarządzania organizacją i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych (w tym kryzysów). System zarządzania kryzysowego można również zdefiniować jakom złożony, częściowo mobilny system społeczno-gospodarczo-administracyjny, którego zadaniem jest skuteczne przeciwdziałanie wszelkim kategoriom zagrożeń kryzysowych za pomocą dostępnych sił i środków materialnych na bazie przyjętej struktury organizacyjno-funkcjonalnej, w ramach obowiązującego porządku prawnego<sup>10</sup>.

System zarządzania kryzysowego obejmuje organy administracji rządowej i samorządowej. Ideą ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest w głównej mierze określenie zadań decydentów w zakresie zadań zarządzania kryzysowego: Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, ministrów kierujących działaniami administracji publicznej, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, starostów oraz wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast). Koncepcja zarządzania kryzysowego opiera się na zasadzie prymatu układu terytorialnego. Główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na danym szczeblu podziału terytorialnego państwa, na którym wystąpił kryzys. Poszczególne poziomy władzy administracyjnej posiadają w swoich zasobach narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, choćby takie jak: straż pożarna, służby ratowniczo-medyczne, służby utrzyma-

<sup>9</sup> J. Penc, *Leksykon biznesu*, Warszawa 1997, s.434.

<sup>10</sup> A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012, s.50-53.

nia porządku publicznego (policja, straż miejska) itp. W przypadku niewystarczających sił i środków lub gdy sytuacja kryzysowa obejmuje rejony podległe kilku szczeblom administracyjnym, odpowiedzialność za rozwiązanie danej sytuacji kryzysowej przejmuje organ nadrzędny. System zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej ma na celu obniżenie ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożenia oraz wytworzenie konstrukcji działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ludności, ochrony infrastruktury krytycznej i środowiska naturalnego. Sprawne zarządzanie kryzysowe wyraża się wypracowaniem w państwie mechanizmów skutecznego i zintegrowanego działania, opartych na funkcjach planowania, organizowania, motywowania i kontroli. W konsekwencji należy zastosować nowe, kompleksowe podejście do organizacji systemu zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej. Można tego dokonać poprzez modyfikacje struktur organizacyjnych oraz rozwiązań prawnych. Bezpieczeństwo państwa powinno opierać się na systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym i jego części - zarządzaniu kryzysowym.

Głównym celem sprawnie funkcjonującego zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce powinno być zagwarantowanie ciągłości podejmowanie decyzji wraz z ich koordynacją, niezależnie od rodzaju zagrożenia i okoliczności funkcjonowania państwa (stan pokoju, kryzysu i wojny). Taki sposób rozumienia szeroko pojętego zarządzania kryzysowego pozwala na jego systemowe ujęcie i interpretowanie jako skoordynowany wewnętrznie układ wydzielanych przez państwo sił, środków i zasobów ukierunkowanych na: zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, sprawne reagowanie w przypadku ich wystąpienia oraz odtwarzanie (odbudowę) i przywrócenie równowagi funkcjonowania państwa i społeczeństwa<sup>11</sup>. Obniżenie ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożeń i powstania sytuacji kryzysowej oraz wytworzenie sprawnych mechanizmów przejmowania nad nimi kontroli w drodze racjonalnie zaplanowanych działań, a tym samym zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska naturalnego, wymaga posiadania w państwie sprawnego systemu zarządzania kryzysowego. Można zatem przyjąć, iż system zarządzania kryzysowego jest głównym filarem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w przypadku wystąpienia zagrożeń. W głównej mierze obejmuje:

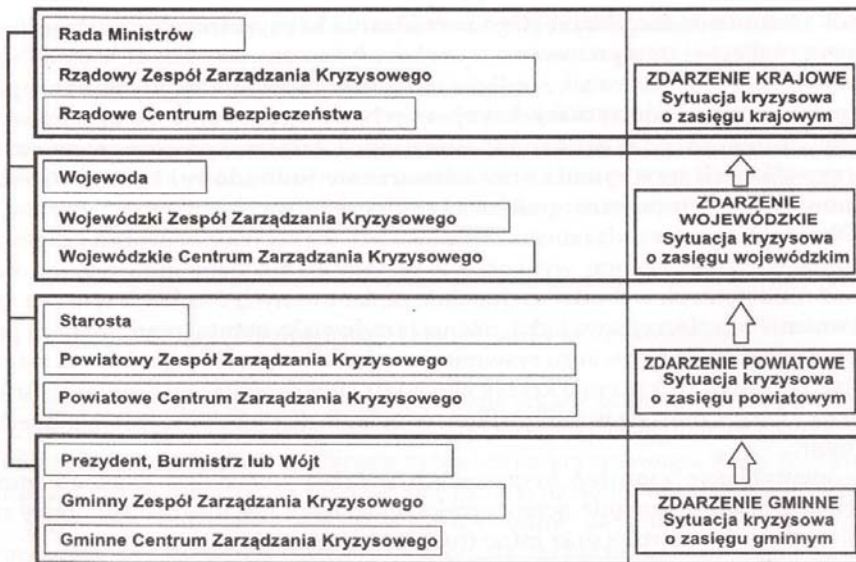
- identyfikację zagrożeń kryzysowych poprzez stworzenie katalogu możliwych zagrożeń, dokonanie oceny ryzyka, określenie negatywnych skutków na ludzi, mienia i środowiska oraz infrastruktury krytycznej,
- określenie katalogu przedsięwzięć strukturalno-organizacyjnych i funkcjonalnych mających na celu przygotowanie administracji rządowej i samorządowej oraz zasobów państwa do reagowania na powstałe zagrożenia,
- określenie procedur postępowania w przypadku powstania sytuacji kryzysowej,
- przygotowanie i utrzymanie zasobów (sił i środków) do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,

---

<sup>11</sup> *Wybrane Zagadnienia Zarządzania Kryzysowego*, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2012, s.20-21.

- określenie zasad współdziałania podmiotów zaangażowanych podczas reagowania kryzysowego.

Potrzeby państwa wynikają z dynamicznego tempa zmian zachodzących w sferze zagrożeń, przez co powodują konieczność budowy modelu zarządzania bezpieczeństwem. Natomiast dynamiczny i zmienny charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa, a jednocześnie potrzeba przeciwdziałania owym negatywnym zjawiskom spowodowały zmianę postrzegania zarządzania kryzysowego. Akcentuje się potrzebę posiadania uniwersalnego systemu, który byłby zdolny do reagowania na możliwe zagrożenia we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie, który jako pierwszy otrzymuje informację o wystąpieniu zagrożenia<sup>12</sup>. Organ ten ma obowiązek niezwłocznie poinformować o zaistniałym zdarzeniu organy wyższego bądź też niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę zaistniałej sytuacji oraz informację o działaniach, jakie należałoby podjąć. Model organizacji reagowania kryzysowego przedstawiono na rysunku nr 1.



**Rys. 1.** Model reagowania na powstałe zdarzenia

Źródło: *Wybrane Zagadnienia Zarządzania Kryzysowego...*, op.cit., s.22.

Głównym założeniem jest to, iż w przypadku występowania niewystarczających sił i środków odpowiedzialność za rozwiązywanie zaistniałej sytuacji kryzysowej przejmują organ nadrzędny. W systemie zarządzania kryzysowego w Polsce nadrzędną funkcję pełni organ zarządzający, którego zadaniem jest w głównej mierze podejmowanie decyzji, podział zadań dla poszczególnych wykonawców i koordynowanie działań w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Organ zarządzający określa zakres przedsięwzięć,

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 nr 89 poz. 59, z późn.zm, art. 21.



System zarządzania kryzysowego w Polsce jest wieloszczeblowy i składa się z następujących komponentów:

- organów zarządzania kryzysowego,
- organów opiniodawczo-doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego,
- centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących 24 - godzinną gotowość do podjęcia działań<sup>15</sup>.

**Tabela 1.** Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

System zarządzania kryzysowego			
Szczebel administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego
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 (ministra, urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministra, urzędu centralnego)
Wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
Powiatowy	Starosta	Powiatowy Zespół zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
Gminny	Wójt, burmistrz, prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Gminne (Miejskie) Centrum Zarządzania Kryzysowego

Źródło: M. Kolińska, *Prawnoorganizacyjne uwarunkowania funkcjonowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Warszawa 2010, s.26.

Konkretyzując, struktura organizacyjna systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych oparta jest na ustawowych organach władzy i wydzielonych strukturach administracyjnych stanowiących w sytuacjach zagrożenia rdzeń sztabów kryzysowych tych organów. Natomiast w czasie braku zagrożeń te wydzielone struktury administracyjne przygotowują plany zarządzania kryzysowego i programy ich wdrażania, dbają o utrzymanie na właściwym poziomie gotowości do reagowania podległych danemu organowi władzy instytucji, służb i struktur administracyjnych oraz stanowią organ opiniodawczy w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa społeczności, w imieniu której władzę sprawuje dany organ<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> G. Pietrek, *Współdziałanie Terenowych Organów w Systemie Zarządzania Kryzysowego w Państwie*, Toruń 2012, s.21.

<sup>16</sup> *Zarządzanie kryzysowe. Diagnoza rozwiązań praktycznych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Tom II*. pod red. B. Wiśniewskiego, B. Kaczmarczyk, Legnica 2012, s. 141.



## 1.2. Prawne aspekty zarządzania kryzysowego

Problematyka zarządzania kryzysowego ma tak długą historię, jak długa jest historia ludzkości. Zagrożenia kryzysowe w postaci katastrof naturalnych obecne były w życiu i działalności człowieka niemalże od zarania ludzkości. Następnie, w wyniku coraz większej ingerencji człowieka w naturę, rozwoju cywilizacyjnego, zrodziły się nowe zagrożenia - do katalogu zagrożeń kryzysowych włączono awarię obiektów przemysłowych i komunalnych, katastrofy budowlane i transportowe. Wobec wzrostu pojawiających się zagrożeń człowiek nie pozostawał obojętny - nieustannie poszukiwał zabezpieczeń przed nimi. W miarę upływu czasu podejmowane działania, zmierzające do zapobiegania powstawaniu sytuacji kryzysowych i niwelowania skutków ich występowania, również podlegały przeobrażeniom. W początkowej wersji zarządzanie kryzysowe wyrażało się w głównej mierze bezpośrednimi działaniami w obliczu występowania zagrożenia, następnie owe działania przerodziły się w działalność instytucjonalną. Nie mniej jednak szeroki zakres zagrożeń sprawiał, iż problematyka przeciwdziałania (zabezpieczenia) powstawaniu sytuacji kryzysowych i podejmowania działań w postaci reagowania na powstałe zagrożenia powodowała rozdrobnienie zaangażowanych podmiotów. Brak było integralnego systemu, które zespalał by wszystkie wysiłki zmierzające do zmniejszenia ryzyka powstania zagrożeń i obniżenia ich skutków oraz integrowały wszystkie przedsięwzięcia w celu sprawnego rozwiązania powstałej sytuacji kryzysowej. Próbując określić czas, w którym się wykreował system zarządzania kryzysowego w Polsce, trudno wskazać na konkretną datę. Wątpliwa wydaje się teoria, że integralnym systemie zarządzania kryzysowego można mówić po wprowadzeniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>17</sup>. Na obecny kształt zarządzania kryzysowego w Polsce największy wpływ wywarły zmiany polityczne, gospodarcze i ustrojowe po 1989 roku. Do głównych czynników, które miały wpływ na ewolucję systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, można zaliczyć przemiany w postaci<sup>18</sup>:

- w nowej sytuacji politycznej państwa (tworzenia się ustroju demokratycznego),
- określenie nowego (trójstopniowego) podziału administracyjnego.

Zasadniczym dokumentem prawnym - jako próba integracji wysiłków w zakresie rozwiązania sytuacji kryzysowych - była ustawa o ochronie przeciw pożarowej uchwalona w 1991 roku. Określono w niej zadania dla Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) w zakresie przydziału i kompetencji oraz odpowiedzialności. Ustawa ta stanowiła pierwszy i bardzo istotny krok na drodze do uporządkowania sfery publicznego bezpieczeństwa państwa w pierwszej wersji ustawy system ratownictwa skupił tylko i wyłącznie jednostki ochrony przeciw pożarowej, w którym przepisano kompetencje w zakresie zapobiegania i zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń. W ustawie określone również zostały zasady kierowania działaniami ratowniczymi. Brak efektu systemowego zarządzania kryzysowego, często

<sup>17</sup> G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 50.

<sup>18</sup> G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, Warszawa 2011, s.10.

podejmowanie nieustannych działań przez organy administracji publicznej w zakresie ratownictwa powodziowego i zarządzania kryzysowego podczas „powodzi stulecia” w dorzeczach Odry i Wisły w 1997 roku obnażyły słabość przygotowania państwa do sprawnego reagowania na możliwe sytuacje kryzysowe. Tragiczne w skutkach wydarzenia (w wyniku powstałej sytuacji kryzysowej) były najlepszym sprawdzianem funkcjonowania ówczesnych podmiotów, systemów i uregulowań prawnych ratownictwa powodziowego i zarządzania kryzysowego. Zdarzenia te unaocznily potrzebę podjęcia kroków zmierzających do poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie sprawniejszego funkcjonowania społeczeństwa oraz administracji rządowej i samorządowej w obliczu zaistniałych sytuacji kryzysowych. Wydarzenia, jakie miały miejsce w naszym kraju na początku lat 90. w postaci pożarów lasów w Kuźni Raciborskiej, katastrof budowlanych i awarii technicznych oraz doświadczenia zdobyte w trakcie rozwiązania owych sytuacji kryzysowych i usuwania ich skutków potwierdzały tezę, iż skuteczne i prawidłowe prowadzenie działań zwłaszcza w zakrojonych na szeroką skalę, wymaga współdziałania różnych służb i podmiotów w ramach jednego systemu. Raz jeszcze uwidoczniła się potrzeba zintegrowania w jeden system dostępnych sił i środków, jakie posiada państwo na wypadek powstania sytuacji kryzysowych.

Ponadto uzyskane doświadczenia wskazywały na potrzebę wyodrębnienia elementów kierowania na poszczególnych szczeblach administracji publicznej (centralnej i terenowej) w celu sprawnego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Można zatem stwierdzić, że potrzeba podejścia systemowego do rozwiązania sytuacji kryzysowych była powodem podejmowania prób utworzenia systemu zarządzania kryzysowego. Pierwszą taką próbą był projekt ustawy, który miał na celu zmianę ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z 1967 roku<sup>19</sup>. W 1998 roku Rada Ministrów przyjęła i skierowała do Sejmu opracowany przez szefa Obrony Cywilnej Kraju projekt ustawy, który zakładał zastąpienie obrony cywilnej ochroną cywilną oraz powierzenie jej nowych zadań zakresu zarządzania kryzysowego. W konsekwencji, dążąc do prawidłowej działalności w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, minister spraw wewnętrznych i administracji utworzył 26 listopada 1998 roku Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. W ramach tej komórki powstało pierwsze centrum zarządzania kryzysowego. Powstały urząd przystąpił do opracowania kolejnych projektów ustaw, m.in. ustawy o planowaniu cywilnym i zarządzaniu kryzysowym. W tym samym czasie Instytutu Spraw Publicznych opracował i przedstawił projekt ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym.

Po konsultacjach między resortowych i licznych poprawkach przygotowany projekt ustawy trafił w 2001 roku do Sejmu, a następnie do Senatu. W sierpniu w 2001 roku ustawa została skierowana przez marszałka Sejmu do Prezydenta RP, który niestety ją zawetował. W ten o to sposób po czterech latach od powodzi powrócono do sytuacji wyjściowej, czyli barku prawnych rozstrzygnięć, dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego<sup>20</sup>. Bardzo istotna dla zarządzania kryzysowego była

<sup>19</sup> Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 z późn. zm.

<sup>20</sup> G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op.cit.,s.12.

również decyzja ministra spraw wewnętrznych i administracji w 2000 roku w sprawie zlikwidowania Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Jego infrastrukturę i zadania przejęła Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Konsekwencje tej decyzji są odczuwalne do dnia dzisiejszego, kiedy bardzo często system zarządzania kryzysowego utożsamiony jest z Państwową Strażą Pożarną i systemem ratowniczo-gaśniczym. W zakresie tworzenia systemu zarządzania kryzysowego w naszym kraju przełomem w istniejących regulacjach prawnych było przygotowanie i przedstawienie projektu uchwały o stanie klęski żywiołowej<sup>21</sup>. Ustawa o stanie klęski żywiołowej, przyjęta z 18 kwietnia 2002 roku, określa zasadę wprowadzania tego stanu oraz funkcjonowania społeczeństwa i administracji publicznej wobec szczególnych (nadzwyczajnych) zagrożeń. Wskazuje szczegółowy zakres działań i kompetencji organów władzy publicznej, a także zakres ograniczeń ludności i praw człowieka w czasie tak trudnej sytuacji kryzysowej (w stanie klęski żywiołowej) - jako narzędzia prawnego państwa w celu zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej. Przyjęcie uchwał o stanach nadzwyczajnych zapoczątkowało dalszą dyskusję i pracę nad przyjęciem rozwiązań systemowych w zakresie zarządzania kryzysowego. W 2005 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zainicjowane zostały nad przygotowanie rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Projekt ten po przeprowadzeniu licznych konsultacji między resortowych (przez okres dwóch lat) ostatecznie został uchwalony 26 kwietnia 2007 roku. Po podpisaniu przez prezydenta w sierpniu 2007 roku zaakceptowana weszła w życie. Dała ona podstawy prawne w zakresie usankcjonowania systemu zarządzania kryzysowego<sup>22</sup>. Aktami normatywnymi, które stanowią podstawę krajowego systemu zarządzania kryzysowego są źródła prawa powszechnie obowiązującego. Do tych źródeł należą: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, rozporządzenia z mocą ustawy oraz akty prawa miejscowego<sup>23</sup>. Wśród najistotniejszych aktów prawnych, określających podstawy prawne zarządzania kryzysowego, jest Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. W zbiorze jej uregulowań prawnych można wyodrębnić te, które dotyczą fundamentalnych podstaw zarządzania kryzysowego. Stwierdza się w nich, że<sup>24</sup>:

- Polska jako państwo zobowiązana jest do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony środowiska,

---

<sup>21</sup> G. Sobolewski, *Sily Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym...*, op.cit.,s.52.

<sup>22</sup> Z. Zamiar, L. Wełyczko, *Zarządzanie kryzysowe*, Wrocław 2012, s.53.

<sup>23</sup> Artykuł 87 Konstytucji RP mówi, że *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Dodatkowo w artykule 234 Konstytucji RP jest powiedziane, że jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.* Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997, Nr 48 poz.47

<sup>24</sup> Ibidem, art. 5, 16 ,68, 152, 163, 228.



- w sytuacji szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może być wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny; władze publiczne (organy administracji rządowej i samorządowej) są zobowiązane do przeciwdziałania i skutecznego reagowania na sytuacje kryzysowe oraz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska naturalnego,
- przedstawicielem Rady Ministrów (jako organu decyzyjnego) w zakresie zarządzania kryzysowego w województwie jest wojewoda,
- samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, realizując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w dokumencie najwyższej rangi w zakresie bezpieczeństwa narodowego (w tym też zarządzania kryzysowego) wymienia się też trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy i stan wojenny<sup>25</sup>. Pierwsze dwa mają kolosalne znaczenie w problematyce zarządzania kryzysowego. Stan nadzwyczajny w państwie to stan szczególnego zagrożenia, powstania trudnej sytuacji, do opanowania której zwyczajne siły i środki oraz procedury ich użycia są niewystarczające. W systemie prawnym na tę okoliczność w zakresie zarządzania kryzysowego przygotowano "nadzwyczajne" procedury, które mają za zadanie pozwolić na uporanie się z bardzo trudnymi sytuacjami kryzysowymi. Dlatego też ważnym dokumentem, normującym proces zarządzania kryzysowego w sytuacji kryzysowej, jest ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>26</sup>. Brak takiej ustawy był mocno odczuwalny w okresie powodzi w 1997 r. na Dolnym Śląsku<sup>27</sup>. Reguluje ona zasady działania organów władzy publicznej po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej na części lub całości terytorium RP. Wiąże się to z brakiem możliwości stosowania jej zapisów w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej bez wprowadzenia odpowiedniego stanu prawnego, a także określenia zakresu ograniczeń wolności oraz praw człowieka i obywatela. Najistotniejsze zapisy tej ustawy zawierają następujące ustalenia<sup>28</sup>:

<sup>25</sup> Ibidem, art. 228.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558 z późn.zm.

<sup>27</sup> Brak ustawy o stanie klęski żywiołowej spowodował, że w lipcu i sierpniu 1997 roku przyjęto między innymi następujące ustawy: Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, Dz. U. z 1997 r. Nr 80, poz. 491 z późn.zm. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach remontów i odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych wskutek powodzi, Dz. U. z 1997 r. Nr 80, poz. 492 z późn. zm. Ustawa z 17 lipca 1997r.o szczególnych zasadach gospodarki gruntami i wyłączenia nieruchomości na terenach objętych powodzią z lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 493 z późn. zm. Ustawa z 17 lipca 1997r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 494 z późn. zm. Ustawa z 17 lipca 1997r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań podatkowych w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 113 poz. 736 z późn.zm.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 4-8.

- stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła taka klęska, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić takiej klęski,
- stan klęski żywiołowej wprowadza się na czas oznaczony niezbędny dla zapobieżenia jej skutkom lub jej usunięcia, nie dłuższa niż 30 dni,
- Rada Ministrów może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody,
- w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia na obszarze województwa,
- w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia kieruje wojewoda; jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, w działaniach tych wojewoda podlega właściwemu ministrowi,
- w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki, wydzielone do jego dyspozycji i skierowanego wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały sił zbrojnych RP,
- wojewodowie albo pełnomocnicy są obowiązani do współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lubi ich usuwania,
- ograniczenia wolności oraz praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się wobec osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony ten stan, oraz odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej.

W sytuacji powstania szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, w polskim prawie przewidziano możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego. W takich sytuacjach Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do prezydenta wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni. W tym czasie organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, także w zakresie zarządzania kryzysowego. W zakresie ograniczeń wolności praw człowieka można wskazać, iż na obszarze na którym został wprowadzony stan wyjątkowy ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo. Ograniczenia te stosuje się także odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości

prawnej, mającej siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym. W czasie stanu wyjątkowego najistotniejsze ograniczenia to:

- zakaz organizowania im przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń,
- zakaz organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych nie będących imprezami masowymi,
- zakaz przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc obiektów i obszarów,
- obowiązek uzyskania od organów administracji publicznej zezwolenia na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego,
- obowiązek zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub policji faktu przybycia do określonej miejscowości,
- wprowadzenie cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu, obejmującej materiały prasowe,
- kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przesyłanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich,
- kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych,
- emisja sygnałów uniemożliwiających nadanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Rada Ministrów określa w drodze rozporządzeń szczegółowy tryb i sposoby oraz obszary, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzania i stosowania ograniczeń wolności praw człowieka i obywatela, ustalonych przez Prezydenta RP, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości, wynikających ze stosowania tych ograniczeń<sup>29</sup> Dokonując próby identyfikacji istniejących polskich regulacji prawnych, odnoszących się w sposób bezpośredni do zarządzania kryzysowego (tworzących jego fundament), można tu przede wszystkim wymienić<sup>30</sup>:

- ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym z późn. zm. (ustawa z 16 lipca 2009 r. i 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym),
- ustawę z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie,
- ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawę z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej,
- ustawę z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym,
- ustawę z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne,

<sup>29</sup> G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym...*, op.cit.,s.56-57.

<sup>30</sup> Szerzej G. Sobolewski, *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011, s.24.

- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej,
- zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

Podstawowym dokumentem, regulującym zasady organizowania zarządzania kryzysowego, jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym. W zasadzie można tu postawić tezę, że w Polsce właściwie dopiero od wprowadzenia ustawy o zarządzaniu kryzysowym rozpoczął się okres budowy i funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego. Ustawa ta tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP, mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń o podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Główną ideą przedmiotowej ustawy jest poprawa stanu bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Przesłaniem, jakie można odebrać, analizując ustawę o zarządzaniu kryzysowym, jest to, że głównym celem działania systemu zarządzania kryzysowego jest ochrona życia i zdrowia obywateli, jak również ochrona infrastruktury krytycznej. Sama ustawa zawiera 35 artykułów, które odnoszą się do najważniejszych aspektów zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Definiuje podstawowe pojęcia z zakresu zarządzania kryzysowego, takie jak: sytuacja kryzysowa, narodowa mi europejska infrastruktura krytyczna oraz zasady jej ochrony, planowania cywilnego poprzez określenie struktury wymaganych planów oraz wskazanie odpowiedzialnych za ich opracowanie. Określa także właściwe organy, odpowiedzialne za organizację zarządzania kryzysowego<sup>31</sup>, definiuje ich zadania i zasady działań. Ponadto określa z założenia organizacji systemu zarządzania na poszczególnych szczeblach administracyjnych, wskazując na decydenta, zespoły oraz centra zarządzania kryzysowego, jak też określając ich główne zadania i zasady działań. Odnosi się też do możliwości wsparcia społeczeństwa przez SZ RP w sytuacjach kryzysowych, określając możliwe obszary i zasady takiego wsparcia. Definiuje zadania właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej, realizowane w sytuacjach kryzysowych, oraz reguluje zasady zarządzania finansowego<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Zgodnie z ww. ustawą Rady Ministrów, wojewoda, starosta i wójt to organy właściwe w sprawach organizacji zarządzania kryzysowego-odpowiednio na terenie RP, województwa, powiatu i gminy.

<sup>32</sup> G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym...*, op.cit., s. 58-59.

### 1.3. Pojęcie zagrożenia, sytuacji kryzysowej i kryzysu

Bezpieczeństwo i zagrożenia są nierozdzielnie związane, chociaż przeciwstawne biegunowo, są punktami wyjścia do oceny zjawisk społecznych. Poczucie bezpieczeństwa implikuje brak zagrożenia, zaś jego istnienie skutkuje obniżeniem poczucia bezpieczeństwa lub wręcz jego brak<sup>33</sup>. Bezpieczeństwo to jedna z najważniejszych, posiadających złożony charakter potrzeb, której zaspokojenie określa warunki funkcjonowania i rozwoju państwa<sup>34</sup>. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka, grup społecznych, państw i systemów międzynarodowych. Jego brak wywołuje niepokój i zachwianie normalnych procesów funkcjonowania. Samo istnienie zagrożenia nie przesądza o braku bezpieczeństwa. Istnieje pewien poziom akceptowanego zagrożenia (często bardzo subiektywny), który nie burzy równowagi funkcjonowania danego podmiotu. Ponadto istnienie sprawnego systemu bezpieczeństwa narodowego, który zapewnia likwidację zagrożeń (obniżanie ich do akceptowanego poziomu), warunkuje bezpieczeństwo danego podmiotu. Charakter współczesnych zagrożeń, ich wielowymiarowość i wzajemne przenikanie się wskazują na potrzebę możliwie wczesnej identyfikacji ich źródeł oraz podjęcie działań zapobiegawczych i skutecznego reagowania. Człowiek żyje i będzie żył w środowisku potencjalnych zagrożeń, które zmieniają swój charakter, głównie w zależności od zachodzących procesów rozwoju cywilizacyjnego<sup>35</sup>.

Zagrożenia nierozdzielnie związane są z funkcjonowaniem i aktywnością człowieka. Ludzie nie są w stanie uwolnić się od zagrożeń i trzeba mieć tego świadomość. Ilość różnorodnych zagrożeń narasta wraz z postępem, jakiego dokonuje człowiek<sup>36</sup>. Specyfika współczesnych zagrożeń powoduje, że społeczeństwo staje przed problemami nie tylko klęsk naturalnych, ale także zagrożeń technologicznych oraz aktów terroru<sup>37</sup>. Z tego też powodu pożądana jest wiedza na temat istoty zagrożeń, ich źródłem i systematyki. Jest to ważne szczególnie dlatego, że pojęcie „zagrożenia” jest terminem złożonym i otwartym, czyli wciąż ewoluującym, gdyż nierozdzielnie związane jest z działalnością człowieka, która podlega ciągłym zmianom<sup>38</sup>. We współczesnym świecie znajdujemy bardzo wiele odczuwalnych i realnych zagrożeń, do których należą: napięcia polityczna, nacjonalizm, problemy ekonomiczne, antagonizmy natury etnicznej i religijnej. Zróżnicowanie oraz czasem sprzeczne interesy potrafią generować niebezpieczeństwa o różnym charakterze: konflikty zbrojne, zamachy terrorystyczne,

---

<sup>33</sup> D. Czarnecki, D. Skalski, *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna III Rzeczypospolitej. Zarys problematyki*, Gdańsk- Starogard Gdański 2018, s.57.

<sup>34</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 7.

<sup>35</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego-podejście systemowe*, Warszawa 2007, s.76.

<sup>36</sup> *Zarządzanie kryzysowe, Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, Tom III, pod red. B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, Legnica 2013, s. 11.

<sup>37</sup> *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Współczesne aspekty bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego*, pod red. M. Włodarczyka, A. Mariańskiego, Tom X Zeszyt 6, Łódź 2009, s.5. <http://www.swspiz.pl/wydawnictwo/pliki/2009/X-6.pdf>.

<sup>38</sup> *Zarządzanie kryzysowe, Dylematy zagrożeń ...*, op. cit., s. 11.

przestępczość pospolitą i zorganizowaną, chuligańskie ekscesy, korupcję, infekowanie systemów informatycznych<sup>39</sup>.

Zagrożenie jest pojęciem mającym silny związek z pojęciem bezpieczeństwa. Innymi słowy, jeśli jest się bezpiecznym, to nie jest się zagrożonym. Natomiast jeśli jest się zagrożonym, to nie jest się bezpiecznym. Jest to zależność pozorna wynikająca z subiektywnego postrzegania przez człowieka. Nawet kiedy stan świadomości postrzega określone zjawisko jako niewywołujące zagrożenia, to obiektywnie wpływa ono na powstanie niekorzystnego wpływu na dany podmiot, na początku często nie zauważalny. Z tego wynika, że najczęściej spotykamy się z subiektywnym odczuwaniem oraz obiektywnym stanem zagrożenia<sup>40</sup>. Doświadczenia minionych lat pokazują, że niezmiennie istnieje duże prawdopodobieństwo powstania sytuacji kryzysowej, zachwiania równowagi funkcjonowania w wyniku wyzwań i zagrożeń będących następstwem katastrof i klęsk żywiołowych, ale w głównej mierze zamierzonej bądź niezamierzonej działalności człowieka. Pod pojęciem zagrożenia będziemy rozumieć zdarzenie spowodowane przyczynami losowymi (naturalnymi) lub nielosowymi (celowymi), które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie danego systemu lub powoduje niekorzystne (niebezpieczne) zmiany w jego otoczeniu wewnętrznym lub zewnętrznym. Kumulowanie i nierozwiązywanie na czas zagrożenia może prowadzić do zaistnienia sytuacji kryzysowych zarówno w rozpatrywanym systemie, jak też w określonym środowisku systemowym<sup>41</sup>. Sytuacja kryzysowa<sup>42</sup> to stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, będący następstwem pewnego zagrożenia, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuacją stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub infrastruktury - w takiej skali lub o takim natężeniu, które wywołują reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka. Sytuację kryzysową można rozumieć jako splot gwałtownych zdarzeń, powodujących wzrastający wpływ sił destabilizujących równowagę w społeczeństwie, braki w zaopatrzeniu i trudności w normalnym funkcjonowaniu ludności, wywołujących napięcia i niepewność i prowadzących do niekontrolowanego rozwoju wydarzeń z użyciem przemocy włącznie<sup>43</sup>. W naukach społecznych opracowano wiele teorii powstawania i przebiegu sytuacji kryzysowych<sup>44</sup>, które mogą powstać w wyniku źle pro-

---

<sup>39</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s.9.

<sup>40</sup> W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999, s. 7.

<sup>41</sup> K. Ficoń, *op.cit.*, s.76.

<sup>42</sup> Sytuacja kryzysowa - należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007, art. 3.

<sup>43</sup> Z. Kopa, *Kryzys i sytuacja kryzysowa. Konspekt-Pismo Akademii Pedagogicznej w Krakowie* Zeszyt nr 3-4/2007.

<sup>44</sup> R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia...*, *op.cit.*, s. 11.



wadzonych działań rutynowych lub mogą być od razu następstwem awarii technicznej lub katastrofy naturalnej. Sama nazwa sytuacji kryzysowej wzięta się stąd, że stoi ona w opozycji do działań rutynowych. W przypadku jej wystąpienia niezbędny staje się udział wielu osób oraz podmiotów zaangażowanych w akcję ratowniczą, a których działania wymagają koordynacji<sup>45</sup>.

Należy zaznaczyć, że sytuacja kryzysowa jest pojęciem nadrzędnym wobec pojęcia kryzysu i obejmuje oprócz niego fazę występującą przed nim i fazę po nim. Dlatego kryzys stanowi element sytuacji kryzysowej i jest kulminacją nagromadzonych zdarzeń. Jest jedną z faz w rozwoju sytuacji kryzysowej, a zatem każdy kryzys jest także sytuacją kryzysową. Sytuacja kryzysowa w odróżnieniu od kryzysu – by zaistnieć – nie musi stwarzać istotnego zagrożenia dla życia ludzkiego, lecz stanowi swoiste wyzwanie dla społecznego poczucia moralności, tradycji, wartości i bezpieczeństwa. Oznacza to, że sytuacja kryzysowa występuje wówczas, gdy naruszone zostanie akceptowany stan bezpieczeństwa. Sytuacje kryzysowe są zjawiskami nieoczekiwanymi, nagłymi i destabilizującymi funkcjonowanie społeczności. Aby daną sytuację uznać za kryzysową, konieczne jest wystąpienie takich czynników, jak ograniczenia standardowego funkcjonowania społeczeństwa i organów administracji publicznej, nieadekwatność posiadanych sił i środków do skali zagrożenia<sup>46</sup>. Słowo „kryzys”<sup>47</sup> jest obecnie dość często używanym pojęciem. Być może dzieje się tak dlatego, że w życiu codziennym widzimy zbyt wiele zdarzeń, by sądzić, że czas, w którym żyjemy jest rzeczywiście czasem kryzysowym. Wystarczy zapoznać się z jakimkolwiek środkiem „masowego przekazu” by zostać skonfrontowanym z wydarzeniem, które zasługuje na miano kryzysowego. Grecka etymologia nie wskazuje na jego pejoratywny charakter. Czasownik *krinein* oznacza rozdzielać, odsiewać, rozstrzygać, decydować, sądzić, zaś pochodzący od niego rzeczownik *krisis* to wybór, rozstrzygnięcie. Kryzys w sensie przedmiotowym oznacza „zerwanie” istniejącego układu, polegające na zmianie jego struktury lub funkcji albo obu tych elementów łącznie. Zjawisko „zerwania” jest rozciągłe w czasie i wkomponowane w proces przejścia od stabilności - poprzez niestabilność - do stabilności o jakościowo innych własnościach. Natomiast w sensie ontologicznym stanowić będzie kulminację

<sup>45</sup> J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, str. 54.

<sup>46</sup> A. Żebrowski, op.cit., s. 29-32.

<sup>47</sup> Kryzys definiowany jest jako moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego. Ma ścisły związek i trwałym zakłóceniem działalności i realizacji celów, naruszeniem równowagi funkcjonowania, a w skrajnych przypadkach nawet zagrożeniem istnienia. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 282. Kryzys jako okres funkcjonowania państwa to stan, w którym bezpośrednio zagrożenie żywotnych interesów państwa (w jego wnętrzu lub bliskim otoczeniu) następuje tak szybko, że wymusza na władzach publicznych natychmiastowej podjęcie nadzwyczajnych działań. R. Wróblewski, *Państwo w kryzysie*, Warszawa 2001, s. 16. Kryzys to punkt zwrotny do zmiany na lepsze lub na gorsze; emocjonalne zdarzenie lub radykalna zmiana statusu życia człowieka; chwila, w której decyduje się człowiek, czy dana sprawa czy działanie będzie kontynuowane, ulepszone i modyfikowane, czy też zostanie zakończone; stan cierpienia z towarzyszącymi uczuciami zagrożenia i lęku przeżywanego w związku z jakimiś zdarzeniami. T. Iwanek, *Kryzys i jego odmiany*, Wrocław 2004, s. 9.

nagromadzonych konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego. W języku potocznym słowo kryzys służy określeniu różnych sytuacji, których wspólnym mianownikiem jest aspekt zagrożenia. Tak więc mówi się o kryzysie wartości, kryzysie rodziny, kryzysie finansów publicznych, kryzysie terroryzmu, kryzysie takiej czy innej tożsamości. Tutaj, w przeciwieństwie do oryginalnego, greckiego desygnatu pojęcia - wyraźnie pojawia się zagrożenie. Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat istoty kryzysu w aspekcie kierowania (zarządzania) można stwierdzić, że kryzys jest kulminacyjną fazą narastającej sytuacji zagrożenia, powstającą w wyniku pojawiających się niespodziewanie okoliczności. W fazie tej dominującą rolę odgrywa fakt prawdziwej lub odczuwalnej utraty kontroli nad rozwijającą się sytuacją oraz braku koncepcji na jej opanowanie.<sup>48</sup> Istotną rzeczą, jaką wyróżnia się w definiowaniu kryzysu, jest fakt przełomu i jakościowej zmiany w funkcjonowaniu jakiegoś podmiotu. W związku z tym należy podkreślić, że kryzys zawsze oznacza: przełom między dwiema jakościowo różnymi fazami jakiegoś procesu, może być bardziej lub mniej dotkliwy, może mieć różny zakres, czas trwania, ale zawsze kończy dotychczasowy sposób działania czy rozwoju sytuacji, kryzys jest naruszeniem stanu równowagi, kryzys rozpoczyna nowy etap działania czy rozwoju sytuacji<sup>49</sup>. Kryzys jest nie tylko punktem zwrotnym, przełomem, lecz także wyborem między tradycją a utopią, czyli między zachowaniem status quo a pragnieniem zmian tak rewolucyjnych, że bliskich utopii<sup>50</sup>.

W potocznym odbiorze kryzys postrzegany jest jako zjawisko negatywne, pełne pesymizmu i najczęściej kojarzony z dramatycznymi wydarzeniami. Sama myśl o kryzysie budzi w człowieku lęk i chęć zapomnienia niekiedy bolesnych przeżyć. W świadomości pojedynczego człowieka, grupy społecznej czy całego społeczeństwa kryzys postrzegany jest jako: zanika, rozkład, schyłek, zmierzch, upadek, cofanie się, kataklizm, awaria, katastrofa, zagłada, co ma bezpośredni wpływ na ich zachowania. Bardzo często prowadzi do rezygnacji z określonej decyzji czy działania, poddania się bez walki, a nawet ucieczki. Kryzys to również czas, w którym mają zajść decydujące zmiany. Współcześnie uznaje się, że kryzys jest stanem rzeczy, ale stanem przejściowym, stanem niestabilności. W ujęciu ogólnym definiuje się go jako fazę funkcjonowania danego podmiotu (układu, organizmu, systemu), której główną cechą jest niestabilność. Istotą kryzysu jest brak stabilności podmiotu, co powoduje zmianę jego funkcji (a nawet całkowite ich ustanie)<sup>51</sup>. Powyższa definicja jest ogólna i obejmuje każdy z układów, organizmów oraz systemów. Układem (systemem), którego dotyczą kryzysy, są organizmy, instytucje, organizacje narodowe i międzynarodowe, systemy społeczne, polityczne, ekonomiczne itd<sup>52</sup>.

Kryzys jest jedną z kategorii teorii bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa państwa i stanowi:

---

<sup>48</sup> Z. Kopa, Zeszyt nr 3-4/2007. op. cit.

<sup>49</sup> A. Żebrowski, op.cit., s.23.

<sup>50</sup> K. Kozłowska, *Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów*, „Myśl wojskowa”, 2001, Nr 2, s. 42.

<sup>51</sup> R. Wróblewski, *Państwo w kryzysie*, op.cit., s. 11-19.

<sup>52</sup> B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010, s. 142.



- kulminację nagromadzonych zdarzeń, stanów rzeczy (zagrożeń, konfliktów, szans) w różnych dziedzinach życia społecznego, działalności państwa (wielu państw) i innych organizacji, krytyczny rezultat negatywnej działalności człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom natury, a także zjawisk wynikających z działania sił natury lub awarii technicznych, którym przeciwdziałanie przekracza możliwości rutynowych działań systemu (jednostki, organizacji, układu), prowadząc w konsekwencji do ewolucji (zmiany) istoty jego funkcjonowania, z przejściem do innej sytuacji systemowej włącznie,
- sytuację ekstremalną, jaka powstała w toku działalności organizacji (systemu), powodującą utratę inicjatywy i możliwość zaistnienia zmiany systemowej, wymagającą podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych.

W związku z powyższym kryzys oznacza:

- sytuację niekorzystną, poważne załamanie, wzrost napięcia, nagłe i gwałtowne przesilenia, moment przełomu ku złemu lub lepszemu,
- punkt zwrotny i przejście do stanu normalnego lub innego stanu kryzysowego,
- jakościową zmianę systemową w funkcjonowaniu jakiegoś obiektu (systemu, organizacji, instytucji itd.),
- specyficzną cechą jakiegokolwiek sytuacji, przełom między dwiema fazami jakiego procesu,
- szczególny splot okoliczności (wyzwań, zagrożeń, słabości i szans) w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego<sup>53</sup>.

Należy także dodać, że z reguły kryzys jest zdarzeniem występującym na znacznym obszarze oraz trwającym przez dłuższy czas<sup>54</sup>.

#### 1.4. Pojęcie infrastruktury krytycznej i jej ochrona

Pierwotnie określenie „infrastruktura krytyczna” było kojarzone z pojęciem „infrastruktura obronna”. Wynikało to głównie z postrzegania infrastruktury krytycznej przez pryzmat prowadzonych czy planowanych działań militarnych, skierowanych na błyskawiczne obezwładnienie wroga poprzez uszkodzenie bądź zniszczenie wrażliwych punktów, w tym także zaplecza wroga<sup>55</sup>. Różne pojmowanie pojęcia „infrastruktura” przez badaczy problemu sprowadza się jednak do wspólnej konkluzji co do olbrzymiego znaczenia posiadanej infrastruktury dla rozwoju gospodarczego kraju, dbałości o posiadaną infrastrukturę oraz troski o jej rozbudowę<sup>56</sup>. Autorzy opracowań są bowiem zgodni, że wszelkie zaburzenia, nieprawidłowości w procesie rozwoju infra-

<sup>53</sup> J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 18-19.

<sup>54</sup> *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej*, praca zbiorowa pod red. A. Lewkowicz, T. Majera Olsztyn 2012, s.204.

<sup>55</sup> A. Tyburska. *Ochrona Infrastruktury Krytycznej. Zakres problematyki*, Szczytno 2012, s. 46.

<sup>56</sup> M. Kaczmarski, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 16.

struktury oddziałują niekorzystnie na gospodarkę i bezpieczeństwo całego kraju<sup>57</sup>. Aby odpowiednio kierować rozwojem infrastruktury kraju, niezwykle ważne jest dokładne poznanie współzależności występujących w procesie jej rozwoju. Ta swoista współzależność, powiązane różnego rodzaju infrastruktury (jej elementów), nie tylko sprzyja rozwojowi państwa, ale co istotne, oddziałuje na wzrost zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie<sup>58</sup>.

Uszkodzenie czy awaria jednego z rodzajów (elementów) infrastruktury może bowiem niekorzystnie oddziaływać na inny jej element, czego efektem mogą być nie tylko zagrożenia lokalne, ale również obniżające poziom bezpieczeństwa państwa. Dlatego też problematykę bezpieczeństwa danej infrastruktury należy rozpatrywać w kontekście systemu i powiązań systemowych infrastruktury, a także krytyczności poszczególnych elementów. Mówiąc zatem o systemach infrastruktury krytycznej, należy pamiętać o obiektach, urządzeniach i instalacjach, stanowiących dany system, o ich wzajemnych powiązaniach i zależnościach. Warto w tym miejscu podkreślić, że nie cały system może stanowić infrastrukturę krytyczną państwa. Może stać się nią jedynie jej element, fragment czy wycinek. Pojęcie „krytyczność” najczęściej jest kojarzony z infrastrukturą, będącą podstawą rozwoju gospodarki, społecznego dobrobytu, bezpieczeństwa publicznego czy sprawnej realizacji zadań administracji państwowej. Infrastruktury wówczas uchodzą za krytyczne, gdy mają istotne znaczenie dla zdolności funkcjonowania nowoczesnych społeczeństw, a ich awarie lub osłabione działanie skutkują trwałymi zakłóceniami w całościowym systemie.

Po raz pierwszy infrastrukturę w znaczeniu kluczowego elementu, warunkującego bezpieczeństwo państwa, zdefiniowano w 1997 roku w Stanach Zjednoczonych jako sieć niezależnych, w większości należących do prywatnych właścicieli, stworzonych przez człowieka systemów, które funkcjonują wspólnie i synergicznie, aby wyprodukować i zapewnić ciągłą dostawę niezbędnych towarów i usług. Jako infrastrukturę krytyczną określano zaś taki rodzaj infrastruktury, która jest na tyle niezbędna, że jej niesprawności lub zniszczenie miałyby destrukcyjny wpływ na bezpieczeństwo obronne oraz narodowe<sup>59</sup>. Zanim infrastruktura krytyczna stała się obiektem ataków terrorystów takie pojęcie odnosiło się powszechnie do dróg, mostów, systemów wodnych i transportu, które były uznawane za strategicznie ważne, stąd też zawsze stanowiły część planu obronnego. Wraz z końcem zimnej wojny celowość ich zaatakowania stała się wątpliwa, a ujmowanie w planach operacyjnych niecelowe. Ponieważ brak było standardowej definicji infrastruktury i taki stan trwał niemal do połowy lat dziewięćdziesiątych<sup>60</sup>. W sensie etymologicznym termin „infrastruktura” wywodzi się od łacińskich wyrazów: *infra* i *structura*<sup>61</sup>. Według encyklopedii infrastruktura to podstawowe urządzenia i instytucje świadczące usługi niezbędne do należytego funkcjonowania produkcyjnych działów gospodarki. Przymiotnik „krytyczna” jak się wydaje, pochodzi

<sup>57</sup> K. Wojewódzka – Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura Transportu*, Gdańsk 2008, s.11.

<sup>58</sup> M. Kaczmarek, op. cit., s.17.

<sup>59</sup> A. Tyburska, *Ochrona Infrastruktury Krytycznej...*, op. cit., s.46-48.

<sup>60</sup> W. Wójtowicz, *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej*, Warszawa 2006, s.8-9.

<sup>61</sup> *Słownik wyrazów obcych*, pod red. I. Kamińskiej - Szmaj, Wrocław 2001, s.325.

od słowa „ krytyka” co m.in. oznacza „ analizę i ocenę wartości czegoś z określonego punktu widzenia”, w tym wypadku to jest analiza i ocena infrastruktury wrażliwej oraz niezbędnej do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w państwie. Infrastruktura krytyczna ze względu na strategiczne znaczenie w zakresie funkcjonowania państwa i życia jego obywateli powinna być nie tylko należycie chroniona przed zagrożeniami, ale także systemowo zabezpieczona technicznie, aby ewentualne jej uszkodzenie było szybko usunięte przez wydzielone do tego celu siły i środki<sup>62</sup>. Na gruncie prawa polskiego definicje infrastruktury krytycznej wprowadziła ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz obowiązku jej ochrony<sup>63</sup>. Zgodnie z definicją, proponowaną w tej ustawie, infrastrukturą krytyczną są systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorstw. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- zaopatrzenia w energię i paliwa,
- łączności i sieci teleinformatycznych,
- finansowe,
- ochrony zdrowia,
- transportowe i komunikacyjne,
- ratownicze,
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych<sup>64</sup>.

Jednym z elementów kształtujących bezpieczeństwo państwa jest odpowiednio zorganizowana ochrona tak zwanej infrastruktury krytycznej<sup>65</sup>. Natomiast ochrona infrastruktury krytycznej jest to zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie<sup>66</sup>. Według ustawy z 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym przez ochronę infrastruktury krytycznej rozumieć należy wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie<sup>67</sup>. Odnowa infrastruktury krytycznej którą kieruje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, to suma ochrony fizycznej, technicznej osobowej teleinfor-

<sup>62</sup> *Ochrona Infrastruktury Krytycznej*, pod red. A. Tyburskiej, Szczytno 2010, s. 67.

<sup>63</sup> *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Teoria i praktyka*, pod red R. Sawuła, Przemysł-Rzeszów 2012, s.9.

<sup>64</sup> A. Tyburska, *Ochrona Infrastruktury Krytycznej...*, op. cit., s.67-78.

<sup>65</sup> A. Tyburska, M. Nepelski, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Szczytno 2008, s.16.

<sup>66</sup> Z. Lach, J. Skrzyp, A. Łaszczuk, *Problemy obronności i bezpieczeństwa państwa oraz wynikające z tego konflikty i ograniczenia rozwoju przestrzennego*, Warszawa 2009, s.530.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, art. 3 pkt.3.

matycznej oraz ochrony prawnej i planów odtwarzania. Cele stworzenia warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej w Polsce jest Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej<sup>68</sup>, przyjmowany co dwa lata przez Radę Ministrów w drodze uchwały<sup>69</sup>. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w tak określonym kształcie, wielokrotnie poddawana krytyce za usterki, obowiązywała przez dwa lata. Dopiero 17 lipca 2009 roku wprowadzono pierwsze zmiany do ustawy z 2007 roku. W wyniku nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2010 roku systemy w Polsce określone w Polsce jako krytyczne to<sup>70</sup>:

- Systemy zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa. Systemy te tworzą podmioty, mające bezpośredni związek z wydobywaniem, kopalini, przetwarzaniem gazu ziemnego i ropy naftowej, a także sieci transportu, przemysłu, dystrybucji oraz magazynowania kopalini, gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw (również ich pochodnych) wraz z towarzyszącą infrastrukturą. Elementami składowymi systemu będą zatem zarówno zakłady, mające związek z wydobywaniem kopalini podstawowych oraz ich pochodnych, jak i obiekty stałe, takie jak kopalnie, elektrownie, ciepłownie, elektrociepłownie, bazy, składy i magazyny gazu ziemnego, ropy naftowej, produktów ropopochodnych czy terminale LNG. Jako części systemu postrzegać należy również urządzenia do wydobywania przetwarzania i przechowywania gazu, ropy naftowej, ale też innych gazów płynnych i kopalini. Istotnymi elementami systemu zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa są sieci przemysłu i dystrybucji energii elektrycznej oraz ciepła wraz z towarzyszącą infrastrukturą.
- Systemy łączności. System łączności stanowi zespół węzłów, stacji i linii łączności (w tym również łączności satelitarnej) powiązanych ze sobą w określony sposób i we właściwym porządku. System ten tworzy m.in. infrastruktura operatorów publicznych świadczących usługi pocztowe, a także obiekty telewizji publicznej oraz rozgłośni radiowych. Systemy te integrują ze sobą cyfrowe i analogowe środki łączności przewodowej ze środkami łączności radiowej. Elementami wchodzącymi w skład systemów mogą być zarówno urządzenia łączności i nawigacji radiowej, łączności i nawigacji satelitarnej, jak i obiekty, np. centrale telefoniczne, obiekty telewizji.
- Systemy sieci teleinformatycznych. Systemy te tworzą zespoły współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, które umożliwiają przetwarzanie i przechowywanie danych (informacji) oraz pozwalają na ich wysyłanie i odbieranie poprzez odpowiednio przygotowane sieci informatyczne wraz ze specjalistycznym oprogramowaniem.
- Systemy finansowe. Systemy finansowe stanowią zarówno systemy informatyczne, gwarantujące stabilność finansową (systemy płatności, rozliczeń i rachunku

---

<sup>68</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Dz. U. z 2010r., nr 83, poz. 541, § 7 ust.1.

<sup>69</sup> A. Tyburska, *Ochrona Infrastruktury Krytycznej*, op. cit., s. 78.

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 29 października 2010r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dz. U.2010 Nr 240,poz.1600,z późn.zm., art. 1.

papierów wartościowych), jak i banki, giełda, ubezpieczenia czy systemy rezerw finansowych.

- Systemy zaopatrzenia w wodę. Systemy te tworzy cała infrastruktura związana z zaopatrzeniem ludności w wodę. Tworzą je zarówno sieci, pozwalające na transportowanie i dostarczanie wody do odbiorców, jak i urządzenia, służące do filtrowania, uzdatniania wody oraz kontrolujące jej jakość. W ramach systemu funkcjonują także sieci, pozwalające na odbiór zużytej wody, ścieków, oraz obiekty, tworzące niezbędną infrastrukturę (np. oczyszczalnie ścieków, przepompownie, tamy i zapory wodne). Uwzględnia się tu również sieci i urządzenia, pozwalające na dostarczanie wody służbom ratowniczym, np. Państwowej Straży Pożarnej.
- Systemy zaopatrzenia w żywność. Systemy zaopatrzenia w żywność wiążą się z wytworzeniem (produkcją), przechowywaniem i transportem żywności. Stanowią go zarówno obiekty, jak i obszary przeznaczone do produkcji rolnej, a także urządzenia związane z przechowywaniem i transportem żywności.
- Systemy ochrony zdrowia. Systemy te tworzą zarówno obiekty, świadczące opiekę i usługi zdrowotne, jak i cała infrastruktura związana z wyrobem akcesoriów medycznych oraz lekarstw. Będą to zatem następujące obiekty: placówki opieki zdrowotnej (np. szpitale, przychodnie, punkty medyczne), przedsiębiorstwa farmaceutyczne, firmy, produkujące aparaturę medyczną, a także magazyny lekarstw i sprzętu medycznego) w raz z towarzyszącą im infrastrukturą. Elementami systemu są również magazyny rezerw państwowych produktów leczniczych<sup>71</sup>.
- Systemy transportowe. Systemy transportowe pozwalają na sprawne przemieszczanie osób i ładunków. Tworzą go różne rodzaje transportu, stanowiąc jednocześnie rozbudowane systemy i podsystemy infrastruktury, obejmujące: transport drogowy, transport kolejowy, transport lotniczy, transport wodny (morski i oceaniczny oraz transport wodny śródlądowy). Elementami poszczególnych podsystemów są zarówno obiekty (np. tabor kolejowy, samoloty, statki), budynki z towarzyszącą im infrastrukturą (lotniska, porty, stacje kolejowe, jak i sieci dróg, autostrad, sieci połączeń kolejowych, węzły kolejowe, czy połączeń lotniczych).
- Systemy ratownicze. Systemy ratownicze tworzą podmioty, specjalizujące się w ratowaniu życia i zdrowia ludzi, a także stojące na straży własności w sytuacji zagrożenia spowodowanego zarówno przez czynniki naturalne, jak i skutek działania człowieka. System ratowniczy tworzą między innymi Państwowa Straż Pożarna, pogotowie ratunkowe czy też Policja.
- Systemy, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej. Systemy te tworzą obiekty administracji publicznej niezbędne do wypełniania głównych funkcji państwa. W skład systemu wchodzi między innymi obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległe właściwemu ministrom i kierownikom jednostek centralnych (np. obiekty podległe lub zarządzane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości, obiekty Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policja Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu,

---

<sup>71</sup> A. Tyburska, *Ochrona Infrastruktury Krytycznej...*, op. cit., s.122-129.

Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego). Będą to także obiekty, wchodzące w skład systemu kierowaniem bezpieczeństwem narodowym, a także zakłady, produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe, a także zakłady, w których są prowadzone prace badawczo-rozwojowe lub konstruktorskie w zakresie produkcji i urządzenia, służące do ochrony granicy państwowej<sup>72</sup>.

- Systemy produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych (m.in. rurociągi przemysłowe substancji niebezpiecznych). Systemy te tworzą zarówno obiekty, obszary, jak i instalacje oraz urządzenia, umożliwiające produkcję, przetwarzanie, a także składowanie (przechowywanie) materiałów i substancji niebezpiecznych, zagrażających ludziom i środowisku naturalnemu (np. magazyny gazu, paliw). Najczęściej są to substancje chemiczne i promieniotwórcze. Do systemów tych zaliczane również rurociągi wykorzystywane do przemysłu substancji niebezpiecznych. Obowiązujące w Polsce przepisy, pozwoliły na przyporządkowanie ministrów i kierowników urzędów centralnych do konkretnych systemów określonych jako infrastruktura krytyczna państwa, czyniąc z nich zarówno „gospodarzy” konkretnych systemów, jak i nakładających odpowiedzialność za ich sprawne funkcjonowanie. Każdy z ministrów powinien dysponować wiedzą na temat nadzorowanego systemu, jego elementów kluczowych, powiązań pomiędzy obiektami tworzącymi dany system oraz zależności wynikających z powiązań z elementami należącymi do innych systemów. Kompleksowa wiedza, dotycząca specyfiki poszczególnych systemów, pozwala na zdiagnozowanie punktów krytycznych (słabych stron systemu), a analiza ryzyka przeprowadzona dla konkretnego systemu pozwala na określenie stopnia ryzyka (zniszczenia, uszkodzenia bądź awarii) w kontekście sprawnego funkcjonowania państwa oraz bezpieczeństwa obywateli<sup>73</sup>.

#### **1.4.1. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej**

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK) – zgodnie z art. 5b ust. 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym – to dokument, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. NPOIK określa zasady ochrony infrastruktury krytycznej (IK) oraz współpracy właścicieli IK z administracją publiczną. Jest to dokument nowatorski i wyjątkowy. Jego wyjątkowość polega m.in. na bezsankcyjnym, opartym na zaufaniu i współpracy administracji publicznej z właścicielami i posiadaczami obiektów IK podejściu do ochrony infrastruktury krytycznej. Został także opracowany jednolity wykaz obiektów IK. Organem, którego dyrektor przygotowuje program i jego nowelizacje, jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Dyrektor Centrum, przy pomocy zastępców i kierowników komórek organizacyjnych, kieruje pracą RCB i nadzoruje ją. Utworzenie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa było znaczącym krokiem w budowaniu efektywnego oraz komplekso-

<sup>72</sup> Ibidem, s.132-133.

<sup>73</sup> Ibidem, s.133-134.



wego systemu zarządzania kryzysowego. To właśnie dzięki takiemu systemowi można skuteczniej zapobiegać kryzysom, a w razie ich wystąpienia, poprzez profesjonalne działania, minimalizować ich skutki. Ponadto została stworzona struktura ponad resortowa, mająca na celu zoptymalizowanie i ujednoczenie postrzegania zagrożeń przez poszczególne resorty, co przekłada się na podwyższenie stopnia zdolności radzenia sobie z trudnymi sytuacjami przez właściwe służby i organy administracji publicznej.

#### **1.4.2. Cele i priorytety Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej**

Celem Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej jest stworzenie warunków poprawy bezpieczeństwa IK. Wraz z innymi dokumentami programowymi składa się on na cel nadrzędny – podniesienie bezpieczeństwa Polski. Osiągnięcie tego celu wymaga osiągnięcia szeregu celów pośrednich (operacyjnych), którymi są:

- podniesienie poziomu świadomości, wiedzy i kompetencji wszystkich uczestników programu w zakresie znaczenia IK dla sprawnego funkcjonowania państwa oraz sposobów jej ochrony,
- Określenie ról i zakresu odpowiedzialności podmiotów publicznych i prywatnych uczestniczących w działaniach na rzecz ochrony IK,
- wprowadzenie metodyki oceny ryzyka uwzględniającej pełny wachlarz zagrożeń, w tym metodyki postępowania z zagrożeniami o bardzo małym prawdopodobieństwie i katastrofalnych skutkach,
- Wprowadzenie skoordynowanego i opartego na ocenie ryzyka podejścia do realizacji zadań z zakresu ochrony IK,
- budowa partnerstwa między uczestnikami procesu ochrony IK,
- wprowadzenie mechanizmów wymiany i ochrony informacji przekazywanych między uczestnikami procesu ochrony IK,
- przygotowanie strategicznego programu podniesienia bezpieczeństwa IK oraz wsparcia wybranych programów badawczych i rozwojowych, edukacyjnych i szkoleniowych ukierunkowanych na podnoszenie odporności infrastruktury.

Priorytety NPOIK są następujące:

- podniesienie poziomu świadomości, wiedzy i kompetencji wszystkich uczestników programu w zakresie znaczenia IK dla sprawnego funkcjonowania państwa oraz sposobów jej ochrony,
- zainicjowanie skutecznej współpracy między uczestnikami programu w obszarze ochrony IK<sup>74</sup>.

---

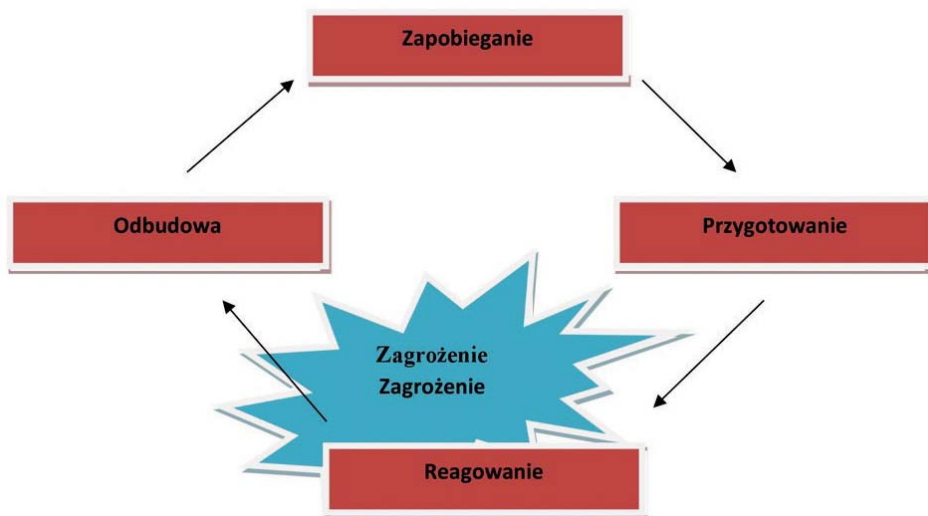
<sup>74</sup> M.Derlicka, *Bezpieczeństwo Infrastruktury Krytycznej w Polsce w XXI wieku*, Siedlce 2018, s.196-199.

## 1.5. Fazy zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która 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<sup>75</sup>. Aby działania administracji publicznej były skuteczne, nie mogą być podejmowane dopiero wówczas, gdy zdarzenie ma miejsce lub prawdopodobieństwo jego wystąpienia jest wysokie. Również ustąpienie bezpośredniego zagrożenia nie oznacza jeszcze, że administracja jest zwolniona z działań ograniczających długofalowe skutki zdarzenia. Ponieważ metody postępowania różnią się w zależności od tego, czy zagrożenie jest jedynie potencjalne, właśnie wystąpiło, czy mamy do czynienia z usuwaniem jego skutków, kompleksowe zarządzanie kryzysowe wyróżnia cztery fazy reagowania. Są to:

- zapobieganie,
- przygotowanie,
- reagowanie,
- usuwanie skutków, odtwarzanie zasobów i odtwarzanie IK (całość tych działań w literaturze nazywana jest odbudową).

W ujęciu całościowym wyżej wymienione fazy obejmują wszelkie działania zmierzające do eliminacji zagrożeń, przygotowania na ich wystąpienie, właściwą reakcję po zdarzeniu oraz działania przywracające stan sprzed zagrożenia<sup>76</sup>.



**Rys. 3.** Fazy zarządzania kryzysowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys Systemu*, Warszawa 2013, s. 46.

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r.o zarządzaniu kryzysowym, art. 2.

<sup>76</sup> W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe. Praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010,s.35.



Wszystkie te fazy są sobą wzajemnie połączone, tworząc wzajemny krąg powiązań. Każda kolejna faza jest wynikiem fazy poprzedzającej, jednak w zależności od zaistniałej sytuacji wszystkie fazy mogą wystąpić jednocześnie. Dwie pierwsze fazy, zapobiegania i przygotowania realizowane są jeszcze przed wystąpieniem kryzysu<sup>77</sup>. Jak wynika z powyższego schematu, poszczególne fazy nie muszą występować kolejno po sobie. W fazie odbudowy należy pamiętać o odtwarzaniu zasobów zużytych w fazie reagowania, ale jednocześnie zasoby niewykorzystywane do reagowania mogą być wykorzystywane w fazie odbudowy. Dodatkowo każda sytuacja kryzysowa powinna stanowić przesłankę do podjęcia działań zapobiegawczych i modernizacyjnych. Dużą trudnością dla decydentów realizujących powyższe zadania jest fakt, że zapobieganie zagrożeniom, przygotowanie na wypadek sytuacji nadzwyczajnych, reagowanie i elementy odbudowy rozproszone są w różnych ustawach, w zależności od źródła zagrożenia. Przykładem takich rozwiązań może być ustawa o ochronie przeciwpożarowej (prewencja pożarowa), ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (szczepienia ochronne). Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, ustawa o zarządzaniu kryzysowym odnosi się do wyżej wymienionych faz wyłącznie w odniesieniu do sytuacji kryzysowej.

Faza zapobiegania charakteryzuje się szeregiem zadań, które w swojej istocie prowadzą się do analizy i katalogowania zagrożeń, analizy i opracowania aktów prawnych, generowania środków finansowych oraz kontroli, jako przedsięwzięcie w ujęciu procesu zarządzania kryzysowego<sup>78</sup>. Podstawową metodą zapobiegania przyszłym zdarzeniom jest eliminowanie źródeł zagrożenia. Jest to realizowane głównie poprzez stanowienie prawa (np. przepisy budowlane, przeciwpożarowe, regulacje ruchu drogowego itp.) oraz tworzenie systemu jego egzekwowania. To zadanie jest z jedyną metodą zapobiegania sytuacji kryzysowej. Trzymając się definicji tej sytuacji, należy zwrócić uwagę, że nieadekwatność w reagowaniu może być spowodowana nie tylko skalą czy charakterem zdarzenia, ale również brakiem właściwych procedur lub brakiem koordynacji działań pomiędzy różnymi podmiotami. Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że zapobieganie sytuacjom kryzysowym to całokształt przedsięwzięć zmierzających do eliminacji potencjalnych zagrożeń oraz eliminacji sytuacji kryzysowych wynikających ze złego współdziałania poszczególnych służb (czyli takie techniczne, osobowe i szkoleniowe przygotowanie służb reagowania, by ich zdolność podjęcia działań była adekwatna do spodziewanych zdarzeń). Pierwszym krokiem do osiągnięcia takiej sytuacji jest uświadomienie przyszłym uczestnikom działań spodziewanej skali i charakteru niekorzystnych zjawisk<sup>79</sup>. Zapobieganie to działania, które przyjmują za cel główny działania uprzedzające, eliminujące lub redukujące możliwości zaistnienia sytuacji kryzysowej. Możemy do nich zaliczyć:

- analizę zagrożeń i ich ocenę,
- ocenę wrażliwości infrastruktury na zagrożenia,

<sup>77</sup> *Bezpieczeństwo kryzysowe*, op. cit., s. 283.

<sup>78</sup> D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, s. 15. [http://mordi.mydevil.net/portalk/baza\\_wiedzy/artykuly/DM\\_ZK.pdf](http://mordi.mydevil.net/portalk/baza_wiedzy/artykuly/DM_ZK.pdf).

<sup>79</sup> W. Skomra, op. cit., s.37.

- instalowanie systemu monitoringu zagrożeń,
- identyfikację zagrożeń mogących powodować sytuację kryzysową,
- prognozowanie strat i zniszczeń w środowisku,
- podejmowanie działań legislacyjnych,
- racjonalne planowanie zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem lokalnych zagrożeń,
- budowę urządzeń technicznych eliminujących oddziaływanie zagrożenia oraz ich bieżącą konserwację,
- opracowanie planu reagowania kryzysowego,
- planowanie procedur i koncepcji zintegrowanego działania na wypadek sytuacji kryzysowej,
- ustalenie sposobów informowania, ostrzegania i alarmowania ludności na wypadek wystąpienia poszczególnych rodzajów zagrożeń,
- tworzenie i utrzymania aktualnej bazy danych o terenowej infrastrukturze technicznej w zakresie niezbędnych środków do prowadzenia akcji (operacji) ratowniczej,
- utrzymanie stanu zasobów środków transportowych i sprzętu specjalistycznego dla zapewnienia zaopatrzenia i ewakuacji ludności,
- określenie stref, obszarów, rejonów szczególnie narażonych na wystąpienie zdarzeń kryzysowych oraz sposobów ochrony ludności, mienia i środowiska naturalnego na tych obszarach,
- nadzorowanie i inicjowanie działalności profilaktycznej i organizacyjnej w jednostkach organizacyjnych i instytucjach przeznaczonych do udzielania pomocy medycznej i socjalno-bytowej w sytuacji kryzysowej,
- planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na kolejnych szczeblach administracji publicznej,
- przewidywanie wzmocnienia sił prewencyjnych do zwalczania zagrożeń;
- ustalenie dróg przejazdu (objazdu) pojazdów z materiałami niebezpiecznymi,
- planowanie budżetowe na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej;
- prowadzenie okresowej oceny stanu bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń praktycznych dla sił przeznaczonych do likwidacji zaistniałych zagrożeń<sup>80</sup>.

Kolejną możliwością uniknięcia sytuacji kryzysowej jest takie przygotowanie materiałów, techniczne i organizacyjne, by udało się zapanować nad niekorzystnym rozwojem sytuacji. Służyć temu mają rezerwy państwowe, magazyny przeciwpowodziowe, rezerwy finansowe zarówno samorządy terytorialnego jak i Rady Ministrów<sup>81</sup>. Przygotowanie to działania reagowania w sytuacjach kryzysowych, w których celem jest przeprowadzenie planowania z uwzględnieniem realnych zagrożeń oraz

<sup>80</sup> W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 37-38.

<sup>81</sup> W. Skomra, op. cit., s. 38.

organizacyjne powiększenie zespołów kierujących, sił i środków nieb pędnych i dostępnych do skutecznego reagowania. Do tych działań można zaliczyć:

- opracowanie planów reagowania kryzysowego oraz planów działań ratowniczych,
- organizację obsad i zapewnienie funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie systemu komunikacji, w tym organizacja i zapewnienie funkcjonowania systemów łączności, monitoringu zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
- prowadzenie stałego monitoringu do zbierania bieżących informacji dla jednostek administracji publicznej i środków masowego przekazu o potencjalnych i zaistniałych wydarzeniach społecznych, gospodarczych, politycznych i zdarzeniach o znamionach kryzysu na danym obszarze,
- ocenę stanu zabezpieczenia obiektów infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami,
- tworzenie zapasów materiałowych, baz magazynowych i ujęć wody pitnej na terenach zagrożonych oraz ich oznaczenie i ochrona,
- tworzenie i aktualizacja baz danych o siłach i środkach możliwych do wykorzystania sytuacji kryzysowej,
- analizowanie posiadanych zasobów żywności, płodów rolnych, leków i paliw oraz możliwości ich pozyskiwania,
- doskonalenie służb ratowniczych i gromadzenie dla nich niezbędnych zapasów,
- zawieranie porozumień i umów z podmiotami, które mogą być wykorzystane w sytuacji kryzysowej,
- kształtowanie opinii społecznej w celu akceptacji ponoszonych kosztów na przygotowanie akcji (m operacji) kryzysowej,
- przygotowanie projektów aktów prawa miejscowego,
- organizowanie cyklicznych szkoleń dla organów zarządzających i koordynujących działaniami w sytuacji kryzysowej oraz dla społeczeństwa<sup>82</sup>.

Fazą najbardziej medialną, przyciągającą uwagę opinii publicznej, jest faza reagowania, w której realizowane są wszystkie wcześniej zaplanowane zadania i procedury, a także podejmowane są dodatkowe przedsięwzięcia wymuszone przez określoną sytuację. To właśnie w tym momencie są wdrażane procedury planowania doraźnego, które odnosi się do określonej sytuacji w określonym miejscu i czasie w stosunku do posiadanego potencjału<sup>83</sup>. Faza reagowania jest często błędnie utożsamiana z całością zarządzania kryzysowego. Efektem takiego podejścia jest przekonanie, że realizacja zarządzania kryzysowego następuje dopiero po zaistnieniu zdarzenia nadzwyczajnego i sprowadza się do uruchomienia nowych procedur, odmiennych od stosowanych przy reagowaniu rutynowym. W konsekwencji u osób pełniących funkcję organu administracji ogólnej najczęściej pojawiają się dwie postawy. Postawa bierności – po to mam komendantów, by wiedzieli co mają robić i lepiej im nie przeszkadzać, lub postawa zbyt aktywna – skoro powierzono mi funkcję organu kierowniczego, to automatycz-

<sup>82</sup> W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, op. cit., s.38.

<sup>83</sup> D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych podmiotów*, op. cit., s. 17. [http://mordi.mydevil.net/portalzk/baza\\_wiedzy/artykuly/DM\\_ZK.pdf](http://mordi.mydevil.net/portalzk/baza_wiedzy/artykuly/DM_ZK.pdf).

nie najlepiej wiem, jak gasić np. pożary. Obie te postawy są błędne i w konsekwencji mogą doprowadzić do postawienia takim osobom zarzutu bądź niedopełnienia, bądź przekroczenia własnych uprawnień. Stąd fazie tej należy poświęcić szczególną uwagę. Zaczniemy od definicji. Według S. Augustyna celem fazy reagowania jest dostarczenie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat<sup>84</sup>. W fazie tej są realizowane zadania:

- podjęcie procesu czynnej koordynacji działań ratowniczych i porządkowo – ochronnych prowadzonych przez jednostki organizacyjne zaangażowane w reagowanie kryzysowe,
- podjęcie pracy w układzie całodobowym pełnym składem Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- uruchomienie wszystkich systemów, struktur ratowniczych i procedur w celu
- zabezpieczenia możliwości realizacji przez odpowiedzialne organy funkcji kierowania w warunkach stanu klęski żywiołowej lub zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej,
- zabezpieczenie procesu stałej, całodobowej wymiany informacji w zakresie zagrożeń i podejmowanych (podjętych) działań oraz współdziałanie ze
- służbami (zespołami) innych organów administracji publicznej, resortów, organizacji pozarządowych i społecznych,
- monitorowanie zagrożeń i ich skutków oraz prognozowanie ich dalszego rozwoju sytuacji,
- wypracowanie optymalnych propozycji decyzji i rozwiązań mających na celu
- właściwe i skuteczne wykorzystanie znajdujących się w dyspozycji sił i środków ratowniczych oraz korygowanie przebiegu działań,
- korygowanie działań w ramach procesu ewakuacji oraz z zakresu pomocy społecznej i humanitarnej, stworzenia doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na pomoc medyczną i opiekę psychologiczną,
- uruchomienie w miarę potrzeb i możliwości punktów informacyjnych dla ludności,
- koordynacja procedur związanych z dysponowaniem sił i środków na potrzeby akcji ratowniczych ze szczebla centralnego, w tym znajdujących się w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej oraz ze źródeł zagranicznych,
- wprowadzenie w życie pakietu aktów prawnych niezbędnych do zabezpieczenia warunków do właściwego kierowania przez właściwe organy działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia,
- przyjmowanie meldunków i informacji o stanie realizacji poszczególnych zadań,
- opracowywanie raportu z prowadzonych działań<sup>85</sup>.

Ostatnią, czwartą fazą jest odbudowa. Jej celem jest przywrócenie stanu z przed zaistniałej sytuacji kryzysowej, a także odtworzenie zdolności do dalszego działania, odbudowa zapasów oraz organizacja bardziej odpornej na zagrożenia kluczowej infra-

<sup>84</sup> W. Skomra, op.cit., s. 39.

<sup>85</sup> D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s.17-18.

struktury technicznej. Charakterystyczne dla tej fazy powinno być określenie rozmiarów strat i szkód oraz odbudowa i przywracanie sprawności infrastruktury technicznej, w tym telekomunikacyjnej, energetycznej, paliwowej i transportowej. Nie bez znaczenia będzie dbałość o bezpieczeństwo ekologiczne. Należy zgodzić się z dr hab. W. Lidwą, który uważa, że przywrócenie stanu z przed sytuacji kryzysowej będzie wymagało odtworzenia gotowości służb ratowniczych i osiągnięcia zdolności do ponownego reagowania innych podmiotów i organizacji oraz uzupełnienia niebędących zapasów i środków materiałowo-technicznych. Pomocne w tym zakresie będzie aktualizowanie planów zarządzania kryzysowego, a także inicjowanie nowych rozwiązań prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego. Racjonalnym rozwiązaniem może okazać się dokumentowanie wszystkich wykonanych czynności, w przyszłości służących do dokonania podsumowania i oceny działań, wyciągnięcia wniosków oceny działań, wyciągnięcia wniosków oraz rozliczenia kosztów<sup>86</sup>. Nadal działania pomocowe powinny się skupiać na udzielaniu pomocy poszkodowanej ludności i wypłacaniu odszkodowań, jak również informowaniu ich o prawach i obowiązkach. Odbudowa najczęściej prowadzona jest w dwóch etapach jako odbudowa doraźna i odbudowa długookresowa. Według J. Gołębińskiego odbudowa doraźna charakteryzuje się odtworzeniem istotnych dla życia urządzeń i służb do poziomu minimalnych standardów bezpieczeństwa i funkcjonowanie, co powinno zabezpieczyć normalne funkcjonowanie społeczeństwa nawet w trudnych warunkach. Natomiast odbudowa długookresowa może trwać nawet kilka lat i jest to uzależnione od takich czynników jest aktualna skala zniszczeń, możliwości finansowe, wdrożone programy czy doświadczenie w neutralizacji skutków kryzysu. Faza odbudowy to czas, w którym społeczeństwo powinno powracać do warunków życia sprzed wystąpienia zagrożenia lub do nowo stworzonej rzeczywistości<sup>87</sup>. Powinna być realizowana w taki sposób, aby dotknięte zagrożeniem systemy były po odbudowie mniej podatne na nowe zagrożenia<sup>88</sup>. Prowadzona racjonalnie faza odbudowy może znacznie obniżyć straty w przyszłości, choć teraz część kosztów związanych z odbudową muszą ponieść firmy ubezpieczeniowe, a część także obywatel<sup>89</sup>.

## 1.6. Taksonomia zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym

Doświadczenia minionych lat, pokazują, że niezmiennie istnieje duże prawdopodobieństwo powstania sytuacji kryzysowej będącej następstwem katastrof i klęsk żywiołowych, które mogą być spowodowane nie tylko siłami natury, ale także zamierzoną bądź niezamierzoną działalnością człowieka<sup>90</sup>. Rozwój przemysłu zwiększa liczbę odpadów i emisję dwutlenku węgla do atmosfery, przy jednoczesnym zmniejszaniu

<sup>86</sup> *Narodowy system zarządzania kryzysowego w Polsce*, pod red. W. Lidwy, Kalisz 2013, s. 88-89.

<sup>87</sup> J. Gołębiński, *Podręcznik menedżera programów kryzysowych*, Kraków 2003, s. 25.

<sup>88</sup> *Zarządzanie kryzysowe – różne oblicza*, praca zbiorowa pod redakcją R. Grockiego, Wrocław 2010, s. 209.

<sup>89</sup> J. Gołębiński, op.cit., s. 89.

<sup>90</sup> R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s.242.

ilości obszarów zalesionych, wzroście zjawiska globalnego ocieplenia i anomalii pogodowych. Szczególne zagrożenie stwarzają elektrownie atomowe, zakłady chemiczne, a także zakłady i magazyny przechowujące środki toksyczne oraz pojazdy transportujące te substancje, a także laboratoria przechowujące niebezpieczne substancje biologiczne i chemiczne. Materiały toksyczne, wybuchowe i promieniotwórcze stosowane są przede wszystkim w energetyce, przemyśle chemicznym, paliwowym, hutniczym czy też motoryzacyjnym. Awarie w takich zakładach i elektrowniach mogą spowodować zatrucia, pożary, wybuchy, śmierć wielu osób i doprowadzić do skażenia terenu na dziesiątki lat<sup>91</sup>. Analiza sytuacji kryzysowych pozwala sądzić, że przyczyny i symptomy powstawania różnego typu zagrożeń nie ulegną znaczącym zmianom i będą w głównej mierze powodowane przez zachodzące zjawiska naturalne, jak też przez działalność człowieka i związany z tym postęp kulturowo-cywilizacyjny. W czasie pokoju wiele czynników i sytuacji stwarza poważne zagrożenia dla ludzi i środowiska. Możliwych jest wiele kryteriów taksonomii zagrożeń m.in. ze względu na: źródła (przyczyny), skalę negatywnych następstw, prognozowany czas usuwania skutków i następstw, prognozowany czas usuwania skutków i następstw, spodziewaną dziedzinę oddziaływania, spodziewany obszar (terytorium) oddziaływania itp. Ze względu na źródło (przyczyny) jako podstawowe kryterium możemy zaproponować następującą typologię zagrożeń kryzysowych:

- zagrożenia pochodzenia naturalnego i ekologicznego,
- zagrożenia wywołane działalnością człowieka i awarie techniczne,
- zagrożenia wynikające z zachowań społecznych.

Wobec tego wśród zagrożeń kryzysowych możemy wyróżnić: zagrożenia naturalne, związane z siłami przyrody, zagrożenia techniczne, związane z rozwojem cywilizacyjnym i działalnością człowieka (np. katastrofy budowlane, awarie zakładów produkcyjnych), zagrożenia społeczne, agresję militarną, terroryzm, zorganizowaną przestępczość (ich sprawcą jest człowiek bądź grupa ludzi stwarzająca zagrożenie, osiągając swoje cele). Za zagrożenia naturalne przyjmujemy takie, których powstawanie nie jest spowodowane działalnością człowieka, lecz są one wywołane przez czynniki fizyczne, przez siły i zjawiska przyrodnicze, zanieczyszczenia, efekt cieplarniany itp. Zagrożenia naturalne istniały od zawsze, zagrażając ludziom, zwierzętom oraz otaczającej infrastrukturze. Powstanie takich zagrożeń spowodowane jest różnymi czynnikami, m.in. ruchami skorupy ziemskiej, klimatem czy oddziaływaniem żywiołów. Do naturalnych zagrożeń, często nazywanych klęskami żywiołowymi, które wywołują duże straty ludzkie i materialne, głównie mierze możemy zaliczyć: pożary, zagrożenia atmosferyczne, biologiczne, geologiczne i zagrożenia ekosystemu<sup>92</sup>.

Wśród wielu czynników, jakie współcześnie zagrażają bezpiecznej egzystencji człowieka i środowisku naturalnemu, zaliczyć trzeba zagrożenia techniczne (określane często jako cywilizacyjne), które związane są przede wszystkim z działalnością gospodar-

<sup>91</sup> K. Sienkiewicz - Małjurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s.25.

<sup>92</sup> G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, op.cit., s. 27.



czą człowieka, a ściśle z postępem naukowo-technicznym i stopniem zaawansowania cywilizacyjnego społeczeństwa. Do najbardziej typowych zagrożeń technicznych możemy zaliczyć: awarie obiektów przemysłowych i komunalnych, katastrofy budowlane, katastrofy transportowe. Zagrożenia społeczne powodują negatywne skutki dla rozmaitych dziedzin życia społeczeństw. Są to zagrożenia, tożsamości narodowej, zdrowia, człowieka i jego środowiska oraz współżycia międzynarodowego. W głównej mierze będą to: migracje, zgromadzenia i niepokoje ludności (bunty i rewolty), powstania i konflikty zbrojne, przestępczość zorganizowana, terroryzm. Bardzo często skutki występujących zagrożeń można przyrównać do zniszczeń wywołanych działaniami wojennymi, ponieważ towarzyszą im równie wielkie uciążliwości po poprzedzających je symptomach, człowiek nie jest jeszcze w stanie skutecznie się przeciwstawić, inne zagrożenia można zminimalizować, odpowiednio zabezpieczając się przed ich skutkami<sup>93</sup>. Niezbędnym elementem do planowania jest identyfikacja zagrożeń. Identyfikacja zagrożeń jest związana z dalszymi działaniami dotyczącymi planowania i obejmuje kilka obszarów, m.in.:

- taksonomię,
- charakterystykę poszczególnych zagrożeń,
- straty pierwotne, mogące powstać w wyniku zaistnienia zdarzenia,
- straty wtórne (efekt „domino”) mogące powstać w wyniku zaistnienia zdarzenia.

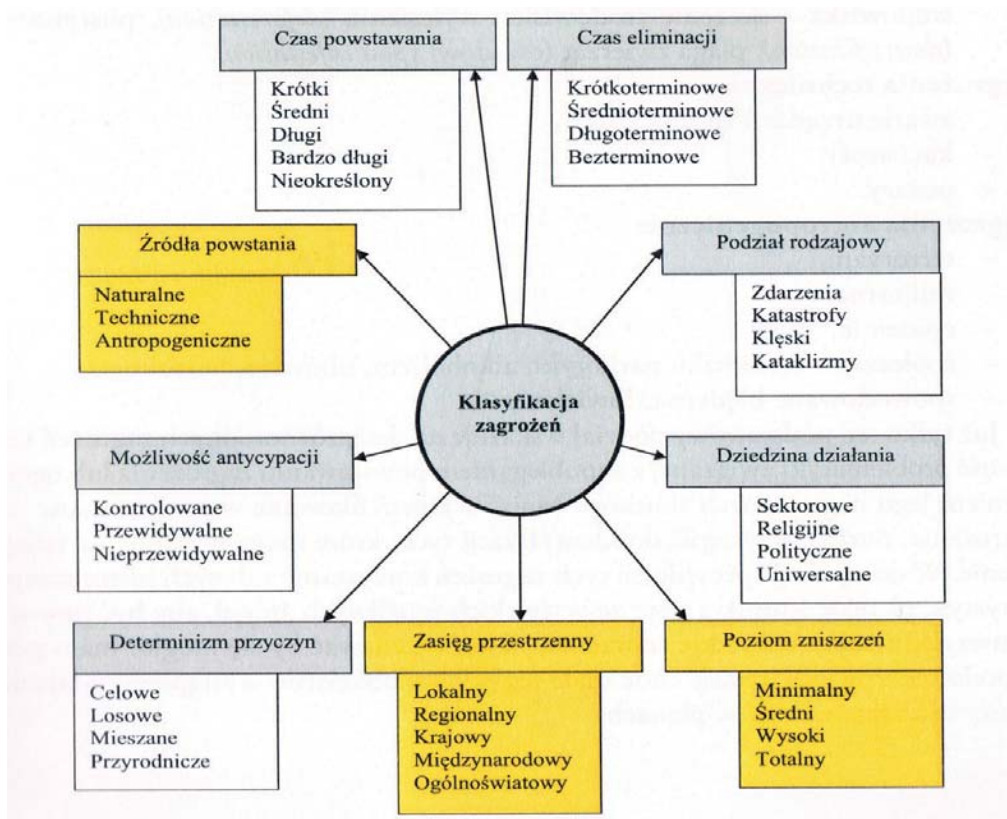
Powyższe informacje są niezbędne do opracowania poszczególnych punktów planu. Taksonomia zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym oznacza przyporządkowanie zagrożeń do poszczególnych grup charakteryzujących dane zagrożenie. Klasyfikacja zagrożeń obejmuje takie grupy jak: czas powstawania zagrożenia, czas eliminacji zagrożenia, podział rodzajowy, dziedziny działania, poziom zniszczeń, zasięg przestrzenny, determinizm przyczyn, możliwość antycypacji źródła powstania. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego, nie wszystkie grupy będą miały taki sam priorytet podczas analizy zagrożeń. Pierwszym krokiem będzie identyfikacja zagrożenia ze względu na źródło powstania, kolejnym ze względu na poziom zniszczeń, a następnie ze względu na zasięg przestrzenny<sup>94</sup>. W związku z tym, że podstawową klasyfikacją w zarządzaniu kryzysowym jest identyfikacja zagrożeń ze względu na źródło i sposób powstania, w której wyróżniamy zagrożenia naturalne, techniczne i antropogeniczne. Praktycznie ten podział pozwala na zaszeregowanie każdego zagrożenia do określonej grupy. Może się zdarzyć, że pozornie to samo zdarzenie będzie zakwalifikowane do różnych grup, będzie to jednak związane ze źródłem jego powstania a nie samym zjawiskiem<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Ibidem, s. 27-28.

<sup>94</sup> R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach nadzwyczajnych. Ochrona Ludności*, Wrocław 2013 s.20-22.

<sup>95</sup> Ibidem, s.22.



**Rys. 4.** Klasyfikacja zagrożeń

Źródło: R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach nadzwyczajnych...*, op.cit., s.21

## 1.7. Ochrona ludności i ratownictwo

Termin „ochrona ludności” zalicza się do zbioru pojęć, które intuicyjnie rozumiane są powszechnie stosowane w aktach prawnych. Niejednokrotnie ochronę ludności stawia się na równi z obroną cywilną, co jest błędem. Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci dokonała się na tym polu znaczna ewolucja, rozgraniczająca mocno oba terminy. Ochrona ludności znajduje się w zakresie obowiązków obrony cywilnej, aczkolwiek zakres jej działalności znacznie wykracza poza obszar obrony cywilnej, stąd niewłaściwe jest utożsamianie tych określeń ze sobą.

Obrona cywilna ma na celu:

- ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej oraz dóbr kultury;
- ratowanie, udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie trwania wojny;
- współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz zagrożeń środowiska, a także usuwanie ich skutków<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 137, Dz. U. z 2013 roku, poz. 852.



Ochrona ludności polega na ochronie ludności cywilnej i osób cywilnych<sup>97</sup> i obejmuje zarówno działania administracji publicznej, jak i te indywidualne, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia osób oraz ich mienia. Dąży do utrzymania sprzyjających warunków środowiskowych dla ich przeżycia, pomocy socjalnej i psychologicznej poszkodowanym, osłony prawnej oraz ich przygotowania edukacyjnego i sprawnościowego do radzenia sobie w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych oraz bezpośrednio po nich<sup>98</sup>. Konwencja Genewska<sup>99</sup> określa ją jako jedno z zadań obrony cywilnej, które obejmuje przedsięwzięcia umożliwiające przetrwanie ludzi w czasie kataklizmu i na wypadek wojny. Zgodnie z definicją przyjętą przez W. Kitlera ochrona ludności obejmuje całokształt działań wszelkich podmiotów prawa państwowego, każdego w zależności od jego statusu prawnego, zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwa, mienia, dóbr dziedzictwa narodowego i środowiska w obliczu klęsk i katastrof naturalnych oraz spowodowanych przez człowieka, z wojną włącznie<sup>100</sup>. Ochrona ludności jest zatem tą sferą bezpieczeństwa, która przede wszystkim skupia swoje zainteresowanie na zapewnieniu bytu człowieka, niezależnie od rodzaju przyczyny jego zagrożenia. Do zadań ochrony ludności należy między innymi określenie zagrożeń, przeciwdziałanie ich powstawaniu oraz zapewnienie ochrony ludności w okresie zagrożeń, w tym w czasie wojny, a także organizacja i zapewnienie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Zasadniczym elementem ochrony ludności, wykonującym działania zarówno doraźne, z zakresu reagowania na zagrożenia, ale także stosownego planowania, są naczelnice i centralne organizacje administracji publicznej, czyli właściwi ministrowie, komendant Państwowej Straży Pożarnej, szef Obrony Cywilnej Kraju oraz naczelnicy inspektorzy.

Wdrażanie zadań z dziedziny ochrony ludności podejmują terenowe organy administracji publicznej – wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Do zakresu działania terenowych organów ochrony ludności w powiecie należy określanie zagrożeń oraz planowanie zapobiegania im na administrowanym obszarze, monitorowanie i alarmowanie ludności oraz koordynowanie działań ratowniczych i porządkowo-ochronnych oraz zarządzanie w sytuacjach kryzysowych przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego. Co zaś się tyczy zakresu działania terenowych organów ochrony ludności w mieście, bezapelacyjnie warto w tym miejscu wskazać na określenie lokalizacji źródeł zagrożeń, ich likwidacji i usuwania skutków oraz monitorowanie i alarmowanie ludności. Ważne w tym miejscu wydaje się być koordynowanie działań ratowniczych oraz kierowanie siłami ratowniczymi i ewakuacją ludności przy pomocy miejskiego zespołu reagowania, mobilizacyjne przy-

<sup>97</sup> Zgodnie z treścią art. 50 ust.2 *Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich* z dnia 12 sierpnia 1949 roku, *dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I)* sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku, Dz. U. Nr 41 z 1992 roku, poz. 175, ludność cywilna obejmuje wszystkie osoby cywilne.

<sup>98</sup> *Ibidem*, art. 61.

<sup>99</sup> *Konwencje Genewskie* z dnia 12 sierpnia 1949 roku o *ochronie ofiar wojny*, Dz.U. 1992 nr 41 poz. 175.

<sup>100</sup> W. Kitler, *Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych*, Zeszyt Problemy 1/2001, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2001, s. 19.

gotowanie do rozwinięcia służb dla realizacji zadań ochrony ludności cywilnej w okresie wojny, organizacja szkolenia ludności w dziedzinie powszechnej samoobrony<sup>101</sup>. Co do zjawiska ratownictwa, najogólniej można by je określić jako organizację niesienia pomocy w sytuacjach nieszczęśliwych zdarzeń. Obecnie jawi się ono jako pierwsza linia ochrony i obrony narodowej. Zdolności ratownicze oraz sprawność zawodowych i ochotniczych formacji ratowniczych, na czele z państwową i ochotniczą strażą pożarną, ratownictwem medycznym, chemicznym i morskim, wspieranych przez siły ratownicze wojska stanowią niezwykle istotne ogniwo współczesnej ochrony i obrony narodowej. Mała Encyklopedia Wojskowa określa ratownictwo jako niesienie pomocy w nagłych wypadkach, zwłaszcza zagrażających zdrowiu i życiu ludzi; akcje ratownictwa podejmowane są zarówno w czasie pokoju (wielkie katastrofy, klęski żywiołowe), jak i wojny<sup>102</sup>. Z kolei na kartach Nowego słownika języka polskiego PWN ratownictwo jest ukazane jako działalność, której celem jest ratowanie ludzi lub rzeczy znajdujących się w niebezpieczeństwie, a ponadto ludzi i środków zaangażowanych w taką działalność. Czynność ratowania zaś polega na oddaleniu jakiegoś niebezpieczeństwa, (...) zwłaszcza groźby śmierci lub zniszczenia<sup>103</sup>.

Poprzez ratownictwo rozumie się działalność prowadzoną na wszystkich szczeblach organizacji państwa we wszystkich jego stanach (w czasie pokoju, kryzysu i wojny) za pomocą różnorodnych metod, sił i środków, która zmierza do ratowania życia ludzkiego i dóbr materialnych. Czynność ratowania natomiast oznacza pomoc w trudnej nagłej sytuacji, która zagraża życiu ofiar i ratowników oraz zniszczeniem środowiska i ważnych elementów dorobku materialnego i kulturalnego.

Analizując źródło oraz sposób finansowania działań ratowniczych, można wyróżnić:

- ratownictwo państwowe – finansowane z budżetu państwa oraz ze środków samorządu terytorialnego;
- ratownictwo społeczne – koszty organizowania i utrzymania są w 100 procentach pokrywane ze źródeł organizacji pozarządowych;
- ratownictwo komercyjne funkcjonujące w kategorii „usługa”, co jest jednoznaczne z tym, że działania ratownicze są odpłatne.

Niezwykle często stosowana typologia ratownictwa dzieli zjawisko ze względu na zasięg działań ratowniczych. Mianowicie na tym gruncie można wyodrębnić: ratownictwo międzynarodowe, krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne i lokalne. W ramach ratownictwa państwowego można wyróżnić następujące kategorie:

- ze względu na rodzaj użytych sił ratowniczych:
  - ratownictwo medyczne,
  - ratownictwo wojskowe,
  - ratownictwo górnicze,
  - ratownictwo chemiczne,

---

<sup>101</sup> B. Michailiuk, *Podsystem ratownictwa i ochrony ludności, Zeszyty Naukowe AON nr 4(93) 2013, s. 277-280.*

<sup>102</sup> *Mała Encyklopedia Wojskowa*, tom III, Warszawa 1971, s. 34.

<sup>103</sup> *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2000, s. 415–416.

- ratownictwo kolejowe,
- ratownictwo weterynaryjne itd.
- ze względu na rodzaj zdarzenia (klęska żywiołowa, katastrofa naturalna, techniczna, technologiczna, itd.) – m.in.:
  - ratownictwo morskie,
  - ratownictwo pożarowe,
  - ratownictwo radiacyjne,
  - ratownictwo lotnicze,
  - ratownictwo powodziowe,
  - ratownictwo drogowe,
  - ratownictwo kolejowe.

Akcje ratunkowe są organizowane i prowadzone dla ratowania i udzielania pomocy ludności poszkodowanej w wyniku działań zbrojnych, klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń, jak np. zagrożenia środowiska. Obowiązek organizowania i prowadzenia akcji ratunkowych podczas wojny należy do szefów obrony cywilnej i kierowników (właścicieli) zakładów pracy. Wyżej wymienieni dysponują odpowiednio przygotowanymi pod kątem kompetencji i wyposażenia formacjami obrony cywilnej. To komendanci tych formacji kierują akcjami ratunkowymi, a na czas ich trwania kierujący wykorzystują wszelkie dostępne siły i środki przeznaczone do udziału w akcji<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> B. Michailiuk, op.cit., s. 281-282.

## Rozdział 2.

### Organy i narzędzia zarządzania kryzysowego

#### 2.1 Szczebel krajowy

Rada Ministrów w świetle Konstytucji Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku jest naczelnym organem władzy wykonawczej, prowadzącym politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, spełniającym złożone zadania o charakterze politycznym, kierującym, koordynującym i kontrolującym działania całej administracji rządowej, funkcjonującym pod kontrolą Sejmu i przed Sejmem ponoszącym odpowiedzialność<sup>105</sup>. Na szczególną uwagę zasługują pozycja i rola ustrojowa Prezesa Rady Ministrów, którego pozycję prawną określa art. 148 Konstytucji. Stwierdza on, że Prezes Rady Ministrów<sup>106</sup> „kieruje pracami Rady Ministrów” oraz „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania”, a także „koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów”<sup>107</sup>. Jego rola jako kierownika Rady Ministrów nie sprowadza się jedynie do podejmowania działań proceduralnych i organizatorskich, ale obejmuje kierowanie merytoryczną stroną działalności gabinetu<sup>108</sup>. Co więcej, w ramach tej kompetencji przyznaje się szefowi rządu uprawnienia do wkraczania w sferę merytorycznego funkcjonowania poszczególnych członków rządu<sup>109</sup>. Wszystko to razem powoduje, że premier przy pomocy uprawnień, wynikających z przywołanych przepisów art. 148 ustawy zasadniczej oraz rozwijających ich treść przepisów ustawy o Radzie Ministrów<sup>110</sup>, decyduje w gruncie rzeczy o zakresie i sposobie realizowania konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów<sup>111</sup>. Kierowanie pracami Rady Ministrów obejmuje zwoływanie posiedzeń rządu, przewodniczenie jego obradom, dzięki czemu premier może skutecznie oddziaływać na tok jego prac i na treść podejmowanych uchwał. [...] Prezes Rady Ministrów ma prawo wydawania rozporządzeń, a więc aktów wykonawczych w stosunku do ustaw<sup>112</sup>. Akty te wydaje na podstawie ustaw i w celu ich wykonywania. Ponadto zgodnie z Konstytucją premier jest zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego na poziomie państwa istotna jest treść pkt. 6 art. 148 Konstytucji RP, który stanowi, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach

<sup>105</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 192.

<sup>106</sup> *Ibidem*, s. 199-200.

<sup>107</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 137.

<sup>108</sup> E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 560.

<sup>109</sup> Zob. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2002, s. 88.

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492 z późn.zm.

<sup>111</sup> M. Bożek, *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* „Przebieg Sejmovy”, nr 6 (101) / 2010, s. 11.

<sup>112</sup> W. Skrzydło, op. cit., s. 199-200.

i formach określonych w Konstytucji i ustawach<sup>113</sup>. Ma też wpływa na stan bezpieczeństwa wewnętrznego, powołując i odwołując szefów urzędów centralnych, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów, a także nadzorując bezpośrednio podległe mu centralne organy administracji<sup>114</sup>. Zarządzanie kryzysowe na terytorium RP sprawuje Rada Ministrów, W przypadkach niecierpiących zwłoki, zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy dla spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów<sup>115</sup>. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. W celu zapewnienia realizacji ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym Rada Ministrów wydała akty wykonawcze, które uszczegółwiają realizację zadań, i tak:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego<sup>116</sup>,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie Narodowego programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej<sup>117</sup>,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej<sup>118</sup>,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które tworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania<sup>119</sup>,
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa<sup>120</sup>,
- Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego<sup>121</sup>.

---

<sup>113</sup> A. Żebrowski, op.cit., s. 205.

<sup>114</sup> B. Sprengel, Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki. Toruń 2008, s. 29.

<sup>115</sup> R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013, s. 317.

<sup>116</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 540.

<sup>117</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 541.

<sup>118</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 542.

<sup>119</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz.U. 2009 nr 226 poz. 1810.

<sup>120</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. 2011 nr 86 poz. 471; Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. 2014 nr 0 poz. 1729.

<sup>121</sup> Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. 2014 nr 0 poz. 926.

Ponadto na podstawie delegacji ustawowej Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej<sup>122</sup>. Na poziomie krajowym przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK), który jest organem opiniodawczo-doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego państwem<sup>123</sup>. Z mocy ustawy w skład zespołu wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów-przewodniczący,
- Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych (zastępca przewodniczącego),
- Minister Spraw Zagranicznych,
- Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeżeli funkcjonuje jako organ w składzie Rady Ministrów).

W zależności od potrzeb sytuacji, skład zespołu może zostać rozszerzony o następujące organy administracji rządowej:

- Ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej:
  - administracja publiczna,
  - budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa,
  - finanse publiczne,
  - gospodarka,
  - gospodarka morską,
  - gospodarka wodna,
  - instytucje finansowe,
  - informatyzacja,
  - kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego,
  - łączność,
  - oświata i wychowanie,
  - rolnictwo,
  - sprawiedliwość,
  - środowisko,
  - transport
  - zdrowie,
  - praca i zabezpieczenie społeczne,
- Głównego Geodetę Kraju,
- Głównego Inspektora Sanitarnego,
- Głównego Lekarza Weterynarii,
- Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej,
- Komendanta Głównego Policji,
- Komendanta Głównego Straży Granicznej,
- Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki,

---

<sup>122</sup> A. Żebrowski, op.cit., s. 206.

<sup>123</sup> Ibidem, s. 207.

- Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego,
- Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Szefa Agencji Wywiadu,
- Szefa Obrony Cywilnej Kraju,
- Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego,
- Szefa Służby Wywiadu Wojskowego.

Jak widać z powyższej listy, ustawodawca przewidział możliwość zaangażowania różnych organów administracji rządowej, w zależności od rodzaju konkretnej sytuacji kryzysowej, dzięki czemu struktura Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest dość elastyczna<sup>124</sup>. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może skierować do prac Zespołu, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela. W przypadku nieobecności przewodniczącego, pracami Zespołu kieruje wyznaczony przez niego zastępca albo członek Zespołu, w którego właściwości wynikającej z kierowania danym działem administracji rządowej - pozostaje rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej<sup>125</sup>. Członkowie Zespołu mogą wyznaczać do udziału w jego pracach swoich przedstawicieli: Prezes Rady Ministrów - wiceprezesa Rady Ministrów, pozostałe organy - swojego zastępcę.

Do zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należą:

- przygotowanie 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 przywracania jej pierwotnego charakteru,
- opiniowanie i przekładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
- opiniowanie projektu zarządzenia Rady Ministrów, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, określanie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego przez organy odpowiedzialne za ich uruchamianie<sup>126</sup>.

Prezes Rady Ministrów Zarządzeniem nr 67 z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego<sup>127</sup> określił organizację i tryb pracy Zespołu, z uwzględnieniem rozwiązań pozwalających na niezwłoczne zebranie się Zespołu i zapewnienie uzyskania pełnej informacji o zdarze-

<sup>124</sup> *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, pod. red. A. Kurkiewicza, Warszawa 2008, s.74-75.

<sup>125</sup> W. Lidawa, W. Krzeszowski, W. Więcek, op.cit., s. 48.

<sup>126</sup> A. Żebrowski, op.cit., s. 208.

<sup>127</sup> Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

<sup>127</sup> A. Żebrowski, op.cit., s. 206.



niach będących przedmiotem posiedzeń. Posiedzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego odbywają się raz na kwartał: posiedzenia zwyczajne lub w razie potrzeby, posiedzenia nadzwyczajne, które zwołuje przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności jeden z wyznaczonych przez niego zastępców albo członek Zespołu, z którego właściwości wynikającej z kierowania danym działem administracji rządowej. Ustalenia Zespołu podejmowane są w drodze przyjmowanych jednomyślnie uzgodnień. W przypadku nieosiągnięcia jednomyślnego uzgodnienia, przewodniczący, a w razie jego nieobecności - wyznaczony przez niego zastępca lub członek Zespołu nakazuje sporządzenie protokołu rozbieżności, w którym zamieszcza się wszystkie stanowiska uczestników posiedzenia Zespołu oraz przyczyny uniemożliwiające podjęcie ustalenia. Ustalenia Zespołu albo protokół rozbieżności jest niezwłocznie przedstawiany Radzie Ministrów. Obsługę Zespołu i całodobowy obieg informacji na potrzeby Zespołu zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. W pracach Rządowego Zespołu Zarządzania kryzysowego uczestniczy również sekretarz Zespołu, do jego zadań należy:

- organizowanie posiedzeń Zespołu,
- zapewnienie przygotowania opinii, ekspertyz i projektów dokumentów, niezbędnych do realizacji zadań Zespołu,
- zapewnienie wymiany informacji związanych z realizacją zadań Zespołu,
- współpraca z Rzecznikiem Prasowym Rządu dotyczącą przygotowania projektów komunikatów prasowych z posiedzeń Zespołu, w zakresie treści uzgodnionej z przewodniczącym Zespołu.

Sekretarz Zespołu sporządza protokół z posiedzenia Zespołu, zatwierdzany przez przewodniczącego, a w razie jego nieobecności - przez wyznaczonego przez niego zastępcę lub członka Zespołu. Sporządza on w uzgodnieniu z przewodniczącym sprawozdanie z prac Zespołu za rok ubiegły w terminie od dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Prezes Rady Ministrów przekłada sprawozdanie Radzie Ministrów najpóźniej do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Informacje o przebiegu posiedzenia, informacje zawarte w ustaleniach, informacje zawarte w protokole rozbieżności lub informacje o opiniach i stanowiskach wyrażonych na tym posiedzeniu przez jego uczestników mogą być ujawniane wyłącznie w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie<sup>128</sup> z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Prawo do informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnicie ustawowo chronionych. Przewodniczący, a w razie jego nieobecności wyznaczony przez niego zastępca przewodniczącego lub członek Zespołu może z własnej inicjatywy lub na wniosek każdego członka Zespołu zarządzić niejawną charakter posiedzenia Zespołu. Z posiedzenia zespołu sporządzany jest komunikat prasowy, informujący w szczególności o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych ustaleniach. W przypadku zarządzenia niejawnego charakteru posiedzenia Zespołu nie sporządza się takiego

---

<sup>128</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm.



komunikatu. Komunikat przygotowuje i przekazuje Rzecznikowi Prasowemu Rządu sekretarz Zespołu<sup>129</sup>. Zmiany organizacyjne struktur rządowych, administracji państwa, geopolityczne, stabilizacja struktur demokratycznych oraz pojawienie się nowych zagrożeń - wszystkie te czynniki wymusiły ewolucję systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Nowe uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne w sposób całościowy, kompleksowy porządkują zapisy poprzednich ustaw i rozporządzeń. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym określiła struktury organizacyjne, ich zadania finansowania w stanach zagrożenia i klęski oraz zasad finansowania. Na każdym poziomie podziału administracyjne państwa powołano zespoły zarządzania kryzysowego oraz operacyjno-koordynacyjne centra zarządzania kryzysowego. Na poziomie centralnym, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, powołano Rządowe Centrum Bezpieczeństwa<sup>130</sup>, któremu powierzono role: informacyjną, koordynacyjną, opiniującą, doradczą w stosunku do centrów zarządzania kryzysowego niższych szczebli w wymiarze krajowym. Centrum rozpoczęło swoją działalność 2 sierpnia 2008 roku, pełniąc funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego oraz zapewniając obsługę prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego<sup>131</sup>. Funkcjonuje przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy odpowiedzialny za inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie zarządzania kryzysowego<sup>132</sup>. Podstawowe zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa to:

- monitorowanie i prognozowanie potencjalnych zagrożeń,
- planowanie wsparcia i współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego administracji publicznej (organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego),
- kierowanie przedsięwzięciami prowadzącymi do zapobiegania skutkom kryzysu, a w przypadku zaistnienia zagrożeń uruchamianie procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym,
- organizacja, koordynacja oraz prowadzenie ćwiczeń i szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, a ponadto udział w ćwiczeniach na szczeblu krajowym i międzynarodowym,
- prowadzenie stałych dyżurów w ramach zadań gotowości obronnej,
- działania w zakresie edukacji na rzecz bezpieczeństwa<sup>133</sup>.

Za niezmiernie ważne zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa uznano alarmowanie i ostrzeżenie ludności cywilnej przed zagrożeniami, dlatego też w ramach Biura

<sup>129</sup> *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, praca zbiorowa, pod red. M. Żmigrodzkiego, Warszawa 2012, s. 94-95.

<sup>130</sup> Zwane dalej RCB.

<sup>131</sup> G. Sobolewskiego, *Organizacja i Funkcjonowanie...*, op. cit., s. 34.

<sup>132</sup> S. Kareleszko, *Zarządzanie kryzysowe i logistyka humanitarna jako rola i zadania rządowe i samorządu terytorialnego- wybrane zagadnienia*, [w:] *Logistyka humanitarna i zarządzanie kryzysowe – wybrane problemy*, pod red. T. Pokusa, M. Duzmela, Opole 2009, s. 273.

<sup>133</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r.o zarządzaniu kryzysowym, art. 11, ust. 2, pkt 2,3,5a,7,9,15.

Monitorowania i Analiz Zagrożeń prowadzony jest stały monitoring oraz gromadzone są informacje o zdarzeniach mogących prowadzić do powstania sytuacji kryzysowej bądź kryzysu. Informacje te są wymieniane między instytucjami wiodącymi oraz zaangażowanymi w reagowanie na zagrożenia. W celu usprawnienia tego procesu przygotowuje się dobowe i tygodniowe raporty oraz analizy kwartalne, a następnie rozsyła się je do centralnych organów i jednostek współpracujących z RCB. W dobowych raportach zawierane są informacje dostarczane m.in. z centrów zarządzania kryzysowego czy organów centralnych, zawierające prognozy rozwoju sytuacji. Raport tygodniowy jest analizą informacji pojawiających się w mediach, tych o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju. Analizy kwartalne zawierają zbiór najważniejszych problemów, które mają istotny wpływ na bezpieczeństwo państwa<sup>134</sup>. Utrzymanie stałej gotowości wiąże się z zobowiązaniem się do pełnienia całodobowych dyżurów, utrzymania całodobowych numerów telefonicznych oraz poczty elektronicznej. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – w celu zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym - prowadzi działania polegające na:

- określaniu, przedstawianiu sposobów i środków, za pomocą których będzie się odbywać reagowanie na zagrożenia,
- analizowaniu i ocenie możliwości (czynników), które mogą prowadzić do wystąpienia i rozwoju zagrożeń,
- propozycji przeciwdziałania, zapobiegania zagrożeniom oraz wniosków z zagrożeń,
- tworzeniu scenariuszy potencjalnych zagrożeń wraz z ich rozwiązywaniem,
- planowaniu użycia sił zbrojnych, m.in.: do zadań poszukiwawczo-ratowniczych, izolacji obszaru występowania zagrożeń, likwidacji skażeń promieniotwórczych, chemicznych, biologicznych, ewakuacji ludności poszkodowanej i mienia, jak też ochrony mienia pozostawionego itp<sup>135</sup>.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa koordynuje przygotowanie krajowego programu ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej. Analiza wniosków pozwala na opracowanie, na szczeblu centralnym, bazy doświadczeń i wniosków z ćwiczeń oraz treningów przeprowadzonych przez podmioty administracji państwowej uczestniczące w systemie zarządzania kryzysowego. Centrum współpracuje z komórkami organizacyjnymi urzędów zajmujących się obsługą ministrów i kierowników urzędów centralnych. Celem tej współpracy jest opracowanie oraz aktualizacja Krajowego planu zarządzania kryzysowego. Ponadto uzgadniane są plany zarządzania kryzysowego sporządzane przez ministrów oraz kierowników urzędów centralnych. Realizując przedsięwzięcia z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, opracowuje się i aktualizuje załącznik funkcjonalny do planu, dotyczący ochrony infrastruktury krytycznej. W razie wystąpienia: klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, awarii technicznej bądź też zagrożeń terrorystycznych, przedsięwzięcia RCB będą się koncentrować na następujących zadaniach:

---

<sup>134</sup> W zakresie należącym do dziedziny zarządzania kryzysowego.

<sup>135</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 11, ust.2, pkt 1a-g.

- realizowaniu Polityki informacyjnej organów administracji publicznej o zaistniałej sytuacji kryzysowej,
- monitorowaniu i prognozowaniu bieżącego rozwoju sytuacji,
- informowaniu<sup>136</sup> o potencjalnych zagrożeniach i działaniach, które zostały podjęte przez właściwe organy,
- współpracy oraz koordynowaniu przedsięwzięć ratowniczych z centrami zarządzania kryzysowego, jak również współdziałaniu z ratowniczymi organizacjami społecznymi oraz z innymi podmiotami, działającymi w swoich obszarach zainteresowania, w tym przy ewakuacji ludności z terenu, na którym wystąpiło bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, również obywateli poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>137</sup>.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) monitoruje rozwój zaistniałej sytuacji kryzysowej, a ponadto współdziała z innymi organami administracji publicznej, realizującymi monitorowanie środowiska bądź prowadzącymi akcje ratownicze. Ponadto wydziela wykonawców, którzy są odpowiedzialni za organizację oraz użycie sił i środków niezbędnych do skutecznego zarządzania sytuacją kryzysową. Jednym z pierwszych zadań – po powstaniu centrum w 2008 roku - była organizacja ewakuacji obywateli polskich z objętej konfliktem zbrojnym Gruzji. Opracowano wówczas metodę identyfikacji polskich obywateli za pomocą telefonów komórkowych (za pomocą SMS-ów przekazywano komunikaty o możliwościach ewakuacji). Operacje realizowało MSWiA w porozumieniu z operatorami sieci komórkowych. W ramach swoich kompetencji centrum prowadzi stały nadzór podmiotów, którym powie do powierzono realizację reagowania i zarządzania sytuacją kryzysową. W sytuacji, gdy siły i środki będące w dyspozycji są niewystarczające do efektywnego przeciwstawienia się zaistniałemu zagrożeniu, rolą RCB jest zaplanowanie takiego użycia sił zbrojnych, aby za pomocą sprzętu, jakim dysponują, mogły one skutecznie wspomóc działania prowadzące do przywrócenia stanu normalnego. Z przedstawicielami Sztabu Generalnego WP uzgodniono zasady, tryb i możliwości użycia sił zbrojnych do wsparcia działań.

Skuteczne i efektywne zarządzanie kryzysowe wymaga zaangażowania wielu podmiotów, które - współdziałając ze sobą - muszą mieć zapewniony przekaz informacji, m.in. o rozwoju zagrożenia czy działaniach, które prowadzą poszczególni wykonawcy. Dezinformacja czy niedoinformowanie prowadzą nie tylko do braku sprawnego zarządzania sytuacją kryzysową, ale również (albo przede wszystkim) do eskalacji zagrożeń.

<sup>136</sup> Informowanie o zagrożeniach, zgodnie z ustawą, dotyczy: prezesa Rady Ministrów, ministra obrony narodowej, ministra spraw zagranicznych, ministra koordynatora do służb specjalnych, ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, Głównego Geodety Kraju, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Głównego Lekarza Weterynarii, komendantów głównych Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz Straży Granicznej, prezesów Państwowej Agencji Atomistyki i Urzędu Lotnictwa Cywilnego, szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Obrony Cywilnej Kraju, Służb Kontrwywiadu Wojskowego; Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 8, ust. 2 i 3.

<sup>137</sup> Ibidem, art. 11, ust. 2, pkt 5a,14.

nia. Dlatego właśnie Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pełni funkcję koordynatora (na szczeblu krajowym) w pozyskiwaniu, opracowywaniu oraz przekazywaniu informacji podmiotom bezpośrednio zaangażowanym w działania lub mającym wpływ na ich przebieg. Główną funkcją (celem działania) RCB jest koordynacja i integracja działań, sił i środków związanych nie tylko z przeciwdziałaniem i reagowaniem na sytuacje kryzysowe, ale również z odbudową. Jednak najważniejsze zadania centrum wiążą się z budowaniem kompleksowego i efektywnego systemu zarządzania kryzysowego, który będzie w stanie zapobiegać kryzysom, a w razie ich wystąpienia minimalizować ich skutki. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest strukturą ponad resortową, odpowiedzialną za ujednoczenie i zoptymalizowanie zdolności przeciwstawiania się sytuacjom kryzysowym poprzez właściwe wykorzystanie służb i organów administracji publicznej wraz ze środkami, jakimi dysponują. Wyżej wymienione zadania mogą zostać rozszerzone o dodatkowe, których realizację może przydzielić centrum Rada Ministrów lub premier<sup>138</sup>. Funkcjonowanie RCB oraz koszty z nim związane pokrywane są z budżetu państwa, a dokładniej z jego części, która pozostaje w dyspozycji ministra właściwego ds. wewnętrznych<sup>139</sup>. Strukturę centrum określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które zostało zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 roku. W skład Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wchodzi:

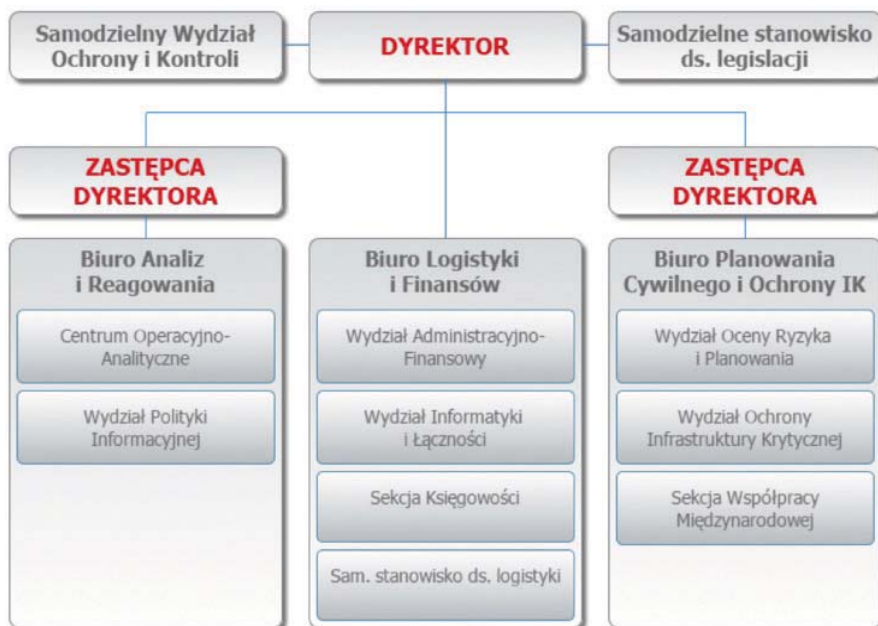
- Kierownictwo:
  - dyrektor,
  - zastępcy dyrektora,
  - Biuro Analiz i Reagowania,
  - Biuro Logistyki i Finansów,
  - Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej,
  - Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli.

W biurach mogą być tworzone wydziały, sekcje lub jednoosobowe samodzielne stanowiska pracy. W Centrum mogą być tworzone jednoosobowe samodzielne stanowiska pracy podległe bezpośrednio dyrektorowi Centrum lub jego zastępcom. Strukturę Rządowego Centrum Bezpieczeństwa zobrazowano na rysunku 5.

---

<sup>138</sup> Ibidem, art. 11, ust.3.

<sup>139</sup> G. Sobolewski, *Organizacja i Funkcjonowanie*, op.cit., s. 35-38.



**Rys. 5.** Struktura Organizacyjna Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

Źródło: Biuletyn kwartalny, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/biuletyn/10.pdf> dostęp: [20.04.2017]

Centrum kieruje dyrektor przy pomocy zastępców i kierowników komórek organizacyjnych. Zakres jego obowiązków określa rozporządzenie. Zgodnie z zawartymi tam zapisami do zadań dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa należy:

- powoływanie i odwoływanie kierowników komórek organizacyjnych oraz doradców,
- udzielanie pełnomocnictw osobom fizycznym i prawnym do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych,
- reprezentowanie Centrum na zewnątrz w sprawach dotyczących zakresu jego działania, a także na podstawie upoważnień i pełnomocnictw udzielonych przez Prezesa Rady Ministrów,
- planowanie, organizowanie, koordynowanie i sprawowanie kontroli wewnętrznej wykonywania zadań przez komórki organizacyjne Centrum;
- ustalanie zakresu obowiązków pracowników Centrum na poszczególnych stanowiskach,
- prowadzenie polityki kadrowej Centrum oraz nadzór nad przestrzeganiem przez podległych pracowników dyscypliny pracy,
- podejmowanie działań na rzecz rozwoju Centrum, podnoszenia kwalifikacji pracowników, zapewnienia wyposażenia technicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>140</sup>.

<sup>140</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa § 2.pkt 4.

W ramach Biura Analiz i Reagowania (BAiR) funkcjonuje Centrum Operacyjno-Analityczne utworzone z połączenia dotychczasowych wydziałów: Operacyjnego i Analiz. Oprócz tego w strukturze Biura działa jako wyodrębniona komórka Wydział Polityki Informacyjnej. Do zadań BAiR m.in. należą:

- monitorowanie i analiza potencjalnych zagrożeń,
- przygotowywanie uruchamiania procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym,
- informowanie, zgodnie z właściwością, podmiotów, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, o potencjalnych zagrożeniach oraz działaniach podjętych przez właściwe organy,
- zapewnienie obiegu informacji pomiędzy krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- zapewnienie współpracy międzynarodowej z właściwymi organami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe w sprawach związanych ze szkoleniami i ćwiczeniami,
- organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych,
- obsługa posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- przygotowywanie procedur i wytycznych z zakresu komunikacji kryzysowej.

Z kolei Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej (BPCiOIK) obejmuje dwa wydziały: Oceny Ryzyka i Planowania oraz Ochrony Infrastruktury Krytycznej. BPCiOIK wykonuje m.in. następujące zadania:

- zapewnienie uzgadniania planów zarządzania kryzysowego ministrów oraz kierowników urzędów centralnych oraz opiniowanie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego przekazywanych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej,
- zapewnienie współpracy międzynarodowej z właściwymi organami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe w sprawach związanych z planowaniem cywilnym,
- zapewnienie współpracy z właściwymi organami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za ochronę infrastruktury krytycznej,
- opracowywanie projektów i aktualizacji:
  - Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,
  - Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
  - zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego,



- opracowywanie projektu i aktualizacja Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej,
- koordynowanie prac związanych z aktualizacją Instrukcji Systemu Reagowania Kryzysowego NATO (NATO Crisis Response System Manual),
- zapewnienie współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy infrastruktury krytycznej,
- zapewnienie współpracy w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej,
- zapewnienie merytorycznej obsługi w powoływaniu i odwoływaniu pełnomocników do spraw ochrony infrastruktury krytycznej oraz prowadzenie z nimi bieżącej współpracy.

W celu zapewnienia optymalnego wykonywania zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na forum zagranicznym w ramach BPCiOIK utworzona została Sekcja Współpracy Międzynarodowej. Trzecim z biur tworzących strukturę RCB jest Biuro Logistyki i Finansów (BLiF) w skład, którego wchodziły: Administracyjno-Finansowy, Informatyki i Łączności oraz Sekcja Księgowości i Samodzielne Stanowisko ds. Logistyki. BLiF wypełnia zadania z zakresu bieżącej obsługi funkcjonowania Centrum, w tym m.in.:

- zapewnienie realizacji zadań w zakresie planowania środków finansowych Centrum, dysponowania zaplanowanymi środkami finansowymi oraz prowadzenia sprawozdawczości oraz sporządzanie bieżących, kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych z budżetu tradycyjnego i zadaniowego,
- zabezpieczenie potrzeb i bieżącej obsługi Centrum w zakresie informatyki i łączności oraz elektronicznych systemów zabezpieczeń i sieci radiowo-telewizyjnej,
- zapewnienie utrzymywania ciągłości funkcjonowania i administrowania jawnych i niejawnych systemów teleinformatycznych zgodnie z ich dokumentacją bezpieczeństwa.

Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli m.in. zapewnia ochronę informacji niejawnych i innych zasobów Centrum, zapewnia bezpieczeństwo systemów i sieci teleinformatycznych, w których są przetwarzane informacje niejawne, prowadzi utworzone w Centrum kancelarie tajne, wykonuje kontrolę ochrony informacji niejawnych i innych informacji ustawowo chronionych oraz przestrzegania przepisów o ochronie tych informacji, wykonuje i koordynuje działania w zakresie ochrony danych osobowych przetwarzanych w Centrum, a także zapewnia funkcjonowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w Centrum oraz koordynuje sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa informacjom przetwarzanym w systemach teleinformatycznych i sieciach telekomunikacyjnych<sup>141</sup>. W polskim systemie zarządzania kryzysowego Rządowe Centrum Bezpieczeństwa znajduje się na najwyższym szczeblu – krajowym. Pełni tym samym funkcję koordynacyjną, zwierzchnią w stosunku do elementów sys-

<sup>141</sup> Biuletyn kwartalny, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, s.17-20.



temu pozostałych szczebli administracyjnych. Wspólnie z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów<sup>142</sup> i Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego<sup>143</sup> centrum tworzy efektywny i skuteczny system zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi w kraju. W przypadku zagrożeń przekraczających możliwości skutecznego zarządzania na niższych poziomach, poprzez delegowanie sił i środków, wzmacnia ono elementy<sup>144</sup> systemu zarządzania kryzysowego. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pozwala odejść od resortowego zarządzania kryzysowego, a ponadto jest organem, który systemie zarządzania obejmuje całe spektrum zagrożeń kryzysowych na poziomie państwa. Główną misją i zadaniem centrum jest pełna analiza zagrożeń w oparciu o informacje uzyskiwane ze wszystkich centrów zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej oraz instytucji międzynarodowych. Dzięki temu możliwe jest doskonalenie procedur, wymiana informacji a także podejmowanie decyzji na szczeblu krajowym<sup>145</sup>.

## 2.2 Szczebel wojewódzki

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 146 ust.3 wskazuje, że Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Funkcja ta jest ściśle powiązana z innymi zadaniami konstytucyjnymi, a przede wszystkim prowadzenie polityki wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>146</sup>. Obecny status prawny wojewody określa Konstytucja RP, która w art. 152 stanowi, że: „przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda”, tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa<sup>147</sup>. Konstytucja wspomina o wojewodzie jeszcze w jednym miejscu. W przepisie art. 171 ust.2 ustrojodawca zaliczył wojewodę – obok prezesa Rady Ministrów i Regionalnych Izb Obrachunkowych do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym<sup>148</sup>.

Zakres działania wojewody określa przede wszystkim obowiązująca od 1 kwietnia 2009 r. ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>149</sup>, która szczegółowo rozwija status wojewody ogólnie określony w Konstytucji RP<sup>150</sup>. Wojewoda jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa, do którego to organu należy: kierowanie moni-

<sup>142</sup> Człon decyzyjny wydający decyzje władcze.

<sup>143</sup> Człon opiniotwórczo-doradczy, odpowiedzialny za inicjowanie i koordynowanie działań podejmowanych na szczeblu krajowym.

<sup>144</sup> W tym przypadku będą to gminne, powiatowe lub wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego.

<sup>145</sup> G. Sobolewski, *Organizowania i funkcjonowanie...*, op. cit., s. 38-43.

<sup>146</sup> *Administracja Rządowa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012, s. 128.

<sup>147</sup> D. Skalski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej a status prawny i kompetencje wojewody[w:] Zarządzanie, bezpieczeństwo i ratownictwo. Wybrane zagadnienia*, pod red. D. Skalskiego, Gdańsk-Starogard Gdański 2018, s.17.

<sup>148</sup> *Administracja Rządowa...*, op. cit., s. 128-129.

<sup>149</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 z późn.zm.

<sup>150</sup> M. Polinceusz, *Funkcje wojewody. Studium Administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010, s. 73-74.

torowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego w tym: wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, przygotowanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego, realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Wojewoda w dziedzinie realizowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest zasadniczo organem o kompetencjach kierowniczych. Kieruje on monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa. Kompetencje wojewody rozciągają się na trzy sfery działalności w zakresie zarządzania kryzysowego – działania prewencyjne, bieżące i następcze. Wojewoda kieruje więc monitorowaniem i planowaniem (aspekt prewencyjny), reagowaniem (aspekt bieżący) oraz usuwaniem skutków (aspekt następczy), zagrożeń na obszarze województwa. W ramach zasad realizacji zadań z zakresu planowania cywilnego, należy zwrócić uwagę na sferę kontaktów wojewoda - starosta. Sfera ta jest m. in. determinowana „zaleceniami” do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, czy „zatwierdzeniem” powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Zarówno jedna jak i druga instytucja, nie odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego. System zaleceń jest właściwy zhierarchizowanej administracji rządowej, o zaleceniach pomiędzy samorządem terytorialnym, a administracją rządową nie może być mowy, przeczy to instytucji decentralizacji władzy publicznej. Podobnie jest w przypadku zatwierdzania, ingerencja w swobodę samorządu terytorialnego może wyłącznie odbywać się w oparciu o zasadę legalności, a nie o koniczność uzyskania zatwierdzenia, bez bliżej nieokreślonych kryteriów jego uzyskania. Wojewoda może wnioskować do Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Kolegialny organ naczelnej administracji rządowej może stan ten wprowadzić również z własnej inicjatywy<sup>151</sup>. Jak podnosi K. Prokop wojewoda ma lepsze rozeznanie w sytuacji na podlegającym mu obszarze, w związku z czym w praktyce wniosek taki będzie miał duże znaczenie<sup>152</sup>. Nie mniej jednak nie jest on wiążący dla Rady

---

<sup>151</sup> M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 175-176, 165.

<sup>152</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 115.

Ministrów, która może go uwzględnić w całości, w części lub odrzucić. W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub jej usunięcia kieruje wojewoda, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa. Wojewoda posiada kompetencje kierownicze w sferze przeciwdziałania skutkom klęski żywiołowej i usunięcia jej skutków, wyłącznie, gdy obszar, na którym ona obowiązuje, określony w rozporządzeniu Rady Ministrów, przekracza teren jednego powiatu. W pozostałych przypadkach organem właściwym będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa. W tym zakresie podporządkowane są mu organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>153</sup>.

W czasie stanu wyjątkowego, wojewoda wykonuje działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, jeżeli stan wyjątkowy wprowadzono na obszarze lub części obszaru jednego województwa. Kryterium wskazujące, który z organów administracji rządowej (wojewoda czy prezes RM) będzie podejmował działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, to obszar określony w rozporządzeniu Prezydenta RP, na jakim wprowadził on stan wyjątkowy. Jeżeli obejmuje więcej niż jedno województwo, będzie to przewodniczący Rady Ministrów, jeżeli jest to województwo lub jego część, będzie to wojewoda. W czasie stanu wojennego również znacząco wzrasta rola wojewody. Wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa, w tym w szczególności ocenia zagrożenia, wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka im obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia, występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również om ich złagodzenie lub uchylenie, określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego, koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa, może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków. W zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną. Nie jest to zamknięty katalog zadań wojewody, a jedynie wskazanie zadań podstawowych, które są przez niego realizowane<sup>154</sup>. Wojewoda zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (podobnie jak każde inne) wykonuje przy wykorzysta-

<sup>153</sup> M. Karpiuk, op.cit., s. 165-166.

<sup>154</sup> Ibidem, s. 168-170.

niu aparatu pomocniczego – urzędu wojewódzkiego. Komórka organizacyjna właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego, utworzona w urzędzie wojewódzkim jest aparatem pomocniczym<sup>155</sup>. Do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim należy w szczególności:

- gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa,
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa,
- dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Centrum,
- współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego,
- zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac,
- realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa,
- opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego,
- przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, wytycznych wojewody do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
- opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów reagowania kryzysowego,
- opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej,
- planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego,
- planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3,
- planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>156</sup>.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zadania zespołu to:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń, mogących mieć wpływa na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego,
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,

---

<sup>155</sup> Ibidem, s. 178.

<sup>156</sup> G. Dąbrowski, *Organizacja i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w województwie*, Warszawa 2011, s. 7-8. [http://www.academia.edu/3588405/ORGANIZACJA\\_I\\_FUNKCJONOWANIE\\_SYSTEMU\\_ZARZADZANIA\\_KRYZYSOWEGO\\_W\\_WOJEWODZTWIE](http://www.academia.edu/3588405/ORGANIZACJA_I_FUNKCJONOWANIE_SYSTEMU_ZARZADZANIA_KRYZYSOWEGO_W_WOJEWODZTWIE).

- opiniowanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego,
- opiniowanie wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej.

W skład zespołu wchodzi: wojewoda (jako przewodniczący), kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, (jako zastępca przewodniczącego), a także inne osoby, w zależności od potrzeb, wskazane przez przewodniczącego spośród:

- kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich,
- osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich,
- osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeniach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Przewodniczący może postanowić o włączeniu w skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego lub jego przedstawiciela. W skład zespołu może także wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa, oraz inne osoby zaproszone przez przewodniczącego<sup>157</sup>. Ustawodawca stanowi, że skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego „określa” wojewoda, gdyż nie jest to prawdą. Wojewoda określa część tego składu. Członkostwo szefa wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciela jest obligatoryjne, bez względu na wolę wojewody, również w przypadku wielu innych członków nie ma on pełnej swobody w decydowaniu o obsadzie personalnej, gdyż muszą to być reprezentanci określonych podmiotów<sup>158</sup>. Tworzy się wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zajmują się komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich. 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<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> *Bezpieczeństwo Wewnętrzne Państwa. Wybrane zagadnienia* pod red. S. Sulowskiego, M. Brzezińskiego, Warszawa 2009, s. 170-171.

<sup>158</sup> M. Karpiuk, op. cit., s. 179.

<sup>159</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r.o zarządzaniu kryzysowym, art. 16.

Są to głównie zadania bieżące, które w znacznej mierze muszą być realizowane w sposób zorganizowany i ciągły<sup>160</sup>.

### 2.3. Szczelbel powiatowy

Zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest jednym w podstawowych obowiązków administracji publicznej, w tym w szczególności administracji samorządowej. Określone w sposób ogólny udział organów administracji samorządowej w zapewnieniu bezpieczeństwa powszechnego przewidują już przepisy konstytuujące samorząd, tj.: (1) na szczeblu powiatu – ustawa o samorządzie powiatowym<sup>161</sup>. Koncepcja zarządzania kryzysowego skupia się na zasadzie prymatu układu terytorialnego, tzn. główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na określonym stopniu podziału terytorialnego kraju, na którym wystąpił kryzys. W systemie zarządzania kryzysowego w Polsce funkcje nadrzędna pełni organ zarządzający, do jego głównych zadań zalicza się: podejmowanie decyzji, podziału zadań dla poszczególnych wykonawców, koordynowanie działań w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Organ zarządzający określa zakres przedsięwzięć oraz ponosi odpowiedzialność za podjęte działania w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego. Podsystem ten realizuje zadania poprzez zarządzanie, które jest procesem decyzyjnym składającym się z pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji<sup>162</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>163</sup>. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu działający pod przewodnictwem starosty. Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy:

- prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu,
- budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu,
- organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu.

<sup>160</sup> M. Karpiuk, op.cit., s. 170.

<sup>161</sup> L. Owczarek, M. Paszcza, *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizacja, procedury*, Warszawa 2011, s.49,166.

<sup>162</sup> G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym...*, op.cit., s. 65.

<sup>163</sup> Ustawa z dnia z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn.zm.



Ustawodawca nie doprecyzował w jaki sposób zadania te mogą być realizowane i finansowane - czy przy pomocy jednostek właściwych do spraw ochrony przeciwpożarowej, czy też - biorąc pod uwagę szerszy wymiar zadań opisanych wyżej – przy pomocy odpowiedniej komórki starostwa<sup>164</sup>. Normalne funkcjonowanie samorządów lokalnych może być zakłócone sytuacjami trudnymi i kryzysowymi, które mogą mieć znamiona klęski żywiołowej lub, w przypadku eskalacji zagrożenia, rodzić konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Z pragmatycznego punktu widzenia zagrożenia, które wymykają się spod kontroli przerastają możliwości reagowania służb resortowych powołanych do ich zwalczania i wymagają wsparcia ze strony właściwych organów władzy ogólnej noszą potoczny rozumieniu znamiona sytuacji kryzysowych. Jednym z zadań samorządów lokalnych jest odpowiednie przygotowanie struktur do zarządzania kryzysowego w sytuacjach trudnych, kryzysowych i stanów nadzwyczajnych. Powiat jest organizacją stanowiącą otwarty system społeczny, którym głównym celem jest zapewnienie bytu i rozwoju, a zwłaszcza bezpieczeństwa obywateli<sup>165</sup>. Na poszczególnych poziomach władzy administracyjnej znajdują się odpowiednie narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zalicza się do nich:

- służby ratowniczo-medyczne, straż pożarną;
- służby utrzymania porządku publicznego (policja, straż miejska);
- inspekcje i inne podmioty<sup>166</sup>.

Zatem zarządzanie kryzysowe w samorządzie lokalnym będzie stanowić element kierowania bezpieczeństwem powiatu, który do realizacji swoich ustawowych zadań będzie wykorzystywał inne podsystemy z zasobów bezpieczeństwa narodowego, stosownie do rozwoju zaistniałej sytuacji kryzysowej. Do tych podsystemów można zaliczyć m. in. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, ochrony zdrowia, ochrony sanitarnej i weterynaryjnej, system wykrywania i alarmowania, pomoc społeczną i charytatywną, obronę cywilną, ochronę przeciwpowodziową, ochronę środowiska, stowarzyszenia użyteczności publicznej, policję, a przede wszystkim siły zbrojne - jako element pomocy w działaniach ratowniczych np. Podczas klęsk żywiołowych i przemocy do ochrony infrastruktury krytycznej i egzystencji narodu w czasie kryzysów spowodowanych zagrożeniami terrorystycznymi i polityczno-militarnymi i wojny. Należy pamiętać, że każdy z tych podsystemów ma swoje hierarchiczne struktury, często nie powiązane ze sobą w jeden kompleksowy system bezpieczeństwa. Stąd też struktury (relacje porządkujące) w zarządzaniu kryzysowym na szczeblu lokalnym pomiędzy organami kierowania władzy ogólnej (starosta) i szczególnej (komendanci powiatowi PSP, Policji itd.) powinni mieć charakter macierzowo-zespołowy z elementami struktur funkcjonalnych liniowo-sztabowych np. w służbach resortowych<sup>167</sup>. Aktualnie ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym zobowiązała organy wykonawcze samorządu lokalnego do powołania powiatowych i gminnych zespołów zarządzania

<sup>164</sup> L. Owczarek, M. Paszcza, op.cit., s. 49,166.

<sup>165</sup> *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014, s. 174-175.

<sup>166</sup> G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym...*op.cit., s. 65.

<sup>167</sup> *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego...*, op. cit., s. 174-175.



kryzysowego oraz zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego w systemie całodobowym. Ponadto starosta ma obowiązek utworzenia powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, który stanowi element stałego dyżuru na potrzeby osiągnięcia gotowości obronnych państwa. Obecnie w ramach struktur bezpieczeństwa, w tym zarządzania kryzysowego w samorządach terytorialnych funkcjonują:

- Organy kierowania tworzone przez organy stanowiące radę powiatu, która posiada uprawnienia władcze do stanowienia lokalnego prawa w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym porządku publicznego oraz decyzyjne - dotyczące organizowania i finansowania elementów wykonawczych w zakresie zarządzania kryzysowego. Rada powiatu uchwała budżet jednostki samorządu terytorialnego oraz regulamin organizacyjny starostwa. Ponadto przyjmuje w drodze uchwały sprawozdania zespolonych służb, inspekcji i straży, dotyczące ich działalności na rzecz bezpieczeństwa w rejonach odpowiedzialności na terenie samorządów lokalnych.
- Organ wykonawcy posiadający uprawnienia do zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych, który stanowi: w powiecie starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu.
- Organ o charakterze opiniotwórczo-doradczym dla organu zarządzania kryzysowego, który tworzy powiatowe zespoły zarządzania kryzysowego.
- Organy o charakterze sztabowym - tworzą w powiatach centra zarządzania kryzysowego, które mają charakter obligatoryjny. W powiatach ustawodawca nie przewidział prawnego obowiązku tworzenia w starostwach komórek organizacyjnych właściwych w sprawach bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego, które w większości powiatów funkcjonują, lecz posiadają różne nazewnictwo, skład etatowy i kompetencje.
- Organy wykonawcze powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu, przy pomocy których organy zarządzenia kryzysowego powiatu wykonują zadania związane z zarządzaniem kryzysowym<sup>168</sup>.

Zgodnie z art. 17 ust.1 dla ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>169</sup> na obszarze powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu zagrożeń występujących na obszarze większym niż obszar jednej gminy wchodzącej w skład powiatu. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu,
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
  - opracowywanie i przekładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego,
  - realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
  - wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,

---

<sup>168</sup> Ibidem, s. 177-178.

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym, art. 17.

- wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego,
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu,
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej<sup>170</sup>.

Powyższe zadania starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu<sup>171</sup>. Należy podkreślić, że zespolecie na szczeblu powiatu występuje w ramach podwójnego podporządkowania, któremu podlegają rządowe (powiatowe) inspekcje i straże. To podwójne podporządkowanie charakteryzuje się podległością zespolonych organów zwierzchnictwu zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Z jednej strony będzie to starosta wytyczający ogólne kierunki działań powiatowej administracji zespolonej i koordynujący jej działania, z drugiej zaś wojewódzki inspektor lub komendant, jako przełożony służbowy. Konsekwencją zjawiska podwójnego podporządkowania powiatowych inspekcji i straży jest ich zróżnicowany status prawny. W związku z czym stanowią one z jednej strony *stationes fisci*<sup>172</sup>, pod względem organizacyjno-ustrojowym pozostając sferą administracji rządowej, gdy z drugiej strony są to powiatowe jednostki budżetowe podlegające zwierzchnictwu starosty<sup>173</sup>. Przypisana wojewodzie i staroście konstrukcja zwierzchnictwa w stosunku do służb, inspekcji i straży jest istotnie zróżnicowana również w odniesieniu do rozróżnienia poziomów władzy publicznej. Wiąże się to głównie z „pochodzeniem” tych organów. Wojewoda ma charakter rządowy, starosta zaś umocowany jest przez segment władzy lokalnej reprezentującej wspólnotę powiatową (miejską)<sup>174</sup>. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>175</sup>. Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

<sup>170</sup> Ibidem, art. 3.

<sup>171</sup> A. Żebrowski, op.cit., s. 254-255.

<sup>172</sup> Nazwa *stationes fisci* oznacza nieposiadające osobowości prawnej jednostki organizacyjne dysponujące majątkiem skarbu państwa, [http://portalwiedzy.onet.pl/42906,,,stationes\\_fisci,haslo.html](http://portalwiedzy.onet.pl/42906,,,stationes_fisci,haslo.html), dostęp: [15.12.2018].

<sup>173</sup> S. Czarnow, *Zespolecie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny: 2003, Nr 3, s. 29.

<sup>174</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 240.

<sup>175</sup> *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014, s.49.

- powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,
- zatwierdza programy ich działania,
- uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli<sup>176</sup>.

Należy stwierdzić, że za jednostkę organizacyjną powiatu można uważać instytucję, nad którą starosta sprawuje kontrolę i nadzór, natomiast w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży uprawnienia starosty są ograniczone, gdyż ma on wpływ jedynie na wydawanie opinii przy powoływaniu kierowników tych jednostek oraz wydawanie w stosunku do nich decyzji w ściśle określonych ustawą przypadkach. Należy przy tym dodać, że z listy inspekcji i straży, które były pod kierownictwem starosty, usunięto inspekcję sanitarną, a także znacznie osłabiono pozycję starosty wobec powiatowej policji<sup>177</sup>. Ponadto do realizacji zadań starosta dysponuje powiatowym zespołem zarządzania kryzysowego i powiatowym centrum zarządzania kryzysowego<sup>178</sup>. Starosta poza zadaniami wykonywanymi w ramach samorządu terytorialnego jest organem administracji rządowej, co wynika z art. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>179</sup>. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>180</sup>, starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu i oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu oraz jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, sprawuje zwierzchnictwo powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli<sup>181</sup>.

Ponadto, skoro generalną tendencją rozwojową w administracji publicznej jest jej rosnąca rola w podejmowaniu działań nadzwyczajnych i antykryzysowych, to należy

<sup>176</sup> R. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, ale bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym*, Warszawa 2007, s. 59.

<sup>177</sup> M. W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 321-323.

<sup>178</sup> A. Misiuk, *Instytucjonalny System Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 119.

<sup>179</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206.

<sup>180</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 35 ust.1.

<sup>181</sup> A. Żebrowski, *op.cit.*, s. 254-255.

tu również podkreślić rolę starosty w stanach nadzwyczajnych, takich jak stan klęski żywiołowej, tzn., w sytuacji, gdy w celu ratowania określonych dóbr i wartości należy zawiesić normalne warunki konstytucyjne i rozszerzyć uprawnienia władz administracyjnych. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej przyjmuje zasadę jednoosobowego kierownictwa działaniami podejmowanymi w celu zapobieżenia skutkom klęski lub ich usunięcia. Kiedy stan klęski żywiołowej został ogłoszony na terenie przekraczającym obszar jednej gminy organem kierującym akcją jest starosta. Starosta uzyskuje w takiej sytuacji uprawnienia kierownicze wobec służb, inspekcji i straży powiatowych i może w zakresie tych działań wydawać wiążące polecenia innym kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży. Wykonując te uprawnienia starosta podlega bezpośrednio wojewodzie. Ponadto szczególnego rodzaju uprawnieniem starosty, jakie przysługuje mu z tytułu ponoszenia odpowiedzialności wynikającej ze sprawowania funkcji władzy administracji ogólnej, jest upoważnienia do wprowadzenia, w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, w granicach dopuszczonych art. 21 i 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej, niezbędnych graniczeń wolności i praw człowieka obywatela, które to ograniczenia stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej<sup>182</sup>. Na podstawie art. 14 ust.3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej, w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Na polecenie starosty (prezydenta miasta) komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej obowiązany jest składać w każdym czasie informacje o stanie bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Starosta na obszarze powiatu określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje tym systemem. Starosta może żądać informacji związanych z wykonywaniem zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie danego powiatu od: związku ochotniczych straży pożarnych, ochotniczej straży pożarnej pozostającej poza strukturami związku ochotniczych straży pożarnych, organów wykonawczych gminy i powiatów, instytucji, organizacji, osób prawnych i fizycznych, które utworzyły jednostki ochrony przeciwpożarowej na terenie danego powiatu<sup>183</sup>.

Natomiast relacje pomiędzy starostą a wójtami (burmistrzami, rezydentami miast) nie są ustawowo uregulowane. Dotyczy to zarówno doraźnego reagowania, jak i sytuacji kryzysowych albo nadzwyczajnych. Powodem tego faktu jest konstytucyjna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, podlegająca ochronie sądowej. Narzędziem umożliwiającym współpracę starosty z wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) jest możliwość udzielania sobie pomocy. Tą drogą samorządy mogą obniżyć koszty działań. Dodatkowo mogą wprowadzić wspólny obieg informacji o zagroże-

<sup>182</sup> S. Sulowski, M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, op.cit., s. 194-195.

<sup>183</sup> A. Żebrowski, op.cit., s. 256-259.

niach, posiadanych zapasach i podejmowanych działaniach. Relacje starosty z wójtami ulegają zmianie po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej<sup>184</sup>. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, w art. 10 ust. 1 stanowi, że w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Związku z tym starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu<sup>185</sup>. Ponadto starosta może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze powiatu z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnej w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który, sprawuje nadzór nad nim. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Starosta albo pełnomocnik wykonuje czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podmiotów takich jak wójt(burmistrz, prezydent miasta), może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy<sup>186</sup>. W czasie stanu wojennego starosta w szczególności współdziała z wojewodą w zakresie realizacji takich zadań jak:

- ocena zagrożenia,
- wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka im obywatela, jak również ich złagodzenie lub uchYLENIE.

Starosta realizuje nałożone przez wojewodę:

- zadania wynikające z przepisów stanu wojennego,
- nakazy dokonywania określonych wydatków na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Realizowane są zadania wynikające z „Planu<sup>187</sup> operacyjnego funkcjonowania powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny”<sup>188</sup>. Zespoły zarządzania kryzysowego powoływane są na podstawie Ustawy z dnia

---

<sup>184</sup>W. Skomra, op.cit., s.130-131.

<sup>185</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002r.o stanie klęski żywiołowej, art. 10, ust. 2.

<sup>186</sup> A. Żebrowski, op. cit., s.254-255.

<sup>187</sup> „Plan operacyjny funkcjonowania powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny” jest dokumentem niejawnym.

<sup>188</sup> L. Owczarek, M. Paszcza, op.cit., s. 167-168.

26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym jako organ pomocniczy w wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, odpowiednio starosty, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Starosta wykonuje zadania z zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół powiatowy wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego, co oznacza, że do zadań zespołu powiatowego należy:

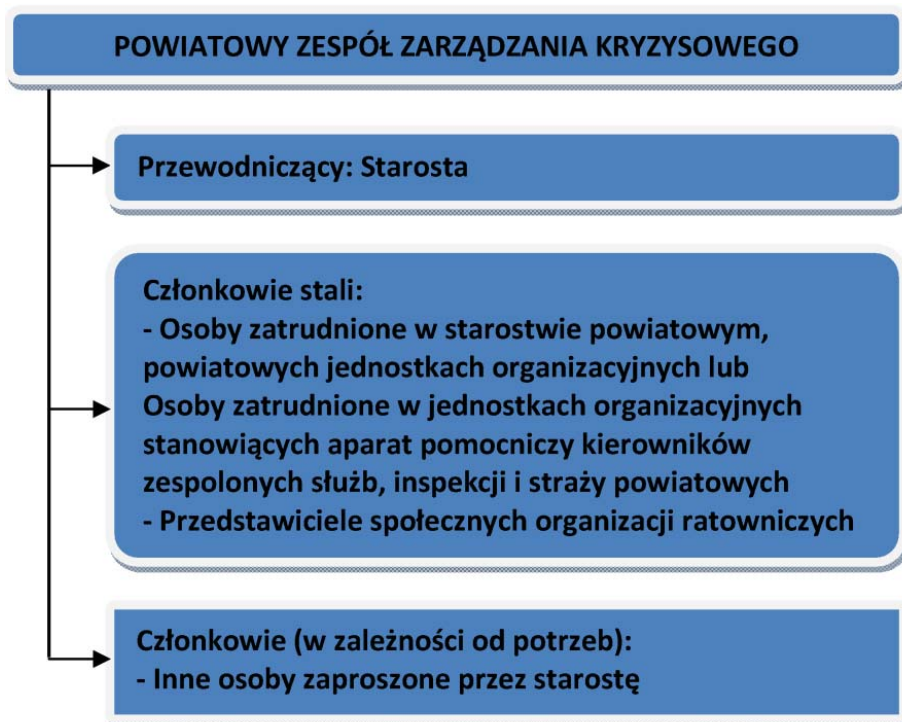
- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego,
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
- opiniowanie powiatowego planu zarządzania kryzysowego.

Na obligatoryjną treść zarządzeń w sprawie powołania zespołów zarządzania kryzysowego wskazują, odpowiednio art. 17 ust. 4, 5 i 7 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym dla zarządzeń starosty. Zgodnie z powołanymi przepisami organ powołujący zespół określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. W skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzi osoby powołane spośród następujących kategorii osób:

- osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych,
- przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

W skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę.





**Rys. 6.** Schemat organizacyjny Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego  
 Źródło: *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014, s. 51.

Z punktu widzenia praktyki zasadnym jest takie ukształtowanie składu zespołu, aby odpowiadał on potrzebom konkretnej sytuacji, konkretnego zagrożenia. Postulat taki zrealizowano w stosunku do rządowego zespołu zarządzania kryzysowego. Pomimo braku takich uregulowań dla zespołów tworzonych na szczeblach powiatu czy gminy, wskazane jest zastosowanie analogicznych rozwiązań, by skład zespołu każdorazowo mógł być dostosowany do zaistniałej sytuacji. Ustawodawca nie formułuje wymogów dotyczących organizacji zespołów zarządzania kryzysowego za wyjątkiem zapisu, że pracami zespołu kieruje starosta. Pomimo braku jakichkolwiek wskázówek ustawowych przyjęć należy, że siedzibą zespołu zarządzania kryzysowego jako organu pomocniczego zazwyczaj będzie siedziba organu powołującego dany zespół. Określenie siedziby powinno polegać na wskazaniu siedziby organu wraz z podaniem adresu. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera uregulowań dotyczących trybu pracy zespołów zarządzania kryzysowego, pozostawiając tym samym ustalenie tego trybu w gestii organu powołującego zespół. Treść zarządzeń określają także w sposób pośredni przepisy określające sam zakres zadań zespołów, tj. art. 17 ust. 5 w zw. z art. 14 ust.8 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym na szczeblu powiatu. Zarządzenia mogą zawierać zapisy precyzujące i rozwijające sposób wykonywania zadań. Względy techniki prawotwórczej wskazują na konieczność zamieszczania w postanowieniach końcowych zarządzenia zapisów dotyczących wejścia w życie zarządzenia z chwilą jego



podpisania przez organ wydający zarządzenie w raz z jednoczesną utratą mocy obowiązującej przez zarządzenie wydane na podstawie ustawy o stanie klęski żywiołowej. Szczegółowe uregulowania kwestii związanych z funkcjonowaniem zespołów zarządzania kryzysowego może zostać dokonane w regulaminach określających szczegółowe zasady funkcjonowania Zespołów. Regulaminy zawierają postanowienia dotyczące spraw organizacyjnych, trybu pracy oraz kwestii technicznych. Ze względu na częściową zbieżność materii objętej zarządzeniami w sprawie zespołów zarządzania kryzysowego oraz regulaminów przyjąć należy, że organem wydającym regulamin dla danego zespołu powinien być ten sam organ, który zespół powołał. Pozwoli to na uniknięcie zarzutu, że sprawy ustawowo przekazane do kompetencji organu powołującego zespół zostały unormowane przez podmiot do tego nie uprawniony. Taka sytuacja mogła by mieć miejsce w przypadku przekazania zadania uchwalanie regulaminu samemu zespołowi. Stosowanym i niebudzącym wątpliwości rozwiązaniem jest tworzenie regulaminu jako załącznika do zarządzenia w sprawie powołania zespołu zarządzania kryzysowego stanowiącego integralną część zarządzenia, co następuje albo jednocześnie z wydaniem zarządzenia, albo w okresie późniejszym, na mocy osobnego zarządzenia organu uprawnionego do powołania zespołu zarządzania kryzysowego. Oczywiście w każdej z tych sytuacji w treści samego zarządzenia powołującego zespół zarządzania kryzysowego musi znajdować się postanowienie przewidujące funkcjonowanie regulaminu. Podział materii objętej zarządzeniem i regulaminem pozostaje w gestii organu wydającego te akty, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz wynikającego z samej istoty tych aktów założenia, że regulamin uszczegóławia treść zarządzenia<sup>189</sup>.

Zespół działa na podstawie planu zarządzania kryzysowego zatwierdzonego przez wojewodę. Do innych dokumentów zalicza się: roczne plany pracy, plany ćwiczeń, raporty posiedzeń grup roboczych o charakterze stałym i czasowym, raporty bieżące i okresowe, karty zdarzeń w przypadku uruchomienia grup roboczych o charakterze czasowym, raporty odbudowy.<sup>190</sup> W celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia zespół pracuje w kilku fazach. W fazie zapobiegania podejmuje działania, które redukują lub eliminują prawdopodobieństwo wystąpienia stanu klęski żywiołowej albo w znacznym stopniu ograniczają jego skutki. W fazie przygotowania zespół rozpoczyna działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania na czas wystąpienia stanu klęski żywiołowej, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków do efektywnego reagowania. W fazie reagowania zespół podejmuje działania polegające na dostarczeniu pomocy poszkodowanym, zahamowaniu rozwoju niekorzystnych wydarzeń i ograniczeniu zniszczeń i strat. W fazie odbudowy zespół podejmuje działania mające na celu przywrócenie sprawności infrastruktury i odbudowy zdolności reagowania. Działania polegające na zapobieganiu i przygotowaniu realizowane są przez grupy o charakterze stałym, te mające charakter reagowania i odbudowy wykonywane są przez zespoły w pełnym składzie. Obowiązkiem starosty jest zarządzenie, co najmniej raz w roku ćwiczeń realizowanych przez zespół w pełnym

<sup>189</sup> Ibidem, s. 52-58.

<sup>190</sup> A. Żebrowski, op. cit., s. 256-259.

składzie i określenie ich celu, głównych zadań i przebiegu. Po przeprowadzeniu działań szef zespołu przedstawia odpowiednio staroście raport z ćwiczeń<sup>191</sup>. Poza zespołem powiatowym, starosta wykonuje zadania przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, do którego zadań na obszarze powiatu należy:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji a potrzeby zarządzania kryzysowego,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania 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<sup>192</sup>.

Powiatowe centra zarządzania kryzysowego zastąpiły odpowiednio centra funkcjonujące na podstawie przepisów nieobowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania<sup>193</sup>. Centrum to zapewnia przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i wykonuje takie same zadania jak wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Dopuszczalne jest (na podstawie porozumienia) tworzenie wspólnych centrów zarządzania kryzysowego w miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu<sup>194</sup>. Podstawowym warunkiem efektywnego zarządzania kryzysowego jest umiejętność zorganizowania współpracy oraz sprawnej koordynacji i dowodzenia (kierowania) działaniami wielu podmiotów biorących udział zarówno w akcjach ratunkowych, jak również w pracach planistycznych i zapobiegawczych. Niezmiernie istotnym elementem tych działań jest możliwość wymiany informacji o sytuacji kryzysowej między tymi podmiotami, w sposób szybki i dokładny<sup>195</sup>. Wiarygodna informacja<sup>196</sup> o powsta-

---

<sup>191</sup> J. Rogozińska - Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010, s.82.

<sup>192</sup> S. Sulowski, M. Brzeziński, op.cit., s. 196-197.

<sup>193</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. 2002 nr 215 poz. 1818.

<sup>194</sup> *Bezpieczeństwo RP. Historia – Ekonomia - Polityka*, pod red. A. Żebrowskiego, A. Jaeschke, R. Kłaczyńskiego, Kraków 2013, s.136-137.

<sup>195</sup> B. Kowalczyk, M. Kowalewski, H. Parapura, *Sieci i usługi telekomunikacyjne w zarządzaniu kryzysowym*, „Telekomunikacja i techniki informacyjne”, 1-2/2011. file:///C:/Users/Ja/Downloads/httpwww\_itl\_waw\_plczasopismatiti20111-264.pdf,s.64.

<sup>196</sup> D. Skalski, M. Tuz, D. Pożarski, M. Formela, *Bezpieczeństwo, zarządzanie i informacja. Wybrane aspekty*, Gdańsk – Gdynia – Starogard Gdański 2018, s.34

tych zagrożeniach oraz ocena możliwych skutków dla otoczenia, umożliwia bowiem wypracowanie skuteczniejszych decyzji co do sposobów działania w zarządzaniu kryzysowym. W trybie zwyczajnym odbywa się całodobowe zarządzanie lokalnymi zdarzeniami w oparciu o rozwinięte stanowiska kierowania służb ratowniczych współpracujących ze stanowiskiem koordynującym (centrum zarządzania kryzysowego). W trybie tym, z więc w czasie rutynowych działań organów zarządzania kryzysowego są wykorzystywane przede wszystkim usługi telekomunikacyjne świadczone przez lokalnych operatorów telekomunikacyjnych. W niewielkim zakresie zachodzi potrzeba wykorzystywania w codziennej działalności usług systemów wewnętrznych lub sieci radiowych. W trybie kryzysowym, czyli w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń wymagane jest podjęcie szczególnych działań, gdy lokalne zdarzenia zaczynają rozwijać się w lokalny kryzys. Niemożliwe jest postępowanie według przyjętych standardowych procedur działania. Sytuacja ta wymaga wykorzystywania dodatkowych usług telekomunikacyjnych w sieciach teleinformatycznych. Na potrzeby centrów zarządzania kryzysowego w powiecie powinny być zorganizowane następujące sieci:

- łączności telefonicznej,
- łączności radiowej,
- informatyczne (lokalne i WAN), zapewniające dostęp do różnych aplikacji wspomagania procesów decyzyjnych i zarządzania informacją<sup>197</sup>.

Institucja całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego została wprowadzona na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego. Zgodnie z przepisem art. 18 ust 2 w zw. a art. 16 ust. 2 pkt 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym powiatowe centra zarządzania kryzysowego zapewniają przepływ informacji tj. w szczególności pełnią całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego<sup>198</sup>. Organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta<sup>199</sup>. W tym miejscu należy zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym funkcjonuje, na mocy przepisu art. 6 ust. 2 pkt 7<sup>200</sup> system stałych dyżurów na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa. Wydane na podstawie powołanego przepisu rozporządzenie Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa<sup>201</sup> określa organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa. Stosownie do postanowień § 8 ust.2 i3 Rozporządzenia

<sup>197</sup> *Systemy teleinformatyczna w zarządzaniu kryzysowym*, praca zbiorowa, pod red. J. Janczaka, M. Frączka, Warszawa 2012, s.117-119.

<sup>198</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 18 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 1.

<sup>199</sup> Ibidem, art. 18, ust.3.

<sup>200</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967r.o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust.2 pkt 7.

<sup>201</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz.U. 2004 nr 219 poz. 2218.

Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa, system stałych dyżurów tworzy się w stanie stałej gotowości obronnej państwa i ma on na celu zapewnienie ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w Planie Reagowania. System dyżurów tworzą;

- Prezes Rady Ministrów - na potrzeby przekazywania decyzji ministrom i przewodniczącym komitetów, którzy wchodzi w skład Rady Ministrów, centralnym organom administracji rządowej, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz wojewodom,
- ministrowie - na potrzeby przekazywania decyzji kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych,
- wojewodowie - na potrzeby przekazywania decyzji marszałkom województw, starostom, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz organom niezespółonej administracji rządowej, kierownikom zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorcom oraz innym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym, wytypowanym do wykonania określonych zadań obronnych, mających swoją siedzibę na terenie województwa.

Zadania wykonywane w ramach stałych dyżurów obejmują:

- uruchamianie, w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa,
- przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchomienia określonych zadań wynikających z wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa.

Z zestawienia przepisów regulujących oba rodzaje dyżurów wynika, że inne są cele i zadania każdego z nich. W praktyce (zapewne także ze względu na brak szczegółowych unormowań dotyczących organizacji i funkcjonowania całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i wobec istnienia takich regulacji odnośnie systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa) można zaobserwować tendencję do łączenia obu rodzajów dyżurów i tym samym obejmowanie ich jednym zarządzeniem właściwego organu. Praktykę taką można uznać za dopuszczalną jedynie w sytuacji, gdy ten sam organ uprawniony jest do ustalania systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa i ten sam organ - w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego - uprawniony jest do pełnienia każdego z wymienionych dyżurów, a sam sposób organizacji i funkcjonowania dyżuru zapewnia realizację zadań przewidzianych dla każdego z rodzajów dyżurów<sup>202</sup>. Na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego powiat środki finansowe planuje w ramach własnych budżetów. W budżetach jednostki samorządu terytorialnego tworzona jest rezerwa celowa w wysokości nie mniejszej niż 0,5 % wszystkich wydatków pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia oraz wydatki na obsługę długów. Na realizację zadań zarządzania kryzysowego zleconych z zakresu administra-

<sup>202</sup> L. Owczarek, M. Paszcza, op.cit., s. 102.

cji rządowej jednostki otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe. Mogą również otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w tym zakresie<sup>203</sup>.

## 2.4. Szczebel gminny

Do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego należy gmina. Realizuje ona zadania związane z ochroną ludności i zarządzaniem kryzysowym. Organem właściwym w realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym jest wójt(burmistrz, prezydent miasta)<sup>204</sup>. Wójt jest organem wykonawczym gminy. W przypadku, gdy gmina, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, władzę sprawuje burmistrz, natomiast w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Są oni organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. W zakresie zarządzania kryzysowego kierują oni procesami monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie podległej gminy. Współpracują z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Ponadto realizują zadania z zakresu planowania cywilnego, przygotowując gminne plany zarządzania kryzysowego i realizują wytyczne do nich po zatwierdzeniu przez starostę. Biorą udział w organizacji zadań realizowanych na terenie powiatu z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Dodatkowo wójt, burmistrz albo prezydent miasta nadzoruje proces szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Powyższe zadania wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem pomocniczym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Powoływany jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy<sup>205</sup>.

W skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jako przewodniczący i osoby powołane spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych oraz inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zależności od potrzeb.<sup>206</sup>

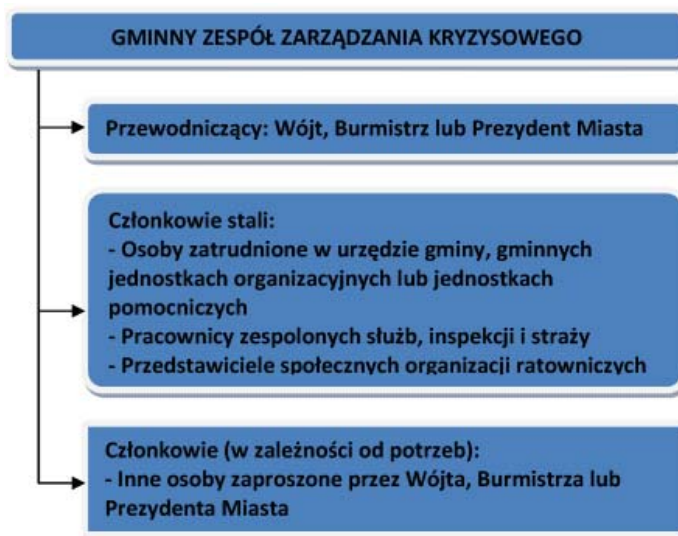
---

<sup>203</sup> *Bezpieczeństwo RP. Historia...*, op.cit., s. 138.

<sup>204</sup> D. Skalski, *Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo wodne. Wybrane aspekty ratownictwa wodnego*, Gdańsk-Starogard Gdański 2018, s.69.

<sup>205</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 19 ust. 4.

<sup>206</sup> *Ibidem*, art. 19 ust. 4.



**Rys. 7.** Schemat organizacyjny Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego  
 Źródło: *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem...*, op.cit., s. 54-56.

Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego dokonuje oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń. Jednocześnie jest upoważniony do przekazywania do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Przygotowuje propozycje działań, opiniuje i przedstawia wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego. Gminne (Miejskie) Centra Zarządzania Kryzysowego tworzone są przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta tylko w przypadku, gdy uznają to za konieczne. Ustawa nie obliguje wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do tworzenia Gminnego (Miejskiego) Centrum zarządzania kryzysowego. Gminne Centra Zarządzania Kryzysowego mają z zadanie całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych pełnią całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego na terenie gminy oraz realizują zadania stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Współdziałają również z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne. Ponadto w ramach swoich działań nadzorują prawidłowe funkcjonowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności. W gminach miejsko-wiejskich, na podstawie porozumienia zawartego między jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego<sup>207</sup>.

<sup>207</sup> *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem...*, op.cit., s. 54-56.



## Rozdział 3.

### Planowanie w zarządzaniu kryzysowym

#### 3.1. Pojęcie i istota planowania

Planować to inaczej układać, opracowywać, sporządzać, przygotowywać, snuć plany, projekty czy też przewidywać, organizować, określać, zamierzać coś, patrzeć w przyszłość. Tego typu bliskoznaczne czy wręcz zbieżne treści odnoszące do terminu planować napotkać można w wielu opracowaniach leksykalnych. Planowanie należy utożsamiać z procesem, czynnością, działaniem polegającym na układaniu, opracowywaniu, sporządzaniu, przygotowaniu planów oraz przywidywaniu przyszłości, snuciu zamierzeń, decydowaniu o podjęciu określonych działań zorientowanych na osiągnięcie w przyszłości założonego celu. Planowanie związane jest ze świadomą i zamierzoną (celową) działalnością danego podmiotu<sup>208</sup>. Planowanie działań w stosunku do otrzymanego zadania lub na wypadek wystąpienia określonego zagrożenia jest niezwykle istotną czynnością w procesie przygotowania każdej organizacji czy systemu do działania. W przedmiocie zarządzania kryzysowego planowanie jest zasadniczą funkcją przygotowującą do działania organy władzy państwowej i administrację publiczną do sprawowania kontroli nad rozwojem niepożądanych zjawisk i zagrożeń powodujących sytuacje kryzysowe. Poprzez dokładne określenia kto, co, kiedy, gdzie i w jakim celu ma realizować stwarza się możliwość efektywnego działania podczas wszelkich sytuacji kryzysowych, ale też podczas działań zapobiegających i przywracających stan sprzed sytuacji kryzysowej. Plany zarządzania kryzysowego powinny spełniać podstawowe wymogi:

- kompleksowości, polegającym na uwzględnieniu wszystkich możliwych zagrożeń, które mogą wystąpić na danym obszarze oraz ujęciu wszystkich podmiotów uczestniczących w przeciwdziałaniu, reagowaniu i likwidacji skutków,
- funkcjonalności, polegającym na zapewnieniu przydatności planu we wszystkich sytuacjach kryzysowych oraz określenie stałych funkcji podmiotów ratowniczych i pomocowych we wszystkich fazach reagowania kryzysowego,
- użytkowości, polegającym na przyjęciu jednolitej struktury planów i formy dokumentów szczegółowych oraz zapewnieniu prostoty posługiwania się dokumentami planistycznymi w przypadku różnych zdarzeń.

Zasadniczym celem planów zarządzania kryzysowego, tworzonych na wszystkich poziomach: krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym w ujęciu funkcjonalnym jest zapewnienie ludziom zamieszkującym dany obszar podstawowych warunków do ochrony przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz innych podobnych zagrożeń powodowanych siłami natury lub działaniem człowieka. Plan zarządzania kryzysowego jest dokumentem o olbrzymim znaczeniu dla bezpieczeństwa danego obszaru. Poprawnie opracowany plan jest nie tylko kolejnym dokumentem, który należy utworzyć, wypełniając zapisy aktów

<sup>208</sup> *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, pod red. W. Kitlera, Warszawa 2011, s. 14.



normatywnych, ale posiada duże znaczenie w razie potrzeby przeciwdziałania skutkom zagrożeń i powstającym na ich skutek sytuacjom kryzysowym. W swojej istocie spełnia on wiele funkcji, m.in.:

- przydziela organizacjom i osobom fizycznym obowiązki wykonania określonych zadań w określonym miejscu i czasie, gdy sytuacja wymaga podjęcia czynności wykraczających poza zakres rutynowego działania którejś służby reagowania kryzysowego,
- ustala zależności kierowania i współdziałania pomiędzy instytucjami i pokazuje, jak działania reagowania będą koordynowane,
- opisuje, jak ludzie i ich mienie będą chronieni w czasie sytuacji kryzysowej;
- określa personel, wyposażenie, urządzenia, zaopatrzenie i inne zasoby dostępne w ramach własnej społeczności lub w ramach porozumienia z innymi społecznościami możliwe do wykorzystania podczas działań reagowania i odbudowy,
- określa metody zapobiegania wtórnym stratom podczas operacji reagowania i odbudowy<sup>209</sup>.

### 3.2. Cykl planowania

Prawidłowe planowanie powinno być oparte na cyklu działania zorganizowanego, który składa się z następujących etapów:

- analiza (zagrożenia, posiadane siły i środki, dotychczasowe efekty stosowania planu itp.),
- sporządzenie planu (lub korekta),
- wdrożenie planu (przeszkolenie ludzi, zmiany techniczne i organizacyjne itp.),
- wykonanie (lub testowanie w ramach ćwiczeń),
- ponowna analiza itd.

Plan, który nie został oparty na cyklu działania zorganizowanego, często wywołuje tzw. syndrom papierowego planu - decydent, który interesował się możliwymi zagrożeniami i ich skutkami, wiedząc, że powstał plan, uznaje błędnie, iż problem przestał istnieć. W rzeczywistości sam dokument planistyczny jest jedynie podręcznikiem szkoleniowym i ewentualnie podstawą do zmian techniczno-organizacyjnych. Zaś prawidłowo przeszkolony zespół sięga do planu jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdyż zadania w nim zawarte ma opanowane w drodze ćwiczeń. Właśnie odpowiednie przygotowanie zespołów ludzkich jest właściwym celem planowania. Jednym z pierwszych, który zauważył, był generał Dwight D. Eisenhower. Według jego słów: „Plany są niczym planowanie jest wszystkim”<sup>210</sup>. Konieczność wdrożenia zintegrowanego (czyli wielopodmiotowego i wielopoziomowego) planowania można zamknąć w stwierdzeniu, że wszystkie działania wspólne powinny być wspólnie przygotowane, wdrożone, przetestowane i zrealizowane. Można zatem przyjąć, że plan jest środkiem, cykl planowania metodą, zaś ostatecznym celem planowania jest wyszkolenie i wyposażenie

<sup>209</sup> D. Wróblewski, *Wybrane zagadnienia...*, op. cit., s. 121-129.

<sup>210</sup> D.D. Eisenhower (1890–1969) – amerykański generał z okresu II wojny światowej i 34. prezydent Stanów Zjednoczonych. [https://pl.wikiquote.org/wiki/Dwight\\_Eisenhower](https://pl.wikiquote.org/wiki/Dwight_Eisenhower)

nie zespołów ludzkich przewidywanych do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Odpowiednikiem tych zasad w omawianej ustawie jest cykl planowania zdefiniowany następująco: Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) cyklu planowania - należy przez to rozumieć okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie<sup>211</sup>. Wprowadzone do definicji „programowanie” odnosi się do drugiego dokumentu planistycznego, jakim jest Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK). Ten program również powinien być opracowywany z zachowaniem cyklu działania zorganizowanego<sup>212</sup>. Cykl planowania zobrazowano na rysunku nr 8.



**Rys. 8.** Cykl planowania

Źródło: W. Skomra, op.cit., s. 77.

### 3.3. Siatka bezpieczeństwa

Plan zarządzania kryzysowego ma w założeniu integrować różne służby i podmioty (ich siły, środki i kompetencje), to podstawą takiego planu musi być dokument wskazujący, który organ czy służba w zależności od zagrożenia pełni rolę wiodącą, a którą pomocniczą. W tym celu każdy plan musi zawierać siatkę bezpieczeństwa zdefiniowaną następująco<sup>213</sup>. Ilekroć w ustawie jest mowa o siatce bezpieczeństwa - należy przez to rozumieć zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących<sup>214</sup>. Siatka bezpieczeństwa jest tabelaryczną prezentacją podziału kompetencji w zarządzaniu kryzysowym, której zasadnicza treść obejmuje rodzaje zdarzeń kryzysowych, fazy zarządzania kryzysowego oraz przypisane w nich role (koordynacyjna, wiodąca, wspomagająca) poszczególnych podmiotów wchodzących w skład administracji publicznej (zespolonej i niezspolonej), organizacji pozarządowych, służ i jednostek użyteczności publicznej oraz innych podmiotów. Funkcje koordynatora przypisuje się z zasady wojewodzie, staroście lub wójtowi, jednak nie zawsze jest to możliwe. W wielu planach organom tym powierza się funkcje koordynacji w sytuacjach, które przerastają ich kompetencje i możliwości.

<sup>211</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3.

<sup>212</sup> W. Skomra, op.cit., s. 76-77.

<sup>213</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>214</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3.

Dotyczy to zwłaszcza ataków terrorystycznych, skażeń promieniotwórczych, niektórych przejawów zakłócenia porządku publicznego. Zasada adekwatności, do której się tu odwołujemy, dotyczy nie tylko obszaru (rozległości) zjawiska, lecz także jego typu, z którego wynika kompetencja danego organu administracji. Podmiotem wiodącym, innymi słowy: szefem operacji, stosowanie do typu zdarzenia powinien być lider w danej dziedzinie bezpieczeństwa. I tak zazwyczaj jest, że kompetencja ta przypisana jest organowi administracji (innemu podmiotowi), który w świetle polskiego prawa jest liderem w danej dziedzinie bezpieczeństwa, a konsekwentnie zarządzania kryzysowego. Podmioty wspierające to te, które w danego typu sytuacji mogą wykonywać zadania podobne do lidera lub inne, niezbędne do zażegnania sytuacji, udzielenia pomocy poszkodowanym, odtworzenia uszkodzonej infrastruktury, dostarczenia pomocy materialnej, medycznej, udzielenia schronienia, żywienia itd. Wydaje się, że siatka bezpieczeństwa mogłaby być wsparta „siatką funkcjonalną”. Jej istota byłaby nieco odmienna, gdyż jej treść zamiast rodzajów zdarzeń dotyczyłaby funkcji, czyli względnie stałych ról, jakie spełniać będą różne podmioty bez względu na charakter sytuacji kryzysowej. Mimo braku takiej tabeli rolę tę spełniają inne części planu np. cały aneks funkcjonalny<sup>215</sup>.

### **3.4. Zawartość planów zarządzania kryzysowego**

Obowiązek tworzenia i aktualizacji planu zarządzania kryzysowego nakłada ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Wprowadzone zmiany do ustawy o zarządzaniu kryzysowym dotyczyły również struktury planu zarządzania kryzysowego. Zmiana nazwy z planu reagowania kryzysowego na plan zarządzania kryzysowego miała na celu objęcie procesem planowania nie tylko działań w fazie reagowania, ale również pozostały przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego, zgodnie z jego definicją zawartą w tejże ustawie. Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy w skład planu zarządzania kryzysowego wchodzi następujące elementy:

- plan główny,
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych,
- załączniki funkcjonalne planu głównego.

Plan główny ma zawierać:

- charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia ( w tym dotyczących infrastruktury krytycznej) oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń,
- zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,
- zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

---

<sup>215</sup> W. Kitler, *Planowanie cywilne...*, op.cit., s. 129.

W pojęciu „zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych” ustawodawca umieścić:

- zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
- tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych,
- procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,
- współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej.

Wśród załączników funkcjonalnych wymienia się dokumenty określające:

- procedury realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej,
- organizację łączności,
- organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
- zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,
- organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- pomocy psychologicznej,
- organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru,
- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego,
- zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.

Pozostałe element planu, tj.

- procedury uruchamiania rezerw państwowy,
- wykaz infrastruktury krytycznej,
- priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej, w zasadzie nie występują na szczeblu powiatu, chyba wojewoda przekaze na ten szczebel informacje o infrastrukturze krytycznej zgodnie z dyspozycją ustawy. Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Cykl planowania realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego w dotyczącym ich zakresie. Plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się (w dotyczącym ich w zakresie) z kierownikami jednostek organizacyjnych, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> L. Owczarek, M. Paszcza, op. cit., s. 141-142.

## Rozdział 4.

# Wybrane podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym i ich charakterystyka

### 4.1. Państwowa Straż Pożarna

Państwowa Straż Pożarna jest zawodową umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Zgodnie z art. 1 ust.2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej do jej podstawowych zadań należą:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze;
- kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności;
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych;
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności;
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych;
- współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych za nasadach i w zakresie w ich określonych<sup>217</sup>.

Nadrzędnym celem działań PSP jest rozpoznawanie zagrożeń oraz przygotowanie i prowadzenie działań ratowniczych. Ma ona możliwość bezwzględnej reakcji w przypadku nagłego zagrożenia życia i zdrowia, środowiska i mienia oraz w przypadkach nadzwyczajnych zagrożeń, katastrof i klęsk żywiołowych. W tym zakresie do zadań PSP zalicza się ratownictwo:

- biologiczne i chemiczne (neutralizacja czynników zakaźnych i chemicznych),
- medyczne (udzielanie pomocy przedlekarskiej),
- radiologiczne (ochrona społeczeństwa przed promieniowaniem jonizującym),
- techniczne (lokalizacja i ratowanie ludzi w czasie awarii technicznych, katastrof budowlanych, górniczych czy komunikacyjnych).

---

<sup>217</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn.zm.

Jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej są: Komenda Główna, komenda wojewódzka, komenda powiatowa (miejska), Szkoła Główna Służby Pożarniczej, pozostałe szkoły, jednostki badawczo-rozwojowe oraz Centralne Muzeum Pożarnictwa. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej na obszarze województwa wykonuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, oraz komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej<sup>218</sup>. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest oparty w dużej mierze na organizacji Państwowej Straży Pożarnej. Jego podstawowym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne i od 1997 roku cele Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego obejmują również z ratownictwo ekologiczne i medyczne<sup>219</sup>. Konstrukcja systemu zakłada, że zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezmiennie i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, o organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji priorytetów oraz dokonania uproszczeń w procedurach działania. System wspomagają na zasadzie zawartych porozumień służby, inspekcje i straże, między innymi: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowa Agencja Atomistyki, Stacje Ratownictwa Górniczego, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, a także organizacje pozarządowe: GOPR, WOPR, TOPR, Aeroklub Polski, ZHP, PCK, Polski Związek Alpinizmu<sup>220</sup>. Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy zorganizowany jest w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie na poszczególnych poziomach, tj.:

- powiatowym (Stanowisko Kierowania Komendanta Powiatowego/Miejskiego PSP),
- wojewódzkim (Stanowisko Kierowania Komendanta Wojewódzkiego PSP),
- centralnym (Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP)<sup>221</sup>.

System funkcjonuje w dwóch stanach: stałym czuwaniu i doraźnym reagowaniu polegającym na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki powiatu i gmin, wykonywaniu działań ratowniczych wymagających użycia sił i środków spoza powiatu, wtedy uruchamiany jest poziom wspomagania i koordynacji za szczebla wojewódzkiego, a przy dużych i złożonych działaniach ratowniczych ze szczebla

<sup>218</sup> K. Sienkiewicz - Małyrujek, Z. T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo Publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010, s. 98-100.

<sup>219</sup> K. Wójtowicz, *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce*, Warszawa 2012, s.16.

<sup>220</sup> B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, op. cit., s. 93-97.

<sup>221</sup> R. Grosset, *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa, [w:] Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, Inowrocław 2000, s.14.

centralnego (krajowego)<sup>222</sup>. Znakomita większość zasobów KSRG (sił i środków), na co dzień znajduje się w Jednostkach Ratowniczo – Gaśniczych (JRG) lub Jednostkach Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP), podległych odpowiednim komendom powiatowym (miejskim) PSP. Zasoby te, łącznie z zasobami nie przynależnymi do KSRG, wykorzystywane są do realizacji działań ratowniczych na obszarze odpowiedniego terytorialnie powiatu i podległych mu gmin<sup>223</sup>. Zgodnie z właściwością terytorialną Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy tworzą oraz koordynują jego funkcjonowanie następujące organy władzy:

- wójt (burmistrz lub prezydent miasta),
- starosta,
- wojewoda.

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) działa w zakresie zadań ustalonych przez wojewodę. Starosta określa zadania i kontroluje zadania na obszarze powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządza systemem przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Wojewoda określa zadania i kontroluje ich wykonanie na obszarze województwa, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządza systemem przy pomocy wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego. Poziom powiatowy KSRG jest podstawowym poziomem wykonawczym działań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu. Na poziomie powiatowym KSRG przyjmowane są wszelkie zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych w oparciu o procedury ujęte w planach ratowniczych oraz realizowane są działania ratownicze, również wówczas, gdy siły i środki gminnych podmiotów ratowniczych są niewystarczające i wymagają wsparcia z poziomu wojewódzkiego i krajowego<sup>224</sup>.

## 4.2. Policja

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - art. 7 stanowi, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Pośród wielu instytucji działających w systemie zarządzania kryzysowego, szczególna rola przypada Policji<sup>225</sup>. Policja, zgodnie z ustawą<sup>226</sup> z 6 kwietnia 1990 r. jest umundurowaną, uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tak sformułowana definicja wskazuje już na „(...) służebną rolę tej formacji wobec społeczeństwa jako ogółu oraz każdej jednostki (...). Mimo że jest to formacja uzbrojona i umundurowana, co wskazywa-

<sup>222</sup> B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, op. cit. s. 93-97.

<sup>223</sup> *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2011, s.272.

<sup>224</sup> B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, op. cit., s. 93-97.

<sup>225</sup> D, Czarnecki, *Udział policji w realizacji zadań zarządzania kryzysowego na poziomie komendy powiatowej*, [w:] *Bezpieczeństwo i zdrowie. Wybrane zagadnienia*, pod red. D. Sklaskiego, M. Formeli, M. Tuz, D. Pożarskiego, P. Lizakowskiego, Gdańsk-Gdynia-Starogard Gdański 2018, s.84.

<sup>226</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 z późn.zm.



to by na jej militarny charakter, to jej rola jest służebna nie tylko wobec państwa, ale też – ale przede wszystkim – wobec społeczeństwa”<sup>227</sup>. Zadania te, będące istotnym elementem ogólnie pojętego bezpieczeństwa państwa, należą do kategorii spraw leżących w gestii działu administracji rządowej określanego jako „sprawy wewnętrzne”<sup>228</sup>. Z tego też względu centralny organ administracji rządowej właściwy w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, którym jest Komendant Główny Policji, podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych<sup>229</sup>. Natomiast organami administracji rządowej na terenie województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 ustawy o Policji są:

- wojewoda przy pomocy Komendanta Wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant Wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach:
  - wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń,
  - wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią,
- komendant powiatowy (miejski) Policji,
- komendant komisariatu Policji.

Policja realizuje swoje zadania na trzech głównych poziomach: bezpośrednio, samodzielnej realizacji zadań własnych ( np. pełnienie służby patrolowej, obchodowej i interwencyjnej oraz prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych); koordynacji i realizacji czynności we współpracy z innymi podmiotami (m.in. w ramach zespołów do spraw bezpieczeństwa); inspirowania podmiotów zewnętrznych do podejmowania działań wykraczających poza kompetencje Policji (np. tworzenie i wdrażanie projektów ograniczających kradzieże infrastruktury elektrycznej, czy kolejowej)<sup>230</sup>. W Policji, za zdarzenie kryzysowe uważa się zdarzenie spowodowane bezprawnymi zamachami mogącymi spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia charakteryzujące się możliwością utraty kontroli przez podmiot odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscu zdarzenia albo eskalacji zagrożenia w stopniu wymagającym użycia do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego policjantów zorganizowanych w oddziały lub pododdziały zwarte<sup>231</sup>. Policja określiła katalog zdarzeń kryzysowych, do których zaliczono:

<sup>227</sup> S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013, s. 145.

<sup>228</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 nr 141 poz.943 z późn.zm, art. 29 ust.1 pkt 1.

<sup>229</sup> B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s.26,30.

<sup>230</sup> *Optymalizacja procesów zarządzania kryzysowego*, pod red. W. Chojnackiego, B. Kaczmarczyk, Lublin 2011, s.77.

<sup>231</sup> Zarządzenie Nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, Dz. Urz. KGP 2014 poz.65.

- imprezy masowe o podwyższonym ryzyku oraz przemieszczanie się ich uczestników,
- zgromadzenia w związku z organizacją których na podstawie analizy zagrożeń może dojść do zagrożenia życia i zdrowia lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- blokady dróg oraz okupacje budynków,
- zorganizowane działania pościgowe,
- przestępstwa o charakterze terrorystycznym w rozumieniu art. 115 par. 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>232</sup>,
- zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, do przeciwdziałania lub likwidacji których niezbędne jest skierowanie zwiększonej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziale lub pododdziale zwarte Policji albo jednostki lub komórki antyterrorystyczne<sup>233</sup>.

Ustala się następujące formy organizacyjne działań policyjnych:

- interwencje<sup>234</sup>,
- zabezpieczenie prewencyjne<sup>235</sup>,
- akcje<sup>236</sup>,
- operacje<sup>237</sup>.

<sup>232</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz.553, z późn. zm.

<sup>233</sup> Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. Nr 23 § 3 pkt 1 -7.

<sup>234</sup> Interwencja – niezwłoczne włączenie się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia będącego przestępstwem, wykroczeniem, zagrożeniem lub innym faktem istotnym dla stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego, zmierzające do ustalenia charakteru rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku i bezpieczeństwa publicznego, Ibidem, § 2 ust. pkt 12.

<sup>235</sup> Zabezpieczenie prewencyjne - zespół przedsięwzięć organizacyjnych na poziomie interwencyjnym podejmowanych w celu niedopuszczenia do wystąpienia zdarzeń naruszających normy prawne w sytuacji, kiedy z analizy zagrożeń wynika, że ich wystąpienie jest możliwie bądź istniejąco duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia kryzysowego, Ibidem, § 2 ust. pkt 13.

<sup>236</sup> Akcja policyjna – zwana dalej „akcją” zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia kryzysowego, a z jego rodzaju i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznych działań przy użyciu lub wykorzystaniu sił i środków pozostających aktualnie w dyspozycji jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego, Ibidem, § 2 ust.1. pkt 14.

<sup>237</sup> Operacja policyjna – zwana dalej „operacją” – zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo - technicznych podejmowanych w celu zapobieżenia lub likwidacji zdarzenia kryzysowego, w przypadku gdy obejmuje ono swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy powiatowej lub wojewódzkiej Policji albo w sytuacji prowadzenia działań przedłużających się w czasie lub do prowadzenia których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek lub komórek antyterrorystycznych Policji spoza potencjału jednostki właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego komendy wojewódzkiej Policji, Ibidem, § 2 ust.1 pkt 15.

W przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego lub w sytuacji istnienia prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia, bezpośrednio w rejonie takiego zdarzenia podejmuje się interwencję przy użyciu lub wykorzystaniu sił i środków znajdujących się w dyspozycji dyżurnego właściwej terytorialnie jednostki Policji. Do dowodzenia interwencją policyjną uprawnieni są w kolejności:

- policjant, który przybył na miejsce zdarzenia jako pierwszy,
- dowódca patrolu lub policjant wyznaczony przez dyżurnego lub kierownika jednostki policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego.

Do zabezpieczenia zabezpieczeniem prewencyjnym uprawniony jest kierownik jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub wyznaczony przez niego policjant<sup>238</sup>. W przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego, a z jego rodzaju i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznej interwencji przy użyciu lub wykorzystaniu dostępnych sił i środków, podejmuje się akcję zarządzoną przez komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta powiatowego Policji, i ich zastępców. Do dowodzenia akcją uprawnieni są w kolejności:

- komendant wojewódzki Policji właściwy terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub jego zastępca,
- komendant powiatowy Policji właściwy terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub jego zastępca,
- wyznaczony przez komendanta wojewódzkiego lub powiatowego Policji oficer Policji posiadający przeszkolenie, predyspozycje i doświadczenie w zakresie dowodzenia<sup>239</sup>.

Komendant wojewódzki Policji zarządza operację, gdy zdarzenie kryzysowe obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy powiatowej Policji lub istnieje duże prawdopodobieństwo takiego zagrożenia albo podczas działań na terenie właściwej komendy powiatowej Policji, przedłużających się w czasie lub do prowadzenia, których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek lub komórek antyterrorystycznych Policji spoza potencjału właściwej komendy wojewódzkiej Policji<sup>240</sup>. Jednym z najważniejszych ogniw systemu zarządzania kryzysowego jest sztab dowódcy, spełniający trzy zasadnicze funkcje:

- zapewnienie obiegu informacji o sytuacji,
- przygotowanie dowódcy decyzji dotyczących działań,
- koordynacja i kontrola wykonania zadań<sup>241</sup>.

Powołanie sztabu polega na rozbudowie organizacyjnej istniejącego etatowego sztabu jednostki organizacyjnej Policji o dodatkowe zespoły specjalistów ze służby kryminalnej, prewencyjnej i wspomagającej na potrzeby konkretnych działań. Liczba osób wyznaczonych do pracy w sztabie powinna zapewniać ciągłość realizacji zadań w czasie prowadzenia długotrwałych działań. W przypadku organizowania sztabu na

---

<sup>238</sup> Ibidem, § 5 pkt 1-3.

<sup>239</sup> Ibidem, § 6b pkt 1,3.

<sup>240</sup> Ibidem, § 7 pkt 2.

<sup>241</sup> *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Komenda Główna Policji Biuro Służby Prewencyjnej, Warszawa 2003, s. 123-124.

potrzeby działań prowadzonych na obszarze komendy powiatowej Policji, w której nie funkcjonuje wyodrębniona etatowa komórka sztabowa, sztab organizowany jest na bazie komórki prewencyjnej właściwej jednostki Policji<sup>242</sup>. Akcja, operacja jest realizowana według planu działania dowódcy akcji, operacji. Plan zawiera w szczególności ogólną charakterystykę, podstawę prawną, cel działań, organizację dowodzenia, przewidywane warianty działań, rodzaj i zakres użycia środków przymusu bezpośredniego, organizację łączności, umundurowanie i wyposażenie, organizację zabezpieczenia logistycznego, postanowienia końcowe. Realizacja akcji i operacji w przypadku nagle zaistniałego zdarzenia kryzysowego uniemożliwiającego przygotowanie działań, polega na:

- rozpoczęciu działań na podstawie ustnej decyzji właściwego kierownika jednostki organizacyjnej Policji niezwłocznie potwierdzonej pisemnie,
- prowadzenie działań na podstawie planu działania dowódcy akcji lub operacji, dostosowanego do charakteru zdarzenia kryzysowego. W przypadku braku możliwości opracowania planu działania dowódcy akcji lub operacji prowadzenie działań może nastąpić na rozkaz dowódcy akcji lub operacji<sup>243</sup>.

W przypadku prowadzenia działań ratowniczych jej głównym zadaniem jest zapewnienie porządku publicznego, w celu umożliwienia siłom ratowniczym niesienia pomocy oraz zapobiegania powstawaniu dalszych strat. Zadania te obejmują przede wszystkim alarmowanie i ostrzeganie ludności, działania porządkowe, w tym organizację ruchu drogowego oraz ochrony mienia i zabezpieczenia ewakuacji. W zakresie alarmowania i ostrzegania kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zapewniają wykonanie następujących zadań:

- uzyskiwanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania,
- przekazywanie informacji i komunikatów o zagrożeniu poprzez policyjne systemy łączności oraz urządzenia rozgłoszeniowe,
- udostępnianie policyjnych systemów i środków łączności innym organom i służbom ratowniczym w celu przekazywania informacji o zagrożeniu oraz dla potrzeb kierowania działaniami tych organów i służb, z zachowaniem zasady, że te systemy i środki łączności będą obsługiwane wyłącznie przez funkcjonariuszy Policji.

W zakresie działań porządkowych kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zapewniają wykonanie następujących zadań:

- umożliwienie swobody dojazdu i wyjazdu ekipom i jednostkom ratowniczym,
- zorganizowanie objazdów rejonów zagrożonych oraz informowanie o objazdach,
- ochrona porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych oraz zabezpieczanie miejsc mogących stanowić dodatkowe zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi,
- niedopuszczenie do tworzenia się zbiegowiska i zapobieganie objawom paniki,
- egzekwowanie przestrzegania przepisów i poleceń kierujących działaniami ratowniczymi,
- pilotowanie kolumn transportu sił ratowniczych oraz pojazdów wywożących rannych w przypadku wystąpienia utrudnień w ich przemieszczaniu,

<sup>242</sup> Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. Nr 23 § 8 ust. 1.

<sup>243</sup> Ibidem, § 9,10,11.

- pomoc w wyznaczaniu miejsc zbiórek lub parkowania pojazdów służących do ewakuacji,
- informowanie ludności o kierunkach, odległościach, sposobie dojścia lub dojazdu do miejsc zbiórek do ewakuacji,
- kierowanie ruchem na drogach przemieszczania się ewakuowanej ludności i w zależności od potrzeb pilotowanie kolumn pojazdów z ewakuowanymi;
- ochrona porządku w miejscach pracy punktów medycznych, punktów zbiórek uszkodzonych itp.,
- ochrona pozostawionego mienia,
- ochrona miejsc składowania mienia porzuconego i ewakuowanego oraz punktów pomocy humanitarnej,
- przeszukiwanie terenu w celu zebrania, oznaczenia i zdeponowania porzuconego mienia,
- uzyskiwanie i przekazywanie informacji o miejscach pomocy medycznej i miejscach przechowywania mienia,
- identyfikacja i prowadzenie wykazów ofiar.

W zakresie bezpośrednich działań ratowniczych kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zapewniają wykonanie następujących zadań:

- pomoc w ewakuacji osobom uszkodzonym, chorym i starszym, poprzez wyprowadzenie tych osób z rejonów zagrożonych oraz udostępnianie policyjnych środków transportu na potrzeby ewakuacji osób i ich mienia,
- udzielanie pierwszej pomocy przedlekarskiej uszkodzonym,
- udostępnianie policyjnych środków transportu na potrzeby działań ratowniczych,
- udostępnianie policyjnych obiektów na potrzeby kierowania działaniami ratowniczymi,
- udział w pracach zabezpieczających urządzenia techniczne lub tworzeniu umocnień w sytuacji bezpośredniej eskalacji zagrożenia, gdy siły i środki podmiotów odpowiedzialnych za te prace są niewystarczające lub ich nie ma, a zaniechanie spowoduje powiększenie szkód.

W zakresie działań mających na celu przywrócenie stanu istniejącego przed wystąpieniem zagrożenia kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zapewniają wykonanie następujących zadań:

- regulację ruchu osób i pojazdów,
- ochronę miejsc dystrybucji środków pomocy humanitarnej,
- udzielanie informacji o miejscach pobytu uszkodzonych, przechowywanego i zabezpieczonego mienia oraz informacji o aktualnym stanie zagrożenia<sup>244</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa wymaga również od dowodzących utrzymania na wysokim poziomie akceptacji działań sił policyjnych, które muszą być prowadzone w granicach prawa. Powodzenie każdej operacji policyjnej zawsze jest uzależnione od posiadanej wiedzy o niej oraz o poszczególnych jej elementach, mogących wywrzeć wpływ

<sup>244</sup>Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, Dz. Urz. KGP z 1999 r. Nr 7, poz. 36.

na jej przebieg. Doświadczenie uczy, że często pozornie nieważne czynniki okazują się nagle niezmiernie istotnymi, a pominięcie ich - błędem bardzo kosztownym w skutkach lub powodującym znaczne komplikacje. Z tych powodów działania policyjne są skomplikowanym oraz bardzo złożonym procesem, polegającym na rozstrzygnięciu wielu trudnych kwestii i ponoszeniu odpowiedzialności za ich realizację. Wszystkim sytuacjom związanym z zagrożeniami nie można zapobiec. Jednak dzięki usprawnieniom działań koncepcyjnych, wywiadowczych, planistycznych, organizacyjnych i szkoleniowych można ograniczyć zjawiska niepożądane, jakimi są zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a tym samym podnieść poziom bezpieczeństwa działań policyjnych<sup>245</sup>. Nowym zadaniem dla polskiej Policji jest włączenie się w działania na rzecz ochrony infrastruktury krytycznej. Wpisanie tematyki infrastruktury krytycznej do opracowywanych planów zarządzania kryzysowego daje możliwość nowego, niestandardowego spojrzenia na udział Policji w ochronie kluczowych elementów infrastruktury państwa. Należy przy tym podkreślić, że polska Policja od lat realizowała zadania związane z ochroną elementów „wrażliwych” państwa. Rodzaj wykonywanych zadań zależał oczywiście od wielu czynników, np. rodzaju chronionego obiektu, urzędnika, obszaru czy sytuacji w jakiej znajduje się państwo<sup>246</sup>. Dlatego też pełne zastosowanie uregulowań zawartych we wskazanych aktach prawnych oraz tzw. „ustawach kryzysowych” musi być skoordynowana współpraca pomiędzy organami samorządu terytorialnego, a jednostkami Policji poprzez powołane do tego celu stosowne komórki<sup>247</sup>.

### 4.3. Straż Graniczna

Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji<sup>248</sup>. Nadzór nad formacją sprawuje minister spraw wewnętrznych i administracji, a komendant główny Straży Granicznej jest centralnym organem administracji rządowej, w sprawach dotyczących ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Straż Graniczna jako organ niezespółonej administracji publicznej, w systemie zarządzania kryzysowego pełni rolę jednostki interwencyjno-ratowniczej, która może wydzielać siły i środki dla potrzeb ratowniczych, a także w celu minimalizacji skutków kryzysu. Pod względem wykazywanej aktywności w procesie zarządzania kryzysowego Straż Graniczna może występować jako:

- podmiot wiodący w działaniach,
- podmiot wspierający działania innych organów.

---

<sup>245</sup> *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, praca zbiorowa, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, J. Solarza, Warszawa 2014, s. 201.

<sup>246</sup> Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod red. E. Ury, S. Pieprnego, Rzeszów 2010, s. 371.

<sup>247</sup> *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, praca zbiorowa pod red. A. Osierdy, B. Wiśniewskiego, Bielsko - Biała 2008, s.41.

<sup>248</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej, Dz. U. 1990 Nr 78 poz. 462, z późn.zm. art. 1.



Wśród zagrożeń istotnych ze względu na obszar odpowiedzialności, w których Straż Graniczna jest podmiotem wiodącym w działaniach, za najważniejsze uznaje się zagrożenie masową nielegalną migracją. Zapobieganie i zwalczanie tego zjawiska jest ustawowym i priorytetowym działaniem formacji. Główną aktywność skupia się na działaniach zapobiegawczych i planistycznych, w celu niedopuszczenia do sytuacji kryzysowej, spowodowanej nielegalną migracją bądź minimalizacją jej skutków. Formacja jest podmiotem wspierającym działania innych organów zarządzania kryzysowego przy zagrożeniach spowodowanych siłami natury, jak i przy zagrożeniach wywołanych działalnością człowieka. Największą aktywność, w procesie zarządzania kryzysowego formacja wykazuje w fazie reagowania na powstałą sytuację kryzysową, na co dzień realizując przypisane ustawowo zadania. Oczywiście jest, iż intensyfikacja działań z zakresu zarządzania kryzysowego ma miejsce przede wszystkim na obszarach pozostających w terytorialnym zasięgu działania poszczególnych oddziałów Straży Granicznej, tj. w województwach przygranicznych oraz na polskich obszarach morskich. Z pragmatycznego punktu widzenia wynika ponadto, że na sprawne i efektywne wykonywanie działań wpływa stan współpracy formacji z innymi członkami systemu zarządzania kryzysowego<sup>249</sup>. Plany zarządzania kryzysowego posiadane przez Straż Graniczną funkcjonują na poziomie Komendy Głównej SG oraz oddziałów SG. Ich sporządzenie musi być poprawne pod względem merytorycznym i metodologicznym a zapisane w nich procedury muszą cechować się realnością. Komendant Główny SG zobowiązany jest do utworzenia planu zarządzania kryzysowego, zawierającego elementy które określiła ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz zakres właściwości rzeczowej Straży Granicznej. W planie uwzględnione zostały:

- analizę i możliwości wystąpienia zagrożeń,
- szczegółowe środki i sposoby reagowania na zagrożenie,
- organizację monitoringu zagrożeń,
- organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

W Straży Granicznej przyjęto, iż poza funkcjonowaniem głównego planu zarządzania kryzysowego powinny być stworzone plany zarządzania kryzysowego na poziomie Oddziałów SG. Obowiązek ich tworzenia spada na komendantów Oddziałów Straży Granicznej. Plany te stanowią podstawowy dokument, który posiada Służba Dyżurujących Operacyjnych OSG. Ustawodawstwo nie określiło jednak wytycznych do stworzenia tych planów i dając wolną rękę autorom mogącym wzorować się na głównym planie zarządzania kryzysowego, nie kopiując jego założeń. Zadaniem Komendanta Głównego SG jest także opracowanie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, korelującego z planem zarządzania kryzysowego. Plan ten powinien obejmować procedury reagowania kryzysowego z podziałem na kategorie zagrożeń. Straż Graniczna nie działa samodzielnie. Stanowi elementem systemu, dlatego też procedury zawarte w planie powinny brać pod uwagę sposób działania innych służb, aby uzyskać efekt synergii dla sprawniejszego i lepszego kontrolowania sytuacji kryzys-

---

<sup>249</sup> B. Mróz, *Straż Graniczna w Systemie Zarządzania Kryzysowego*[w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego* pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2011, s.162.



wej. W Komendzie Głównej Straży Granicznej stworzony został Zespół Zarządzania Kryzysowego, w skład, którego wchodzi osoby tworzące procedury i plan<sup>250</sup>.

#### 4.4. Siły Zbrojne RP

W myśl postanowień Konstytucji RP Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic<sup>251</sup>. W Strategii Bezpieczeństwa Państwa Siły Zbrojne RP są podstawowym, wyspecjalizowanym elementem systemu obronności państwa oraz głównym – obok dyplomacji instrumentem realizacji Strategii Bezpieczeństwa państwa. Wykonują one zadania wynikające zarówno z planów reagowania kryzysowego jak i obrony państwa. Oczywiście nie można pominąć roli Sił Zbrojnych RP w systemie obronności i systemie sojuszniczym NATO, którego Polska jest członkiem od 1999 roku. Zadania Sił Zbrojnych RP zapisane są m. in. w Konstytucji RP, w myśl której Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, ponadto Siły Zbrojne RP uczestniczą w zadaniach stabilizacyjnych i prewencyjnych. W czasie pokoju jest to zadanie reagowania kryzysowego. Siły Zbrojne RP wykonują zadania z zakresu reagowania kryzysowego na podstawie: ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym; ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej; ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym; ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji. Struktura organizacyjna Sił Zbrojnych RP ma charakter hierarchiczny. Na czele Sił Zbrojnych RP stoi Prezydent RP, następnie Minister Obrony Narodowej i są to stanowiska polityczne (gdyż pochodzą w wyniku wyborów). Następnie Siłami Zbrojnymi zarządza Szef Sztabu Generalnego, któremu podlegają dowództwa sił powietrznych, lądowych, marynarki wojennej, sił specjalnych a także inspektorat sił zbrojnych, dowództwo operacyjne, inspektorat wsparcia sił zbrojnych, żandarmeria wojskowa. Pod wszystkie wyżej wymienione dowództwa podlegają jednostki podległe. Według T. Ciszewskiego *wojsko posiada potencjał ludzki, organizacyjny oraz wyposażenie, które mogą być wykorzystane do wsparcia środowiska cywilnego podczas klęsk żywiołowych, awarii i katastrof technicznych, a także pozostałych nadzwyczajnych zagrożeń, gdy użycie innych sił jest niemożliwe, niewystarczające lub ich zasoby zostały wyczerpane*<sup>252</sup>. Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków oraz w akcjach poszukiwania i ratowania życia<sup>253</sup>.

<sup>250</sup> W. Celiński, *Rola Straży Granicznej w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego*, Systemy Logistyczne Wojsk nr 48/2018, Siedlce 2018, s. 39.

<sup>251</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997r., art. 26.

<sup>252</sup> T. Ciszewski, *Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej w zapobieganiu oraz usuwaniu skutków zagrożeń niemilitarnych*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr. 2, Wrocław 2011, s. 363.

<sup>253</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 3, ust 1a.

Warto dodać, że użycie Sił Zbrojnych RP przewidziane jest do działania na rzecz układu pozamilitarnego w celu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym w warunkach ogłoszenia stanów nadzwyczajnych w warunkach ogłoszenia stanu wyjątkowego. W czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane<sup>254</sup>. W przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej na terenie danego województwa Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewodzie pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP w celu zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub w celu usunięcia szkód, strat przez nią wywołanych. W ramach reagowania na sytuacje kryzysowe Siły Zbrojne RP mogą brać udział na obszarze kraju w:

- działaniach antyterrorystycznych,
- zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych,
- akcjach odśnieżania,
- akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych;
- rozpoznaniu i likwidacji skażeń spowodowanych awarią chemiczną (wypadkiem radiacyjnym) lub aktem terroru,
- oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych,
- akcjach poszukiwawczo-ratowniczych,
- działaniach przeciwepidemicznych.

W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem<sup>255</sup>. Warto dodać, że Użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu reagowania kryzysowego nie może ograniczać ich zdolności do realizacji zadań konstytucyjnych i umów międzynarodowych<sup>256</sup>. Do działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których biorą udział Siły Zbrojne RP należy m. in.:

- monitorowanie i ocena zagrożeń,
- zadania poszukiwawczo-ratownicze,
- wakuacja i tymczasowe zapewnienie bytu ewakuowanym,
- izolowanie miejsc zagrożonych i współudział w ochronie pozostawionego mienia,
- prace wymagające użycia specjalistycznego sprzętu technicznego i materiałów wybuchowych z zasobów Sił Zbrojnych RP,
- usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie,
- zabiegi specjalne,

---

<sup>254</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 11 p.1.

<sup>255</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 18 ust. 1.

<sup>256</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 11 ust. 2.

- odbudowa infrastruktury technicznej; współudział w zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych,
- pomoc medyczna oraz zadania sanitarnohigieniczne i przeciwepidemiczne<sup>257</sup>.

Warto również zaznaczyć, iż siły zbrojne są zdolne do zabezpieczenia logistycznego zarówno uszkodzonych, jak i pozostałych służb realizujących zadania w rejonie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Dla wojska przewidziano również rolę podmiotu wspierającego inne instytucje systemu zarządzania kryzysowego w sytuacjach, gdy podmiot wiodący nie jest w stanie samodzielnie przeciwdziałać zagrożeniu. Przykładem tego typu rozwiązania są chociażby zapisy ustawy o *policji*. W ustawie przewidziano uproszczenie zasad użycia Sił Zbrojnych RP, poprzez obniżenie szczebla decyzyjnego niezbędnego do podjęcia decyzji o udzieleniu wsparcia policji. Pomoc w tym przypadku może być udzielona jedynie w sytuacji wystąpienia poważnego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, bądź dokonania przestępstwa o charakterze terrorystycznym<sup>258</sup>. Zasadniczym dokumentem planistycznym sporządzanym na szczeblu strategicznym regulującym kwestie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych jest *Plan zarządzania kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej*, wprowadzony do użytku na mocy rozkazu Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. W dokumencie określa się gotowość sił i środków, procedury aktywacji, organizację systemu dowodzenia i łączności, zasady koordynacji oraz organizację zabezpieczenia logistycznego i medycznego. Ujęto w nim także zasoby, które mogą zostać wykorzystane na potrzeby zarządzania kryzysowego<sup>259</sup>.

#### 4.5. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

Zmiana Prawa budowlanego dokonana na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. wprowadziła nowy podział administracji publicznej w Polsce<sup>260</sup>. W wyniku tej ustawy odrębnym pionem administracji publicznej, wykonującym zadania określone w Prawie budowlanym, są utworzone z dniem 1 stycznia 1999 r. organy nadzoru budowlanego: powiatowy i wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego<sup>261</sup>. Natomiast Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (GINB) jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Jest organem właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów prawa budowlanego. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru,

<sup>257</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie zasad udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania, Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.

<sup>258</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, art. 18.

<sup>259</sup> Sobolewski G., *Metodyka opracowania planu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2011, op., s. 55.

<sup>260</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998 r., nr 96, poz. 603.

<sup>261</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku *Prawo budowlane*, Dz. U. 2019 r., poz. 1186.

na wnioski ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Należy w tym miejscu podkreślić, że organy te działają w ramach zespolonej administracji publicznej, o których mowa była już wcześniej. Zaznaczyć należy, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest samodzielnym organem nadzoru budowlanego. Na szczeblu wojewódzkim organem nadzoru budowlanego jest wojewoda, lecz może on działać wyłącznie przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Ustawodawca w kolejnych przepisach Prawa budowlanego nadaje wręcz wojewódzkiemu inspektorowi nadzoru budowlanego status organu administracji. Rozwiązanie takie można uznać za zgodne z prawem, ponieważ wojewódzki inspektor działa w imieniu wojewody, ale do prowadzenia swojej działalności posiada upoważnienie ustawowe. Organem naczelnym w sprawach nadzoru budowlanego zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej jest również Minister Infrastruktury.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego powstały na mocy prawa z dnia 13 października 1998 roku na podstawie ustawy – *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, w myśl której z dniem 1 stycznia 1999 roku w miastach będących siedzibami władz powiatów tworzy się powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego<sup>262</sup>. Podobnie jak w stosunku do organów administracji architektoniczno-budowlanej, funkcje organu wyższego stopnia i nadzoru w stosunku do organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego spełnia Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Warto podkreślić, że najważniejsze zadania w kontekście reagowania kryzysowego realizuje przede wszystkim powiatowy inspektor nadzoru budowlanego. Realizując obowiązki wynikające z Prawa budowlanego, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego m.in.:

- przenosi decyzje o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych,
- przyjmuje zawiadomienia inwestora o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę oraz oświadczenia kierownika budowy (robót) stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi) oraz oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad danymi robotami budowlanymi,
- przyjmuje zawiadomienia inwestora o zmianie: kierownika budowy lub robót, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta sprawującego nadzór autorski;
- wydaje decyzje o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części,
- bada, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń;

---

<sup>262</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 roku Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. 1998 r., nr 133, poz. 872 z późn. zm., art. 40.

wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane,

- prowadzi postępowania w sprawie naliczenia opłaty legalizacyjnej,
- wydaje postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych,
- wydaje decyzje związane z niewłaściwym wykonywaniem robót budowlanych,
- przyjmuje zawiadomienia o zakończeniu budowy i sprawdza związane z tym dokumenty oraz zwraca je po zakończeniu postępowania, nakłada kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem art. 54 i 55, oraz przyjmuje wnioski i wydaje decyzje o pozwoleniu na użytkowanie,
- przeprowadza obowiązkową kontrolę budowy, po której sporządza protokół, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wymierza karę w drodze postanowienia,
- wydaje decyzję nakazującą przeprowadzenie kontroli obiektu budowlanego w trakcie jego użytkowania w przypadkach stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części mogącego powodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska; decyzja taka może również zawierać żądanie przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części,
- może żądać od właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego udostępnienia protokołów z kontroli, ocen i ekspertyz dotyczących stanu technicznego obiektu budowlanego, dokumentacji budowy, dokumentacji powykonawczej oraz opracowań projektowych i dokumentów technicznych robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w czasie jego użytkowania,
- przyjmuje protokoły pokontrolne dotyczące przeprowadzanych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części,
- wstrzymuje, w drodze postanowienia, użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części oraz nakłada obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 71 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, w przypadku stwierdzenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia; ustala opłatę legalizacyjną; nakazuje, w drodze decyzji, przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części,
- przyjmuje zawiadomienia o katastrofie budowlanej,
- prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawie przyczyn katastrofy budowlanej,
- po otrzymaniu zawiadomienia o katastrofie budowlanej, niezwłocznie powołuje komisję w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz niezwłocznie zawiadamia o katastrofie właściwy organ nadzoru budowlanego wyższego stopnia oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
- po zakończeniu prac komisji, wydaje decyzje, określające zakres i termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do

stanu właściwego oraz ma możliwość zlecenia na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego sporządzenia ekspertyzy<sup>263</sup>.

Z powyżej wymienionych zadań Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego realizuje dwa główne zadania związane z reagowaniem na sytuacje kryzysowe. Są to zadania związane w przypadku wystąpienia pożaru lub katastrofy budowlanej.

#### **Zadania inspektora budowlanego w czasie pożaru:**

W myśl postanowień ustawy inspektor „przypadku stwierdzenia, że obiekt lub obiekty budowlane mogą zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. W decyzji tej, organ może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Decyzja o zakazie użytkowania obiektu z powodu występującego zagrożenia życia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie<sup>264</sup>”. W razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie lub wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania - przesłać decyzję obowiązanemu do zapewnienia lokali zamiennych. Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest zobligowany do:

- umieszczenia na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania,
- wykonania doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem technicznie uzasadnionych terminów ich wykonania.

#### **Zadania inspektora budowlanego w przypadku katastrofy budowlanej:**

W przypadku katastrofy inspektor powinien nawiązać współpracę z innymi instytucjami, właściwymi w sprawach ratownictwa technicznego i chemicznego, odpowiednio do okoliczności. Następnie inspektor powinien dokonać kontroli i egzekwowania niezbędnych działań kierownika budowy, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, dotyczących czynności polegających na zorganizowaniu doraźnej pomocy poszkodowanym, przeciwdziałaniu rozszerzania się skutków katastrofy oraz zabezpieczeniu miejsca katastrofy przed zmianami uniemożliwiającymi prowadzenie postępowania wyjaśniającego. Do zadań tych należy także skoordynowanie zadań w zakresie prowadzenia działań na miejscu zdarzenia. Inspektor powinien także niezwłocznie powiado-

<sup>263</sup> Zadania te określone zostały w art. 83 Prawo budowlane „Do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji, należą zadania i kompetencje, o których mowa w art. 37 ust. 3, art. 40 ust. 2, art. 41 ust. 4, art. 48–51, art. 54, art. 55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59, art. 59a, art. 59c ust. 1, art. 59d ust. 1, art. 59g ust. 1, art. 62 ust. 1 pkt 3 i ust. 3, art. 65, art. 66, art. 67 ust. 1 i 3, art. 68, art. 69, art. 70 ust. 2, art. 71 a, art. 74, art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 76, art. 78 oraz art. 97 ust. 1”, Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, Dz. U. 2019 r., poz. 1186.

<sup>264</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, art. 66.



mić o zaistniałej katastrofie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, po czym powinien wszcząć postępowanie wyjaśniające. Po wykonaniu powyższych czynności inspektor dokonuje wstępnego rozpoznania zakresu i skutków zdarzenia w miejscu katastrofy oraz „jako właściwy organ jest obowiązany do:

- niezwłocznego powołania komisji w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia,
- niezwłocznego zawiadomienia o katastrofie budowlanej właściwego organ nadzoru budowlanego wyższego stopnia oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>265</sup>.

#### 4.6. Państwowa Inspekcja Sanitarna

Inspekcja Sanitarna powołana jest do realizacji zadań ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych oraz zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych. Inspekcją sanitarną na obszarze kraju kieruje Główny Inspektor Sanitarny jako centralny organ administracji rządowej podległy ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Terenowymi organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej są powiatowi państwowi inspektorzy sanitarni, pod kierunkiem których działają stacje sanitarno-epidemiologiczne, posiadające status zakładu opieki zdrowotnej i wykonujące badania laboratoryjne w zakresie nadzoru sanitarnego w zintegrowanym jednolitym systemie badań laboratoryjnych<sup>266</sup>. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, w ramach sprawowanego nadzoru bieżącego nad stanem sanitarno-epidemiologicznym powiatu realizuje wiele działań, do których możemy zaliczyć m.in.: monitorowanie sytuacji epidemiologicznej chorób zakaźnych i innych, koordynowanie działań przeciwepidemicznych w celu ochrony zdrowia i życia ludzi, w szczególności w przypadkach masowych zachorowań na choroby zakaźne oraz w wypadkach klęsk żywiołowych, ściśle współpracuje i uczestniczy w działaniach zapobiegających zdrowotnym skutkom bioterroryzmu.

Obowiązująca ustawa z dnia 14 marca 1985 roku określa także pozostałe zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Do działań tych należy w szczególności sprawowanie nadzoru nad warunkami:

- higieny środowiska;
- higieny pracy w zakładach pracy;
- higieny radiacyjnej;
- higieny procesów nauczania i wychowania;
- higieny wypoczynku i rekreacji;
- zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku;

---

<sup>265</sup> Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, art. 76.

<sup>266</sup> Z. Duniewska, B. Jaworska – Dębska, M. Sthał, *Prawo administracyjne materialne: Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2014, s. 218.



- higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne<sup>267</sup>.

W przypadku naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych państwowy inspektor sanitarny może nakazać, w drodze decyzji administracyjnej np. unieruchomienie zakładu pracy<sup>268</sup>, zamknięcie obiektu użyteczności publicznej, wyłączenie z eksploatacji środka transportu, wycofanie z obrotu środka spożywczego, likwidację hodowli lub chowu zwierząt. Analogicznie w razie podejrzenia lub rozpoznania zakażenia lub zachorowania na chorobę zakaźną, państwowy inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nakazać osobie podejrzaney lub osobie, u której rozpoznano zakażenie lub zachorowanie na chorobę zakaźną, poddanie się obowiązkowi szczepienia, badaniom sanitarno-epidemiologicznym, zabiegom sanitarnym, kwarantannie lub izolacji. Realizowane przez Inspekcje Sanitarne przedsięwzięcia wynikają z opracowywanych i aktualizowanych powiatowych, wojewódzkich, krajowych planów działania na wypadek wystąpienia epidemii<sup>269</sup>. Na wniosek państwowego powiatowego inspektora sanitarnego wojewoda ogłasza i odwołuje stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze powiatu lub jego części. Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego powiatu, stan ten ogłasza i odwołuje, w drodze zarządzenia.

Obecnie obowiązujący stan prawny umożliwia wprowadzenie na przykład: czasowego ograniczenia w ruchu osobowym, czasowego ograniczenia lub zakazu obrotu i używania przedmiotów lub artykułów spożywczych, czasowego ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy<sup>270</sup>, zakazu organizowania widowisk i zgromadzeń, obowiązku wykonywania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych i innych, nakazu poddania się określonym szczepieniom, nakazu udostępnienia nieruchomości, lokali i terenów oraz środków transportu potrzebnych do działań przeciwepidemicznych.

Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonują poniższe organy:

- Główny Inspektor Sanitarny,
- państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie,
- państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie,
- państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych<sup>271</sup>.

<sup>267</sup> Ustawa z dnia 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. 2019 r., poz. 59.

<sup>268</sup> W. Żabicki, *Organizacja, bezpieczeństwo i higiena pracy*, Warszawa 2005, s. 12-14.

<sup>269</sup> Urząd Wojewódzki w Gdańsku, <https://uwgdansk.bip.gov.pl/komunikaty-ogloszenia-konkursy-plany-wbizk/wojewodzki-plan-dzialania-na-wypadek-wystapienia-epidemii.html>.

<sup>270</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2008 r., nr 234, poz. 1570.

<sup>271</sup> Red. M. Stahl, *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s.557.

W przypadku omawiania zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym działania te prowadzi państwowy przeważnie powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie. Co warte podkreślenia obszar działania państwowego powiatowego inspektora sanitarnego może obejmować kilka powiatów. Ma to związek z uwarunkowaniami ekonomicznymi jak i praktycznymi. Wynika to z faktu, że niektóre powiaty są stosunkowo niewielkie obszarowo, a także słabo zaludnione, co w prostej mierze odbija się na ich możliwościach finansowych. Warto jednak dodać, że w przeważającej liczbie powiatów w Polsce funkcjonuje podległa staroście powiatowa inspekcja sanitarna. Do podstawowych zadań Inspekcji Sanitarnej w ramach zarządzania kryzysowego należą działania podczas zagrożenia powodziowego lub wystąpienia powodzi. Zadania te mają wielopłaszczyznowy charakter, do głównych zadań Inspekcji Sanitarnej w tym obszarze możemy zaliczyć:

- powołanie Zespołu Zarządzania Kryzysowego Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w związku z wystąpieniem zagrożenia powodziowego - całodobowe dyżury pod telefonami alarmowymi;
- ocena napływających meldunków o stanach poziomu wód w rzekach, pod kątem zagrożenia powodziowego;
- uaktualnienie adresów firm przeprowadzających dezynfekcję, dezynsekcję i deratyzację;
- przeprowadzenie wizytacji u nosicieli stałych pałeczek duru brzuszego oraz zalecenie, w razie zagrożenia powodzią przeniesienia tych osób na inne tereny;
- określenie potrzeb w zakresie wykonania szczepień ochronnych osób narażonych na zakażenie, ich ilości i źródeł zaopatrzenia;
- wytypowanie zakładów opieki zdrowotnej do przeprowadzania masowych szczepień;
- przeciwepidemicznych, na terenach gmin powiatu zagrożonych powodzią;
- monitorowanie rozwoju sytuacji i składanie bieżących meldunków podległemu Staroście a także Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu<sup>272</sup>.

Kolejne działania Inspekcja podejmuje już w samym trakcie powodzi, do głównych zadań należy m.in.:

- przygotowanie grafiku dyżurów wyznaczonych pracowników pracujących w Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej;
- analiza informacji o miejscach i rozmiarach zatopień, pod kątem bezpieczeństwa ujęć wody do picia, sklepów, magazynów i hurtowni spożywczych, sklepów, magazynów i hurtowni środków ochrony roślin, czy środków chemicznych itp.;
- nadzór nad ujęciami wody do picia wykorzystywanymi do dystrybucji wody dla mieszkańców terenów zatopionych;

---

<sup>272</sup> Opracowano na podstawie *Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Tczewie* a także *Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Pudniku*, <http://www.powiatprudnicki.pl/download/pczk/PlanZarządzaniaKryzysowego.pdf>.

- pobranie próbek wody do picia do badań mikrobiologicznych i chemicznych z sieci wodociągowej, beczkowszów i innych oraz informowanie ludności o jakości wody,
- kontrolowanie jakości zdrowotnej środków spożywczych, w tym pobieranie próbek do badań laboratoryjnych oraz przekazywanie niezbędnych informacji o sposobach postępowania z żywnością podtopioną oraz o skutkach jej spożywania;
- ocena stanu sanitarno – higienicznego obiektów z ludnością ewakuowaną z terenów zatopionych oraz ocena stanu zaopatrzenia tej ludności w wodę do picia, żywność i środki higieniczne,
- prowadzenie stałego monitorowania aktualnej sytuacji epidemiologicznej obszaru powiatu na podstawie zgłoszeń od lekarzy o zachorowaniach lub podejrzeniach o zachorowania na choroby zakaźne i wywiadów epidemiologicznych<sup>273</sup>.

Po zakończeniu bezpośrednich działań związanych z powodzią Powiatowy Inspektor Sanitarny realizuje kolejne zadania. Do kluczowych z punktu widzenia zapewnienia mieszkańcom poczucia bezpieczeństwa można zaliczyć wydawanie komunikatów o przydatności wody do spożycia na podstawie przeprowadzonych badań mikrobiologicznych i chemicznych. a także pobieranie próbek wody do picia do badań mikrobiologicznych i chemicznych ze studni indywidualnych (po przeprowadzeniu przez właścicieli czyszczenia i dezynfekcji) oraz informowanie odbiorców o wynikach badań. Do pozostałych istotnych działań Inspekcji sanitarnej możemy zaliczyć także działania, które Inspekcja realizuje w fazie monitorowania (mowa o cyklu zarządzania kryzysowego). Do takich działań należy m.in.: bieżące analizowanie sytuacji epidemiologicznej chorób zakaźnych, nadzór nad stałymi nosicielami pałeczek duru brzuszego na zalanych terenach, zabezpieczenie środków dezynfekcyjnych dla zalanych zakładów opieki zdrowotnej i dezynfekcji studni, zapewnienie (w razie potrzeby) sprawnego przeprowadzenia niezbędnych szczepień ochronnych, współdziałanie z administracją publiczną i innymi instytucjami i służbami w zakresie analiz i prognoz, przekazywanie komunikatów, ostrzeżeń i innych niezbędnych informacji do określonych instytucji i służb, sporządzanie raportów dobowych i notatek służbowych o powstałych zagrożeniach powodziowych mogących prowadzić do sytuacji kryzysowej, współdziałanie z komórkami organizacyjnymi Wojewódzkich Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych, analizowanie sytuacji w zakresie sprawowanego nadzoru, sporządzanie bieżących raportów w zakresie stanu placówek, współpraca z organami prowadzącymi placówki oświatowo-wychowawcze w zakresie bieżącego pozyskiwania informacji dotyczących potrzeb oraz udzielania wskazówek na temat postępowania w sytuacji zagrożenia powodzią lub powodzi, zamieszczanie bieżących informacji-wskazówek dla placówek oświatowo-wychowawczych na stronie internetowej Powiatowych Stacji Sanitarno – Epidemiologicznych<sup>274</sup>. Państwowa Inspekcja Sanitarna pełni także wiodącą rolę (na poziomie centralnym systemu zarządzania kryzysowego) w przypadku wystąpienia epidemii. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego przewiduje następujące zadania dla

---

<sup>273</sup> Ibidem.

<sup>274</sup> Na podstawie rozmów autora przeprowadzonych z pracownikami Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego w latach 2014-2018.

Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przypadku wystąpienia epidemii w fazach przygotowania i zapobiegania cyklu zarządzania kryzysowego:

- sprawowanie zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego,
- prowadzenie działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska,
- prowadzenie działalności oświatowo-zdrowotnej,
- uzgadnianie projektów planów zagospodarowania przestrzennego pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych,
- prowadzenie rejestru zakażeń i zachorowań na chorobę zakaźną, zgonów z powodu zakażenia lub choroby zakaźnej, ich podejrzeń oraz przypadków stwierdzenia dodatniego wyniku badania laboratoryjnego,
- sporządzanie i publikacja krajowego raportu liczbowego o zarejestrowanych zakażeniach, zachorowaniach i zgonach na zakażenia i choroby zakaźne podlegające zgłoszeniu,
- kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne,
- ustalanie zakresu i terminów szczepień ochronnych oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie,
- współpraca z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Europejskim Centrum do Spraw Zapobiegania i Kontroli Chorób w ramach wspólnotowej sieci nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych;
- dokonywanie analiz i ocen epidemiologicznych,
- opracowywanie programów i planów działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej, przekazywanie ich do realizacji zakładom opieki zdrowotnej oraz kontrola realizacji tych programów i planów,
- wydawanie zarządzeń i decyzji lub występowanie do innych organów o ich wydanie - w przypadkach określonych w przepisach o zwalczaniu chorób zakaźnych;
- planowanie i organizowanie sanitarnego zabezpieczenia granic państwa,
- nadzór sanitarny nad ruchem pasażerskim i towarowym w morskich i lotniczych portach oraz przystaniach,
- udzielanie poradnictwa w zakresie spraw sanitarno-epidemiologicznych lekarzom okrętowym i personelowi pomocniczo-lekarskiemu, zatrudnionemu na statkach morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych,
- kierowanie akcją sanitarną przy masowych przemieszczeniach ludności, zjazdach i zgromadzeniach<sup>275</sup>.

#### **4.7. Państwowa Inspekcja Weterynaryjna**

Zadaniem Inspekcji w szczególności jest zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, monitorowanie zakażeń zwierząt, przeprowadzanie kontroli weterynaryjnej oraz sprawowanie nadzoru nad: wprowadzaniem na rynek zwierząt i produktów pochodzenia

<sup>275</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, <https://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego/>

zwierzęcego, przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych, obrotem środków żywienia zwierząt i obrotem leczniczymi produktami weterynaryjnymi<sup>276</sup>.

Zadania Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej wykonują poniższe organy:

- Główny Lekarz Weterynarii,
- wojewódzki lekarz weterynarii, jako kierownik wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;
- powiatowy lekarz weterynarii, jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespolonej administracji rządowej,
- graniczny lekarz weterynarii<sup>277</sup>.

Główny Lekarz Weterynarii wśród wielu zadań określonych w ustawie przede wszystkim:

- ustala ogólne kierunki działania Inspekcji i wydaje instrukcje określające sposób jej postępowania, w tym instrukcje dotyczące stosowania przez organy Inspekcji przepisów Unii Europejskiej,
- koordynuje i kontroluje wykonywanie zadań przez wojewódzkich, powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii,
- może wydawać wojewódzkim, powiatowym i granicznym lekarzom weterynarii polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności oraz żądać od nich informacji z zakresu ich działania,
- dokonuje analiz i ocen sytuacji epizootycznej, bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i wymagań weterynaryjnych przy ich produkcji,
- opracowuje programy i plany dotyczące monitorowania zakażeń zwierząt oraz zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt i zoonozom lub biologicznym czynnikom chorobotwórczym wywołującym te choroby i ich zwalczania,
- opracowuje krajowe programy i plany dotyczące monitorowania występowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego, w wodzie przeznaczonej do pojenia zwierząt i środkach żywienia zwierząt<sup>278</sup>.

Wojewódzki lekarz weterynarii wykonuje swoje zadania na obszarze województwa. Wojewódzki lekarz:

- ustala kierunki działania, wydaje instrukcje określające sposób postępowania powiatowych lekarzy weterynarii na obszarze województwa oraz kontroluje sposób wykonywania przez nich zadań Inspekcji,
- może wydawać powiatowym lekarzom weterynarii polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności oraz żądać od nich informacji z zakresu ich działania,

---

<sup>276</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287.

<sup>277</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej: Komentarz*, Warszawa 2012, s. 67.

<sup>278</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej.

- dokonuje analiz i ocen sytuacji epizootycznej, bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, środków żywienia zwierząt i wymagań weterynaryjnych przy ich produkcji na obszarze województwa,
- opracowuje na obszarze województwa programy i plany dotyczące monitorowania zakażeń zwierząt oraz zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt i zoonozom i ich zwalczania,
- opracowuje na obszarze województwa programy i plany dotyczące monitorowania występowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych<sup>279</sup>.

Powiatowy Lekarz Weterynarii natomiast dokonuje analiz i ocen sytuacji epizootycznej i opracowuje na obszarze powiatu programy i plany dotyczące monitorowania zakażeń zwierząt oraz zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt i zoonozom i ich zwalczania. W celu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania powiatowy lekarz weterynarii, w drodze decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności, może m.in.:

- nakazać odosobnienie, strzeżenie lub obserwację zwierząt chorych lub zakażonych albo podejrzanych o zakażenie lub o chorobę,
- nakazać zabicie lub ubój zwierząt chorych lub zakażonych oraz podejrzanych o zakażenie lub o chorobę,
- zakazać osobom, które były lub mogły być w kontakcie ze zwierzętami chorymi, zakażonymi lub podejrzanyymi o zakażenie lub o chorobę, czasowego opuszczenia ogniska choroby<sup>280</sup>.

W drodze rozporządzenia - aktu prawa miejscowego, powiatowy lekarz weterynarii określa obszar występowania choroby zakaźnej lub zagrożenie wystąpienia choroby zakaźnej, jako obszar zapowietrzony lub zagrożony, na terenie którego obowiązują zakazy/ograniczenia w przemieszczaniu się osób lub pojazdów<sup>281</sup>. Do współpracy z lekarzem weterynarii w zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt zobowiązane są inne inspekcje i służby, natomiast pracownicy inspekcji w zakresie wykonywania czynności określonych w ustawie podlegają ochronie prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Na potrzeby podjęcia natychmiastowych działań Główny Inspektor Weterynaryjny utrzymuje rezerwę szczepionek, biopreparatów, substancji i preparatów biobójczych oraz innych środków niezbędnych do diagnozowania i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt i zoonoz lub biologicznych czynników chorobotwórczych wywołujących te choroby. Powiatowy i Wojewódzki Lekarz Weterynarii, w zakresie swojej właściwości, przygotowują i aktualizują plany gotowości zwalczania poszczególnych chorób zakaźnych zwierząt. Państwowa Inspekcja Weterynaryjna pełni także wiodącą rolę (na poziomie centralnym systemu zarządzania kryzysowego) w przypadku wystąpienia epizootii. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego przewiduje następujące

<sup>279</sup> Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Gdańsku, <http://www.gdansk.wiw.gov.pl/zadania-inspekcji>

<sup>280</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2019 r., poz. 122, 1123.

<sup>281</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. z 2018 r., poz. 1967.



zadania dla Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej w przypadku wystąpienia epizootii w fazach przygotowania i zapobiegania cyklu zarządzania kryzysowego:

- nadzór nad sytuacją epizootyczną,
- przygotowanie weterynaryjnych planów gotowości zwalczania niektórych chorób zakaźnych zwierząt,
- współpraca przy opracowaniu alternatywnych procedur utylizacji zwłok zwierząt i paszy poza zakładem utylizacyjnym<sup>282</sup>.

#### 4.8. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Od początku 2018 roku funkcjonuje w Polsce Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Powołanie do życia podmiotu „Wody Polskie” wynikało z zasadniczych zmian w zarządzaniu gospodarką wodną w Polsce, które przeprowadzono w latach 2017-2018. Ustawa Prawo wodne reguluje działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>283</sup>. Wody Polskie jako państwowa osoba prawna, jest obecnie głównym podmiotem odpowiedzialnym za zarządzanie zasobami wodnymi. Wody Polskie wykonują zatem m.in. zadania z zakresu zarządzania ryzykiem powodziowym i ryzykiem wystąpienia suszy, czyli działania, które są wprost kojarzone z zapewnieniem bezpieczeństwa, w tym zarządzania kryzysowego. Należy jednak zaznaczyć, że w tym kontekście wciąż ważna będzie również troska Wód Polskich o jakość wód oraz ich racjonalne wykorzystanie. Zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa są zadaniami równorzędnymi do innych zadań, które realizują Wody Polskie. Jednostkami organizacyjnymi Wód Polskich są: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KGZW) z siedzibą w Warszawie, 11 regionalnych zarządów gospodarki wodnej (RZGW) z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu, 50 zarządów zlewni oraz 330 nadzorów wodnych<sup>284</sup>. Struktura organizacyjna Wód Polskich podzielona jest na pionory merytoryczne (ochrony przed powodzią i suszą, usług wodnych i zarządzania środowiskiem wodnym) oraz pion organizacyjno-ekonomiczny. Działalnością Wód Polskich kieruje prezes, który posiada odpowiednie uprawnienia do tworzenia jednostek do realizacji projektów, komisji opiniodawczo-doradczych i zespołów problemowych o charakterze stałym lub doraźnym. Prezes reprezentuje także Wody Polskie na zewnątrz. Dyrektorzy RZGW koordynują natomiast działalność zarządów zlewni zlokalizowanych na ich obszarze działania, a dyrektorzy zarządów zlewni koordynują działalność nadzorów wodnych<sup>285</sup>. Dokładną strukturę Wód Polskich określa statut w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie nadany w drodze rozporządzenia przez Ministra Środowiska. W strukturze organizacyjnej Wód Polskich

<sup>282</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*.

<sup>283</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz. U. z 2018 r., poz. 2268.

<sup>284</sup> Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, <http://www.wody.gov.pl/o-wodach-polskich/struktura-organizacyjna>.

<sup>285</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie, Warszawa, 30 grudnia 2017 r., poz. 2506.



znajdują się pracownicy KZGW, RZGW, Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urzędzeń Wodnych oraz niektórzy pracownicy samorządów. Łącznie w Wodach Polskich będzie pracowało niemal 6 000 osób<sup>286</sup>.

W Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie na wszystkich szczeblach struktury działają trzy podstawowe pionery merytoryczne. Pion ochrony przed powodzią i suszą, Pion usług wodnych, Pion zarządzania środowiskiem wodnym. Kluczowy z punktu widzenia działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego jest Pion ochrony przed powodzią i suszą, który zajmuje się wszystkimi sprawami związanymi z tymi zjawiskami: planowaniem, przygotowaniem projektów i realizacją inwestycji oraz utrzymaniem i eksploatacją obiektów hydrotechnicznych. Pion prowadzi też sprawy związane z zapewnieniem wody na potrzeby rolnictwa oraz sprawy związane z monitorowaniem sytuacji hydrologicznej i sytuacjami kryzysowymi. Zakres zadań pionu ochrony przed powodzią i suszą obejmuje w szczególności:

- realizację zadań wynikających z dyrektywy 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (dyrektywa powodziowa), w tym przygotowanie projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym,
- prowadzenie spraw związanych z przeciwdziałaniem skutkom suszy, w tym przygotowanie planów przeciwdziałania skutkom suszy,
- programowanie, planowanie i realizacje inwestycji w zakresie działania pionu, a także współudział w realizacjach inwestycji z pozostałych pionów,
- opracowywanie i opiniowanie dokumentacji oraz dokonywanie niezbędnych uzgodnień w ramach realizacji inwestycji,
- pełnienie funkcji inwestora w zakresie realizacji inwestycji,
- prowadzenie analizy w zakresie utrzymania wód i urzędzeń wodnych, w tym także przygotowywanie planów utrzymania wód,
- utrzymanie wód oraz eksploatację i utrzymanie urzędzeń wodnych,
- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego na lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych obiektów budowlanych,
- prowadzenie spraw związanych z bezpieczeństwem budowli piętrzących, w tym koordynacja działań dotyczących finansowania państwowej służby ds. bezpieczeństwa budowli piętrzących,
- prowadzenie zimowej ochrony przeciwpowodziowej,
- nadzór nad monitoringiem sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej i sytuacji hydrogeologicznej,
- sterowanie zbiornikami wodnymi na potrzeby ochrony przed powodzią i suszą,
- prognozowanie przejścia fali powodziowej w zakresie dostępnych środków technicznych,
- koordynację oraz współuczestnictwo w działaniach w sytuacjach kryzysowych związaną z zarządzaniem ryzykiem powodziowym na potrzeb Wód Polskich,

---

<sup>286</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Wody Polskie a zarządzanie ryzykiem powodziowym i ryzykiem wystąpienia suszy, <https://rcb.gov.pl/wody-polskie-a-zarządzanie-ryzykiem-powodziowym-i-ryzykiem-wystąpienia-suszy/>.

- prowadzenie spraw związanych z zapewnieniem wody na potrzeby rolnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem problemów niedoboru wody,
- prowadzenie spraw związanych z niedoborem wody na potrzeby ludności i gospodarki<sup>287</sup>.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie pełni także wiodącą rolę (na poziomie centralnym systemu zarządzania kryzysowego) w przypadku wystąpienia powodzi. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego przewiduje następujące zadania dla Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (określane jako KZGW, RZGW) w przypadku wystąpienia powodzi w fazach przygotowania i zapobiegania cyklu zarządzania kryzysowego zadania dla Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej:

- opracowanie programu wodno-środowiskowego kraju,
- przygotowanie wstępnej oceny ryzyka powodziowego z uwzględnieniem opinii właściwych wojewodów oraz marszałków województw,
- przekazanie wstępnej oceny ryzyka powodziowego dyrektorowi RCB,
- dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi opracowanie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego i przekazanie ich odpowiednim podmiotom zgodnie z ustawą Prawo wodne,
- opracowanie w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy,
- podanie do publicznej wiadomości projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym,
- nadzór nad funkcjonowaniem państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służby hydrogeologicznej oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących,
- programowanie, planowanie, nadzór i realizacja zadań związanych z utrzymywaniem wód lub urządzeń wodnych oraz inwestycje w gospodarce wodnej,
- uzgadnianie, w części dotyczącej gospodarki wodnej, projektu list programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- uświadamianie społeczeństwa i powszechna edukacja<sup>288</sup>.

W przypadku wystąpienia powodzi w fazach przygotowania i zapobiegania cyklu zarządzania kryzysowego zadania dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej:

- przekazanie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego odpowiednim podmiotom zgodnie z ustawą Prawo wodne,
- sporządzanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionów wodnych;
- prowadzenie ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przeciwpowodziowej (OKI),
- gromadzenie i przekazywanie informacji dotyczących sytuacji hydrologicznej na zbiornikach wodnych administrowanych przez RZGW oraz zjawisk lodowych na rzekach i związanych z nimi zagrożeniami powodziowymi,

<sup>287</sup> Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, <http://www.wody.gov.pl/index.php/pl/aktualnosc/504-wizytacja-przepompowni-sciekow-w-gdansk>.

<sup>288</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego.

- zlecenie wykonania okresowych przeglądów stanu technicznego urządzeń wodnych administrowanych przez RZGW,
- nadzór nad stanem zabudowy hydrotechnicznej, kontrolowanie zapewnienia należytej obsługi i bezpieczeństwa urządzeń wodnych,
- utrzymanie w należytym stanie technicznym koryt rzek i kanałów,
- współpraca w przygotowaniu wstępnej oceny ryzyka powodziowego i planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy<sup>289</sup>.

#### 4.9. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) jest służbą specjalną powołaną do ochrony porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres zadań realizowanych przez ABW koncentruje się przede wszystkim na ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i obywateli, ponadto Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zapewnia ochronę państwa przed planowymi i zorganizowanymi działaniami, które mogą stwarzać zagrożenie dla niepodległości lub porządku konstytucyjnego Polski, zakłócić funkcjonowanie struktur państwowych bądź narazić na szwank podstawowe interesy kraju<sup>290</sup>. Swoje obowiązki ABW wypełnia m.in. poprzez uzyskiwanie, analizowanie i przetwarzanie informacji o niebezpieczeństwach. Gotowe opracowania przekazywane są właściwym organom funkcjonującym w państwie. Przy realizacji zadań Agencja korzysta z uprawnień operacyjnych oraz procesowych. Działania ABW nadzoruje Premier, kontroluje je natomiast Sejm RP. Status obowiązki i uprawnienia ABW określa Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>291</sup>. Zadania ABW w zakresie zarządzania kryzysowego określone są zarówno w Ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, a także pośrednio w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym. W tym miejscu warto porównać wymienione obowiązki administracji publicznej wyrażone zarówno w ustawie o zarządzaniu kryzysowym z zadaniami Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wynikającymi z Ustawy. Do zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego należy m.in.:

- rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa,
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
  - szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
  - godzących w podstawy ekonomiczne państwa oraz ściganie ich sprawców,

<sup>289</sup> Ibidem.

<sup>290</sup> M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych: Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 92-96.

<sup>291</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2018 r. poz. 2387.

- uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego,
- podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych<sup>292</sup>.

Rozpatrując natomiast przepisy prawa zawarte w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym w odniesieniu do np. zagrożeń terrorystycznych, a także zadań własnych realizowanych przez ABW dostrzegamy, że artykuły 11, 14, 17 i 19 omawianej ustawy bezpośrednio lub pośrednio odnoszą się do realizacji zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, a także realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej<sup>293</sup>. Istnieje natomiast zasadnicza różnica pomiędzy zadaniami własnymi ABW, a zadaniami realizowanymi przez poszczególnych wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów w systemie zarządzania kryzysowego. Szef ABW ma na celu przede wszystkim rozpoznać, zapobiec lub wykryć przestępstwo o charakterze terrorystycznym, ścigać jego sprawców, zwalczać wszystkie zagrożenia godzące w bezpieczeństwo państwa i porządek konstytucyjny. Wykonuje więc zadania ukierunkowane na przestępcę i przestępstwo, a nie na efekty działania przestępcy (terrorysty). Wspomniane wyżej organy administracji publicznej mają natomiast za zadanie zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Zajmują się więc efektami działania przestępcy (terrorysty) w różnych fazach jego działalności<sup>294</sup>. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego pełni także wiodącą rolę (na poziomie centralnym systemu zarządzania kryzysowego) w przypadku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego przewiduje następujące zadania dla Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przypadku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego w fazie zapobiegania cyklu zarządzania kryzysowego. Zadania te są podzielone na Szefa Agencji i Agencję. Do zadań Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tym zakresie należy:

- koordynacja podejmowanych przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawczych mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa,
- koordynacja podejmowanych przez służby specjalne czynności analityczno-informacyjnych oraz wymiany informacji przekazywanych przez Policję, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Państwową Straż Pożarną, Służbę Celno-Skarbową, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Żandarmerię Wojskową i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa dotyczących zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz określonych danych osobowych,

<sup>292</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2018 r. poz. 2387.

<sup>293</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>294</sup> M. Piotrak, *Rola i zadania szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zarządzaniu kryzysowym i ochronie infrastruktury krytycznej* [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2016, s. 64-70.

- przekazywanie bieżących analiz dotyczących stanu zagrożenia wywołanym zdarzeniem o charakterze terrorystycznym właściwym podmiotom, służbom specjalnym i innym organom administracji publicznej, stosownie do potrzeb,
- występowanie z wnioskiem do Sądu Okręgowego o zarządzenie kontroli operacyjnej przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez ABW w celu realizacji zadań rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw terroryzmu,
- uzyskiwanie od organów administracji publicznej, właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej będących w ich posiadaniu informacji dotyczących zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodno-kanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa,
- wydawanie podmiotom i służbom specjalnym zaleceń mających na celu usunięcie bądź minimalizację zaistniałego zagrożenia terrorystycznego,
- prowadzenie wykazu zawierającego informacje o osobach m.in. podejmujących działalność o charakterze terrorystycznym lub podejrzewanych o taką działalność, poszukiwanych za taką działalność, uczestniczących w szkoleniach terrorystycznych lub podejmujących podróże w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym,
- koordynacja przygotowania i aktualizacji Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej<sup>295</sup>.

Natomiast do zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tym zakresie należy m.in.:

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego (wykonywanie czynności analitycznoinformacyjnych, operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych) w tym: rozpoznawanie terroryzmu, rozpoznawanie nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz bronią masowej zagłady w obrocie międzynarodowym,
- współpraca z organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami odpowiedzialnymi za ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa,
- informowanie społeczeństwa o aktualnych zagrożeniach terrorystycznych,
- dokonywanie corocznej oceny stopnia zagrożenia terrorystycznego w lotnictwie cywilnym na terytorium RP,

---

<sup>295</sup> M. Miemiec, *Materialne Prawo Administracyjne*, Warszawa 2013, s. 194-197, a także, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego.

- dokonywanie oceny stopnia zagrożenia terrorystycznego dla danego lotniska w przypadku zwrócenia się przez ten podmiot do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego o wprowadzenie alternatywnych środków ochrony,
- udział przedstawicieli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w działających w portach lotniczych Zespołach Ochrony Lotniska<sup>296</sup>.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego pełni także istotną rolę w fazie przygotowania (gdymówimy o cyklu zarządzania kryzysowego) w odniesieniu do zagrożeń terrorystycznych, a najważniejsze zadania zostały określone w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego. Do tych zadań możemy zaliczyć m.in. zadania związane z: opracowaniem procedur reagowania w przypadku uzyskania informacji o zagrożeniu terrorystycznym, przeprowadzania ćwiczeń antyterrorystycznych, opracowania systemów i metod rozpoznawania oraz monitorowania potencjalnych zagrożeń terrorystycznych, podejmowanie wspólnych inicjatyw, zwiększających skuteczność wykrywania przypadków zagrożeń terrorystycznych.

#### 4.10. Straże gminne (miejskie)

Tworzenie straży gminnych (miejskich) w Polsce rozpoczęto na podstawie ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990r.<sup>297</sup> Ustawowymi zadaniami straży są zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego<sup>298</sup>. W związku z tym, że straże są powoływane przez Radę Gmin i działają na szczeblach gmin, których zostały powołane, więc zadania, które będą realizować z zakresu zarządzania kryzysowego, będą odpowiadały zadaniom nałożonym przez ustawę na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Do zadań straży należy w szczególności: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych; czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym; kontrola publicznego transportu zbiorowego - w zakresie określonym w art. 45 ust. 1. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>299</sup>; współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń; zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia; ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej; współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych; informowanie społeczności lokalnej

<sup>296</sup> M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych: Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 92-98, a także Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego.

<sup>297</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

<sup>298</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997r. Nr123, poz.779 z późn.zm.,art. 10 u.1.

<sup>299</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. Nr 5, poz.13,art. 45 ust.1.



o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Wszystkie ustawowe zadania straży miejskich doskonale wpisują się w monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie gminy. Ustawowe zadanie straży polegające na współdziałaniu z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, zabezpieczania miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem doskonale koresponduje z zadaniem wynikającym z ustawy o zarządzaniu polegającym na zarządzaniu, organizowaniu i prowadzeniu szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Istotą ćwiczeń jest weryfikacja przykładowych zdarzeń, aby poszczególne podmioty biorące udział w realnych działaniach mogły swoje obowiązki realizować w określony, sprawny i skuteczny sposób, zgodnie z procedurami reagowania i łączności. Również zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym wpisuje się w zadanie wynikające z ustawy o strażach gminnych, a polega na ochronie spokoju i porządku w miejscach publicznych czy uczestnictwie w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym oraz współdziałaniu w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi<sup>300</sup>.

---

<sup>300</sup> G. Grondys, *Straż Miejska w Szczecinku w miejskim systemie zarządzania kryzysowego*[w:] *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje* pod red. D. Majchrzaka, Warszawa 2014,s.499-500.



## Rozdział 5.

### Wybrane organizacje pozarządowe uczestniczące w systemie zarządzania kryzysowego

#### 5.1. Termin organizacje pozarządowe

Stabilnego poziomu bezpieczeństwa nie jest w stanie zagwarantować żaden system polityczny, żadne państwo oraz powołane przez niego służby i siły, żaden sojusz militarny. Doświadczenia minionych lat (szczególnie z powodzi 1997 r. 2001 r. w Polsce oraz wydarzenia z 11 września 2001 r. w USA) dowodzą, iż w działania na rzecz bezpieczeństwa i obrony narodowej muszą być włączone wszystkie podmioty, zarówno państwowe, jak i niepaństwowe (pozarządowe). Podmioty niepaństwowe wspierają państwo w tych obszarach, w których państwo nie chce lub nie może zaspokoić potrzeb i oczekiwań społecznych, lub po prostu uważa je za nieistotne. Działający w podmiotach pozarządowych obywatele poświęcają swój czas, energię, często fundusze, na działalność społeczną mającą na celu zmianę lub poprawę istniejącego stanu rzeczy. Działalności obywatelskiej sprzyja wprowadzony w naszym kraju od roku 1989 system demokratyczny, który wręcz wymaga od obywateli nie tylko udziału w wyborach i referendach, ale przede wszystkim aktywności w rozwiązywaniu problemów społecznych. Aktywni obywatele tworzą społeczeństwo obywatelskie, czyli takie, które funkcjonując obok państwa (ale nie w opozycji do niego), uzupełnia działania władzy politycznej i często lepiej realizuje cele i zadania niż samo państwo, bez zbędnych kosztów i rozbudowanej administracji<sup>301</sup>. Społeczeństwo obywatelskie swą aktywność wyraża w powoływaniu wielu instytucji społecznych, które w terminologii międzynarodowej zostały określone wspólną nazwą „organizacje pozarządowe”<sup>302</sup>.

Terminem „organizacje pozarządowe” określa się zwykle wszelkie podmioty, które nie są częścią aparatu państwowego, a jednocześnie ich działanie nie ma na celu wypracowania zysku<sup>303</sup>. Organizacje pozarządowe w literaturze są różnorodnie nazywane (trzecim sektorem, sektor non profit, sektor pozarządowy; NGO = non governmental organisation; organizacje niedochodowe, non profit, not for profit, obywatelskie czy społeczne)<sup>304</sup>. Organizacje pozarządowe włączyły się szeroko w nurt działań na rzecz tworzenia bezpieczeństwa. W niektórych jego obszarach stały się prawdziwymi liderami, przejmując od władz publicznych obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa. Przykładem takiej społecznej działalności na rzecz ochrony ludności<sup>305</sup>. Rozwój aktywności obywatelskiej w strukturach pozarządowych jest zagwarantowany w najważniejszym akcie prawnym, tj, Konstytucji RP, w której jeż w preambule czytamy,

<sup>301</sup> M. Król, *Słownik demokracji*, Warszawa 1999, s.106.

<sup>302</sup> *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku* pod red. R. Jakubczaka, A. Skrabacz, K. Gąsiora, Warszawa 2008, s.340-341.

<sup>303</sup> J. Schmidt, *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*. Warszawa 2012, s. 14.

<sup>304</sup> A. Skrabacz, *Ochrona Ludności w Polsce...*, op. cit. ,s. 183.

<sup>305</sup> *Ibidem*, s.183.

iż „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot...”. Gwarantowana zasada subsydiarności (subsyzium to po łacinie pomoc, wsparcie, siły rezerwowe) oznacza istnienie organizacji społecznych, które jako pierwsze realizują zadania związane z dobrem wspólnym. Natomiast misją państwa jest pobudzanie inicjatyw obywatelskich w celu realizowania tych zadań, udzielanie wsparcia finansowego i zagwarantowanie odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych. Konstytucja zapewniła również swym obywatelom wolność zrzeszania się poprzez tworzenie i zakładanie związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Jednocześnie zakazuje działania związków obywateli, którzy chcieliby kontynuować ideologię nazizmu, faszystów lub komunizmu oraz takich organizacji, których działalność dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa lub przewiduje utajnienia struktur lub członkostwa. Zagwarantowana w konstytucji wolność zrzeszania się dała podstawę istnienia organizacji o bardzo zróżnicowanej strukturze<sup>306</sup>.

Dla działania organizacji pozarządowych kluczowe znaczenie ma ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – prawo o stowarzyszeniach<sup>307</sup>. Wedle zapisów ustawy stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Podkreślony został fakt, iż działalność stowarzyszenia jest oparta na pracy społecznej jego członków (aczkolwiek ma ono możliwość zatrudniania pracowników do prowadzenia swoich spraw). Stowarzyszenie może założyć grupa minimum 15 osób, musi ono posiadać statut zawierający ustawowo wymagane elementy. Stowarzyszenie posiada osobowość prawną i może prowadzić działalność gospodarczą. Ustawa umożliwia również istnienie stowarzyszeń zwykłych – uproszczonej formy zorganizowania, pozbawionej osobowości prawnej. Do założenia stowarzyszenia zwykłego wystarczą 3 osoby<sup>308</sup>. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>309</sup> Organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia<sup>310</sup>.

W świetle przedstawionej definicji do organizacji pozarządowych można przede wszystkim zaliczyć:

- stowarzyszenia,

<sup>306</sup> *Obrona narodowa w tworzeniu...*, op. cit., s. 340-341.

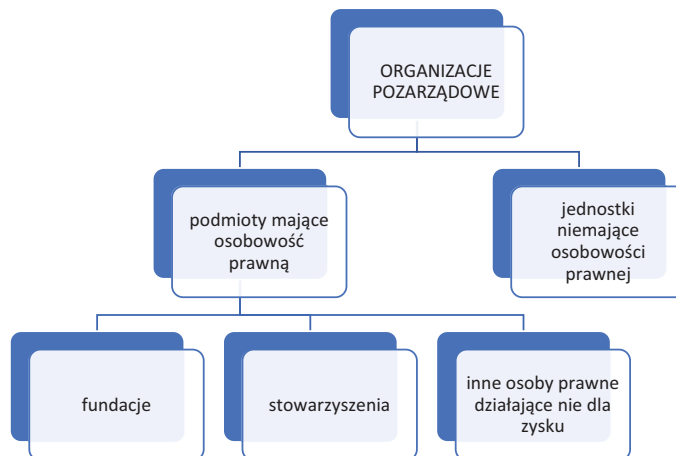
<sup>307</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 z późn.zm.

<sup>308</sup> A. Morawski, *Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, s.190. <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/A.Morawski-rola-organizacji-pozarządowych-w-procesie-zarządzania-kryzysowego-Kopia.pdf>

<sup>309</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.

<sup>310</sup> Ibidem, art. 3 ust. 2.

- związki stowarzyszeń,
- fundacje,
- organizacje samorządu zawodowego,
- organizacje samorządu gospodarczego,
- związki zawodowe,
- organizacje pracodawców,
- kościelne organizacje i instytucje społeczne mające osobowość prawną,
- partie polityczne.



**Rys.9** Podział organizacji pozarządowych według ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Źródło: M.H. Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 50

Stowarzyszenia należą do najbardziej popularnych struktur organizacyjnych aktywności obywatelskiej. Działają one na podstawie ustawy z 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach i stanowią podstawową formę zrzeszania się. Są to dobrowolne, samorządne, trwałe związki grup osób, zorganizowane w celu realizacji wspólnych zamierzeń lub niezarobkowego prowadzenia działalności. Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą jednakże pod warunkiem, iż całkowity zysk zostaje przeznaczony na działalność statutową. Prawo o stowarzyszeniach przewiduje możliwość tworzenia: stowarzyszeń, stowarzyszeń zwykłych oraz związków stowarzyszeń. Stowarzyszenie oraz związki stowarzyszeń podlegają obowiązkowi rejestracji w II dziale Krajowego Rejestru Sądowego. Jeśli stowarzyszenia prowadzą działalność gospodarczą, to równolegle podlegają rejestracji w rejestrze przedsiębiorców. Natomiast stowarzyszenia zwykłe nie podlegają rejestracji, a o ich powstaniu zawiadamia się jedynie organ administracji mający uprawnienia organu nadzorującego w stosunku do stowarzyszeń<sup>311</sup>. Inną formą organizacji jest fundacja. Fundacje działają w oparciu

<sup>311</sup> M. H. Kurleto, op. cit.,s. 50-52.

o ustawę z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>312</sup>. Fundacja zostaje ustanowiona dla realizacji danego celu przez osobę fizyczną lub prawną, posiada ustanowiony przez tę osobę statut i przez nią zostaje wyposażona w majątek. Nie posiada członków, a jedynie zarząd (oraz fakultatywnie inne organy), dlatego też wśród ekspertów istnieje spór, czy fundację można nazywać organizacją społeczną. Istnieją fundacje wspierające organy administracji publicznej w procesie zarządzania kryzysowego, więc na potrzeby tej analizy zostały wzięte pod uwagę<sup>313</sup>. Organizacje samorządu zawodowego powstają w drodze ustawy, a członkostwo w nich jest obligatoryjne dla osób chcących wykonywać określony zawód. Organizacje samorządu gospodarczego cechują się dobrowolnością przystąpienia do nich, w związku z czym nie obejmują swoim zasięgiem wszystkich podmiotów gospodarczych danego rodzaju. Organizacje samorządów gospodarczych podlegają obowiązkowemu wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego i z chwilą wpisu uzyskują osobowość prawną. Związki zawodowe to dobrowolne samorządne organizacje ludzi pracy powołane do reprezentowania i ochrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związki zawodowe podlegają wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. Organizacje pracodawców to organizacje z prawnego punktu widzenia pokrewne związkom zawodowym, z tym że mają one szczególne cechy odróżniające je od innych podmiotów prawa. Organizacjami pracodawców są m.in.: izby gospodarcze, federacje i konfederacje związków pracodawców, związki pracodawców. Kościelne organizacje i instytucje społeczne mające osobowość prawną są to kościelne osoby prawne i związki wyznaniowe mające osobowość prawną, działające na podstawie odrębnych ustaw. Partie polityczne są dobrowolnymi organizacjami występującymi pod określoną nazwą, stawiającymi sobie za cel udział w życiu publicznym przez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państw a lub sprawowanie władzy publicznej. Partia polityczna podlega rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Na szczególną uwagę zasługują spółdzielnie które nie są *expressis verbis* zaliczane do organizacji pozarządowych, jednakże nie zostały przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wykluczone z tej kategorii<sup>314</sup>.

Działanie organizacji pozarządowej opiera się w przeważającej większości przypadków na wolontariackiej pracy jej członków. Zatem wola członków organizacji będzie miała wpływ na to, czy organizacja włączy się w proces zarządzania kryzysowego. Sama decyzja o podjęciu współpracy oraz model tej współpracy jest w dużym stopniu zależny od władz organizacji. Największą chęć do uczestnictwa w zarządzaniu kryzysowym będą wyrażać te organizacje, których cele statutowe zbiegają się z zadaniami tego procesu. Inną motywację może stanowić sama sytuacja kryzysowa. Nie sposób wymienić wszystkich organizacji, które mogłyby wspierać proces zarządzania kryzysowego. Można jedynie wskazać kilka z nich, określić ich charakterystyczne cechy i na tej podstawie dokonać pewnego rodzaju typologii. Większość organizacji nie ma charakteru ogólnopolskiego i działa najczęściej lokalnie. Użyteczne jest określenie

---

<sup>312</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1984 nr 21 poz. 97 z późn.zm.

<sup>313</sup> A. Morawski, *Rola organizacji pozarządowych...*, op.cit., s.191.

<sup>314</sup> M.H. Kurlito, op.cit., s.52-54.

obiektywnych kryteriów, które pozwolą klasyfikować organizacje, które nie zostały tu uwzględnione. Do pierwszej grupy należy zaliczyć Ochotnicze Straże Pożarne<sup>315</sup>.

## 5.2. Ochotnicza Straż Pożarna

Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) są umundurowanymi organizacjami społecznymi wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt, których głównym celem jest realizacja zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ludności, ochrony przeciwpożarowej oraz walka z zagrożeniami naturalnymi i cywilizacyjnymi. Tym samym Ochotnicze Straże Pożarne są unikatową w skali kraju formacją, której strażacy ochotnicy działają społecznie i są gotowi w każdej chwili i w każdych warunkach nieść pomoc potrzebującym. Warto przy tym zaznaczyć, że narażanie swojego życia i zdrowia w czasie prowadzonych akcji ratowniczych często schodzi na plan dalszy, jednakże wymogi bezpieczeństwa przestrzegane w OSP są bardzo rygorystyczne<sup>316</sup>. Ochotnicze strażę w znamienitej większości przypadków działają na poziomie lokalnym, gdzie bezpieczeństwo od zawsze wiąże się z zagadnieniem komfortu życia wolnego od zagrożeń jako wartością pożądaną przez mieszkańców lub lokalne społeczności. Poczucie bezpieczeństwa wpływa na kształtowanie się więzi i tożsamości, które powodują, że „dana społeczność miejscowa jest organizmem spójnym, solidarnym i zdolnym do tworzenia i ochrony wspólnych wartości i dóbr<sup>317</sup>”. Obecnie działające w Polsce Ochotnicze Straże Pożarne stanowią zasadniczą część sektora pozarządowego i odgrywają niebagatelną rolę w systemie zarządzania kryzysowego Polski, szczególnie na obszarach wiejskich i w małych miastach, gdzie siły i środki państwowych służb ratowniczych często z uwagi na braki kadrowe, sprzętowe i organizacyjne nie zawsze są w stanie samodzielnie prowadzić działania ratownicze. Warto zaznaczyć, że sektor pozarządowy, w tym właśnie Ochotnicze Straże Pożarne cieszą się wysokim poziomem społecznego zaufania, co nie jest bez znaczenia w działaniach mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa przez jakąkolwiek służbę czy organizację, gdyż każda formacja mająca wsparcie społeczne może skuteczniej realizować swoje zadania. Mówimy tu chociażby o zwykłej życzliwości lub solidarności miejscowej ludności, która wspiera przybyłych na miejsce zdarzenia strażaków lub członków innych służb, jednakże ma to także głębszy wymiar. Formacja, która cieszy się wysokim poziomem społecznego zaufania może w naturalny sposób budować swoje kadry, zaplecze organizacyjne, gdyż posiada możliwość pozyskania rekruta, który chętniej dołącza do takich organizacji. Przykład ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce jest tego doskonałym przykładem, czego dowodem jest wysoki poziom zaufania społecznego szacowany na 95%, najwyższy spośród wszystkich organizacji pozarządowych działających jako stowarzyszenia<sup>318</sup>. W Polsce funkcjonuje ponad 16 tysięcy jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, w których zrzeszonych jest ponad 690 tysięcy członków będących przeważnie miesz-

<sup>315</sup> A. Morawski, *Rola organizacji pozarządowych...*, op.cit., s.193-194.

<sup>316</sup> L. Berliński, *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną*, Warszawa 2012, s. 12.

<sup>317</sup> T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2011, s. 14.

<sup>318</sup> L. Berliński, op.cit., s. 11.

kańcami wsi i małych miast. Tereny małych gmin stanowią główny obszar aktywności OSP. Działalność OSP w większości ma wymiar lokalny i stanowi formę samoorganizowania się społeczeństwa obejmującą zarówno ratownictwo i ochronę przeciwpożarową, jak i szereg innych dziedzin aktywności społecznej, m.in. w obszarach kultury, sportu, edukacji i pielęgnowania lokalnych tradycji<sup>319</sup>. Funkcjonowanie Ochotniczych Straży Pożarnych określa w Polsce ustawa Prawo o stowarzyszeniach, która normuje zasady funkcjonowania organizacji pozarządowej. Ochotnicza Straż Pożarna jako stowarzyszenie nabywa zatem osobowość prawną, podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym i musi posiadać statut określający kluczowe kwestie związane z zasadami jej funkcjonowania. Każda działająca w Polsce OSP jest zatem dobrowolnym stowarzyszeniem społecznym tworzoną przez jej członków i posiada samodzielność organizacyjną i decyzyjną. Istotną dla rozwoju i funkcjonowania Ochotniczych straży jest zatem możliwość posiadania własnego majątku, który jest wykorzystywany do realizacji celów statutowych<sup>320</sup>. Bardziej szczegółowym aktem prawnym w zakresie funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych jest natomiast Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, która określa zasady funkcjonowania OSP w systemie zarządzania kryzysowego i nakłada na gminy obowiązek finansowania działalności OSP w zakresie utrzymania ich gotowości do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych<sup>321</sup>.

Podstawowe założenia wyżej wymienionej ustawy miały na celu zapewnienie stabilności finansowania oraz odpowiedniego poziomu wyposażenia OSP na poziomie podstawowym i specjalistycznym. Rozwiązanie to wiąże ochotnicze straże z gminnym samorządem terytorialnym i z jednej strony stanowi najważniejsze źródło finansowania działalności ochotniczej straży w zakresie utrzymania sprzętu i gotowości bojowej, a z drugiej strony jest formą wpływu na jej funkcjonowanie i realizowanie konkretnych działań. W związku z powyższym w wielu przypadkach nie wszystkie samorządy gminne we właściwy sposób wywiązują się ze swoich obowiązków w zakresie utrzymania ochotniczych straży i nakłady, które ponoszą samorządy gminne na Ochotnicze Straże Pożarne są różne, w zależności od gminy, co powoduje wielkie zróżnicowanie w jakości i zdolności bojowej ochotniczych straży w kontekście ich przydatności w systemie zarządzania kryzysowego. Należy także zwrócić uwagę, że pozostała działalność OSP finansowana jest z trudem pozyskiwanych własnych środków. Oprócz finansowania ze środków gminnych ustawa o ochronie przeciwpożarowej przewiduje możliwość finansowania Ochotniczych Straży Pożarnych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa ze środków:

- budżetu państwa,
- budżetów jednostek samorządu terytorialnego,

---

<sup>319</sup> A. Marjański, K. Staniszevska, J. Marjańska, N. Nowak, *Ochotnicze Straże Pożarne w systemie zarządzania kryzysowego Polski* [w:] *Przedsiębiorczość i Zarządzanie Tom XVII, Zeszyt 5*, Łódź-Warszawa 2016, s. 318-322.

<sup>320</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 z późn.zm.

<sup>321</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. 1991 nr 81 poz. 351 z późn. zm.



- dochodów instytucji ubezpieczeniowych, ubezpieczających osoby prawne i fizyczne,
- środków własnych podmiotów, o których mowa w art. 17, które uzyskały zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych na utworzenie jednostki ochrony przeciwpożarowej<sup>322</sup>.

Przeciętna jednostka Ochotniczej Straży Pożarnej w Polsce liczy 33 członków, z czego 92% stanowią mężczyźni. Blisko połowa (44%) liczy mniej niż 30 członków. Tylko 25 jednostek ochotniczych straży ma więcej niż 100 członków. Roczny budżet przeciętnej Ochotniczej Straży Pożarnej wynosi zaledwie 5,5 tysiąca złotych i składa się ze składek członkowskich, środków pozyskanych z organizowanych imprez (np. loterii) i otrzymywanych darowizn. Ponad połowa Ochotniczych Straży Pożarnych jest właścicielami nieruchomości, w których są zlokalizowane remizy oraz wyposażenie i sprzęt. Pozostałe korzystają z nieruchomości i sprzętu będącego własnością gmin, a OSP pozostaje dysponentem tych zasobów<sup>323</sup>. Istotnym elementem ruchu pożarniczego w Polsce jest działalność Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, którego podstawowym zadaniem jest aktywna i skuteczna pomoc w wypełnianiu przez Ochotnicze Straże Pożarne ich społecznej roli w różnych obszarach aktywności. Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej jest stowarzyszeniem ogólnopolskim i zrzesza Ochotnicze Straże Pożarne, a także inne osoby prawne. Zadaniem ZOSP RP jest m.in. reprezentowanie interesów OSP oraz propagowanie i realizacja celów statutowych wyrażających się w niesieniu bezinteresownej pomocy ludziom i służeniu ojczyźnie. Główne cele statutowe obejmują, m.in.:

- działania na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi zagrożeniami,
- rzecznictwo i reprezentowanie członków Związku wobec organów administracji publicznej,
- wykonywanie zleconych przez organa administracji publicznej zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej, ratownictwa i bezpieczeństwa powszechnego,
- współtworzenie i opiniowanie aktów prawnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej,
- działanie na rzecz ochrony środowiska,
- informowanie o występujących zagrożeniach miejscowych oraz sposobach zapobiegania im,
- rozwijanie i upowszechnianie działalności kulturalnej,
- rozwijanie i krzewienie kultury fizycznej i sportu,
- organizowanie pożarniczego i obronnego wychowania dzieci i młodzieży<sup>324</sup>.

W celu realizacji wyżej wymienionych zadań statutowych Związek Ochotniczych Straży RP współdziała z Państwową Strażą Pożarną, organami administracji rządowej

<sup>322</sup> Ibidem.

<sup>323</sup> P. Adamiak, *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce – raport z badania 2012*, Warszawa 2012, s. 30-34.

<sup>324</sup> Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, <http://www.zosprp.pl>



i samorządowej oraz innymi podmiotami, którym bliskie są cele Związku. W wielu przypadkach współpraca ta wiąże się zatem z istotnym udziałem OSP w działaniach związanych z reagowaniem kryzysowym. W Polsce w 2019 roku łącznie zarejestrowanych jest 16282 ochotniczych straży pożarnych<sup>325</sup>. W poszczególnych województwach liczba jednostek OSP włączonych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego przedstawia się to następująco:

**Tabela.2.** Potencjał Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do KSRG na dzień 31 grudnia 2018 roku

Lp.	Województwo	Liczba OSP w KSRG
1	Dolnośląskie	265
2	Kujawsko-pomorskie	209
3	Lubelskie	314
4	Lubuskie	140
5	Łódzkie	335
6	Małopolskie	397
7	Mazowieckie	536
8	Opolskie	162
9	Podkarpackie	320
10	Podlaskie	194
11	Pomorskie	230
12	Śląskie	379
13	Świętokrzyskie	216
14	Warmińsko-mazurskie	189
15	Wielkopolskie	365
16	Zachodniopomorskie	188
Razem		<b>4439</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2018, <https://www.straz.gov.pl/aktualnosci/biuletyny>.

### 5.3. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR) Formacja ta jest stowarzyszeniem działającym na podstawie ustawy o sporcie<sup>326</sup> oraz prawa o stowarzyszeniach<sup>327</sup>.

<sup>325</sup> Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej, <https://www.straz.gov.pl/aktualnosci/biuletyny>.

<sup>326</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857 z późn.zm.

<sup>327</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach.

Zgodnie z zapisami powyższych aktów prawnych WOPR jest specjalistycznym stowarzyszeniem kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym zobowiązanym do organizowania pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi bądź są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na wodach<sup>328</sup>. Katalizatorem, który doprowadził do powstania tej specjalistycznej organizacji mającej na celu zajęcie się wyłącznie sprawami związanymi z ratownictwem wodnym, była widoczna potrzeba prowadzenia działalności profilaktycznej, zwiększenia kultury obcowania z wodą, upowszechnienia umiejętności pływania oraz walki z przepisami ograniczającymi w sposób administracyjny możliwość z korzystania z wody. Nie bez znaczenia był także fakt, że wraz z rozwojem turystyki pojawiało się coraz więcej wypadków na obszarach wodnych, co powodowało narastającą społeczną potrzebę minimalizacji zagrożeń, które mogą spotykać człowieka w środowisku wodnym. 11 kwietnia 1962 roku na mocy zarządzenia nr 74 przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki powołano do życia Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Początkowo WOPR realizował swoje zadania na podstawie tymczasowego regulaminu, w którym określone zostały jego zadania oraz warunki członkostwa. Najważniejszym priorytetem WOPR było dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa na wodach śródlądowych i morskich przybrzeżnych<sup>329</sup>. Obecnie głównym przedmiotem działalności WOPR jest czuwanie nad bezpieczeństwem życia i zdrowia na wodach. Do jego zadań należy prowadzenie propagandy bezpieczeństwa kąpeli, upowszechniania nauki pływania, szkolenia ratowników dom udzielania pomocy doraźnej raz nadawania stopni ratowniczych oraz określania uprawnień do prowadzenia działań ratowniczych w zależności od posiadanych kwalifikacji. Do zadań profilaktycznych należy rozpoznawanie zagrożeń oraz wydawanie ekspertyz w zakresie bezpieczeństwa osób na terenie działania oraz:

- występowanie do kierowników obiektów i urzędzeń wypoczynkowych, sportowych, rekreacyjnych i turystycznych, położonych nad wodą o usunięcie stwierdzonych zagrożeń lub o wstrzymanie eksploatacji,
- występowanie do organów administracji samorządowej oraz stosowanie do właściwości do dyrektora parku narodowego o nakazanie usunięcia zagrożeń, jak również o wstrzymanie eksploatacji albo zamknięcia obiektów lub urzędzeń.

Członkami WOPR mogą zostać zarówno osoby fizyczne jak i prawne. Najwyższą władzą w stowarzyszeniu jest Krajowy Zjazd WOPR, który odbywa się co 5 lat, następnie Zarząd Główny, Główna Komisja Rewizyjna, oraz Sąd Honorowy<sup>330</sup>. W 1994 roku WOPR stało się członkiem ILS<sup>331</sup>. Na przełomie lat 1998-1999, na podstawie odpowiednich umów WOPR podjęto ścisłą współpracę z Policją i Obroną Cywilną Kraju.

<sup>328</sup> A. Ferenc, *Zintegrowany System Ratowniczy w Polsce*. Warszawa 2006, s. 89.

<sup>329</sup> Ratownictwo wodne, <http://www.wopr.pl/historia>

<sup>330</sup> A. Ferenc, op.cit., s. 89-90.

<sup>331</sup> International Life Saving Federation w skrócie ILS jest międzynarodową, nie polityczną i nie dochodową federacją, która została założona 23.02.1993 r. w Leven (Belgia) i ukonstytuowała się w Cardiff (Wielka Brytania) poprzez połączenie Federation Internationale de Sauvetage Aquatique (FIS) powstałą w 1910 r. i World Life Saving (WLS) powstałą w 1956 r. i zrzesza ok. 25 mln ratowników na całym świecie. Założeniami ILS jest łączenie i wspieranie Federacji Narodowych na świecie, które zajmują się ratowaniem życia ludzkiego w środowisku wodnym.

W 1999 roku, w wyniku reformy administracyjnej kraju<sup>332</sup>, przestało istnieć 48 wojewódzkich jednostek WOPR. Ich miejsce zajęło 16 jednostek obejmujących zasięgiem działalności wszystkie nowe województwa (na niższym szczeblu znalazły się jednostki powiatowe, miejskie, środowiskowe). W kwietniu 2002 roku nadzór nad organizacją powierzono Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. W kwietniu 2006 roku doszło do podpisania porozumienia pomiędzy prezesem WOPR i Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, dotyczącego ustalenia zasad współpracy pomiędzy WOPR a Krajowym Systemem Ratowniczo – Gaśniczym (KSRG). W ramach współpracy WOPR miało utworzyć współdziałające z jednostkami bezpieczeństwa i porządku grupy operacyjne (GO) oraz grupy interwencyjne (GI)<sup>333</sup>.

Przemiany administracyjne, gospodarcze i społeczne zachodzące w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych zmusiły WOPR do przeobrażeń organizacyjnych, zbudowania nowego systemu finansowania, ubezpieczeń i badań profilaktycznych, modernizacji łączności, przetwarzania i gromadzenia informacji. W poszczególnych jednostkach wojewódzkich WOPR zostały utworzone Grupy Operacyjne, przygotowywane do współdziałania z organami administracji rządowej, samorządowej oraz innymi podmiotami zainteresowanymi porządkiem i bezpieczeństwem na wodach oraz ochroną środowiska. W tym miejscu należy właśnie wskazać także podmioty uczestniczące w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce. Zakres działania Grup Operacyjnych obejmuje udział w akcjach ratowniczych podczas zagrożeń powszechnych, katastrof naturalnych, awarii technicznych i powodzi<sup>334</sup>. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe jest podmiotem, który zgodnie z ustawą<sup>335</sup> posiada zgodę właściwego ministra do wykonywania ratownictwa wodnego<sup>336</sup>. Zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych<sup>337</sup> „Ratownictwo wodne może wykonywać Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz inne podmioty, jeżeli uzyskały zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zwane dalej „podmiotami uprawnionymi do wykonywania ratownictwa wodnego”. Minister właściwy do spraw wewnętrznych udziela, w drodze decyzji administracyjnej, zgody na wniosek podmiotu ubiegającego się o jej udzielenie, o ile podmiot ten spełnia następujące warunki:

- zapewnia stan gotowości do wykonywania ratownictwa wodnego, poprzez utrzymywanie stałych dyżurów ratowników wodnych,
- dysponuje kadrą ratowników wodnych w liczbie niezbędnej do zapewnienia stanu gotowości, o którym mowa w pkt 1,

---

<sup>332</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603.

<sup>333</sup> R. Kołodziej, I. Tabaczek - Beister, A. Dudziak. *Ratownictwo wodne. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2014, s.9-20.

<sup>334</sup> J. Telak, *Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w systemie reagowania kryzysowego*. Warszawa 2007, s. 31,33.

<sup>335</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, tekst jednolity Dz.U. 2013 poz. 757, art. 15 ust. 1.

<sup>336</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego - podejście systemowe*, Warszawa 2007,

<sup>337</sup> Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz. U. z 2011r. Nr 208, poz. 1240 z późn.zm., art. 12 ust. 1.

- posiada siedzibę,
- posiada niezbędny do wykonywania ratownictwa wodnego sprzęt specjalistyczny oraz środki transportu i łączności<sup>338</sup>.

W ramach ratownictwa wodnego podejmowane są działania ratownicze, polegające w szczególności na:

- przyjęciu zgłoszenia o wypadku lub zagrożeniu,
- dotarciu na miejsce wypadku z odpowiednim sprzętem ratunkowym,
- udzielaniu kwalifikowanej pierwszej pomocy,
- zabezpieczeniu miejsca wypadku lub zagrożenia,
- ewakuacji osób z miejsca stanowiącego zagrożenie dla życia lub zdrowia,
- transporcie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarze wodnym do miejsca, gdzie jest możliwe podjęcie medycznych czynności ratunkowych przez jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, o których mowa w art. 32 ust.1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, po uprzednim uzgodnieniu miejsca przekazania z dysponentem jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego,
- poszukiwaniu osób zaginionych na obszarze wodnym<sup>339</sup>.

Podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego mogą organizować i prowadzić szkolenia ratowników wodnych i instruktorów w zakresie ratownictwa wodnego oraz psów ratowniczych wraz z ich przewodnikami<sup>340</sup>. Do obowiązków ratowników wodnych<sup>341</sup> należy w szczególności wykonywanie działań ratowniczych, o których mowa w art. 13, oraz:

- obserwowanie wyznaczonego obszaru wodnego, niezwłoczne reagowanie na każdy sygnał wzywania pomocy oraz podejmowanie akcji ratowniczej, zapobieganie skutkom zagrożeń,
- przegląd stanu urządzeń i sprzętu wykorzystywanego do ratownictwa wodnego,
- kontrola stanu urządzeń oraz sprzętu, które zapewniają bezpieczeństwo osób pływających, kąpiących się lub uprawiających sport lub rekreację,
- wywieszanie na maszcie odpowiednich flag informacyjnych,
- sygnalizowanie, za pomocą urządzeń alarmowych, naruszeń zasad korzystania z wyznaczonego obszaru wodnego w szczególności granicy strefy dla umiejących pływać, a w kąpieliskach także nadchodzącej burzy,
- reagowanie na przypadki naruszania zasad korzystania z wyznaczonego obszaru wodnego,

<sup>338</sup> Ibidem, art. 12 ust. 2.

<sup>339</sup> Ibidem, art. 13.

<sup>340</sup> Ibidem, art. 15 ust. 1

<sup>341</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących liczby ratowników wodnych zapewniających stałą kontrolę wyznaczonego obszaru wodnego, Dz. U. 2012 poz. 108.

- niezwłoczne informowanie zarządzającego, o którym mowa w art. 21 ust. 1, oraz swojego przełożonego o zagrożeniach bezpieczeństwa osób przebywających na obszarze wodnym,
- bieżące dokumentowanie prowadzonych działań ratowniczych<sup>342</sup>.

#### **5.4. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe**

Ratownictwo górskie w Polsce realizowane jest zasadniczo przez dwie organizacje, a mianowicie przez: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR) i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR). Działalność obu organizacji regulowana jest ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, która określa zadania i organizowanie pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach<sup>343</sup>. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe funkcjonuje (podobnie jak Ochotnicze Straże Pożarne i Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe) funkcjonują jako stowarzyszenie na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach<sup>344</sup>. Celem TOPR jest przed wszystkim: prowadzenie ratownictwa górskiego i narciarskiego, oraz w szczególnych sytuacjach innych działań ratowniczych poza obszarem gór, działanie na rzecz ochrony naturalnego środowiska górskiego, wspieranie prawne, rzeczowe i finansowe aktualnych i byłych członków i pracowników TOPR oraz ich osób najbliższych<sup>345</sup>. Natomiast celem GOPR jest: niesienie pomocy w górach ludziom, których zdrowie lub życie jest zagrożone, zapobieganie wypadkom w górach, ochrona środowiska górskiego<sup>346</sup>.

Ratownictwo górskie mogą wykonywać podmioty, które uzyskały zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wykonywanie ratownictwa górskiego oraz wpis do rejestru jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, zwane dalej „podmiotami uprawnionymi do wykonywania ratownictwa górskiego”. W ramach ratownictwa górskiego podejmowane są działania ratownicze polegające w szczególności na: „przyjęciu zgłoszenia o wypadku lub innym zdarzeniu, dotarciu na miejsce wypadku z wyposażeniem ratowniczym, udzieleniu kwalifikowanej pierwszej pomocy, zabezpieczeniu i ewakuacji osób przebywających w górach z terenów stanowiących zagrożenie dla życia i zdrowia, transporcie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia do miejsca, gdzie jest możliwe podjęcie medycznych

<sup>342</sup> Ibidem, art. 16.

<sup>343</sup> Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz. U. 2011 Nr 208 poz. 1241.

<sup>344</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

<sup>345</sup> Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 29 października 2011 roku, <http://www.topr.pl/organizacja-topr/dokumenty-rejestrowe>

<sup>346</sup> Statut Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 15 grudnia 1990 roku, <https://beskidy.gopr.pl/statut-gopr/>

czynności ratunkowych przez jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, po uprzednim uzgodnieniu miejsca przekazania osoby, której udzielono pomocy w ramach działań ratowniczych, z dyspozytorem jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, poszukiwaniu osób zaginionych w górach<sup>347</sup>”.Warto natomiast znać także dokładne zadania, jakie są nałożone na podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego. Zadania te określone są szczegółowo w Ustawie o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich i należy do nich przede wszystkim:

- organizowanie, kierowanie i koordynowanie i bezpośrednio prowadzenie działań ratowniczych w ramach ratownictwa górskiego,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników górskich i narciarskich oraz psów ratowniczych, w tym psów lawinowych, wraz z ich przewodnikami,
- nadawanie uprawnień ratowniczych i instruktorskich w zakresie ratownictwa górskiego, ratownictwa narciarskiego, ratownictwa z użyciem psów oraz ratownictwa podwodnego w akwenach górskich i jaskiniach,
- prowadzenie dokumentacji działań ratowniczych, o których mowa w pkt 1, w tym rejestr działań ratowniczych,
- prowadzenie działalności profilaktycznej i edukacyjnej dotyczącej bezpieczeństwa w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich<sup>348</sup>.

Ponadto do zadań fakultatywnych podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego należy:

- prowadzenie ewakuacji osób z kolei linowych przeznaczonych do transportu osób,
- zabezpieczenie w zakresie ratownictwa górskiego i narciarskiego imprez sportowych oraz imprez turystycznych na wniosek organizatora imprezy,
- wydawanie, na wniosek organu jednostki samorządu terytorialnego, dyrektora parku narodowego lub krajobrazowego, albo zarządzającego zorganizowanym terenem narciarskim, osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej prowadzącej działalność w zakresie sportu, rekreacji lub turystyki opinie dotyczące warunków bezpieczeństwa osób uprawiających sport, rekreację lub turystykę w górach lub na zorganizowanych terenach narciarskich,
- organizowanie, kierowanie, koordynowanie i bezpośrednio prowadzenie działań ratowniczych na zorganizowanych terenach narciarskich na podstawie umowy z zarządzającym zorganizowanym terenem narciarskim,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń wysokościowych z ewakuacji osób z unieruchomionych kolei linowych przeznaczonych do transportu osób, w szczególności dla pracowników zorganizowanych terenów narciarskich, na których te urządzenia się znajdują<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, art. 6.

<sup>348</sup> S. Fundowicz, *Prawo sportowe*, Warszawa 2013, s. 203-204.

<sup>349</sup> *Ibidem*, s. 205.

Podsumowując zarówno TOPR, jak i GOPR realizują wiele przedsięwzięć z szeroko pojętego „ratownictwa”, co ma szczególne znaczenie dla systemu zarządzania kryzysowego, gdyż obecnie jednostki, inspekcje i służby państwowe nie posiadają wyspecjalizowanego personelu, sprzętu i doświadczenia w realizowaniu zadań związanych z ratownictwem górskim. Ma to szczególne znaczenie w obliczu występujących zagrożeń, które wskazują, że istnieje konieczność nie tylko utrzymania, ale także wzmocnienia potencjału kadrowego, sprzętowego, organizacyjnego jednostek GOPR i TOPR.



## Zakończenie

Państwo polskie, wypełniając konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom m.in. powołuje i utrzymuje odpowiednie siły i środki, mające na celu ochronę i obronę ludności przed zagrożeniami (związanymi z działaniami sił przyrody jak i człowieka). Niestety czasami dochodzi do sytuacji, kiedy zdarzenia przybierają charakter masowy, a ze względu na rozmiar, nasilenie czy częstotliwość występowania, komplikują i zakłócają normalny porządek społeczny. W takich przypadkach niezbędne wydaje się istnienie podmiotów wykonawczych w postaci służb, inspekcji i straży. Współdziałając ze sobą i innymi podmiotami będą tworzyć zintegrowany system, który nie oprze się żadnemu zagrożeniu. Rola organizacji pozarządowych w systemie reagowania kryzysowego zależy od charakteru i formy organizacji, celów statutowych, sił i środków pozostających w dyspozycji organizacji. Najbardziej efektywna współpraca powinna mieć miejsce na szczeblu gminy i powiatu, w społecznościach lokalnych gdzie rola organizacji pozarządowych jest najbardziej istotna. Organizacje pozarządowe wspierają państwo w tych obszarach, w których państwo nie może w pełni zaspokoić potrzeb i oczekiwań społecznych. Organizacje pozarządowe, które z założenia są niezależne od administracji publicznej, jednocześnie poprzez przyjęcie ich roli w funkcjonowaniu społeczeństwa, nazywane są trzecim sektorem, odróżniając się od innych podmiotów działalnością non profit, czyli faktem, że ich działalność nie jest nastawiona na zysk. Jak wykazała przedstawiona problematyka w niniejszej pracy bezpieczeństwo człowieka jest nieodłącznie związane z instytucją państwa, jego siłą i sprawnością. Rola podmiotów wykonawczych jak i pozarządowych organizacji ratowniczych zajmuje ważne miejsce w systemie zarządzania kryzysowego co determinuje jej specyficzny charakter. Podsumowując, należy stwierdzić, że skonstruowany w oparciu o ustawę system zarządzania kryzysowego w płaszczyźnie formalno-prawnej jest zorganizowany poprawnie; zawiera on zarówno elementy profilaktyki, procedury organizacyjne i działania operacyjne umożliwiające reakcję na zaistniałe zagrożenia. Gwarancją skuteczności prowadzonych działań jest ścisła kooperacja pomiędzy wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych, co znalazło wyraz w definicji siatki bezpieczeństwa. Adekwatnie zorganizowany i sprawnie działający system zarządzania kryzysowego ma zapewnić skuteczne przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju niebezpieczeństwom, a w przypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych powrót do stanu pierwotnego w jak najkrótszym czasie.

## Bibliografia

1. Adamiak P., *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce – raport z badania 2012*, Warszawa 2012.
2. *Administracja Rządowa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012.
3. Balcerowicz B., *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010.
4. Berliński L., *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną*, Warszawa 2012.
5. *Bezpieczeństwo kryzysowe*, praca zbiorowa pod red. M. Kozińskiego, Gdańsk 2010.
6. *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Współczesne aspekty bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego*, pod red. M. Włodarczyka, A. Mariańskiego, Tom X Zeszyt 6, Łódź 2009. <http://www.swspiz.pl/wydawnictwo/pliki/2009/X-6.pdf>
7. *Bezpieczeństwo RP. Historia-Ekonomia-Polityka*, pod red. A. Żebrowskiego, A. Jaeschke, R. Kłaczyńskiego, Kraków 2013.
8. *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej*, praca zbiorowa pod red. A. Lewkowicz, T. Majera Olsztyn 2012.
9. *Bezpieczeństwo Wewnętrzne Państwa. Wybrane zagadnienia* pod red. S. Sulowskiego, M. Brzezińskiego, Warszawa 2009.
10. *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Teoria i praktyka*, pod red R. Sawuła, Przemysł-Rzeszów 2012.
11. Biuletyn kwartalny, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/biuletyn/10.pdf>.
12. Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych: Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
13. Bożek M., *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* „Przegląd Sejmowy”, nr 6 (101) / 2010.
14. Celiński W., *Rola Straży Granicznej w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego*, Systemy Logistyczne Wojsk nr 48/2018, Siedlce 2018.
15. Ciszewski, T. *Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej w zapobieganiu oraz usuwaniu skutków zagrożeń niemilitarnych*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr. 2, Wrocław 2011.
16. Czarnecki D., Skalski D., *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna III Rzeczypospolitej. Zarys problematyki*, Gdańsk - Starogard Gdański 2018.
17. Czarnecki D., *Udział policji w realizacji zadań zarządzania kryzysowego na poziomie komendy powiatowej*, [w:] *Bezpieczeństwo i zdrowie. Wybrane zagadnienia*, pod red. D. Sklaskiego, M. Formeli, M. Tuz, D. Pożarskiego, P. Lizakowskiego, Gdańsk-Gdynia-Starogard Gdański 2018.
18. Czarnow S., *Zespoleńie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny: 2003, Nr 3.

19. Dąbrowski G., *Organizacja i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w województwie*, Warszawa 2011, [http://www.academia.edu/3588405/ORGANIZACJA\\_I\\_FUNKCJONOWANIE\\_SYSTEMU\\_ZARZADZANIA\\_KRYZYSOWEGO\\_W\\_WOJEWODZTWIE](http://www.academia.edu/3588405/ORGANIZACJA_I_FUNKCJONOWANIE_SYSTEMU_ZARZADZANIA_KRYZYSOWEGO_W_WOJEWODZTWIE).
20. Derlicka M., *Bezpieczeństwo Infrastruktury Krytycznej w Polsce w XXI wieku*, Siedlce 2018.
21. Drobny W., Mazuryk M. Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej: Komentarz*, Warszawa 2012.
22. Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
23. Duniewska Z., Jaworska – Dębska, B. Sthal M., *Prawo administracyjne materialne: Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2014.
24. Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
25. Ferenc A., *Zintegrowany System Ratowniczy w Polsce*. Warszawa 2006.
26. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego-podejście systemowe*, Warszawa 2007.
27. Fundowicz., *Prawo sportowe*, Warszawa 2013.
28. Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys Systemu*, Warszawa 2013.
29. Gołębiowski J., *Podręcznik menedżera programów kryzysowych*, Kraków 2003.
30. Gołębiowski J., *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1.
31. Grondys G., *Straż Miejska w Szczecinku w miejskim systemie zarządzania kryzysowego*[w:]*Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje* pod red. D. Majchrzaka, Warszawa 2014.
32. Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach nadzwyczajnych. Ochrona Ludności*, Wrocław 2013.
33. Grosset R., *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, [w:] *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, Inowrocław 2000.
34. Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.
35. Iwanek T., *Kryzys i jego odmiany*, Wrocław 2004.
36. Kaczmarski M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
37. Kaniasty K., *Klęska żywiołowa czy katastrofa społeczna?* Gdańsk 2003.
38. Kareleszko S., *Zarządzanie kryzysowe i logistyka humanitarna jako rola i zadania rządowe i samorządu terytorialnego - wybrane zagadnienia*, [w:] *Logistyka humanitarna i zarządzanie kryzysowe – wybrane problemy*, pod red. T. Pokusa, M. Duzmela, Opole 2009.
39. Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.

40. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
41. Kitler W., *Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych*, Zeszyt Problemy 1/2001, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2001.
42. Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999.
43. Król M., *Słownik demokracji*, Warszawa 1999.
44. Kolińska M., *Prawnoorganizacyjne uwarunkowania funkcjonowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Warszawa 2010.
45. Kołodziej R., Tabaczek - Beister I., Dudziak A., *Ratownictwo wodne. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2014.
46. Kopa Z., *Kryzys i sytuacja kryzysowa. Konspekt-Pismo Akademii Pedagogicznej w Krakowie* Zeszyt nr 3-4/2007.
47. Kopaliński, W. *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000.
48. Kowalczyk B., Kowalewski M., Parapura H., *Sieci i usługi telekomunikacyjne w zarządzaniu kryzysowym*, „Telekomunikacja i techniki informacyjne”, 1-2/2011. file:///C:/Users/Ja/Downloads/httpwww\_itl\_waw\_plczasopismatiti20111-264.pdf.
49. Kozłowska K., *Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów*, „Myśl wojskowa”, 2001, Nr 2.
50. Kurlito M.H., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008.
51. Lach Z., Skrzyp J., Łaszczuk A., *Problemy obronności i bezpieczeństwa państwa oraz wynikające z tego konflikty i ograniczenia rozwoju przestrzennego*, Warszawa 2009.
52. Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, [http://mordi.mydevil.net/portalk/baza\\_wiedzy/artykuly/DM\\_ZK.pdf](http://mordi.mydevil.net/portalk/baza_wiedzy/artykuly/DM_ZK.pdf).
53. *Mała Encyklopedia Wojskowa*, tom III, Warszawa 1971.
54. Marjański A., Staniszevska K., Marjańska J., Nowak N., *Ochotnicze Straże Pożarne w systemie zarządzania kryzysowego Polski [w:] Przedsiębiorczość i Zarządzanie Tom XVII, Zeszyt 5*, Łódź-Warszawa 2016.
55. Michailiuk B., *Podsystem ratownictwa i ochrony ludności*, Zeszyty Naukowe AON nr 4(93) 2013.
56. Miemiec M., *Materiałne Prawo Administracyjne*, Warszawa 2013.
57. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
58. Misiuk A., *Instytucjonalny System Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2013

59. Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
60. Morawski, A. *Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/A.Morawski-rola-organizacji-pozarządowych-w-procesie-zarządzania-kryzysowego-Kopia.pdf>
61. Mróz B., *Straż Graniczna w Systemie Zarządzania Kryzysowego*[w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego* pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2011.
62. *Narodowy system zarządzania kryzysowego w Polsce*, pod red. W. Lidwy, Kalisz 2013.
63. *Nowy słownik języka polskiego* PWN, Warszawa 2000.
64. *Obrona Narodowa w tworzeniu Bezpieczeństwa Polski w XX wieku*, pod red. J. Jakubczaka, A. Skrabacz, K. Gąsiorka, Warszawa 2008.
65. *Ochrona Infrastruktury Krytycznej*, pod red. A. Tyburskiej, Szczytno 2010.
66. Opaliński B., Szustakiewicz P., *Policja Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
67. *Optymalizacja procesów zarządzania kryzysowego*, pod red. W. Chojnackiego, B. Kaczmarczyk, Lubiąż 2011.
68. Owczarek L., Paszcza M., *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizacja, procedury*, Warszawa 2011.
69. Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2002.
70. Penc J., *Leksykon biznesu*, Warszawa 1997.
71. Penc J., *Zarządzanie dla przyszłości. Twórcze kierowanie firmą*, Kraków 1998.
72. Pieprzny S., *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013.
73. Pietrek G., *Współdziałanie Terenowych Organów w Systemie Zarządzania Kryzysowego w Państwie*, Toruń 2012.
74. Pilżys J., *Zarządzanie Kryzysowe*, Szczecin 2007.
75. Piotrak M., *Rola i zadania szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zarządzaniu kryzysowym i ochronie infrastruktury krytycznej* [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2016.
76. *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, pod red. W. Kitlera, Warszawa 2011.
77. *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, praca zbiorowa, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, J. Solarza, Warszawa 2014.
78. *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Komenda Główna Policji Biuro Służby Prewencyjnej, Warszawa 2003.
79. Polinceusz M., *Funkcje wojewody. Studium Administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010.
80. *Polityczna metody zwalczania terroryzmu* pod red. K. Liedla, J. Marszałek-Kawy, Sz. Wudarskiego, Toruń 2006.

81. *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013.
82. Prokop K., *Stany nadzwyczajne w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
83. Rogozińska – Mitrut J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010.
84. *Powiatowy Planu Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Tczewie* a także *Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Prudniku*, <http://www.powiatprudnicki.pl/download/pczk/PlanZarzadzaniaKryzysowego.pdf>,
85. Schmidt J., *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*. Warszawa 2012.
86. Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2011.
87. Skalski D., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej a status prawny i kompetencje wojewody[w:]Zarządzanie, bezpieczeństwo i ratownictwo. Wybrane zagadnienia*, pod red. D. Skalskiego, Gdańsk-Starogard Gdański 2018.
88. Sienkiewicz - Małyjurek K., Krynojewski F. R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
89. Sienkiewicz - Małyjurek K., Niczyporuk Z. T., *Bezpieczeństwo Publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010.
90. Sienkiewicz M. W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011.
91. Skalski D., *Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo wodne. Wybrane aspekty ratownictwa wodnego*, Gdańsk-Starogard Gdański 2018.
92. Skalski D., Tuz M., Pożarski D., Formela M., *Bezpieczeństwo, zarządzanie i informacja. Wybrane aspekty*. Gdańsk – Gdynia – Starogard Gdański 2018.
93. Skomra W., *Zarządzanie Kryzysowe-praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010.
94. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
95. *Słownik wyrazów obcych*, pod red I. Kamińskiej - Szmaj, Wrocław 2001.
96. *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, praca zbiorowa pod red. E. Ury, S. Pieprznego, Rzeszów 2010.
97. Smutek Z., Maleska J., Surmacz B., *Wiedza o społeczeństwie*, Gdynia 2004.
98. Sobolewski G., *Metodyka opracowania planu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2011.
99. Sobolewski G., *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011.
100. Sobolewski G., *Zagrożenia kryzysowe*, Warszawa 2011.
101. Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013.



102. Sprengel B., Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki. Toruń 2008.
103. Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 29 października 2011 roku, <http://www.topr.pl/organizacja-topr/dokumenty-rejestrowe>.
104. Statut Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 15 grudnia 1990 roku, <https://beskidy.gopr.pl/statut-gopr/>.
105. *Systemy teleinformatyczna w zarządzaniu kryzysowym*, praca zbiorowa, pod red. J. Janczaka, M. Frączka, Warszawa 2012.
106. Telak J., *Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w systemie reagowania kryzysowego*. Warszawa 2007.
107. Tyburska A., Nepelski M., *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Szczytno 2008.
108. Tyburska A., *Ochrona Infrastruktury Krytycznej. Zakres problematyki*, Szczytno 2012.
109. Wiśniewski R., *Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, ale bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym*, Warszawa 2007.
110. Wojewódzka – Król K., Rolbiecki R., *Infrastruktura Transportu*, Gdańsk 2008.
111. Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.
112. Wójtowicz K., *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce*, Warszawa 2012.
113. Wójtowicz W., *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej*, Warszawa 2006.
114. Wróblewski R., *Państwo w kryzysie*, Warszawa 2001.
115. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.
116. Wróblewski R., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013.
117. *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, praca zbiorowa pod red. A. Osierdy, B. Wiśniewskiego, Bielsko- Biała 2008.
118. *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014.
119. *Wybrane Zagadnienia Zarządzania Kryzysowego*, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2012.
120. *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014.
121. Zamiar Z., Wełyczko L., *Zarządzanie kryzysowe*, Wrocław 2012.
122. *Zarządzanie kryzysowe – różne oblicza*, praca zbiorowa pod redakcją R. Grockiego, Wrocław 2010.
123. *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, praca zbiorowa, pod red. M. Żmigrodzkiego, Warszawa 2012.
124. *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno - prawne*, pod. red. A. Kurkiewiczą, Warszawa 2008.



125. *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2011.
126. *Zarządzanie kryzysowe, Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, Tom III, pod red. B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, Legnica 2013.
127. *Zarządzanie kryzysowe. Diagnoza rozwiązań praktycznych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Tom II*. pod red. B. Wiśniewskiego, B. Kaczmarczyk, Legnica 2012.
128. *Zarządzanie Kryzysowe. Uwarunkowania teoretyczne, prawne i organizacyjne. Tom I*. pod red. B. Wiśniewskiego, B. Kaczmarczyk, Legnica 2012.
129. Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.
130. Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004.
131. Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
132. Żabicki, W. *Organizacja, bezpieczeństwo i higiena pracy*, Warszawa 2005.
133. Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012.

### **Akty prawne**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku, Dz. U RP, Nr 44, z 192, poz 267.
2. Konwencji Genewskie z dnia 12 sierpnia 1949 roku o ochronie ofiar wojny, Dz.U.56.38.171.
3. Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 137, Dz. U. z 2013 roku, poz. 852.
5. Ustawa z dnia 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. 2019 r., poz. 59.
6. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 z późn.zm.
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 z późn.zm.
8. Ustawa z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej, Dz. U. 1990 Nr 78 poz. 462 z późn.zm.
9. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2019 r., poz. 122, 1123.
10. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U.1991Nr 81 poz. 351z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn.zm.
12. Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I)

- oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. Dz.U. 1992 nr 41 poz. 175.
13. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 1994r. nr 89 poz. 414 z późn. zm.
  14. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Dz. U. 1996 nr 106 poz. 492 z późn. zm.
  15. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz.553, z późn. zm.
  16. Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, Dz. U. z 1997 r. Nr 80, poz. 491 z późn. zm.
  17. Ustawa z 17 lipca 1997r.o szczególnych zasadach gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości na terenach objętych powodzią z lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 493 z późn. zm.
  18. Ustawa z 17 lipca 1997r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 494 z późn. zm.
  19. Ustawa z 17 lipca 1997r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań podatkowych w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 113 poz. 736 z późn. zm.
  20. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997r. Nr 123, poz.779 z późn.zm.
  21. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 nr 141 poz.943 z późn.zm,
  22. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.
  23. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. 1998 r., nr 96, poz. 603.
  24. Ustawa z dnia 13 października 1998 roku *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, Dz. U. 1998 r., nr 133 , poz. 872 z późn. zm.
  25. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach remontów i odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych wskutek powodzi, Dz. U. z 1997 r. Nr 80, poz. 492 z późn. zm.
  26. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm.
  27. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002r.o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558 z późn.zm.
  28. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2018 r. poz. 2387.
  29. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn.zm.
  30. Ustawa z dnia 25 września 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyj-

- nym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 156. Poz. 1301 z późn.zm.
31. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn.zm.
  32. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287.
  33. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. 2004 nr 69 poz. 625 z późn. zm.
  34. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1410 z późn.zm.
  35. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.
  36. Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. 2008 Nr 234 poz. 1570 z późn.zm.
  37. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206 z późn. zm.
  38. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2009r. Nr 131, poz. 1076.
  39. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857.
  40. Ustawa z dnia 29 października 2010r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U.2010 Nr 240,poz.1600.
  41. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. Nr 5, poz.13 z późn.zm.
  42. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz. U. 2011 Nr 208 poz. 1241.
  43. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz. U. z 2011r. Nr 208, poz. 1240.
  44. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz. U. z 2018 r., poz. 2268.
  45. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. 2002 nr 215 poz. 1818.
  46. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie zasad udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania, Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.
  47. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz.U. 2004 nr 219 poz. 2218.
  48. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz. U. 2009 nr 226 poz. 1810.
  49. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 540.

50. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 541.
51. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 542.
52. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. 2011 nr 86 poz. 471.
53. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących liczby ratowników wodnych zapewniających stałą kontrolę wyznaczonego obszaru wodnego, Dz. U. 2012 poz. 108.
54. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz. U. 2014 nr 0 poz. 1729.
55. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie, Warszawa, 30 grudnia 2017 r., poz. 2506.
56. Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. 2014 nr 0 poz. 926.
57. Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, Dz. Urz. KGP z 1999 r. Nr 7, poz. 36.
58. Zarządzenie Nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, Dz. Urz. KGP 2014 poz.65

## Źródła internetowe

1. <https://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego/>
2. <http://www.powiatprudnicki.pl/download/pczkPlanZarzadzaniaKryzysowego.pdf>.
3. <http://www.gdansk.wiw.gov.pl/zadania-inspekcji>
4. <http://www.wody.gov.pl/o-wodach-polskich/struktura-organizacyjna>
5. <https://rcb.gov.pl/wody-polskie-a-zarzadzanie-ryzykiem-powodziowym-i-ryzykiem-wystapienia-suszy/>.
6. <https://uwgdansk.bip.gov.pl/komunikaty-ogloszenia-konkursy-plany-wbizk/wojewodzki-plan-dzialania-na-wypadek-wystapienia-epidemii.html>.
7. <http://www.zosprp.pl>
8. <http://www.wopr.pl/historia>
9. <https://beskidy.gopr.pl/statut-gopr/>
10. <http://www.topr.pl/organizacja-topr/dokumenty-rejestrowe>

## **Wykaz rysunków i tabel**

### **Wykaz rysunków**

Rys 1. Model reagowania na powstałe zdarzenia

Rys 2. Model systemu zarządzania kryzysowego

Rys 3. Fazy zarządzania kryzysowego

Rys 4. Klasyfikacja zagrożeń

Rys 5. Struktura organizacyjna Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

Rys 6. Schemat organizacyjny Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Rys 7. Schemat organizacyjny Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Rys 8. Cykl planowania

Rys 9. Podział organizacji pozarządowych według ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

### **Wykaz tabel**

Tab. 1. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

Tab. 2. Potencjał Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do KSRG na dzień 31 grudnia 2018 roku

## Notki biograficzne autorów

**Dawid Czarnecki** – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o bezpieczeństwie Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego studia magisterskie na kierunku politologii o specjalności międzynarodowe stosunki polityczne. Ukończył również studia podyplomowe z zakresu administracji publicznej na Gdańskiej Wyższej Szkole Humanistycznej, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na Uniwersytecie Gdańskim, historii i wiedzy o społeczeństwie na Gdańskiej Wyższej Szkole Humanistycznej i przygotowania pedagogicznego w Wyższej Szkole Społeczno-Ekonomicznej w Gdańsku. Autor i współautor licznych publikacji naukowych poświęconych tematyce szeroko pojętego bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Wykładowca w Instytucie Bezpieczeństwa i Zarządzania Akademii Pomorskiej w Słupsku.

**Dariusz Skalski** – doktor habilitowany nauk pedagogicznych i doktor nauk o kulturze fizycznej. Absolwent studiów doktoranckich w Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku i studiów habilitacyjnych w Humanistycznym Państwowym Uniwersytecie Pedagogicznym im. Pawła Tyczyńskiego w Humaniu. Absolwent Akademii Wychowania Fizycznego im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku - Wydział Wychowania Fizycznego - studia magisterskie w zakresie wychowania fizycznego, Politechniki Gdańskiej - Wydział Zarządzania i Ekonomii - studia magisterskie w zakresie zarządzania i marketingu i Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej w Gdańsku - Wydział Pedagogiki i Zarządzania - studia magisterskie w zakresie edukacji obronnej i zarządzania kryzysowego. Praca: *pracownik naukowy* w Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku; *pracownik naukowy - dydaktyczny* Pomorskiej Szkoły Wyższej w Starogardzie Gdańskim (od 2015); *burmistrz Skarszew* (2002–2014, 3 kadencje); *dyrektor* Gminnego Ośrodka Obsługi Szkół i Przedszkoli w Skarszewach (1995–2002); *nauczyciel* (1983–2003) i *wicedyrektor* (1991–1995) w Publicznej Szkole Podstawowej w Skarszewach; *prezes Zarządu Wojewódzkiego WOPR Województwa Pomorskiego* (1991–2006); *wiceprezes d/s szkoleniowych Oddziału Miejskiego WOPR w Tczewie* (1984–1991). Funkcje: *audytor - ekspert* bezpieczeństwa, edukacji dla bezpieczeństwa, bezpieczeństwa wodnego, bezpieczeństwa zdrowotnego, ratownictwa wodnego, edukacji wodnej i bezpiecznego wypoczynku nad wodą; *przewodniczący* Sekcji Bezpieczeństwa Wodnego - Wydziału Nauk Społecznych Towarzystwa Naukowego w Grudziądzu (od 2017); *wiceprezes* Towarzystwa Naukowego „Bezpieczeństwo i Ratownictwo” w Warszawie (od 2019). Nauczyciel dyplomowany. Członek kilku Rad i Towarzystw Naukowych. *Profesor wizytujący* w Narodowym Uniwersytecie Gospodarki Wodnej i Zasobów Naturalnych w Równem (od 2017). Odznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej *Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski* (2010). *Autor, współautor, redaktor i współredaktor naukowy* ponad 460 opracowań naukowych, w tym: 101 pozycji zwartych (w tym 82 pozycje książkowe), filmów szkoleniowych oraz opracowań cyfrowych i ponad 300 artykułów naukowych (rozdziałów w monografiach), referatów z zakresu:

edukacji obronnej i wodnej, kultury fizycznej, ratownictwa wodnego, pływania, bezpieczeństwa: bezpieczeństwa wodnego i zarządzania kryzysowego. Czynny uczestnik ponad 100-stu konferencji i seminariów naukowych.

E-mail: [dskalski60@gmail.com](mailto:dskalski60@gmail.com)

**Jarosław Cytkowski** – *doktor nauk społecznych w zakresie nauk o bezpieczeństwie* Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Wykładowca akademicki, prelegent licznych szkoleń związanych z bezpieczeństwem informacji i ochroną danych osobowych w sektorze energetycznym. Autor i współautor wielu publikacji naukowych poświęconych tematyce bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego. Ekspert do spraw bezpieczeństwa, uczestnik konferencji dotyczących bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego.

**Michał Tuz** – *magister, inżynier, doktorant* Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni, asystent w Zakładzie Wspomagania Decyzji w Warunkach Ryzyka Instytutu Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, asystent na Wydziale Informatycznych Technik Zarządzania w Wyższej Szkole Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie pod auspicjami Polskiej Akademii Nauk. Certyfikowany Auditor Wiodący Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji wg ISO/IEC 27001 [IRCA], certyfikowany Auditor Wiodący Systemu Zarządzania Usługami IT ISO/IEC 20000:2018, certyfikowany Auditor Wiodący Systemu Zarządzania Ciągłością Działania wg ISO 22301. Nauczyciel i wykładowca na studiach I, II stopnia oraz na studiach podyplomowych - kształci słuchaczy w obszarach zarządzania ryzykiem oraz zarządzania systemami bezpieczeństwa i sieciami informatycznymi. Autor analiz i opinii problemowych zarządzania sieciami informatycznymi, w tym także skutecznego kasowania danych z nośników tradycyjnych i elektronicznych. Absolwent studiów podyplomowych w zakresie bezpieczeństwa (uczelnie: Politechnika Warszawska, Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie, Instytut Nauk Prawnych PAN). Praktyk, posiada wieloletnie doświadczenie, ekspert ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa informacji. Doświadczony informatyk i specjalista ds. bezpieczeństwa. Specjalizuje się w audycie bezpieczeństwa informacji i we wdrażaniu Systemów Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. Autor i współautor publikacji naukowych z zakresu bezpieczeństwa. Prelegent seminariów, konferencji naukowych krajowych i międzynarodowych. Inspektor Ochrony Danych (IOD)/Data Protection Officer (DPO) placówek oświatowych, instytucji budżetowych i przedsiębiorstw. Menedżer ryzyka oraz Chief Security Officer (CSO) w dużych organizacjach. Koordynator zespołów ds. bezpieczeństwa komputerowego i reagowania na incydenty (Computer Security and Incident Response Team, CSIRT) w dużych organizacjach.

E-mail: [michal.tuz@iodo.info](mailto:michal.tuz@iodo.info)







