

Radosław Kamiński*

Zarządzanie kryzysowe w gminie jako element instytucjonalnego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Prawne podstawy, zasady, aktualne rozwiązania

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest jedną z elementarnych potrzeb człowieka i stanowi podstawowe prawo, sprowadzające się do eliminowania sytuacji zagrażających człowiekowi i jego dobrom. Powszechne używanie terminu *bezpieczeństwo* sprzyja różnemu pojmowaniu współczesnych zagrożeń. Jednym z podstawowych zadań stojących przed współczesnym państwem jest zagwarantowanie jego obywatelom pożądanego przez jego mieszkańców poziomu bezpieczeństwa, który zapewni korzystne warunki dla realizacji interesów narodowych oraz jego obywateli.

Bezpieczeństwo – konceptualizacja terminu

Trudno nie zgodzić się z opinią, że współcześnie kierowanie bezpieczeństwem pojmowane jest wielokierunkowo i rozpatrywane jest zdecydowanie szerzej aniżeli tradycyjnie określane bezpieczeństwo o charakterze polityczno-militarnym. Istnieje wiele definicji, koncepcji i klasyfikacji bezpieczeństwa. Według R. Zięby bezpieczeństwo to „pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego” (Zięba, 2012: 8). Zdaniem J. Stańczyka (1996: 18) „bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą

* Dr Radosław Kamiński, adiunkt w Instytucie Ekonomii – Wydział Finansów i Zarządzania Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu.

człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem”. Bezpieczeństwo rozpatrywane na poziomie antropologicznym dla jednostki stanowi najwyższą wartość, gdyż tylko i wyłącznie przy jego zagwarantowaniu istnieje możliwość realizacji naturalnych, osobistych i społecznych potrzeb człowieka. Amerykański psycholog A. Maslow (1990: 144), tworząc swoją teorię hierarchii potrzeb człowieka, potrzebę bezpieczeństwa (pewności, stabilności, oparcia, opieki, wolności od strachu, lęku i chaosu) umieścił na drugim miejscu, tuż po potrzebach fizjologicznych. We współczesnych opracowaniach można się również spotkać z określeniem bezpieczeństwa jako procesu, którego wszystkie podmioty działają na rzecz doskonalenia oraz opracowywania skutecznych mechanizmów, zapobiegania i likwidacji skutków zagrożeń, a także doskonalenia i rozwoju (zob. więcej Koziej, 2010, Pokruszyński, 2008: 24).

Powszechnie przyjmuje się, że najistotniejszy element systemu bezpieczeństwa (uwzględniając trójwymiarowość tego pojęcia) (zob. więcej Zięba, 2008: 16) stanowi bezpieczeństwo państwa, rozumiane często jako „stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa) oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych” (Dworecki, 1996: 15).

Jak słusznie zauważa wspomniany wyżej R. Zięba, często pojęcie bezpieczeństwa państwowego stosowane jest zamiennie z pojęciem bezpieczeństwa narodowego, ale są to w zasadzie tożsame terminy, gdyż „potrzeby i interesy narodu [...] są realizowane przez organy państwowe” (Zięba, 2000: 32).

Zasadniczo na bezpieczeństwo narodowe (państwowe) składają się czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, a stosowany podział ma charakter dychotomiczny. Bezpieczeństwo zewnętrzne definiowane zazwyczaj jest jako stan równowagi pomiędzy zagrożeniami wywołanymi czynnikami zewnętrznymi (m.in. poprzez posiłkowanie się siłami zbrojnymi przez obce państwa; terroryzm na skalę międzynarodową, proliferację broni masowego rażenia, reżimy czy migracje społeczeństw).

Bezpieczeństwo wewnętrzne z kolei postrzegane jest jako stan równowagi pomiędzy zagrożeniami wywołanymi czynnikami wewnętrznymi (głównie poprzez: niepokoje społeczne, klęski żywiołowe, przestępczość graniczną, degradację środowiska, korupcję, przestępczość zorganizowaną) (Nowak, 2007: 11).

W odniesieniu do Polski koncepcja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym określona jest w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP (SBN)* z 2014 roku. System kierowania bezpieczeństwem narodowym – co do zasady – określają przede wszystkim Konstytucja RP¹, ustawa o powszechnym obowiązku

¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

obrony Rzeczypospolitej Polskiej² (wraz z aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie tej ustawy), ustawa o zarządzaniu kryzysowym³, ustawa o Radzie Ministrów⁴, ustawa o działach administracji rządowej⁵ oraz ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶.

Zgodnie ze *SBN* do głównych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego należą: przygotowanie administracji publicznej do działań w sytuacjach kryzysowych, przeciwdziałanie ich powstawaniu, a także sprawna wymiana informacji, podejmowanie decyzji i koordynacja działań, efektywne wykorzystanie sił i środków państwa (również w fazie reagowania i odbudowy), współpraca ze strukturami zarządzania kryzysowego NATO i UE, współpraca dwustronna i międzynarodowa, w szczególności z państwami regionu. Pod pojęciem zarządzania kryzysowego kryją się również działania podejmowane przez administrację publiczną w obliczu katastrof naturalnych czy awarii technicznych, polegające na podejmowaniu właściwych decyzji i koordynowaniu działań sił i środków wydzielonych do reagowania kryzysowego (Molek, Stec, Marciniak, 2011: 45). Tym samym zarządzanie kryzysowe stało się jednym z kluczowych elementów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Istnieje wiele definicji terminu *zarządzanie kryzysowe* (zob. m.in. Lidwa, Krzeszowski, Wiącek, 2010: 30; Gryz, Kitler, 2007: 33).

Dla przedmiotowych rozważań wystarczające będzie odwołanie się do ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którą interesujący nas termin 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” (art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.).

Jak słusznie zauważa D. Majchrzak, podstawowym celem zarządzania kryzysowego jest „zapewnienie bezpieczeństwa ludności, a co się z tym wiąże stworzenie warunków wszelkim podmiotom na określonym obszarze do rozwoju, uzyskanie «przewagi» nad zagrożeniami” (Majchrzak, 2013: 20).

Zarządzanie kryzysowe jest procesem i w bezpośredni sposób odnosi się do podejmowania określonych czynności koniecznych i niezbędnych dla zdarzeń kryzysowych już mających miejsce oraz przeciwdziałania ich powstawaniu. Pojęcie to mieści w sobie dwa zasadnicze elementy: kryzys i zarządzanie tym kryzysem. Mia-

² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220.

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590.

⁴ 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.

⁵ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943.

⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009, nr 31 poz. 206.

nem kryzysu określimy zwykle sytuację, będącą następstwem zagrożenia, prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych przy równoczesnym, poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych (*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, 2002: 61).

Zarządzanie kryzysowe w polskim porządku prawnym

Zarządzanie kryzysowe jest regulacją stosunkowo młodą, która w polskim prawodawstwie pojawiła się w 2007 roku. Zasadniczym celem wprowadzenia ustawy o zarządzaniu kryzysowym było stworzenie systemu procedur obowiązujących organy administracji publicznej, umożliwiających im podejmowanie określonych decyzji w przypadku zaistnienia zdarzeń, które – przynajmniej w początkowym okresie ich występowania – nie spełniały przesłanek do wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego lub stanu wojennego), ale uzasadniałyby na tym etapie wdrożenie specjalnych mechanizmów mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, „w obowiązującym porządku prawnym przewidziane są sposoby funkcjonowania organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży w tzw. sytuacjach normalnych i stanach nadzwyczajnych, przewidzianych w Konstytucji RP [...]. Brakuje natomiast regulacji opisujących funkcjonowanie tych podmiotów w sytuacjach kryzysowych (narastających zagrożeń). Dlatego też niezbędne jest określenie organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, a także ustalenie ich zadań i zasad działania. Utrzymywanie w pełnej gotowości do przeciwdziałania tego rodzaju zagrożeniom profesjonalnych struktur zarządzania kryzysowego pozwoli na prewencyjne likwidowanie ich źródeł, sprawne współdziałanie przy ich eliminowaniu oraz na szybkie usuwanie skutków takich zdarzeń” (*Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, 2006).

W związku z powyższym – jak słusznie podnosi W. Sadurski – można spotkać się z twierdzeniem, że *de facto* ustawodawca wprowadził czwarty „stan nadzwyczajny”, który w przeciwieństwie do pozostałych trzech nie został unormowany w Konstytucji RP. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym stwarza bowiem organom administracji państwowej (w tym m.in. wojewodzie) możliwość działania w sposób zbliżony, by nie powiedzieć analogiczny, jak w przypadku stanów nadzwyczajnych, przy czym równocześnie nie jest konieczne spełnienie konstytucyjnych warunków jednego ze stanów nadzwyczajnych (Sadurski, 2007: 51). Następstwem przyjętego powyżej stanowiska stał się m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w efekcie którego uchylono pierwotną definicję sytuacji kryzysowej, która została zdefiniowana m.in. jako

„sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (zob. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym)⁷. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedstawiona definicja narusza zasadę przyzwoitej legislacji, ponieważ zawiera zbyt dużo elementów nieodkreślonych, m.in. socjologiczne pojęcie „więzi społecznych”, w związku z czym wskazany przepis został uchylony, a ustawodawca musiał ponownie zdefiniować pojęcie sytuacji kryzysowej (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r.). Z uwagi na powyższe aktualnie przez sytuację kryzysową rozumie się „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 z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym)⁸.

System zarządzania kryzysowego – wybrane aspekty

Jak słusznie zauważają W. Molek, R. Stec, R. Marciniak (2011: 54) – do 2007 roku „brakowało rozwiązań dotyczących funkcjonowania tych podmiotów w sytuacji występowania (narastania) zagrożeń. Realizacja [...] postawionego celu wymagała wdrożenia specjalnych mechanizmów, mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich neutralizacji lub znacznego ograniczenia. [...] *Ratio legis* ustawy o zarządzaniu kryzysowym było uzupełnienie istniejącego już systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym o zasady przygotowania struktur państwa w zakresie nieuregulowanym w stanach nadzwyczajnych”. Zasadniczo system ten to zespół (układ) wzajemnie powiązanych elementów, spełniający określoną funkcję i traktowany jako wyodrębniony z otoczenia w określonym celu (Sienkiewicz-Małjjurek, Krynojewski, 2010: 71). Opiera się on na usystematyzowanych zasadach, do których należą:

- zasada prymatu układu terytorialnego, w której podstawowym elementem jest na określonym etapie układ terytorialny państwa,
- zasada jednoosobowego kierownictwa oznaczająca, że każda decyzja powinna być podjęta przez jedną osobę, która jest w pełni odpowiedzialna za podjęte czynności,

⁷ W brzmieniu obowiązującym od 22 sierpnia 2007 r. do 29 kwietnia 2009 r., tekst ogłoszony, Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590.

⁸ W brzmieniu obowiązującym od 19 września 2009 r., Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590; tekst jednolity Dz.U. 2013, nr 0, poz. 1166.

- zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej wskazująca, że organy te muszą być kompetentne w kwestii podejmowania decyzji związanych z zarządzaniem kryzysowym,
- zasada zespolenia, co oznacza, że organy mają możliwość połączenia wszystkich swoich sił w celu usunięcia zagrożenia z danego obszaru,
- zasada kategoryzacji zagrożeń, zgodnie z którą zagrożenia powinny zostać podzielone ze względu na rodzaj oraz rozmiar, a także istotne jest przydzielenie adekwatnych do rozmiaru rozwiązań,
- zasada powszechności zakładająca, że niwelowanie kryzysu odbywa się przy pomocy organów władzy publicznej w połączeniu ze specjalistycznymi służbami oraz ogółem społeczeństwa (Lidwa, Krzeszowski, Więcek, 2010: 32).

Od strony funkcjonalnej system zarządzania kryzysowego niejako wpisuje się w obowiązujący w Polsce podział administracyjny. Co do zasady przeciwdziałanie, zapobieganie oraz reagowanie na zagrożenia dla bezpieczeństwa znajdują się w zakresie właściwości wielu różnych organów, służb, inspekcji itp. Uzupełnienie dla tego systemu stanowią obywatele, media oraz niektóre organizacje pozarządowe. Poziom i charakter zadań oraz odpowiedzialności w bezpośredni sposób wynika z możliwości organizacyjnych oraz konieczności wykorzystania właściwych środków, co powoduje, że system zarządzania kryzysowego jest wieloszczeblowy i składa się z kilku komponentów:

- organu zarządzania kryzysowego,
- organów opiniotawczo-doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego,
- centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących pełną gotowość do podjęcia działań.

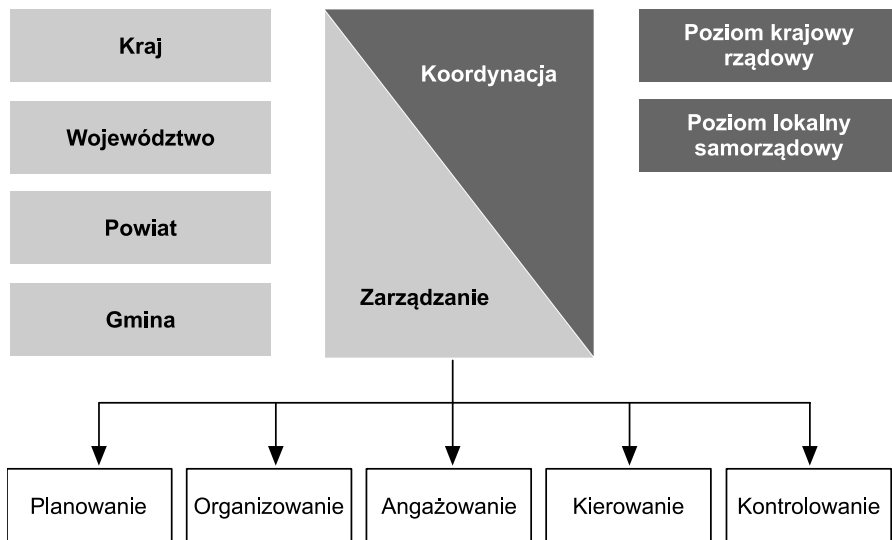
Jak stwierdza K. Sienkiewicz-Małyjurek, wynika ona przede wszystkim z przyjętego podziału administracyjnego kraju i zespolenia części administracji, przy czym reguła zarządzania kryzysowego sprowadza się do dwóch głównych aspektów: koordynacji i zarządzania, co obrazuje rysunek 1 (Sienkiewicz-Małyjurek, 2011: 122).

Zasadniczo system zarządzania kryzysowego obejmuje pięć szczebli:

- krajowy – Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów (jako organy zarządzające), Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (organ opiniotawczo-doradczy), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (centrum zarządzania kryzysowego),
- resortowy – Minister kierujący działem administracji rządowej, kierownik organu centralnego (jako organy zarządzające), Zespół Zarządzania Kryzysowego – ministerstwa, urzędu centralnego (organ opiniotawczo-doradczy), Centrum Zespół Zarządzania Kryzysowego – ministerstwa, urzędu centralnego (centrum zarządzania kryzysowego),
- wojewódzki – wojewoda (jako organ zarządzający), Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (organ opiniotawczo-doradczy), Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (centrum zarządzania kryzysowego),

- powiatowy – starosta powiatu (jako organ zarządzający), Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (organ opiniodawczo-doradczy), Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (centrum zarządzania kryzysowego),
- gminny – wójt, burmistrz, prezydent miasta (jako organ zarządzający); Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (organ opiniodawczo-doradczy), Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego (centrum zarządzania kryzysowego – nie ma jednak obligatoryjnego obowiązku jego tworzenia).

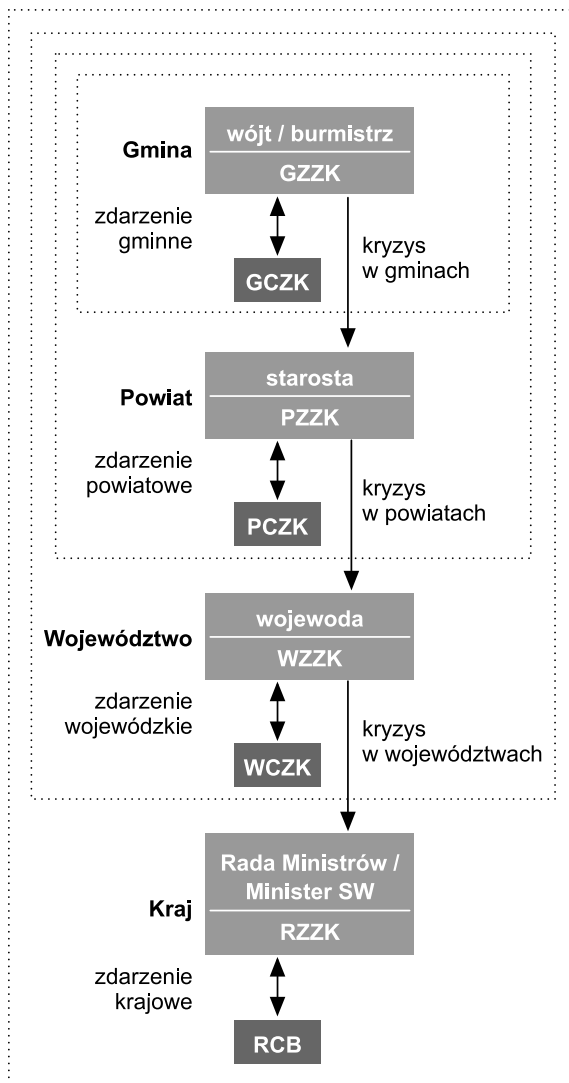
Powyższy podział zdaniem ustawodawcy jest konieczny dla zapewnienia efektywnego przekazywania informacji pomiędzy wszystkimi szczeblami administracji oraz jest niezbędny dla stworzenia warunków do podejmowania właściwych decyzji i uruchomienia procedur reagowania właściwych ze względu na charakter zagrożenia. Drugą fazę systemu zarządzania kryzysowego stanowią działania związane z przygotowaniem do prowadzenia działań w sytuacji kryzysowej (reagowania). „Podstawowym celem do realizacji zadań w tej fazie – zauważają słusznie W. Molek, K. Stec, R. Marciniak (2011: 56) – jest osiągnięcie gotowości do skutecznego działania w sytuacji zagrożenia za pomocą posiadanych sił i środków. Osiągnięcie przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych realizowane jest w ramach przedsięwzięć planistycznych zdefiniowanych w ustawie jako „planowanie cywilne”.



Rysunek 1. Reguły zarządzania kryzysowego

Źródło: Sienkiewicz-Małjurek, 2011: 122.

Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego w Polsce⁹



Rysunek 2. Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego w Polsce

Źródło: Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego,

<http://rcb.gov.pl/zarzadzanie-kryzysowe/>, dostęp: 30.05.2016.

⁹ Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego, <http://rcb.gov.pl/zarzadzanie-kryzysowe/>, dostęp: 30.05.2016.

Rządowe centrum bezpieczeństwa

W oparciu o ustawę o zarządzaniu kryzysowym poszczególnym organom przypisane zostały określone zadania i kompetencje, przede wszystkim odnoszące się do przygotowania planów zarządzania kryzysowego, struktur i zasobów uruchamianych w sytuacjach kryzysowych. Plany zarządzania kryzysowego tworzone są na każdym szczeblu funkcjonowania administracji publicznej w Polsce i są one ściśle powiązane i dostosowane do możliwości organizacyjnych na danym szczeblu. Obligatoryjnie plany zarządzania kryzysowego zawierają (art. 5, ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym):

- plan główny (zawiera on 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, zadania określone planami działań krótkoterminowych (na podstawie art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska),
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych (w tym zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej oraz zakres współdziałania między siłami, procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych),
- załączniki funkcjonalne planu głównego (określające procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związanych 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, organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz 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, procedury uruchamiania rezerw państwowych, wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego, priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej).

Organizacja systemu zarządzania kryzysowego na poziomie gminy

Gmina stanowi najniższy szczebel w systemie zarządzania kryzysowego. Na terenie gminy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 5, ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Do jego zadań należy przede wszystkim:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy,
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (w tym realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego),
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego,
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta,
- 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 (art. 19, ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Dla właściwej koordynacji zadań i zapewnienia ich prawidłowego wykonania ustawodawca zobligował organ wykonawczy gminy do utworzenia komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację. W skład tego zespołu wchodzi:

- osoby zatrudnione w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych,
- pracownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
- przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych,
- inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 19, ust. 3–4 i 6–7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Podstawowym zadaniem gminnego zespołu zarządzania kryzysowego jest dokonywanie oceny występujących i potencjalnych zagrożeń, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń oraz przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Ponadto rolę zespo-

łu jest przygotowywanie propozycji działań, opiniowanie i przedstawianie wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta) wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego¹⁰. Zazwyczaj organ wykonawczy samorządu gminnego – w oparciu o wydane zarządzenie – obliguje zespół do stworzenia planu zarządzania kryzysowego, opracowania planów ćwiczeń oraz dokumentacji ich przeprowadzenia, podejmowania decyzji, formułowania wytycznych i poleceń, opracowania schematu łączności zarządzania kryzysowego, obiegu informacji, raportów, sprawozdań, harmonogramów i innych dokumentów.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do zapewnienia na obszarze gminy (miasta) realizacji następujących zadań:

- całodobowego alarmowania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zorganizowanie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności,
- współdziałania z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,
- współpracy z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz współdziałania z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne,
- realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

W celu zapewnienia właściwej realizacji powyższych zadań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego (art. 20, ust. 1–2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zazwyczaj centra te funkcjonują w większych jednostkach administracyjnych, tj. na poziomie dużych miast (i oczywiście obligatoryjnie w województwach) jako etatowe, dyżurne komórki przy właściwych Wydziałach Zarządzania Kryzysowego. Na szczeblu gminy stanowią natomiast swego rodzaju załączek doradczych (sztabowych) zespołów zarządzania kryzysowego, powoływanych doraźnie dla potrzeb zwalczania konkretnej sytuacji kryzysowej.

Podsumowanie

Obowiązujące akty prawne regulujące kwestie zarządzania kryzysowego dość jednoznacznie i precyzyjnie określają rolę, zadania, uprawnienia i kompetencje po-

¹⁰ Gminny zespół zarządzania kryzysowego – określany przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym jako organ opiniodawczo-doradczy – nie funkcjonuje w każdej gminie.

szczególnych organów systemu zarządzania kryzysowego. W tym aspekcie nie występuje żaden konflikt interesów oraz niejednoznaczność.

Jak słusznie zauważa K. Sienkiewicz-Małyjurek, obowiązujące przepisy prawne „pozwalają również skoordynować podejmowane działania, a ich zastosowanie umożliwia podjęcie skutecznych działań we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Podstawową trudnością jest tutaj nie organizacja formalna, a praktyczne zastosowanie wypracowanych rozwiązań. Do podstawowych obszarów problemowych zarządzania kryzysowego w samorządach można zaliczyć:

- analizę zagrożeń,
- planowanie działań, w tym przygotowywanie procedur działań,
- zabezpieczenie zasobów,
- komunikację i przepływ informacji (Sienkiewicz-Małyjurek, 2010: 128).

Ustawodawca szczegółowo określił zakres odpowiedzialności za każdy element systemu zarządzania kryzysowego. Zgodnie z zasadami decentralizacji i pomocniczości, których podstawowym i najważniejszym celem jest przekazanie kompetencji w zakresie zarządzania i podejmowania decyzji organom najbliższym obywatelowi i danej sprawie oraz z uwagi na to, iż większość sytuacji kryzysowych ma charakter lokalny, bezpośrednio odpowiedzialność za bezpieczeństwo obywateli i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych na określonym terytorium – co do zasady – jest zadaniem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Gminy w oparciu i dzięki współpracy z jednostkami interwencyjnymi i ratowniczymi, tworząc system bezpieczeństwa lokalnego, zapewnić mają pożądaną przez obywateli stan zapobiegający wystąpieniu zagrożeń, a w przypadku ich powstania maksymalne zapobieżenie niepożądanym skutkom. „Współpraca na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego powstaje na bazie doświadczeń (zarówno wspólnych, jak i indywidualnych), wiedzy, akceptacji i pomocy całego społeczeństwa. [...] Partnerstwo samorządu terytorialnego, jednostek odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i społeczności lokalnych wymaga usprawnień – przede wszystkim w aspekcie koordynacji działań i metod zarządzania (Sienkiewicz-Małyjurek, 2010: 58). Z całą mocą należy podkreślić, że obecnie funkcjonujące zasady współpracy mogą stanowić (i *de facto* stanowią) ramy dla przyszłych działań i przedsięwzięć na rzecz poprawy i doskonalenia całego systemu. Istnieje konieczność stworzenia zintegrowanego systemu, który pozwoliłby na efektywną, jednoznaczną oraz autoryzowaną realizację powierzonych poszczególnym organom zarządzania kryzysowego zadań na wszystkich szczeblach. Jako przykład takiego rozwiązania mogą posłużyć: diagnostyczna metoda oceny ryzyk i systemów reagowania PomRisc jako narzędzie programowania zmian doskonalących systemy bezpieczeństwa i ich monitorowania lub (oraz) oprogramowanie wspomagające zarządzanie kryzysowe na szczeblu lokalnym Elixir (Wróblewski, 2014: 57).

Bibliografia

- Dworecki S. (1996), *Od konfliktu do wojny*, Wydawnictwo Buwik, Warszawa.
- Gryz J., Kitler W. (2007), *System reagowania kryzysowego*, Toruń.
- Koziej S. (2010), *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa* (skrypt internetowy), Warszawa, <http://koziej.pl/materialy-dydaktyczne/page/4/>, dostęp: 29.05.2016.
- Lidwa W., Krzeszowski W., Wiącek W. (2010), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa.
- Majchrzak D. (2013), *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe*, AON, Warszawa.
- Maslow A. (1990), *Motywacja i osobowość*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa.
- Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego*, <http://rcb.gov.pl/zarządzanie-kryzysowe/>, dostęp: 30.05.2016.
- Molek W., Stec K., Marciniak R. (2011), *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr I-2011/17.
- Nowak E. (2007), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa.
- Pokruszyński W. (2008), *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1(70).
- Sadurski W. (2007), *Porządek konstytucyjny*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sienkiewicz-Małyjurek K. (2010), *Współpraca na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego z pozycji samorządów gminnych*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red. nauk.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwa-runkowania XXI wieku. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XI, z. 12.
- Sienkiewicz-Małyjurek K. (2011), *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i zarządzanie, z. 59/2011, nr kol. 1864.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F. R. (2010), *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* (2002), AON, Warszawa.
- Stańczyk J. (1996), *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 roku*, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>, dostęp: 30.05.2016.
- Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 770 z dnia 27 czerwca 2006 r., <http://ww2.senat.pl/k6/dok/sejm/031/770.pdf>, dostęp: 25.05.2016.

- Wróblewski D. (2014), *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, CNBOP-PIP, Józefów.
- Zięba R. (2000), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Zięba R. (2012), *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1(86).
- Zięba R. (red.) (2008) *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943.
- 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.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, Dz.U. 2009, nr 65, poz. 553.

Summary

Crisis management as part of the Self-government [Community], the institutional system of internal security. The legal basis, the rules, the current solution

The modern World is not devoid of economic and real threats. They may be caused by attitude and human activities or due to natural disasters. The pervasiveness of the term safety promotes a diverse understanding of threats and counter them. The aim of the article is an approximation of the legal bases and assumptions about crisis management at the level of the municipality as part of an institutional system of internal security

of the State. The article presents a crisis management structure in Poland with particular reference to the tasks and functions assigned to the municipality and the principles and rules in this system, the existing

Keywords: crisis management, public administration, mayor, the institutional system of internal security

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, administracja publiczna, stany nadzwyczajne, wójt (burmistrz, prezydent miasta), system bezpieczeństwa wewnętrznego