AKADEMIA
OBRONY
NARODOWEJ

Płk dypl. inż. Bogdan SZYDŁOWSKI

# KIEROWANIE DZIAŁANIAMI ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WOJEWÓDZTWA W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ

## (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO)

**Rozprawa doktorska**

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid.
Akademii Obrony Narodowej
57006

WARSZAWA 2004

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY




**płk dypl. inż. Bogdan SZYDŁOWSKI**

# KIEROWANIE DZIAŁANIAMI ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WOJEWÓDZTWA W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ

## (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO)

**Rozprawa doktorska**

Opracowana pod kierownictwem naukowym

**płk dr hab. Jacka PAWŁOWSKIEGO**

WARSZAWA 2004

## SPIS TREŚCI


strona

WSTĘP ..... 4

1. PROBLEMATYKA ROZPRAWY I PROCEDURA BADAWCZA ..... 10
   - 1.1. Przedmiot i cel badań ..... 10
   - 1.2. Problemy badawcze ..... 15
   - 1.3. Hipoteza robocza ..... 16
   - 1.4. Procedura badawcza, metody, techniki i narzędzia badawcze ..... 17
   - 1.5. Zmienne i wskaźniki ..... 22
   - 1.6. Teren badań ..... 23

2. ORGANIZACYJNE I PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ W WOJEWÓDZTWIE ..... 25
   - 2.1. Istota i pojęcie administracji publicznej ..... 26
   - 2.2. Prawne formy działania administracji publicznej ..... 34
   - 2.3. Podmioty, organy i instytucje administracji publicznej w województwie ..... 38
   - 2.4. Przepisy prawne w odniesieniu do sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń ..... 45
   - 2.5. Formalno - prawne podstawy organizacji współdziałania ..... 51

3. SYTUACJE NADZWYCZAJNE NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO ..... 60
   - 3.1. Pojęcie sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń ..... 61
   - 3.2. Charakter, zasięg i przewidywane skutki nadzwyczajnych zagrożeń w województwie śląskim ..... 63
     - 3.2.1. Charakterystyka województwa ..... 63
     - 3.2.2. Charakterystyka głównych zagrożeń ..... 65
   - 3.3. Zastosowanie metod empirycznych w analizie zagrożeń w województwie ..... 88
     - 3.3.1. Charakterystyka modelu empirycznego ..... 88

3.3.2. Definiowanie wskaźników zagrożeń w województwie ..... 89
3.3.3. Określanie priorytetów kategorii i wskaźników ..... 91
3.4. Ocena wpływu zagrożeń na jakość i sprawność funkcjonowania administracji ..... 98

4. ORGANIZACJA KIEROWANIA W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ W WOJEWÓDZTWIE ..... 105
4.1. Pojęcie i struktura zarządzania ..... 107
4.2. Funkcje zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ..... 116
4.2.1. Planowanie ..... 117
4.2.2. Organizowanie ..... 125
4.2.3. Organizacyjna rola kierowania ..... 139
4.2.4. Kontrola ..... 145
4.3. Kompetencje kadr kierowniczych administracji publicznej ..... 146

5. MODEL SYSTEMU KIEROWANIA W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ W WOJEWÓDZTWIE ..... 159
5.1. Podstawowe założenia i zalecenia do modelu systemu kierowania w województwie śląskim ..... 160
5.2. Struktura modelu systemu kierowania ..... 164
5.3. Weryfikacja modelu systemu kierowania ..... 171
5.3.1. Analiza modelu systemu kierowania ..... 172
5.3.2. Założenia i przebieg eksperymentu naukowego ..... 178
5.4. Wykorzystanie sił i środków oraz kierowanie nimi w sytuacjach nadzwyczajnych ..... 185
5.5. Organizacja łączności zapewniającej kierowanie działaniami organów administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych w województwie ..... 192

ZAKOŃCZENIE ..... 208
BIBLIOGRAFIA ..... 214
ZAŁĄCZNIKI ..... 219

# WSTĘP

Obecne ustawodawstwo polskie przyjmuje podział zagrożeń na zagrożenia militarne i niemilitarne, co znajduje bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie istniejącego systemu bezpieczeństwa, zwanego również systemem zarządzania kryzysowego. Dlatego też w kierowaniu administracją publiczną dochodzi do zupełnie niepotrzebnego dublowania struktur odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa ludności w czasie pokoju i ewentualnej wojny. Natomiast w praktyce podział na zagrożenia czasu wojny i pokoju nie ma większego znaczenia, szczególnie z uwagi na fakt, iż skutki tych zagrożeń zazwyczaj są podobne a niekiedy wręcz identyczne. Ponadto z punktu widzenia administracji publicznej, odpowiedzialnej za zapobieganie, reagowanie i usuwanie skutków zdarzeń niepożądanych, ich rodzaj powodujący zagrożenie bezpieczeństwa ludności, ma drugorzędne znaczenie. Dlatego też system kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych powinien przede wszystkim zapewniać sprawne przeciwdziałanie skutkom zagrożeń bez względu na źródło ich powstawania, bo przecież klęski naturalne, katastrofy oraz awarie techniczne a także działania wojenne powodują konieczność wykonania podobnych zadań. Do głównych z nich zaliczyć można ratowanie ludzi, ewakuację, pomoc medyczną, zapewnienie poszkodowanym podstawowych środków do życia, ochronę mienia i zapobieganie zagrożeniom środowiska.

Mając na uwadze trwający proces decentralizacji państwa, a tym samym przekazanie większych kompetencji i odpowiedzialności na niższe poziomy władzy - dla zachowania kompatybilnego standardu bezpieczeństwa opartego na organach administracji ogólnej, przedstawiona została propozycja zorganizowania jednego z poziomów systemu kierowania w państwie w sytuacjach nadzwyczajnych, jakim jest poziom województwa - na przykładzie województwa śląskiego.

W połowie lat osiemdziesiątych w prasie naukowej ukazała się bardzo szybko podchwycona przez media, informacja, umieszczająca Śląsk na pierwszym miejscu wśród najbardziej zagrożonych zanieczyszczeniem regionów na świecie. Zdominowała ona przekonania Polaków i obcokrajowców o katastrofalnym obrazie Śląska, który naprawdę nigdy nie był aż tak „czarny".

Pierwszą poważną próbą zmiany istniejącego stanu i wytyczenia zadań prowadzących do poprawy warunków życia i bezpieczeństwa był „Wieloletni program ochrony i kształtowania środowiska w województwie katowickim na lata 1986 – 1995". W okresie tym zapadły decyzje o zamknięciu przestarzałych wydziałów produkcyjnych i instalacji wielu zakładów pracy, stwarzających największe zagrożenie, dzięki czemu ograniczono zużycie wody oraz znacznie zmniejszono emisję pyłów i gazów do atmosfery.

W 1995 roku zainicjowane zostały prace nad „Wieloletnim programem ochrony środowiska na lata 1996 – 2005 oraz kierunkami działań do 2020". Zakłada on kształtowanie regionu przyjaznego dla jego mieszkańców, przy zachowaniu zasad trwałego i zrównoważonego rozwoju, rozumianego jako zaspokajanie aspiracji cywilizacyjnych (...) bez niszczenia i degradacji zasobów naturalnych.[1]

Zmiany, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku, spowodowały ujawnienie prawdy o sytuacji regionu, prawdy o kondycji dużych przedsiębiorstw i ich szansach w gospodarce rynkowej, o nierentowności wielu kopalń i konieczności zwolnień z pracy tysięcy ludzi. Śląsk stał się obciążeniem, stojąc przed koniecznością rozwiązania wielu problemów społecznych i gospodarczych. Ukształtowanie się w 1990 roku samorządu terytorialnego w stosunkowo krótkim czasie doprowadziło do przejęcia opieki nad gospodarką komunalną, szkolnictwem, pomocą społeczną czy ochroną środowiska.
W 1998 roku dyskusja nad nowym podziałem administracyjnym była bardzo żywa. Jedni obawiali się, że wymagający szybkiej naprawy przemysł będzie obciążeniem dla nowego, większego województwa, inni upatrywali w nim szansę szybszego rozwoju. Ostatecznie powołano województwo śląskie obejmujące większość gmin byłych województw: bielskiego, częstochowskiego i katowickiego. Województwo śląskie ma nieco ponad 12 tys. $km^2$ powierzchni i należy do najmniejszych województw utworzonych po 1 stycznia 1999 roku. Jest jednocześnie najgęściej zaludnione, jeśli bowiem w Polsce na kilometr kwadratowy przypadają średnio 123 osoby, to w województwie śląskim wskaźnik ten wynosi prawie 400. Ma też największą liczbę mieszkańców – prawie 4 mln 900 tys. Województwo podzielone jest na 167 zróżnicowanych pod wieloma względami gmin. Część z nich leży na terenach rolniczych i, jak na tutejsze warunki, słabo zaludnionych. Jednak blisko 3 mln ludności zamieszkuje w miastach i dużych aglomeracjach, bardzo często w pobliżu źródeł

[1] Wieloletni program... Urząd Wojewódzki w Katowicach, Wydział Ochrony Środowiska, Katowice 1996, s.6.

różnorodnych zagrożeń. W tych warunkach każda klęska żywiołowa, katastrofa techniczna, poważna awaria infrastruktury komunalnej lub sytuacje wywołujące ostre napięcia społeczne, stanowią zagrożenie dla tak znacznej ilości ludności, że można z całą pewnością mówić o sytuacji nadzwyczajnej.

Nowe formy administracji publicznej w województwie, charakterystyczne dla ustroju demokratycznego, wyposażone zostały w szersze kompetencje na niższych poziomach, jednakże większe uprawnienia i kompetencje, to większa odpowiedzialność organu administracji, szczególnie jego piastuna. Z kolei sprostanie wymaganiom, stawianym przed organami administracji publicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania skutkom zagrożeń, wymaga wszechstronnego przygotowania personelu oraz infrastruktury. Trudno przeceniać rolę sprawnie działającej administracji publicznej w województwie w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej, kiedy zagrożone jest życie ludzkie oraz gwałtownie wzrasta skala, ilość i zakres problemów, które należy niezwłocznie rozwiązywać. Próbą systemowego rozwiązania powyższych kwestii była ustawa z dnia 26 lipca 2001 roku o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym, jednak ze względu na istotne wady prawne, Prezydent RP odmówił jej podpisania.[2] Z punktu widzenia problematyki poruszonej w niniejszej rozprawie najistotniejsze wydaje się, że ustawa nie uwzględniała rozwiązań odnoszących się do organów administracji publicznej, opierając system gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego na istniejącym już od 1991 roku Krajowym Systemie Ratowniczo – Gaśniczym.

Kolejnym krokiem legislacyjnym, mającym uregulować problem kompetencji i odpowiedzialności organów administracji publicznej było przyjęcie ustaw o stanach nadzwyczajnych. Niebawem też ukazały się przepisy wykonawcze do ustawy o stanie klęski żywiołowej[3], wobec czego organy administracji publicznej stanęły przed koniecznością przebudowy elementów organizacyjnych utworzonych wraz z wejściem przepisów tak zwanej reformy administracyjnej.

Wynika stąd, że istniała i nadal istnieje potrzeba prowadzenia badań w celu opracowania rozwiązań dotyczących organizacji systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych. W konsekwencji w rozprawie doktorskiej skupiono się na

[2] Zob.: Prezydenckie weta, Rzeczpospolita nr 201, 29 sierpnia 2001.
[3] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej ... (Dz.U. 2003 nr 215, poz. 1818).

przedstawieniu nowoczesnego systemowego modelu zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, tworzonego w oparciu o nowe przepisy prawne, uzupełnionego praktycznym doświadczeniem osobistym.

Z przedmiotowego punktu widzenia, kierowanie organami administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń stanowi część kierowania działalnością organów wynikającą z ich podstawowej misji, to jest służenia społeczeństwu, zapewnienia jego rozwoju i czuwania nad respektowaniem powszechnie obowiązującego prawa. Podstawowym determinantem takiego podejścia jest fakt ciągłości administrowania w każdym czasie i w każdych okolicznościach. Zatem rozwiązanie tak sformułowanego problemu wymagało przeprowadzenia badań zasadniczych właściwości strukturalnych systemu kierowania, obejmujących:

- organy administracji publicznej;
- powiązania informacyjne;
- metody i regulacje zasad funkcjonowania organów administracji zgodnie z ich misją.

Badania prowadzone były w następujących obszarach:

- definiowania podstawowych pojęć z dziedziny administracji oraz prawa administracyjnego,
- analizy otoczenia prawnego funkcjonowania administracji, jej zadań, kompetencji, zależności i odpowiedzialności,
- analizy zagrożeń oraz ich skutków i wpływu na zakres podejmowanych działań,
- analizy organizacyjnej i technicznej struktury kierowania, uwzględniającej sprawne i ekonomicznie uzasadnione działania administracji i jednostek współdziałających.

Na każdym etapie badań starano się weryfikować otrzymane wyniki w oparciu o analizę materiałów dokumentujących przebieg sytuacji nadzwyczajnych i podejmowane działania, badanie opinii ekspertów oraz sądów i opinii metodą ankietowania.

Rozprawa składa się z dwóch części. Część pierwsza obejmuje wstęp, pięć rozdziałów merytorycznych, zakończenie, wykaz tabel i rysunków oraz bibliografię. Druga część, stanowiąca załączniki zawiera kwestionariusz ankiety, tabelaryczne zestawienie danych charakteryzujących województwo śląskie oraz statystykę występujących na jego terenie zdarzeń.

**Rozdział pierwszy** przedstawia metodologiczne aspekty konstrukcji rozprawy. Uzasadniono w nim wybór tematu rozprawy, przedstawiono przedmiot, cel i problemy badawcze oraz przyjętą procedurę badawczą.

**Rozdział drugi** zawiera wyniki analizy otoczenia prawnego determinującego funkcjonowanie systemu kierowania organami administracji, nawiązując do historii administracji oraz jej wymiaru współczesnego. Wiele miejsca poświęcono definiowaniu pojęć z zakresu prawa administracyjnego, ponieważ uznano za niezbędne do dalszych rozważań precyzyjne określenie poszczególnych form administracyjnych, typów organów, a także rolę i miejsce jednostek wykonawczych w systemie administracyjnym.

**Rozdział trzeci** stanowi analizę zagrożeń w województwie śląskim. Przedmiotem podjętych badań były zjawiska powodowane różnorodnymi czynnikami, pośrednio lub bezpośrednio wpływającymi na bezpieczeństwo w regionie oraz działania administracji publicznej.

Celem rozważań było wypracowanie metodologicznych podstaw określania wpływu zagrożeń na działania struktur odpowiedzialnych za zarządzanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Podstawowe problemy badawcze dotyczyły metod oceny zagrożeń mogących wystąpić współcześnie na obszarze województwa, klasyfikacji kategorii tych zagrożeń a także ich struktury i wpływu na funkcjonowanie organów administracji publicznej.

**W rozdziale czwartym** zaprezentowano wyniki badań nad zastosowaniem wybranych struktur organizacyjnych, planowaniem procesu przygotowania administracji publicznej w województwie śląskim do działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń oraz określeniem warunków i przyczyn mogących ograniczać sprawność procesów kierowania. Uzupełnieniem analizy były badania ankietowe, prowadzone wśród kadry kierowniczej administracji samorządowej województwa śląskiego. W obszarze prowadzonych badań znalazły się procesy kierownicze zachodzące w organizacjach o charakterze prawno - ekonomicznym oraz powiązania pomiędzy organizacjami, odzwierciedlające relacje zachodzące w układzie poziomym jak i pionowym.

W ostatnim, **piątym rozdziale** przedstawiono koncepcję modelu systemu kierowania oraz rezultaty jego weryfikacji. Ponadto zostały określone możliwości wykorzystania dostępnych sił i środków oraz wymagania w zakresie dostępu do informacji podczas reagowania na sytuacje nadzwyczajne.

W zakończeniu rozprawy przedstawiono stopień osiągnięcia celu badań i postulaty dotyczące doskonalenia systemu kierowania organami administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych w województwie śląskim.

Autor rozprawy pragnie szczególnie podziękować Panu płk dr hab. Jackowi PAWŁOWSKIEMU za naukowe kierownictwo i pomoc w nadaniu ostatecznego jej kształtu oraz Panu płk dr hab. Józefowi MARCZAKOWI za twórczą inspirację w zakresie podjęcia tematu rozprawy. Serdeczne podziękowania kieruję również do kierowników jednostek administracji publicznej w województwie śląskim za pomoc w realizacji procesu badawczego i umożliwienie zebrania materiału będącego podstawą tej rozprawy.

Wyrazy szczególnego podziękowania składam również kierownictwu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego i współpracownikom za stworzenie atmosfery i warunków pozwalających sfinalizować dysertację doktorską.

# 1. PROBLEMATYKA ROZPRAWY I PROCEDURA BADAWCZA

## 1.1. PRZEDMIOT I CEL BADAŃ

Ostatnie lata przyniosły istotne zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej. Kształtowanie się demokratycznego państwa wpływa zasadniczo na przeobrażenia poszczególnych dziedzin działalności organów władzy.

Jednocześnie ciągle zmienia się charakter współczesnych zagrożeń, powodując zmiany jakościowe sposobów przeciwdziałania oraz przewartościowanie roli organów administracji publicznej, na których spoczywa odpowiedzialność za bezpieczeństwo. Lokalne konflikty zbrojne, akty terrorystyczne, klęski żywiołowe i zagrożenia cywilizacyjne zweryfikowały dotychczasowe poglądy i dostarczyły organom administracji publicznej wielu doświadczeń w dziedzinie przygotowań do działań zapobiegających zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także do przeciwdziałania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz do zwalczania i usuwania ich skutków. Wszystko to wpływa na tworzoną i kształtowaną w toku badań naukowych wiedzę z zakresu zarządzania kryzysowego. Wiedza ta usystematyzowana naukowo, a następnie zastosowana w praktyce, stanowi podstawę działania organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Podstawowym zadaniem każdej władzy publicznej, w tym w szczególności władzy wykonawczej, zarówno administracji rządowej jak i samorządowej, jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, umożliwiającego zrównoważony rozwój społeczeństwa i jego instytucji. Tak sformułowane zadanie wykonywane jest permanentnie, natomiast w sytuacjach kryzysowych, wywoływanych zdarzeniami naturalnymi lub będącymi efektem działalności człowieka, rozumiane jest jako zapewnienie warunków pozwalających na przetrwanie ludności i ochronę jej mienia oraz środowiska.[4]

[4] Zob.: System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, Raport Programu Reformy Administracji Publicznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 1999, s.5.

Powołanie od 1 stycznia 1999 roku nowych województw i powiatów zintensyfikowało prace legislacyjne i organizacyjne nad strukturami administracyjnymi wraz z określeniem szczegółowych zadań i kompetencji, w tym także związanych z bezpieczeństwem. Zespolenie służb, inspekcji i straży administracji rządowej w województwie pod zwierzchnictwem wojewody miało na celu osiągnięcie właściwej koordynacji działań zapewniających bezpieczeństwo powszechne. Ustanowienie organów administracji niezespolonej wykonujących zadania o charakterze ogólnopaństwowym, rozszerzyło w istotny sposób obszar oddziaływania w województwie na poszczególne sfery działań nadzorowanych przez właściwych ministrów. W ostatecznym rachunku chodziło o podniesienie efektywności działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń oraz stałe doskonalenie form organizacyjnych administracji publicznej województwa, zapewniających funkcjonowanie jej organów w warunkach rutynowych działań, szczególnie w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Okoliczności te były inspiracją do podjęcia badań mających na celu **opracowanie założeń i modelu organizacji systemu kierowania organami administracji publicznej województwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, uwzględniającego obowiązujący stan prawny, charakter współczesnych zagrożeń, współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi oraz wykorzystanie technicznych możliwości usprawnienia przepływu informacji i wspomagania decyzji.** Osiągnięcie celu badań wychodzi naprzeciw ciągłej potrzebie doskonalenia procesów kierowania organami administracji w warunkach zaskoczenia, ograniczonego czasu i realnego zagrożenia. Określony cel jest zgodny z głównym celem instytucjonalnym administracji publicznej, a tym samym jej organów[5] dla realizacji zadań publicznych, zgodnie ze stojącym przed administracją rządową zadaniem, polegającym na zbudowaniu systemu powszechnego bezpieczeństwa. Dalsze badania potwierdziły zasadność tak sformułowanego celu rozprawy.

W przeszłości w województwie katowickim a obecnie śląskim postrzegano brak wyraźnie określonych kompetencji poszczególnych szczebli administracji publicznej. Jedną z przyczyn takiego stanu wydaje się niehierarchiczna struktura organów administracji, wynikająca z decentralizacji administracji[6] przy jednoczesnym

[5] Zob.: Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[6] Decentralizacja administracji wyraża się w ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nie należące do scentralizowanej administracji rządowej. Podstawową formą decentralizacji jest samorząd.

niedostosowaniu przepisów prawnych do potrzeb zapewnienia koordynacji działań. Obok wojewodów i podległych im kierowników jednostek administracji zespolonej występują liczne niezespolone organy i instytucje administracyjne, na poziomie zarówno ponadwojewódzkim jak i powiatowym, o zróżnicowanym terytorialnie zakresie działania.[7]

Dlatego także w obecnym stanie terenowa administracja rządowa podlega ciągłym procesom doskonalącym jej ład organizacyjny.

Stopniowo, w miarę pojawiania się nowych regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa, w ramach struktur administracyjnych, zaczęły wyłaniać się komórki organizacyjne odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe. Jednak jak dotąd brak jest jednoznacznie opracowanych zasad działania tych komórek, nie mówiąc już o zasadach modelowania systemów bezpieczeństwa powszechnego.

Wykonana w Instytucie Spraw Publicznych[8] analiza obowiązującego ustawodawstwa oraz stanu faktycznego i wniosków płynących z doświadczeń zdobytych w trakcie powodzi w lipcu 1997 roku prowadziła do jednoznacznej konkluzji, że konieczny i oczekiwany nowy powszechny system ochrony ludności i zarządzania kryzysowego nie może być oparty na dotychczasowych przesłankach i zasadach. Wyłaniający się z tej analizy kształt stanu normatywnego odznaczał się archaicznością (wystarczy wskazać na lata z których pochodziły akty normatywne: 1953 - dekret *o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych,* 1967 - ustawa *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,* 1974 - *Prawo wodne*), wzajemną niespójnością a także niezgodnością z nową konstytucją. Przy tych zasadniczych zarzutach sam układ zadań i kompetencji organów administracji publicznej oraz poszczególnych formacji i służb czynił złudne wrażenie w miarę klarownego obrazu. Owa złudna klarowność podziału zadań i kompetencji wynikała ze statycznego charakteru ich ujęcia. Regulacje nie uwzględniały (bądź traktowały w sposób marginalny) zjawisk dynamicznych, a procesy narastania zagrożenia, wystąpienia katastrofy czy klęski żywiołowej a następnie zwalczania ich skutków, są zjawiskami o dynamice trudnej do przewidzenia. Narastanie skali zagrożenia czy kryzysu rodzi nie tylko problem koordynacji działań wszystkich służb na określonym rozszerzającym się

[7] H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna, zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 1998, s.211.
[8] J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, Instytucje państwa w stanach kryzysu - raport końcowy, Instytut Spraw Publicznych (Program Reformy Administracji Publicznej), Warszawa, styczeń 1998, s.24.

obszarze, lecz także problem przechodzenia kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej na coraz wyższe szczeble.[9]

Doświadczenia polskie, a zwłaszcza wnioski wypływające z klęsk żywiołowych, które dotknęły nasz kraj w ostatnich latach, wskazują na konieczność kompleksowego regulowania wszystkich tych sytuacji, których zaistnienie lub realna możliwość zaistnienia stwarza sytuację kryzysową, rodzącą konkretne zagrożenie dla podstawowych wartości chronionych przez państwo. Dlatego jednym z kardynalnych błędów dotychczasowego systemu zarządzania kryzysowego było niejako branżowe regulowanie sytuacji kryzysowych, ograniczające się wyłącznie do wybranych rodzajów zagrożeń[10].

Omawiane działania urzeczywistniały projekty ustaw o stanach nadzwyczajnych zgłoszone przez Prezydenta RP w 1997 roku. Zdaniem Huberta Izdebskiego[11] są to trzy ustawy, o każdym ze stanów nadzwyczajnych z osobna. Ich istota polega na stopniowalnym (od ograniczeń „najlżejszych" - w stanie klęski żywiołowej, do najdalej idących - w stanie wojennym) ograniczaniu wolności i praw , jednak koniecznym warunkiem wprowadzania każdego z tych stanów jest niewystarczający charakter zwykłych środków konstytucyjnych. Warunkiem proceduralnym wprowadzenia takiego stanu jest sformalizowany, określony w Konstytucji tryb jego wprowadzenia. Inaczej jest w sytuacji, gdy nie spełnione zostały przesłanki wprowadzenia jednego z tych stanów, natomiast zasadne jest wykorzystanie zwykłych środków w sytuacji wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia. Z tych między innymi powodów przez kilka lat odwlekano przyjęcie powyższych ustaw; nastąpiło to dopiero w 2002 roku.

W latach dziewięćdziesiątych, prezentowana przez S. Augustyna[12] koncepcja systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, uwzględniała współczesne wymagania stawiane takiemu systemowi, natomiast nie istniały wówczas żadne podstawy prawne do jej zastosowania. Na szczególne podkreślenie zasługuje nowatorskie ujęcie przez S. Augustyna roli szefa władzy wykonawczej na każdym szczeblu administracji,

---

[9] Zob.: Ewolucja kryzysu, załącznik nr 13.

[10] Brak kompleksowych regulacji w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych, spowodował w 1997 r. powołanie Pełnomocnika Rządu ds. Usuwania Skutków Powodzi. Kompetencje udzielone Pełnomocnikowi miały wypełnić luki w przepisach prawnych. W praktyce, Pełnomocnik spełniał rolę koordynatora programów usuwania skutków powodzi i odbudowy, przygotowanych przez właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów i organy samorządu terytorialnego.

[11] H. Izdebski, Ocena zgłoszonych przez Prezydenta RP projektów ustaw o stanie klęski żywiołowej, o stanie wyjątkowym i o stanie wojennym z punktu widzenia problematyki zarządzania kryzysami, Warszawa 1998.

[12] Zob.: S. Augustyn, Koncepcja kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego, UZKiOL, Warszawa 1998, s.17 - 24.

realizującego zadania menedżerskie w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia.[13] Niedopuszczalne jest bowiem stwarzanie stanu, w którym w istocie swej następuje „rozmycie" procesu decyzyjnego i odpowiedzialności. Oznaczałoby to rezygnację z kolegialnych organów, funkcjonujących w zależności od rodzaju zagrożenia, na których spoczywa obowiązek podejmowania decyzji w trakcie sytuacji kryzysowej. Przesądzenie jednoosobowego kierownictwa nie oznacza wszakże zbędności a tym bardziej zakazu tworzenia i funkcjonowania ciał kolegialnych, jako zespołów kryzysowych o charakterze doradczym.

Wybrane problemy budowy systemu zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń można znaleźć w dorobku seminariów i konferencji prowadzonych w związku z tworzeniem zespołów reagowania kryzysowego.[14] Wartościowe pod tym względem było seminarium zorganizowane 12 kwietnia 2003 r. w Piekarach Śląskich, poświęcone tworzeniu powiatowych zespołów reagowania kryzysowego oraz budowie centrów zarządzania kryzysowego.[15] Cenne propozycje w zakresie funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego przedstawił Zbigniew Meres, zastępca Prezydenta Piekar Śląskich[16], chociaż praktyczna strona prezentowanej problematyki skupiała się głównie na rozwiązaniach technicznych.

W konkluzji można stwierdzić, iż na gruncie województwa śląskiego dotychczas nie powstało opracowanie, które obejmowałoby problematykę z zakresu organizacji kierowania organami administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

---

[13] S. Augustyn, Praca menedżera programów kryzysowych, UZKiOL, Warszawa 1998. s.7.

[14] 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. Nr 215, poz. 1818).

[15] W seminarium zorganizowanym przez Prezydenta Piekar Śląskich uczestniczyli przedstawiciele organów samorządu terytorialnego, Państwowej Straży Pożarnej (PSP), Policji oraz służby zdrowia z województwa śląskiego.

[16] Z. Meres będąc Komendantem Głównym PSP, Szefem Obrony Cywilnej Kraju a następnie Dyrektorem Biura Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA uczestniczył w pracy rządowego zespołu ds. opracowania projektów aktów prawnych z zakresu bezpieczeństwa.

## 1.2. PROBLEMY BADAWCZE

Wstępna analiza wybranej literatury, poglądów, doświadczeń z działań organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń oraz wnioski z dyskusji prowadzonej podczas posiedzeń wojewódzkich zespołów kolegialnych do spraw kryzysowych[17] potwierdziły słuszność przedstawionego wcześniej celu badań. Dla jego osiągnięcia konieczne okazało się przeprowadzenie badań naukowych. Główny problem badawczy został ujęty w postaci następującego pytania:

**Jak zorganizować system kierowania województwem, aby zapewnić organom administracji publicznej i jednostkom współdziałającym warunki sprawnej realizacji zadań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?**

W drodze do rozwiązania powyższego problemu należało rozwiązać wynikające z niego **problemy szczegółowe**:

1. ***Jaki jest obecny stan organizacji systemu zarządzania kryzysowego na poziomie województwa oraz czy kompetencje organów administracji publicznej dają im możliwość realizacji zadań w sytuacjach nadzwyczajnych?***
2. ***Jaki jest charakter współczesnych zagrożeń w województwie śląskim?***
3. ***Jakie kryteria wpływają na sprawność funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?***
4. ***Które z elementów struktury organizacyjnej organów administracji decydują o skuteczności działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?***
5. ***Jakie współzależności występują pomiędzy poszczególnymi formami organizacyjnymi w zakresie zadań i kompetencji organów administracji publicznej różnych szczebli?***
6. ***Jaki powinien być postulatywny model systemu kierowania województwem w sytuacjach nadzwyczajnych?***
7. ***Jakim wymaganiom powinny odpowiadać systemy wspomagania kierowania, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb informacyjnych?***

Sformułowane powyżej problemy szczegółowe determinują i zarysowują logiczny układ dalszych zagadnień, warunkujący osiągnięcie założonego celu badań.

---

[17] Nazwy zespołów oraz podstawy prawne ich funkcjonowania ulegały zmianom w okresie objętym badaniami (np. Zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, Zespół do spraw nadzwyczajnych zagrożeń).

## 1.3. HIPOTEZA ROBOCZA

Dla uporządkowania rozważań i realizacji wyznaczonych celów przyjęto następującą hipotezę:

**Zapewnienie organom administracji publicznej w województwie i jednostkom współdziałającym realizacji zadań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń polega na podjęciu przedsięwzięć organizacyjnych i technicznych umożliwiających przede wszystkim:**

- **przejście od działań rutynowych do działań nadzwyczajnych przy zachowaniu ciągłości kierowania;**
- **dostosowanie struktur organów administracji publicznej do przyjętej przez kierownictwo struktury zarządzania;**
- **przygotowanie systemu wspomagania decyzji i komunikacji do działania w warunkach szczególnych;**
- **zapewnienie technicznych i organizacyjnych możliwości włączenia do systemu niezbędnej liczby jednostek współdziałających;**
- **oparcie struktury systemu na różnorodnych środkach komunikacji, z możliwością ich wzajemnej współpracy.**

***Dokonana właściwie ocena wpływu zagrożeń na funkcjonowanie systemu kierowania pozwala na:***

- ***odpowiednie do rodzaju zagrożenia planowanie struktur organów zarządzania;***
- ***stosowanie środków technicznych, wspomagających procesy decyzyjne o najlepszych parametrach odporności na określony rodzaj zagrożenia.***

**Do tego potrzebne jest przygotowanie systemu zarządzania kryzysowego w województwie.**

***W kolejnych etapach badań pomocne były przyjęte następujące hipotezy szczegółowe:***

1. *Obowiązujące przepisy prawa nie określają wyraźnie kompetencji i odpowiedzialności organów administracji państwowej za kierowanie w sytuacjach nadzwyczajnych.*
2. *Nie wszystkie kategorie zagrożeń w jednakowym stopniu wpływają na strukturę systemu kierowania, dlatego zakres zaangażowania organów administracji publicznej uzależniony jest od właściwej oceny skutków zagrożenia.*

3. *W sytuacjach nadzwyczajnych województwa o gotowości systemu kierowania do działania decyduje posiadanie:*
   - *przygotowanych procedur dostosowania systemu w zakresie niezbędnym do rodzaju i skali zagrożenia;*
   - *infrastruktury technicznej wspomagającej procesy decyzyjne;*
   - *zasobów ludzkich w postaci przygotowanego personelu.*
4. *Istnieje konieczność zbudowania modelu systemu zarządzania kryzysowego województwa śląskiego, opartego na precyzyjnie określonych zadaniach i kompetencjach organów odpowiedzialnych za kierowanie w sytuacjach nadzwyczajnych.*
5. *Organy administracji publicznej w województwie śląskim zmuszone są w dużym stopniu do korzystania z usług operatorów telekomunikacyjnych, świadczonych w sieciach publicznych, a posiadane w niewielkim zakresie autonomiczne środki łączności mają ograniczone możliwości współdziałania.*

Sprzyjać temu powinny obserwowane na przykładzie Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz jednostek samorządu terytorialnego przemiany jakim ulegały i ulegają struktury realizujące zadania zarządzania kryzysowego. Polegały one na dążeniu do określenia zadań i kompetencji organów władzy publicznej, instytucji i organizacji, działających na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa oraz regulacji wzajemnych relacji między nimi, składających się na organizację systemu kierowania.

## 1.4. PROCEDURA BADAWCZA, METODY, TECHNIKI I NARZĘDZIA BADAWCZE

Przedstawiona wcześniej złożona struktura problemu badawczego i hipotetyczna wizja jego rozwiązania narzuciły konieczność uwzględnienia w procesie badań zróżnicowanych i dostosowanych do właściwości problemów szczegółowych odpowiednich metod, technik i narzędzi badawczych. Zostały one zastosowane w przyjętej procedurze badawczej obejmującej cztery główne etapy, w ramach których występowały okresy badań **wstępnych i właściwych.**

**Badania wstępne** pozwalały upewnić się co do słuszności wyboru problematyki i celów badań oraz przyjętych wstępnych hipotez roboczych, a także co do wyboru metod, technik i narzędzi zastosowanych w badaniach właściwych. Wykorzystywane były także wnioski z dotychczasowych doświadczeń autora jako byłego kierownika

oddziału operacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Obrony Cywilnej w Katowicach a następnie zastępcy dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, wynikające wątpliwości i pytania oraz wnioski ze wstępnej analizy literatury, wyniki badań dokumentów sprawozdawczych, wyniki badań sondażowych[18] prowadzonych z przedstawicielami organów administracji samorządowej województwa śląskiego a także dyskusje prowadzone w ramach seminariów doktoranckich.

**Badania właściwe** doprowadzały, na ile to było możliwe, do osiągnięcia zamierzonego celu.

Zamiar badawczy został poddany krytycznej ocenie w czasie seminariów na forum grupy doktoranckiej Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej oraz w procesie kwalifikacyjnym Rady Wydziału Strategiczno - Obronnego. Wnioski i uwagi doprowadziły do ostatecznego jego sformułowania. Zaowocowało to otwarciem przewodu doktorskiego.

Etap związany z badaniami teoretycznymi objął zawarte w literaturze przedmiotu rozwiązania dotyczące występujących form administracji publicznej i jej działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa. Ponadto w badaniach wykorzystano dostępną dokumentację planistyczną, sprawozdawczą oraz dokumentację z prowadzonych kontroli. Badania prowadzono posługując się metodami logiki, to jest: analizą, syntezą, dedukcją, indukcją, abstrahowaniem, analogią, porównaniem i uogólnieniem. Wyniki badań zilustrowano, między innymi, tabelami, schematami i wykresami.

Niektóre wnioski z badań, szczególnie dotyczące zapewnienia wzajemnych relacji między organami administracji publicznej, instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz bezpieczeństwa, zostały wykorzystane w opracowanym przy współudziale autora w 2000 roku, Planie Reagowania Kryzysowego Województwa Śląskiego.[19] Efektem tego etapu było opracowanie rozwiniętej hipotezy badawczej, będącej wstępną wersją rozwiązania problemów badawczych rozprawy, w tym dotyczących podstawowych założeń i zaleceń do modelu kierowania organami administracji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

---

[18] Oprócz własnych badań sondażowych, wykorzystano wyniki badań zawarte w Raporcie o zarządzaniu kryzysowym w Polsce - poziom wojewódzki (powiatowy), MSWiA - Departament Bezpieczeństwa Powszechnego, Warszawa, 2000.

[19] Plan reagowania kryzysowego był prezentowany podczas seminarium doktoranckiego w Katedrze Obrony Terytorialnej i Cywilnej w 2002 roku.

Empiryczny etap badań związany był z weryfikacją opracowanej wcześniej rozwiniętej hipotezy roboczej. Polegał on na upewnieniu się co do oceny funkcjonujących w polskim systemie prawnym przepisów, ich spójności i przydatności pod względem zapewnienia organom administracji publicznej adekwatnych do każdej sytuacji rozwiązań systemowych, odpowiedniego prawa oraz struktur i narzędzi pozwalających na sprawne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Wynikłe wnioski konfrontowane były z poglądami na ten temat prezentowanymi w publikacjach AON, WAT, Krakowskiej Szkoły Wyższej, Uniwersytetu Śląskiego i Wyższej Szkoły Zarządzania w Katowicach. Do zbierania danych zastosowano metodę badania opinii i metody statystyczne. Podstawowymi technikami badawczymi były ankieta i wywiad. Uzyskane wyniki badań pozwoliły poszerzyć spojrzenie na badane problemy.

Etap badań empirycznych doprowadził między innymi do opracowania teoretycznego modelu organizacyjnego systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń w województwie. Został on przedstawiony w dniu 16 sierpnia 2002 roku na posiedzeniu Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego, poświęconym uzgodnieniu i przyjęciu Planu reagowania kryzysowego. Właśnie Plan ... był przedmiotem weryfikacji w drodze ćwiczenia, przeprowadzonego w dniach 2 - 5 września 2002 r., którego tematem było przeciwdziałanie skutkom epidemii pryszczycy.

Uzyskane wyniki były dodatkowo uwiarygodniane w czasie ćwiczenia organizowanego na terenie województwa śląskiego przez Głównego Lekarza Weterynarii z udziałem przedstawicieli Unii Europejskiej w dniach 4 - 8 października 2002r. Kontynuacja badań potwierdziła przyjęte główne założenia i pozwoliła na opracowanie skorygowanej hipotezy naukowej, w tym kierunków i perspektyw budowy wspólnego i jednolitego w warstwie koordynacji działań, wspólnych procedur, planowania, łączności i wymiany informacji oraz szkolenia w ramach sytemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

W końcowym etapie dokonano weryfikacji hipotezy naukowej podczas zorganizowanego przez Prezesa Rady Ministrów w dniach 27 - 30 października 2002r. ćwiczenia pk. „WODA 2002". Na tym etap badań empirycznych został zakończony.

Badania właściwe prowadzone były w okresie od 1999 do 2003 roku, w tym badania teoretyczne od 1999 do 2002 roku i badania empiryczne od 2002 do 2003 roku.

W trakcie badań teoretycznych zastosowano:

*Analizę literatury przedmiotu.* Objęła ona typowe dla metod diagnostycznych jej odmiany, a mianowicie: analizę źródeł i monografii z zakresu prawa administracyjnego, podstaw ustrojowych państwa, organizacji i zarządzania, problematyki obrony cywilnej i ochrony ludności; analizę porównawczą (porównanie) dokumentacji dotyczącej ochrony ludności, obowiązującej w przeszłości i współcześnie, oraz analizę przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej, w tym przepisów szczegółowych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Pozwoliło to, w drodze syntezy, na rozwiązanie problemów badawczych drugiego i czwartego rozdziału niniejszej rozprawy oraz określenie założeń do modelu systemu kierowania organami administracji publicznej województwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Stosowano tu technikę opisu, porównania, krytyki, wnioskowania, modelowania, sporządzania notatek i wypisów. Natomiast wykorzystywanymi narzędziami były: opis, tabele, zestawienia, wnioski, teoretyczny model, notatki i wypisy. Wyniki uzyskane dzięki tej metodzie stanowiły podbudowę teoretyczną etapu badań empirycznych.

W trakcie badań empirycznych zastosowano: obserwację naukową, metody badania opinii i eksperyment naukowy.

1. *Obserwacja naukowa.* Jej poprawność zapewniono poprzez spełnienie warunków celowości, planowości, selektywności, dokładności i obiektywności. Była ona prowadzona bezpośrednio przez autora w czasie codziennej realizacji obowiązków służbowych, podczas których rozwiązywano szereg problemów wynikających zarówno z zaistniałych zdarzeń, stanowiących realne zagrożenia, jak i rutynowych czynności. Pozwoliła ona na zobiektywizowanie i uzupełnienie informacji o powoływaniu struktur odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe oraz zapewnienie im warunków technicznych do realizacji zadań na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Zastosowano tu technikę obserwacji uczestniczącej. Zarejestrowane w czasie obserwacji wyniki zapisywano w notatniku.
2. *Metody badania opinii.* W badaniach zastosowano metodę wywiadu skategoryzowanego - indywidualnego prowadzonego osobiście przez autora, każdorazowo z jedną osobą, oraz metodę ankietową.

Wywiady miały jasno określony cel i pytania, z których dwa były zamknięte a jedno miało charakter otwarty, pozwalając badanemu na pełniejszą i swobodną wypowiedź. Prowadzono je w formie swobodnej rozmowy a wypowiedzi notowano w specjalnie sporządzonym kwestionariuszu wywiadu. Przeprowadzono również badanie metodą ankietową. Ankieta została zrealizowana w czerwcu 2002 roku metodą korespondencyjną. Ankieta skierowana była do wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) oraz starostów pod koniec kadencji władz samorządowych. Ankieta ta pozwoliła uzyskać informacje dotyczące oceny zagrożenia na administrowanym terenie, przygotowania i organizacji działań w sytuacjach nadzwyczajnych, przyjętych procedur postępowania oraz przygotowania personelu. Zawierała 20 pytań, w tym 6 pytań półotwartych, skategoryzowanych.

3. *Eksperyment myślowy prowadzony w trakcie ćwiczeń.* Badania przeprowadzono we wrześniu i październiku 2002 roku, wykorzystując prowadzone ćwiczenie mające na celu sprawdzenie funkcjonowania planu reagowania kryzysowego województwa. Ćwiczenia oparto o scenariusz, zakładający wystąpienie chorób zakaźnych zwierząt. Zastosowano technikę obserwacji uczestniczącej częściowej, celem określenia stopnia zgodności procedur oraz ustalenia jednostki wiodącej w przeciwdziałaniu zagrożeniu, jednostek współdziałających i jednostek pomocniczych. Jako narzędzia doprowadzającego do pomiaru organizacji zarządzania sytuacją kryzysową użyto odpowiednio skonstruowanego arkusza obserwacji.

   Przy pomiarze zastosowano skalę przymiotnikową intensywności (niezgodność duża, mała, przypadkowa i brak niezgodności w dużym stopniu). Rejestracji faktów dokonywano stosując karty przebiegu czynności zespołowych[20] w fazach: wykrycia ogniska choroby, izolacji stref zagrożenia epidemicznego oraz powrotu do stanu normalnego.

   Karty czynności zespołowych zostały tak skonstruowane, aby można było ocenić, które jednostki organizacyjne (służby) odgrywają najistotniejszą rolę w przeciwdziałaniu określonym kategoriom zagrożeń w zakresie określonych kompetencji i użytych sił.

   Wspomniane wcześniej fazy ćwiczenia, obejmujące wykrycie ogniska (ognisk) choroby, izolacji stref zagrożenia epidemicznego oraz powrotu do stanu normalnego

[20] Zob.: Z. Mikołajczyk, Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania, PWN, Warszawa 1994, s. 12 - 14.

realizowane były - zgodnie z założeniem planu reagowania kryzysowego - przez Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, jako jednostkę wiodącą. Wyniki eksperymentu pozwoliły wyciągnąć wnioski co do efektywności modelu systemu zarządzania kryzysowego, wskazujące służby weterynaryjne jako wiodące jedynie w pierwszej fazie działań. W następnych fazach najważniejszą rolę odegrały kolejno : policja i straż pożarna.

## 1.5. ZMIENNE I WSKAŹNIKI

W badaniach empirycznych wyróżniono zmienne niezależne i zmienne zależne. Zastosowano wskaźniki jako empiryczne czynniki wskazujące, jaka jest badana cecha. Rozumienie wymienionych pojęć przyjęto na podstawie opracowania J. Sztumskiego.[21] W badaniach na potrzeby niniejszej rozprawy uwzględnione zostały wskaźniki *definicyjne i empiryczne.*

W pracy *zmienną niezależną* jest stan bezpieczeństwa w województwie wynikający z charakteru i intensywności występowania negatywnych zjawisk. Ponadto stanowi ją obowiązujący stan prawny określający kompetencje organów administracji publicznej i stan przygotowania kadr kierowniczych do działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. *Wskaźnik* tej zmiennej to założony poziom ryzyka związany z poszczególnymi kategoriami zagrożeń, a w przypadku kadr - ich ilość wyrażona liczbą i procentami oraz reprezentatywność w poszczególnych cechach.

*Zmienna zależna* to zmienna, której określone liczbowo wartości zmieniają się pod wpływem zmiennych niezależnych. Jej *wskaźnikami* będą zmiany w poziomie sprawności organów administracji publicznej podczas działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. *Wskaźniki* tej zmiennej to wskaźniki podmiotowe odwołujące się do ocen stawianych przez badanych (zaistniało to w trakcie badań ankietowych, wywiadu, obserwacji). Wyrażają się one liczbami, rangami i procentami.

W czasie oceny stopnia zagrożenia występującego na terenie województwa śląskiego zastosowano analizę wskaźników zagrożeń jako zbioru zasadniczych przyczyn kształtujących sytuacje nadzwyczajne.

Kierując się danymi statystycznymi oraz danymi uzyskanymi w badaniach ankietowych, zdefiniowano ostatecznie 28 wskaźników, które pogrupowano w 7 kategorii.

---

[21] Zob.: J. Sztumski, Wstęp do metod i technik badań społecznych, Katowice 1995, s.31.

Redystrybucji wskaźników na kategorie dokonano w celu uzyskania większej przejrzystości zachodzących w województwie procesów. Następnie, wykorzystując metodę matematyczną, określono wagi kategorii, z których wartościami wiążą się poszczególne rodzaje zagrożeń. Na podstawie przyjętej wartości określono wielkość ryzyka wystąpienia w województwie określonego zagrożenia według skali: małe, średnie, wysokie.

## 1.6. TEREN BADAŃ

Temat pracy wskazuje obszar szczegółowego zainteresowania doktoranta. Dotyczy on jednej z najważniejszych dziedzin należących do kompetencji administracji publicznej. Wynika ona z charakteru zjawisk, które z natury są niekorzystne i powodują szereg trudnych do przewidzenia następstw. Opracowanie ma mieć charakter analityczny i dotyczyć organów administracji ogólnej. W efekcie starano się przedstawić istotę zjawiska i jego elementy składowe jako zbiór rozwiązań organizacyjnych i prawnych, warunkujących wypełnienie misji administracji publicznej.

Aby uzyskać głębsze spojrzenie na problem naukowy, wybrano teren badań tak w zakresie **podmiotowym** (organy administracji, instytucje i organizacje odpowiedzialne za realizację zadań w sytuacjach nadzwyczajnych) jak i **przedmiotowym**, obejmującym problematykę organizacji i zarządzania. W sumie badaniom poddano 180 jednostek administracji publicznej województwa śląskiego, z tego 124 jednostki uczestniczyły w badaniach ankietowych. Organy samorządu terytorialnego reprezentowało: 13 starostów, 12 prezydentów miast na prawach powiatów, 38 burmistrzów (prezydentów miast) oraz 61 wójtów.

Dalsze badania prowadzono w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim oraz działających pod zwierzchnictwem wojewody, jednostkach administracji zespolonej. Ponadto w eksperymencie prowadzonym w trakcie ćwiczeń uczestniczyło 25 osób, tj. 8 dyrektorów wydziałów Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, 6 kierowników jednostek wojewódzkiej administracji zespolonej, 4 starostów i 7 kierowników innych jednostek organizacyjnych (współdziałających).

W dysertacji zawężono teren badań do obszaru obejmującego strukturę systemu kierowania oraz zasady jego tworzenia i funkcjonowania. Takie zawężenie obszaru głównie do organów administracji ogólnej pozwoliło na zachowanie przejrzystości i spójności prowadzonych badań.

Przyjęcie powyższych ograniczeń przyczyniło się do zaniechania badań nad społecznymi i psychologicznymi aspektami kierowania w czasie zagrożenia oraz umożliwiło dokonanie generalizacji i konkretyzacji otrzymanych wyników w postaci modelu systemu kierowania organami administracji publicznej województwa w sytuacjach nadzwyczajnych.

*

*  *

Wnikliwe rozpatrzenie problematyki rozprawy oraz przyjęcie adekwatnej do niej procedury badawczej pozwoliło przeprowadzić badania w sposób celowy i planowy, a także umożliwiło dokonanie końcowych konstatacji z należytym stopniem wiarygodności.

# 2. ORGANIZACYJNE I PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ W WOJEWÓDZTWIE

Kierowanie administracją publiczną, zwłaszcza w okresie występowania zagrożenia decydującego o egzystencji ludzi, zaczęło być doceniane w wyniku doświadczeń nabytych podczas klęsk żywiołowych, które wystąpiły w ostatnich latach. Z kolei reforma administracji publicznej w Polsce sprawiła, że utworzone nowe organy zdobywają wiedzę i doświadczenie w zakresie funkcjonowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, dostosowując swoją organizację wewnętrzną do nowych zadań i wyzwań. Jest to szczególnie ważne, gdy uwzględni się, iż coraz więcej zadań i kompetencji wyższych szczebli jest przekazywanych organom niższego szczebla.

Przy przystąpieniu do analizy stanu organizacji i przygotowania administracji publicznej do działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, niezbędne jest zrozumienie teoretycznych podstaw jej funkcjonowania, źródeł prawa administracyjnego oraz struktur funkcjonalnych. Wyniki badań przedstawione w tym rozdziale mają na celu identyfikację różnorodnych form administracji publicznej w województwie w świetle zadań związanych z ochroną ludności przed zagrożeniami. W związku z tak sformułowanym celem, prowadzone badania dążyć będą do odpowiedzi na pytanie:

**Czy obowiązujący stan prawny oraz organizacja i kompetencje administracji publicznej w województwie zapewniają realizację zadań publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?**

Do tak sformułowanego problemu cząstkowego przyjęto założenie, że administracja publiczna zajmuje priorytetową pozycję w zakresie przeciwdziałania następstwom zagrożeń, natomiast odpowiedzialność i kompetencje jej poszczególnych organów są zróżnicowane i umiejscowione w przedmiotowo wydzielonych przepisach prawa, które to przepisy nie są jedynym z możliwych źródeł wykorzystywanych w procesie administrowania i działania.

Rozważania prowadzono dążąc, w pierwszej kolejności, do wyjaśnienia istoty, pojęcia i struktury administracji publicznej. Następnie wskazano prawne podstawy, które określają kompetencje i zakres odpowiedzialności organów administracji publicznej za bezpieczeństwo i ochronę ludności.

Końcowy etap rozważań skoncentrowany został na analizie zadań organów administracji publicznej pod kątem warunków organizacyjnych i prawnych, w ramach których realizowana jest funkcja kierownicza w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

## 2.1. ISTOTA I POJĘCIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zagadnienie struktur administracji publicznej i wzajemnych relacji pomiędzy jej organami stanowi poważny dział nauki. Wyczerpujące przedstawienie tego zagadnienia przekracza zakres tematyczny rozprawy, ograniczono się więc jedynie do wybranych elementów, co do których pozostaje przekonanie, iż są ściśle powiązane z prezentowaną problematyką. Nie wszystkie segmenty teorii struktur administracji publicznej zostały tu potraktowane z jednakową szczegółowością, a nawet nie wszystkie zostały uwzględnione.

Dynamika zmian zachodzących w polskim systemie prawnym sprawia, że brak jest całościowych opracowań tego zagadnienia. Zanim zostałyby dopracowane partie końcowe, trzeba by już przetwarzać partie początkowe, wciąż bowiem rośnie materiał badawczy i ciągle zmienia się sytuacja prawna, w której działają organy administracji.[22] Należy zwrócić uwagę, że nauka o prawie, jak i zresztą inne nauki społeczne, spełnia nie tylko funkcję poznawczą, to znaczy prowadzą do poznawania rzeczywistości, lecz także różnego rodzaju funkcje pozapoznawcze: nie tylko gromadzą odpowiednio uzasadnione twierdzenia o prawie, ale też prowadzą do usprawnienia prawotwórstwa i stosowania prawa, dostarczają argumentów nakłaniających do posłuchu wobec określonego systemu prawnego, starają się umocnić sprawność określonych struktur administracyjnych.

[22] Ustawa z dnia 25 lipca 2001 roku o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym, której podpisania odmówił Prezydent RP. Ustawa z dnia 2 października 2001 r. o państwowym ratownictwie medycznym, której wejście w życie odłożono początkowo o jeden rok, a następnie o kolejny oraz ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. W 2003 roku zostały przygotowane projekty: ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim oraz ustawy o krajowym systemie ratowniczym.

Najszerzej podejmowana jest przez nauki prawne problematyka dogmatyczna, gdyż tą właśnie problematyką zajmują się głównie nauki szczegółowe o obowiązującym prawie. Problemy dogmatyczne prawa dotyczą tego, jakie normy postępowania należą w danym czasie do rozważanego systemu prawnego, a to ze względu na przyjmowane w danym systemie reguły uznawania określonych faktów za fakty prawotwórcze oraz wiązania z nimi obowiązywania określonych norm. Wtórnie zaś, problematyka dogmatyczna dotyczy rozstrzygania o kwalifikacji prawnej określonych czynów, zdarzeń i sytuacji, nie wyłączając sytuacji nadzwyczajnych.

W ramach badanych zjawisk, omawianych w niniejszej pracy, potwierdziły się występujące problemy, które można by sformułować w postaci następujących pytań:

1. Kto i w jakim stopniu ponosi odpowiedzialność za zaistniałe skutki sytuacji nadzwyczajnych?
2. Na jakiej podstawie prawnej lub według jakich kryteriów oceny, należy dokonywać kwalifikacji zdarzenia, aby mogło być ono uznane za nadzwyczajne zagrożenie lub klęskę żywiołową?[23]
3. W jakich warunkach i w którym momencie konfliktów społecznych, gospodarczych czy protestów grupowych, organy administracji publicznej upoważnione są do podejmowania działań normalizacyjnych?

Analizując zachodzące zjawiska związane z przyjęciem określonych norm postępowania, poszukiwano faktów mających wpływ na przyjęcie określonych reguł, zawartych w przepisach prawa.

I tak, Konstytucja stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli. Konstytucyjne organy państwa, w myśl ustawy zasadniczej, ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (...) stoi na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.[24] Powyższe powinności Prezydent wykonuje przy pomocy Rady Bezpieczeństwa Narodowego, będącej jego organem doradczym w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.[25]

---

[23] Gwałtowny, huraganowy wiatr spowodował w gminie Gorzyce w 1999 roku, zniszczenie 6 indywidualnych gospodarstw rolnych. Z faktu nie uznania tego zdarzenia jako klęski żywiołowej, gmina oraz sami poszkodowani nie uzyskali środków specjalnych na odbudowę.

[24] Art. 126, ust. 2 Konstytucji ...

[25] Tamże, art 135.

Rada Ministrów kierując administracją rządową zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne oraz porządek publiczny, a także bezpieczeństwo zewnętrzne państwa.[26]

W sytuacjach szczególnych zagrożeń Prezydent lub Rada Ministrów może wprowadzać odpowiednie stany nadzwyczajne, określając między innymi **zasady działania organów władzy publicznej.** Za naruszenie wynikających z Konstytucji i ustaw powinności organy państwa ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.

Z ustawy o administracji rządowej w województwie wynika, iż odpowiedzialność za wykonywane zadania ponosi wojewoda.[27] Jednym z tych zadań jest **kierowanie działalnością wszystkich jednostek administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków.**

Organy samorządu terytorialnego: województwo, powiat, gmina, wykonują zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawy nakładają na te organy także zadania o charakterze zadań zleconych przez administrację rządową. Charakter odpowiedzialności i sposób podejścia organów państwowych do obowiązków, to podstawowy element różnicujący, szczególnie widoczny we wzajemnych relacjach pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej. W zależności od rodzaju zadań oraz źródeł prawa, z których zadania te wynikają, a przede wszystkim celu działania organów, dobiera się niezbędne środki oddziaływania tworząc, stosowne do danej sytuacji struktury kierowania organami administracji.

Rozstrzyganie tego rodzaju problemów jest związane z regułami przyjmowanymi w danym systemie koncepcji źródeł prawa, których to reguł w danym przypadku nie można kwestionować. Zaakcentować należy, że przedstawiciele organów stosujących prawo współkształtują koncepcję źródeł prawa zarysowaną obecnie w przepisach Konstytucji i ustawach ustrojowych.[28] Koncepcji źródeł prawa nie da się sformalizować,

---

[26] Tamże, art. 146.
[27] Art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2001. nr 80, poz. 872 ze zm).
[28] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1996. nr 13, poz. 74).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001. nr 142, poz. 1592).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001. nr 80, poz. 872).

stąd rozstrzygnięcia znacznej części problemów dogmatycznych na gruncie przyjmowanej koncepcji źródeł prawa nie są wyznaczone w sposób ściśle jednoznaczny. Dlatego właśnie problemy dogmatyczne prawa wiążą się z problemami socjotechnicznymi.[29]

Opierając się na tradycyjnych poglądach, badanie struktur organizacyjnych ograniczono do problematyki organów administracji, pozostawiając organy władzy jako właściwe naukom o państwie czy prawie państwowym. Wydaje się jednak, że tak ostrych podziałów w państwie robić nie można. Nie ulega wątpliwości, że organy takie jak Prezydent, Sejm, Senat, Rada Ministrów zajmują się w jakiś sposób administrowaniem, stąd muszą mieć prawo wglądu wszędzie tam, gdzie występuje proces administrowania.

Instytucjonalizacja państwa prowadzi do wyodrębnienia organów , powiązanych w hierarchiczną strukturę nazywaną **systemem organów** .[30] Pozycja organów państwa związana jest z tym, że władza państwowa jedynie sporadycznie sprawowana jest przez szersze rzesze obywateli, a na co dzień w jej sprawowaniu biorą udział odrębne i wyspecjalizowane organy. Zadania organów państwowych, ich skład osobowy oraz wzajemne usytuowanie w systemie organów państwa, mają swą podstawę w różnych filozofiach polityczno - prawnych charakteryzujących szerzej istotę i cele grupy państwowej. Podmiot charakteryzowany przez prawo jako organ państwa o tyle tylko występuje w takim charakterze, o ile realizuje przyznane mu kompetencje do działania w imieniu państwa. Traktując rzecz modelowo inne jego działania są po prostu działaniami osoby fizycznej, której pełnienie jakiegoś urzędu powierzono.[31] Ściśle rzecz ujmując, kompetencje przyznane organowi państwa dotyczą przede wszystkim działań władczych państwa. Przyznaje się je zarówno przez normy kompetencji prawodwaczej, które upoważniają organ do tworzenia prawa, jak i normy

---

[29] Problem socjotechniczny polega na rozstrzyganiu pytania, jak przez takie czy inne oddziaływanie społeczne, osiągać zamierzone cele. W przypadku nauk prawnych problematyka socjotechniczna polega na tym, jak przez odpowiednie stanowienie prawa i przez odpowiednie stosowanie przepisów prawnych uzyskiwać zamierzone skutki społeczne. Rozstrzyganie w taki czy inny sposób socjotechnicznych problemów prawnych dokonuje się w znacznej części pod kątem tego, jakie dane rozstrzygnięcie powodować może skutki społeczne poprzez takie czy inne stanowienie i stosowanie przepisów prawnych.

[30] Hierarchiczność rozumiana według kompetencji, a nie według szczebli.

[31] Wojewoda - jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm).

kompetencji do zaktualizowania czyjegoś obowiązku, w oparciu o które organ państwa stosuje prawo i kształtuje indywidualne sytuacje prawne obywateli.[32]

Organy państwowe mogą być łączone w system według rozmaitych zasad: bądź zgodnie z zasadą podziału w wykonywaniu władzy bądź stosownie do zasady jednolitości władzy. Wcześniejszy był podział władzy ze względu na kryterium określające rozgraniczenie sfer jej wykonywania, jak: stanowienie prawa, stosowanie prawa, polityka wewnętrzna i zagraniczna. Dopiero później J. Locke, a w pełni K. Monteskiusz, wiązali kompetencje do działania w poszczególnych dziedzinach z różnymi organami. Podział władzy począł oznaczać wtedy rozdzielenie kompetencji i odpowiedzialności, rozgraniczenie podmiotowe władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Najogólniej sens zasady podziału władzy wiąże się u Monteskiusza z wykluczeniem supremacji jednego z organów, z równoległym funkcjonowaniem różnych organów, które mają się wspierać, i hamować.[33]

Początkowo koncepcję podziału władzy pojmowano w dużym stopniu dosłownie, uznając, że każda władza (prawodawcza, wykonawcza i sądownicza) odpowiada jedynie i całkowicie odmiennej dziedzinie wykonywania władzy, przydzielonej na odpowiednią część suwerenności podmiotu władzy państwowej, którą wykonuje w całości i wyłącznie. W okresie późniejszym koncepcję tę zaczęto interpretować jako wyraz kompromisu dylatoryjnego,[34] a więc jako zbiór takich zasad systemu organów państwowych, który nie zawiera rozstrzygnięć jednoznacznych i ostatecznych, a zezwala na ujawnienie się dynamiki procesów zachodzących w zmiennych relacjach pomiędzy poszczególnymi organami.[35]

Z ogólnego pojęcia systemu organów państwa do dalszych rozważań wyodrębniono organy administracji publicznej w województwie, w celu określenia ich kompetencji i wzajemnych powiązań w aspekcie zadań wykonywanych przez nie w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Analiza systemu organów administracji publicznej w województwie pozwoliła na sformułowanie wniosków i zaproponowanie na ich podstawie odpowiednich, wydaje się nieodzownych, zmian organizacyjnych, dostosowujących działania organów

---

[32] Stany nadzwyczajne o których mowa w art. 228 Konstytucji określają między innymi szczególne sytuacje prawne obywateli.
[33] A. Jamroz, Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych, Warszawa 1989, s. 26.
[34] Termin Maxa Webera (1864 - 1920), twórcy prac z zakresu socjologii władzy - przyp. aut.
[35] K. Grzybowski, Refleksje sceptyczne, tom III, Warszawa 1972, s. 148.

administracji do obowiązujących przepisów prawa. Poszukiwania rozwiązań idących w tym akurat kierunku wynikały z faktu, że zebrany materiał badawczy i doświadczenia nie kwalifikowały się do rozstrzygania kwestii oceny i zmiany systemu prawnego.

Po ogólnym przedstawieniu funkcji organów państwa dokonano analizy zagadnień podstawowych dla kształtowania struktury administracji publicznej, to jest zasad rozmieszczania zadań na poszczególnych stopniach terytorialnego podziału państwa. Przedtem jednak wypada poświęcić nieco miejsca pewnym kwestiom związanym z tym tematem.

Termin **„administracja"** w języku potocznym używany jest w znaczeniu bliskim jego źródłosłowiu. Nazwa ta jest synonimem pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu i zarządzania.[36]

„Administracja" to ogół czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe w zakresie władzy wykonawczej.[37]

W najpotoczniejszym znaczeniu, pojęcie „administracji" występuje w trzech znaczeniach:

- w pierwszym z nich „administracja" oznacza wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie dla realizacji określonych celów o charakterze publicznym;
- w drugim, oznacza określoną i o specjalnych cechach działalność podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym;
- w trzecim, oznacza ludzi zatrudnionych (powołanych, nominowanych, wybieranych) w strukturach wyodrębnionych w pierwszym znaczeniu.[38]

W spotykanych w literaturze definicjach administracji, ich autorzy operują zazwyczaj jednym z dwóch pierwszych znaczeń. Oto najczęściej spotykane w nauce polskiej i zagranicznej modele określenia administracji - w znaczeniu działalności.

Z obszaru definicji negatywno - przedmiotowych:

*Administracja jest to podejmowana w publicznym celu działalność państwa i związków publicznoprawnych poza ustawodawstwem i sądownictwem;*

Z obszaru definicji negatywno - podmiotowych:

*Administracja jest to działalność tych organów publicznych (państwowych), które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi;*

---

[36] J. Borkowski, System prawa administracyjnego, tom I, Wrocław 1977, s.28.
[37] Słownik języka polskiego pod redakcją M. Szymczaka, tom I, PWN Warszawa 1978, s.9.
[38] Tamże, s.9.

Z obszaru definicji przedmiotowych pozytywnych:

*Administracja to działalność celowa / praktyczna / rzeczywista / konkretna / planowa / bezpośrednia / władcza / ciągła / regulująca / twórcza / oparta na prawie /organizatorska / kierowania, mająca na celu realizację zadań publicznych państwa / społecznych podmiotów samorządowych / podmiotów publicznych / wymagających ochrony / konkretnych / z zakresu ochrony interesów publicznych / określonych ustawami.*

Z obszaru definicji pozytywnych podmiotowych:

*Administracja, to działalność organów administracyjnych.*

Naukowe określenie administracji trzeba by budować w sposób nie wymagający dodatkowych, niejako piętrowych definicji. Okazuje się bowiem, iż dodatkowe definiowanie pojęć użytych w określeniu administracji jest również trudne. Trudniejsze jest zawsze wtedy, gdy posługujemy się pojęciami, narzędziami lub takimi terminami, których sens nie jest bezsporny. Określenie administracji musi obejmować przedmiot na tyle szeroko, by nie zostały poza nim takie przedsięwzięcia, które są uznane za administrację w jakiejś przyjętej metodzie opisu. Jednocześnie musi być na tyle wąskie, by nie obejmować zjawisk uznawanych za nieswoiste dla administracji, a także nieswoistych cech działania. Istotna jest tu metoda poszukiwania określenia administracji.

Czego jednak należy poszukiwać? Wszechstronnego opisu zjawiska czy granic dzielących je z innymi zjawiskami typu społecznego? Wydaje się, że nawet wtedy gdy poszczególni autorzy łączą w pojęciu administracji elementy organizacyjne, podmiotowe, przedmiotowe oraz sposobu czy form działania, chodzi zawsze o to drugie zadanie. Jeśli określenie ma spełniać wymogi definicji, realizacja tego zadania jest niezbędna, choćby jednocześnie towarzyszyły jej ekspozycje innych swoistych dla administracji wartości.

Każde określenie administracji z osobna i wszystkie określenia razem odpowiadają łącznie lub wybiórczo na katalog pytań dotyczących:

a) podmiotu działania
b) celu działania
c) przedmiotu działania
d) cech działania, a w szczególności sposobu działania
e) czasami - adresata działania.

Odpowiedzi na wskazane wyżej kategorie pytań jako elementy składowe definicji administracji, występują w poszczególnych ujęciach w różnej kolejności, zmiennym akcentowaniu, różnorodnym związku wewnętrznym, w swoistej rozbudowie dostosowanej każdorazowo do celu rozważań. Ale zawsze, jak się zdaje, kwestią najważniejszą staje się rozdzielenie różnych typów działalności wykonawczej wobec ustawodawstwa. Przyjąć więc trzeba dwa podstawowe założenia budowania określenia administracji. Mimo zakładanej pierwotności prawa wobec administracji, jej określenie naukowe powinno samo wskazywać podstawowe kryteria oceny przydatne w badaniu socjologicznym. Służy temu przede wszystkim wyznaczenie merytorycznego celu działalności administracji.

Po drugie trzeba uznać, iż z całości wyróżnionych w państwie zadań nie da się wyodrębnić takich, które służyłyby wyłącznie państwu jako odrębnemu i oddzielonemu od społeczeństwa podmiotowi. Chodzi więc przede wszystkim o zmianę sposobu patrzenia na administrację , w którym dosyć często administracja określana była jako działalność zmierzająca do realizacji celów czy zadań państwa. Zamiast używać ogólnego pojęcia zadań państwa, należałoby raczej posługiwać się oznaczaniem konkretnej treści tych zadań. Czy taka przemiana jest możliwa, skoro niejednokrotnie podnoszono w nauce fakt głębokich i wielorodzajowych trudności?

Rozwiązanie jednak leży blisko, można bowiem przyjąć, że całość tych zadań to zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli. A dziś dochodzi jeszcze działalność samorządu terytorialnego, którego społeczne zadania w ogóle nie wymagają uzasadnienia, ponieważ tkwią w jego treści. Uwzględniając te uwagi, pojęcie administracji publicznej można określić następująco:

**Administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach.**[39]

[39] J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 1998, s. 56.

## 2.2. PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Aktywność administracji rozpatrywana historycznie zawsze była regulowana przepisami prawa. Tej ukształtowanej historycznie regulacji towarzyszyło nieodmiennie przekonanie, że całej aktywności administracji publicznej nie da się ująć wyczerpująco w przepisach.

W 1880 roku profesor prawa administracyjnego Antoni Okolski pisał, że „...państwo jednak nigdy nie może określić wyczerpująco a priori wszystkich wypadków, w których pojedynczy organ winien działać, tudzież sposobu jego działalności. Stąd wypływa, iż każdy organ musi do pewnego stopnia być samodzielnym, to jest posiadać prawo określania sobie samemu w danych wypadkach granic kompetencji."[40]

Organ administracji publicznej jest zasadniczą jednostką składową administracji w sensie podmiotowym. W związku z tym jego pojęcie należy do rzędu podstawowych pojęć w nauce prawa administracyjnego. Tymczasem znaczna część z dotychczasowych ujęć w literaturze przedmiotu obarczona była dwiema niewydolnościami: nieuwzględnieniem samorządu terytorialnego, co było oczywiste, i uwzględnieniem przedmiotowej definicji administracji, która eksponowała realizację zadań państwa.

Tak więc M. Jaroszyński traktuje organ jako wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną), która wyposażona przez przepisy prawa w określony zakres kompetencji wykonuje zwierzchnią władzę państwa w formach administracji, przy czym organizowanie bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań musi stanowić wyłączne lub główne zadania tego organu.[41] Zdaniem K. Sobczaka organ administracyjny to organ państwowy, którego działalność polega na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa.[42] W. Brzeziński określa organ administracji jako „taki organ państwowy, który działa w zakresie administracji wyłącznie lub w przeważającej mierze w swoistych dla administracji formach działania."[43]

---

[40] Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim, Warszawa 1880, [w]: W. Dawidowicz, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, PWN Warszawa, 1970, s. 55.

[41] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Polskie prawo administracyjne, część ogólna, Warszawa 1965, s. 79.

[42] K. Sobczak, Prawo administracyjne, Warszawa 1961, s. 44.

[43] W. Brzeziński (red), Prawo administracyjne, część ogólna, Kraków 1968, s. 27.

J. Starościak definiuje organ administracyjny jako wyodrębnioną jednostkę organizacji państwowej, posiadającą ustalony prawem zakres działania (które może być zaliczone na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych) oraz podejmującą to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach prawnych.[44] Z innego punktu widzenia konstruuje pojęcie organu W. Dawidowicz, według którego „organ administracji państwowej jest to organ państwowy wyposażony w prawnie określoną możliwość jednostronnego i wiążącego wyznaczania zachowania się określonych podmiotów.[45]

W większości poglądów na temat pojęcia organu administracji publicznej spostrzegamy:

a) łączenie cech organizacyjnych z cechami funkcjonalnymi;
b) łączenie tych elementów składowych pojęcia, które są w prawie, z tymi, które są wytworem doktryny;
c) kumulowanie w konstruowaniu pojęcia - wedle zamierzonej koncepcji badawczej - elementów strukturalnych pojęcia organu z cechami organu lub z cechami jego działań oraz z jego celami czy funkcjami;
d) umieszczanie w określaniu pojęcia organu zbędnych cech, właściwych również innym podmiotom (organom) państwowym bądź społecznym;
e) posługiwanie się pojęciami, które także trzeba definiować, na przykład pojęciem organu państwowego.

Ostatecznie mimo powtarzalności pewnych konstrukcyjnych elementów, poszczególni autorzy przez określony wybór elementów i przez określoną ich ekspozycję budują definicję o ograniczonym - mniej lub więcej - stopniu porównywalności. Jednak istotne elementy składowe pojęcia organu administracyjnego są w miarę stałe. Po ich uwzględnieniu można zbudować następujące pojęcie organu administracji publicznej:

Organ administracji publicznej to -

(1) człowiek, lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego,
(2) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego,
(3) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu,

---

[44] J. Starościak, Decentralizacja administracji, Warszawa 1961, s.18.
[45] W. Dawidowicz, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970, s. 92.

(4) w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji.[46]

Jest to próba zbudowania definicji na podstawie elementów normatywnych. Nie odbywa się ona jednak bez pewnej pomocy kwalifikacji teoretycznej, jeśli idzie o ustalenie, co jest prawem administracyjnym. W przytoczonej definicji organ administracji publicznej utożsamiany jest z człowiekiem, zwanym w literaturze osobą piastującą urząd publiczny lub podobnie[47]. Ujęcie takie jest raczej trafne, ponieważ organ istnieje od czasu jego powołania, natomiast od momentu utworzenia do momentu powołania można mówić jedynie o urzędzie organu w znaczeniu zbioru kompetencji z nim związanych. Poza tym takie ujęcie pozwala uniknąć sformułowań typu: kolegialna lub monokratyczna jednostka, wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej (...) podejmująca działanie za pośrednictwem określonych prawem osób.[48]

W definicji nie jest uwzględniony element swoistych dla administracji prawnych form działania, choć może on być użyty do określenia pojęcia prawa administracyjnego. Organ realizuje cele określone w prawie administracyjnym również w formach nieswoistych, a uwzględnienie elementów swoistych form oznacza skorzystanie ze sformułowań ustalonych wyłącznie już w obszarze refleksji naukowej, a nie w prawie.

Ogólnie biorąc, pojęcie organu administracyjnego zależy od tego, czy ma ono być narzędziem czy celem badania. W pierwszym przypadku idzie o wskazanie niezbędnych i w sumie jego swoistych elementów. Trzeba dodać, że w konstruowaniu pojęcia narzędzia wystarczającą rolę pełnić może także teoria pozytywistyczna, wedle której organem administracji jest ten organ, który został uznany za administracyjny przez przepis prawa. Główny zarzut przeciw tej teorii, wyrażający się w niemożności odróżnienia działalności organu administracyjnego od działalności innego organu w sytuacji, gdy prawo nie kwalifikuje w sposób wyraźny statusu danego organu, jest dziś mało istotny. Prawie wszystkie organy administracyjne są bowiem w sposób wyraźny lub dorozumiany, uznane przez prawo. Jeśli natomiast celem badania jest budowanie pojęcia administracji publicznej, definicja może obrazować wszystkie możliwe do wyłonienia, tak w prawie jak i w nauce, elementy składowe pojęcia nie wyłączając elementów nieswoistych lub mało swoistych.

Podstawowym podziałem organów administracji publicznej jest dziś, w związku z przywróceniem samorządu terytorialnego, podział na organy administracji

---

[46] J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 1998, s.112.
[47] H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna zagadnienia ogólne, Liber Warszawa 1998, s. 253.
[48] J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 1998, s. 117.

państwowej, organy administracji rządowej i na organy administracji samorządowej. Użycie sposobu powoływania jako kryterium klasyfikacji daje podział na organy wykreowane w drodze powołania jako decyzji administracyjnej - na przykład wojewoda, w drodze aktu organu władzy - na przykład Prezes Rady Ministrów, w drodze wyborów - na przykład zarząd województwa, powiatu i gminy, czy wreszcie w drodze nominacji.

Ze względu na skład osobowy wyróżnia się organy jednoosobowe i kolegialne. Motywacje do tworzenia organów kolegialnych są praktycznie zmienne. Z uwagi na terytorialny zakres działania organy dzielą się na: naczelne i centralne oraz terenowe. Podziały ustalone w Konstytucji są słabo klarowne, nie ma ogólnej klasyfikacji, a są raczej wyliczenia.

Na podstawie sposobu podporządkowania wyróżnić można organy zdecentralizowane i podległe hierarchicznie. Zastosowanie tego kryterium doznało aktualnie pewnego skomplikowania, będącego odzwierciedleniem niepewności co do tego, czy organy samorządu terytorialnego są tylko normalnie zdecentralizowanymi organami czy organami zdecentralizowanych samorządów terytorialnych. Według zakresu uprawnień do samodzielnych decyzji organy te dzielą się na decydujące i pomocnicze. Podział ten ma wszakże wątpliwą przydatność, gdyż organy pomocnicze nie są zazwyczaj organami administracji.

W związku z wielorakim rozumieniem pojęcia urzędu należy zacząć od przedstawienia wszystkich spotykanych jego znaczeń. Rozbieżności między ujęciami naukowymi i rozumieniem potocznym potwierdzają tę potrzebę.

Tak więc urząd występuje w następujących znaczeniach:

1) Jako wyodrębniony zespół kompetencji, praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej.

   W tym znaczeniu mówimy o urzędzie wojewody, marszałka województwa, starosty, wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W języku potocznym, a nawet urzędowym to pojęcie urzędu jest równoznaczne z pojęciem stanowiska. Utworzenie urzędu nie jest tożsame z powołaniem organu, utworzenie urzędu oznacza wprowadzenie do aparatu administracji publicznej nowej jednostki organizacyjnej, natomiast powołanie organu oznacza obsadzenie urzędu.

2) Jako szczególna nazwa organu administracyjnego, na przykład: urząd wojewódzki, urząd marszałkowski, urząd gminy.

Jest to jednakże nazwa umowna, ponieważ organ administracji jest zazwyczaj jednoosobowy i nie może być utożsamiany z całym urzędem. Organem tym jest kierownik urzędu, któremu prawo przydaje różne nazwy.

3) Jako zorganizowany zespół osób przydatny organowi administracyjnemu w wykonywaniu jego funkcji. Ostatnie przekształcenia systemu organizacyjnego struktur państwowych i samorządowych doprowadziły do sytuacji, w której potoczne, prawne i naukowe znaczenie urzędu zostało ujednolicone. Nie mniej należy zauważyć, że twórcy Konstytucji poniechali potrzebę określenia precyzyjnych znaczeń i terminologii, nazywając na przykład całą Najwyższą Izbę Kontroli jednym organem naczelnym.[49]

Urzędy terenowych organów administracji publicznej mają status organizacyjny podobny do ministerstw i innych urzędów, w trzecim znaczeniu. Szczegółowa regulacja ich organizacji i funkcjonowania zawarta jest w ustawach z zakresu formy administracyjnej państwa. Aktualna budowa wewnętrzna tych urzędów nie jest jednolita, jakkolwiek w tworzeniu ich wewnętrznej struktury uwzględnia się te same, określone ustawami, kryteria. Szczegółową organizację i podział czynności w urzędach okreslają statuty, których treść i tryb podejmowania regulują wspomniane już ustawy[50] z większą lub mniejszą dokładnością.

## 2.3. PODMIOTY, ORGANY I INSTYTUCJE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W WOJEWÓDZTWIE

Z dniem 1 stycznia 1999 roku na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603), wszedł w życie nowy podział terytorialny. Jednostkami tego podziału są wojewodztwa, powiaty i gminy. Zadania administracji rządowej realizowane są przez szereg organów, których kompetencje i obowiązki określają ustawy szczegółowe.

---

[49] Art. 202 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483)

[50] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592).

Organami tymi są :

- wojewoda ;
- działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży ;
- organy administracji niezespolonej ;
- organy samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej bądź wynikających z zawartych porozumień ;
- kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży ;
- organy innych samorządów wykonujący zadania na podstawie ustaw lub porozumień.

Kierowanie oraz nadzór nad działalnością wymienionych organów jest przypisane wojewodzie, który zapewnia współdziałanie w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia a także zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa i utrzymania porządku publicznego, zapobiegania klęskom żywiołowym i usuwania ich skutków.[51]

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów i z tego tytułu odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, co polega między innymi na :

- kontrolowaniu wykonywania przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów,
- kontrolowaniu wykonywania przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej,
- wydawaniu poleceń,[52]
- kontrolowaniu organów administracji niezespolonej działających na obszarze województwa na zasadach określonych w ustawie.

Ponadto wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej :

- kieruje nią i koordynuje jej działalność,
- zapewnia warunki do jej skutecznego działania,
- ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działalności.

---

[51] Zob.: Art 15, ust. 4 ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm).
[52] Tamże, art. 16.

Na zasadach określonych w ustawach wojewoda jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz reprezentantem Skarbu Państwa.

Wojewódzka administracja zespolona na stopniu wojewódzkim wyraża się w nazwie : zespolona (wojewódzka) administracja rządowa, a na stopniu powiatowym, w nazwie : powiatowa administracja zespolona, co jest reminiscencją faktu, iż na stopniu powiatowym nie ma wyodrębnionej administracji rządowej. Zwierzchnikiem wojewódzkiej rządowej administracji zespolonej jest wojewoda, który wykonuje swoje zadania przy pomocy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Zwierzchnictwo to występuje w dwóch postaciach : zwierzchnictwa osobowego i służbowego. Zwierzchnictwu osobowemu podstawę daje włączenie inspekcji, straży lub służb w strukturę urzędu wojewódzkiego. Jednocześnie całość układu organizacyjnego administracji zespolonej określa statut urzędu wojewódzkiego, nadany przez wojewodę.[53]

Poza określonymi wyjątkami, (Policji i Państwowej Straży Pożarnej) do wojewody należy powoływanie i odwoływanie kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Osoby, noszące zazwyczaj nazwy wojewódzkich komendantów i inspektorów, działają z ustawowego upoważnienia w imieniu wojewody chyba, że przepis szczególny nakazuje im działać we własnym imieniu, lub gdy kompetencja przypisana jest tylko wojewodzie. Jest to wyrazem zwierzchnictwa służbowego, popartego uprawnieniem wojewody w zakresie kierowania, koordynacji, zapewnienia skutecznego działania, wydawania poleceń służbowych i pełną własną odpowiedzialnością.

Rządowa administracja zespolona obejmuje:[54]

1) Inspekcję Handlową
2) Służbę Ochrony Zabytków
3) Inspekcję Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych
4) Policję
5) Inspekcję Ochrony Środowiska
6) Państwową Straż Pożarną
7) Inspekcję Farmaceutyczną

[53] Zob.: art. 29 ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm).
[54] Ilość i rodzaj inspekcji i służb może ulegać zmianie.

8) Inspekcję Budowlaną
9) Inspekcję Ochrony Roślin
10) Inspekcję Nasienną
11) Inspekcję Weterynaryjną
12) Inspekcję Transportu Drogowego[55]

Terenowe organy rządowej administracji niezespolonej trwają w niezmienionej koncepcyjnie postaci od początków odrodzonego państwa polskiego, choć przydawano im, jako całości, różne nazwy. Ujmując rzecz inaczej można powiedzieć, że funkcjonowały zawsze poza granicami administracji samorządowej i administracji rządowej ogólnej. W rezultacie ostały się do 1998 roku prawie wszystkie, które funkcjonowały przed 1990 rokiem poza układem rad narodowych. Zatem przez fakt przywrócenia samorządu terytorialnego nie nastapiła praktycznie w tym miejscu organizacji państwa żadna dekompozycja organizacyjna, kompetencyjna i funkcjonalna. Motywacje ich wyodrębniania, ograniczania, kasowania i włączania do administracji zespolonej są każdorazowo związane z celem, treścią i sposobami działania danej organizacji lub wynikają z wielkich zamierzeń reformacyjnych (jak reforma administracji przeprowadzona w 1999 roku). Toteż ich wyodrębnienie i klasyfikowanie może w związku z tym mieć twórcze znaczenie naukowe, a nie jedynie znaczenie porządkujące, przydatne na przykład do szczegółowych podziałów organów na grupy, ogólnej celowości ich utrzymywania wynikającej z potrzeb ustrojowych i gospodarczych państwa.

W dalszym ciągu należą do nich organy utrzymane przez ustawę o administracji rządowej w województwie :

1) dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień ,
2) dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, inspektorzy kontroli skarbowej,
3) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych,
4) dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy urzędów obwodowych,
5) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy urzędów obwodowych,
6) dytrektorzy regionalnych dyrekcji lasów państwowych,
7) dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej,

[55] Utworzoną w 2002 roku.

8) dyrektorzy urzędów celnych,
9) dyrektorzy urzędów statystycznych,
10) kierownicy inspektoratów żeglugi śródlądowej,
11) komendanci oddziałów straży granicznej, komendanci strażnic oraz komendanci granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów straży granicznej,
12) kierownicy podmiotów podległych Prezesowi Agencji Rynku Rolnego,
13) regionalni inspektorzy celni,
14)dyrektorzy urzędów morskich.

Cechy wspólne wszystkich tych organów mogą mieć różnorodny charakter. W płaszczyźnie badania stosunków prawnych w obrębie struktur organizacyjnych wskazać trzeba na pełne wykorzystanie podporządkowania hierarchicznego, wynikające z potrzeb scentralizowanego kierownictwa i bezwzględnego zapewnienia państwowej jednolitości polityki i działania, ale oczywiście też z wyjątkami. Ponadto, swoista budowa tych organów, dostosowana każdorazowo do ich poszczególnych zadań , odbiega od zasad budowy innych z kolei organów administracji publicznej, choć zasada dekoncentracji wewnętrznej występuje we wszystkich rodzajach struktur. Są też jednak cechy wyraźnie odmienne. Należy tu zaliczyć przede wszystkim różnorodność zadań poszczególnych grup organów. Można dostrzec, że :

- liczna jest grupa organów powołanych wyłącznie do sprawowania funkcji kontrolnych (nadzorczych), przy czym charakter działań w obrębie tych funkcji nosi często cechy „policyjne“ ;
- funkcje z zakresu administracji państwowej niektóre z organów pełnią w sposób wyłączny, inne organy zaś łączą je ze specjalistycznymi zadaniami spoza obszaru administracji ;
- niektóre organy nie rozstrzygają spraw indywidualnych z zakresu administracji ;
- często zadania administracyjno - prawne związane są bezpośrednio z prowadzeniem działalności usługowej ;
- zróżnicowana treść zadań wynika oczywiście z zasadniczej odrębności dziedzin, w których przychodzi działać omawianym organom (na przykład organom administracji dróg ).

Ponadto zróżnicowany jest zasięg działalności administracyjnej. Niektóre organy mają zasięg analogiczny do działania innych organów administracji, inne wyraźnie

mniejszy, co oznacza ograniczenia podmiotowe w sferze poddania administracji tych organów.[56]

Część organów posiada właściwość miejscową zgodną z podstawowym podziałem administracyjnym, inne zaś działają na podstawie specjalnego podziału administracyjnego.[57] Łączy się z tym także niejednolita struktura pionowa. Może ona być jedno lub dwustopniowa, kiedy indziej nawet trójstopniowa, wliczając w to organ centralny.

Samorząd terytorialny nie jest rozumiany jednolicie i jednoznacznie w ustawodawstwie czy doktrynach prawnych. W zależności od przyjętych kryteriów wyodrębnia się różne jego modele. Stosując kryterium zadań wyróżniamy model unitarny i model dualistyczny. W modelu unitarnym samorząd terytorialny wykonuje wyłącznie własne zadania. W modelu dualistycznym obok własnych zadań samorząd wykonuje także zadania zlecone (poruczone).

Przyjmując kryterium organizacyjne można wyodrębnić model jedno, dwu, czy trzystopniowy. Stosując kryterium ingerencji państwa w działalność samorządu terytorialnego, niektórzy teoretycy rozróżniają nadzór państwowy o charakterze dyrektywnym, inni natomiast nadzór o charakterze represyjnym, stosowany po dokonaniu czynności przez organ samorządowy i nadzór prewencyjny, stosowany przed dokonaniem takich czynności.[58] Przyjęty obecnie w ustawodawstwie polskim model samorządu terytorialnego charakteryzuje się następującymi cechami :

1) Jest to model trójstopniowy (gmina, powiat, województwo), aczkolwiek wprowadzenie drugiego i trzeciego stopnia nastąpiło dopiero w 1999 roku. W zgłaszanych propozycjach podkreślano, że administracja terenowa nie da się zamknąć w strukturze dwustopniowej. Niezbędny jest stopień pośredni w postaci powiatu. Zakres zadań powiatu, w przeciwieństwie do zakresu zadań gminy, należy określić przez taksatywne ich wyliczanie. W rezultacie ustrój organów powiatu jest wzorowany na gminie. Organem wykonawczym jest wybierany przez radę zarząd i starosta.[59] Do starosty, jako szefa powiatowej administracji, należy wykonywanie na terenie powiatu równocześnie zadań administracji rządowej. Utworzenie samorządu powiatowego

---

[56] Na przykład: urzędy górnicze, urzędy morskie.

[57] Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej działa w obszarze zlewni, co nie ogranicza się do obszaru jednego województwa.

[58] K. Podgórski, Zadania samorządu terytorialnego, Katowice 1990, s. 132.

[59] Stan prawny w chwili opracowywania materiału. Od 2002 roku w wyborach do samorządu terytorialnego, na szczeblu gminy, obowiązuje wybór bezpośredni jednoosobowego zarządu.

związane jest jednak wielorako z mającym szersze znaczenie problemem nowego podziału administracyjnego.

2) Przyjęty model samorządu jest modelem dualistycznym, przy czym zadania własne określone są klauzulą generalną.[60] Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania te mogą wynikać również z porozumień zawartych z organami administracji rządowej.
3) Model integracji państwa w zakresie zadań własnych jednostek samorządu oparty jest o nadzór weryfikacyjny, sprawowany przez organy administracji rządowej według kryterium zgodności z prawem.

W systemie samorządu terytorialnego podstawową wspólnotą pozostaje gmina. Koncepcja ustrojowa samorządu województwa oraz samorządu powiatowego opiera się zasadniczo na rozwiązaniach prawnych przyjętych dla gmin. Dotyczy to w szczególności zasad organizacji i funkcjonowania władz powiatu i województwa, finansów i stanowienia prawa oraz nadzoru nad tymi podmiotami samorządowymi. Z uwagi na te uwarunkowania prawne przedstawiono bardziej szczegółowo sytuację gminy.

Gmina jest adresatem norm prawnych, sytuujących ją jako wyodrębniony podmiot prawa w strukturze organizacyjnej państwa. Za punkt wyjścia tej regulacji można uznać normę konstytucyjną gwarantującą samorządowi terytorialnemu, a więc również gminie jako podmiotowi tego samorządu, udział w sprawowaniu władzy publicznej. Jest to udział w sprawowaniu władzy wykonawczej, a ściśle rzecz ujmując - administracji publicznej. Poprzez powołanie do życia samorządu terytorialnego ustawodawca dokonał poziomego podziału władzy wykonawczej, tworząc w miejsce jednolitej dotychczas organizacyjnie administracji państwowej administrację rządową i samorządową. Oddzielenie zadań administracji rządowej od zadań gminy dokonane zostało na kilku poziomach. Zadania własne gminy można podzielić na pewne kategorie, a mianowicie zadania z zakresu :

- infrastruktury technicznej gminy (gminne drogi, ulice, mosty, place, wodociągi, usuwanie i oczyszczanie ścieków, utylizacja odpadów, zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną, komunalne budownictwo mieszkaniowe, lokalny transport zbiorowy),
- infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata , kultura),

[60] Klauzula generalna - do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

- porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne),
- ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska).

Gmina wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rzadowej. Są to zadania „obce" w tym sensie, że pochodzą od innego podmiotu administracji, jakim jest państwo. Gmina wykonuje te zadania po zapewnieniu jej środków finansowych przez administrację rządową w imieniu tej administracji, a więc niesamodzielnie. Gmina może ponadto wykonywać zadania zlecone dobrowolnie na podstawie porozumienia z właściwym organem administracji rządowej.

Wykonywanie przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej sprawia, że posiada ona dwoisty charakter, wspólnoty samorządowej oraz jednostki wykonawczej administracji rządowej. Jest to typowy element zakresu działania samorządu terytorialnego.

## 2.4. PRZEPISY PRAWNE W ODNIESIENIU DO SYTUACJI NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ

Ostatnie dziesięciolecie dwudziestego wieku, a szczególnie katastrofalna powódź z lipca 1997 roku, w najbardziej dramatyczny sposób ukazało, że nasze państwo nie było przygotowane do radzenia sobie z sytuacjami nadzwyczajnymi.

Przepisy prawne dotyczące sfery bezpieczeństwa ukierunkowane były na zagrożenia o charakterze militarnym, toteż każda katastrofa naturalna obnażała nieporadność struktur administracyjnych, brak spójności podejmowanych działań i niską skuteczność resortowych systemów ratowniczych. Podjęte po 1997 roku doraźne regulacje prawne częściowo poprawiły sytuację w tym względzie, jednakże nie stworzyły fundamentu kompleksowych rozwiązań prawnych. Stan taki komplikował fakt utraty mocy obowiązującej szeregu przepisów wydanych przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nowa **Konstytucja** wprowadziła zamknięty system źródeł prawa , jak i w jego ramach utrwaliła rozróżnienie przepisów o mocy powszechnie obowiązującej i przepisów o charakterze wewnętrznym. Jako źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, poza przepisami rangi konstytucyjnej, wymienia ona : **ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia** jako

jedyne akty wykonawcze o mocy powszechnie obowiązującej, które mogą wydawać , na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, jedynie organy wymienione w Konstytucji, w szczególności Rada Ministrów i ministrowie kierujący działami administracji, jak również - na danym obszarze - **akty prawa miejscowego.**

Powyższe sformułowania Konstytucji rodzą wiele problemów praktycznych. Z jednej strony oznaczają one istotne zmiany w dotychczasowym stanie uregulowania materii aktów wykonawczych do ustaw,[61] z drugiej strony w nowo wydawanych ustawach trzeba liczyć się z ograniczeniem kręgu podmiotów uprawnionych do wydawania aktów wykonawczych. Przy literalnym rozumieniu zasady zamkniętego systemu źródeł prawa może dojść do obciążania Rady Ministrów i ministrów obowiązkiem wydawania czasem bardzo szczegółowych i technicznych przepisów.

Rozważana tutaj kategoria sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń obejmuje całość różnorodnych sytuacji, do wyodrębnienia których można zastosować kryteria bardziej szczegółowe, odpowiadające rzeczowemu podziałowi materialnego prawa administracyjnego ponieważ wewnętrzna struktura materialnego prawa administracyjnego kształtowała się bardziej pod wpływem różnorodnych, bieżących potrzeb,[62] mniej zaś pod wpływem potrzeb całościowego i systematyzującego kształtowania systemu bezpieczeństwa. W rezultacie **prawo nie jest dziś całościowo zdolne do operowania aktami generalnymi, które by regulowały wyłącznie postępowanie organów administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.**[63] Nie jest to zarzut wobec tego prawa, a wskazanie przyczyny decydującej o tym, iż każda nowa klasyfikacja sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń jest tylko określonym wyborem.

Naukowa wartość wyodrębnienia tych sytuacji jest znacząca głównie w płaszczyźnie merytorycznej systematyki materiału normatywnego, dokonywanej ze względu na przedmiotową i podmiotową stronę regulacji oraz w płaszczyźnie

---

[61] Przed wejściem w życie nowej Konstytucji aktami wykonawczymi o mocy powszechnie obowiązującej były zarządzenia kierowników urzędów centralnych. Stan taki powodował często sprzeczności pomiędzy wydawanymi przepisami.

[62] Pewne akty prawne wydawane były w trybie doraźnym, na przykład:
- dekret o stanie wojennym z 1981 roku
- pakiet 17 ustaw, tak zwanych powodziowych z lipca 1997 roku.

[63] Projekty ustaw o stanach nadzwyczajnych zostały złożone przez Prezydenta RP w 1997 r. Ustawy te, Sejm uchwalił w 2002 roku.

determinacji prawnej ze względu na znaczną swobodę regulacji wynikającej z braku rygorów, które wypływają z zasady zgodności z Konstytucją.[64] Niemniej trzeba koniecznie zauważyć, iż nowa Konstytucja poszerzyła pole regulacji w zakresie stanów nadzwyczajnych.

**Stan klęski żywiołowej**

Do klęsk żywiołowych zalicza się przede wszystkim trzęsienia ziemi, erupcje wulkanów, huragany, susze, erozje, powodzie, pożary. W warunkach środowiska polskiego zagrożenia wulkanizmem i trzęsieniem ziemi nie ma zanaczenia. Pozostałe zagrożenia są przedmiotem regulacji prawnej szczególnej lub ogólnej. Regulacje szczególne dotyczą działań przeciw erozji, pożarom i powodziom, a także przeciw zjawiskom typu katastrofy, mogącym powstać wskutek produkcyjnej lub usługowej działalności człowieka. Zjawiska typu katastrofy są przedmiotem regulacji prawa budowlanego, górniczego i ustawy Prawo ochrony środowiska,[65] w części dotyczącej nadzwyczajnego zagrożenia środowiska. Regulacja ogólna odnosząca się do zwalczania pozostałych zjawisk mieści się w ustawie o stanie klęski żywiołowej,[66] dekrecie z 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych.[67] W rozumieniu przywołanego dekretu klęskami żywiołowymi są wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe :

- zagrażające bezpieczeństwu życia lub zdrowia większej ilości ludzi, czy też
- mogące wywołać poważne zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, do zwalczania których konieczna jest zorganizowana akcja społeczna.

Natomiast ustawa o stanie klęski żywiołowej zawiera definicje klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej i awarii technicznej. Pomimo, że art. 23 cytowanej ustawy określa, w związku z art. 22, tryb wprowadzania obowiazku świadczeń, ustawodawca nie uchylił wspomnianego dekretu z 1953 roku.

Wystąpienie tak określonych okoliczności jak również fakt, że środki, którymi dysponuje terenowy organ administracji publicznej, są niewystarczajace, uzasadnia wprowadzenie przez ten organ obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych do celów zorganizowanej akcji. Powołanie do świadczeń jest dopuszczalne wyłacznie w związku

---

[64] Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym nie została podpisana przez Prezydenta RP, między innymi z powodu jej niezgodności z Konstytucją.
[65] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r, Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627).
[66] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558).
[67] Uruchomienie świadczeń możliwe jest w stanie klęski żywiołowej.

ze zwalczaniem klęski żywiołowej. Wykonanie tych aktów wymaga uczestnictwa ludzi i zaangażowania środków materialnych, zwiazanych z ograniczeniem wolności i praw człowieka i obywatela. Nie bez znaczenia jest wprowadzona przez ustawę regulacja porządkująca zasadę jednoosobowego kierownictwa, powierzonego organowi administracji ogólnej. W zależności od obszaru, na którym zostałby wprowadzony stan klęski żywiołowej, działaniami kierują odpowiednio : wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda[68] i minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, w zależności od rodzaju zagrożenia. Wymienione organy administracji, każdy według właściwości rzeczowej i miejscowej, uprawnione są do wydawania poleceń organom jednostek pomocniczych oraz kierownikom jednostek utworzonych przez te organy.

Występowanie w ciągu ostatnich kilku lat klęsk żywiołowych wywołanych siłami przyrody spowodowało przyspieszenie prac legislacyjnych nad ustawą o stanie klęski żywiołowej.[69] Ostatecznie po długim okresie oczekiwania, 18 kwietnia 2002 roku uchwalono ustawę o stanie klęski żywiołowej.[70] Ustawa ta oreśla tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej oraz zasady działania organów władzy publicznej, a także zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie tego stanu. Dzięki wprowadzeniu ustawy można wreszcie jednoznacznie zakwalifikować określone zdarzenia, gdyż zdefiniowano klęskę żywiołową, katastrofę naturalną i awarię techniczną.

**Stan nadzwyczajnego zagrożenia środowiska**

Po raz pierwszy w ustawodawstwie polskim pojęcie nadzwyczajnego zagrożenia środowiska wprowadziła ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska. Jest to zagrożenie spowodowane gwałtownym zdarzeniem nie będącym klęską zywiołową, które może wywołać znaczne zniszczenie środowiska lub pogorszenie jego stanu, stwarzajace powszechne niebezpieczeństwo dla ludzi i środowiska. Nowelizacja przepisów dotyczących zagrożeń środowiska naturalnego doprowadziła do uchwalenia w 2001 roku ustawy Prawo ochrony środowiska.[71] Przepisy cytowanej ustawy regulują odpowiedzialność organów administracji oraz przedsiebiorców za stan środowiska naturalnego, związaną z eksploatacją zasobów

[68] Ustawa nie wymienia samorządu wojewódzkiego. Należy przez to rozumieć, że zadania należące do jego właściwości wykonywane będą pod zwierzchnictwem wojewody.
[69] Projekty ustawy o stanie klęski żywiołowej, złożono w Sejmie w 1997 roku.
[70] Ustawa weszła w życie 22 czerwca 2002 roku. (Dz.U. nr 62, poz. 558).
[71] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku, Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627).

naturalnych i występowaniem substancji stwarzających szczególne zagrożenia dla środowiska.

**Stan zagrożenia powodziowego**

Stan ten jest swoistym rodzajem klęski żywiołowej, regulowanym w sposób odrębny.[72] Zagrożenie powodziowe obejmuje dwa stany : stan pogotowia przeciwpowodziowego i stan alarmu powodziowego. Obydwa stany wprowadzane są przez wojewodę a także z jego upoważnienia - w wypadkach lokalnego zagrożenia - przez starostę, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub kierownika zakładu pracy. Nadto warto pamiętać o regulacjach prawnych wprowadzonych w związku ze skutkami powodzi w 1997 roku. Szczególne znaczenie znajduje w tym przypadku ustawa z dnia 17 lipca 1997 roku, o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi , która wystąpiła w lipcu 1997 roku[73] oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy. Przyjęty nadzwyczajny tryb uchwalania pakietu ustaw powodziowych dowiódł, że obowiązujący stan prawny był niedostosowany do nowych warunków ustrojowych oraz stosunków własnościowych, w jakich znalazła się Polska po roku 1989. Powołanie Pełnomocnika Rządu do spraw Usuwania Skutków Powodzi w 1997 r.[74] miało wypełnić luki w prawie, które nie określało kompetencji należnych właściwym ministrom w sytuacjach wystąpienia klęski żywiołowej na taką skalę. Wystąpienie kolejnej powodzi w 1998 roku wymusiło nowelizację aktu prawnego, powołującego Pełnomocnika, gdyż zakres jego działania rozszerzono o skutki tejże powodzi. Takie postępowanie świadczyło o braku systemowych rozwiązań w zakresie odpowiedzialności za skutki nadzwyczajnych zagrożeń i przypominało raczej reagowanie na konkretne sytuacje.

**Stan wojny**

Zgodnie z art.116 Konstytucji, postanowienie o stanie wojny może być powzięte jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, albo gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Konsekwencje prawne wprowadzenia stanu wojny mogą być dodatkowo sprecyzowane w akcie wprowadzającym ten stan. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej do takich konsekwencji zalicza przede wszystkim świadczenia osobiste i rzeczowe.

---

[72] Ustawa z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (Dz.U. nr 115, poz. 1229).
[73] Dz.U. nr 80, poz. 491 z póź. zmianami.
[74] Pełnomocnik w randze ministra.

Obowiązek ich podjęcia wynika z mocy prawa z chwilą ogłoszenia mobilizacji i stanu wojny i trwa przez okres mobilizacji i wojny.

**Stan wojenny**

Stan wojenny różni się od stanu wojny:

- przesłankami jego wprowadzenia;
- organem wprowadzającym;
- trybem wprowadzenia;
- treścią obowiązującego w czasie jego trwania prawa;
- skutkami prawnymi.

Stan wojenny oznacza to, co w innych państwach nazywane jest stanem wyjątkowym, stanem konieczności państwowej, stanem napięcia czy jeszcze inaczej. Konstytucja marcowa z 1921 roku przewidywała stan wojenny ustanawiany z powodu wojny lub groźby wojny oraz stan wyjątkowy ustanawiany z powodu ruchów wewnętrznych bądź rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Skutki wprowadzenia stanu wojennego[75] w sferze prawa administracyjnego to :

a) poszerzenie przesłanek stanowiących podstawę prawną działania organów władzy i administracji,
b) poszerzenie obowiazków administracyjno - prawnych zgodnie z prawodawstwem stanu wojennego,
c) sformułowanie nowych obowiązków,
d) zawieszenie lub ograniczenie części uprawnień nie regulowanych konstytucyjnie,
e) ograniczenie lub zawieszenie podstawowych praw obywateli.

Podstawy prawne dotyczące stanu wojennego zostały poszerzone przez ustawę z 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym.

Aktualnie, w myśl art. 229 Konstytucji, stan wojenny wprowadzony może być na wniosek Rady Ministrów przez Prezydenta, na części albo na całym terytorium państwa, w razie zewnętrznego zagrożenia, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy

[75] Do 12 grudnia 1981 roku jedyna w porządku prawnym Polski Ludowej regulacja dotycząca stanu wojennego mieściła się w konstytucji w sformułowaniu art. 33, ust. 2. Ponieważ brak było aktu wykonawczego do cytowanego artykułu, Rada Państwa wydała w dniu 12 grudnia 1981 roku, dekret o stanie wojennym (Dz.U. nr 29, poz. 154).

miedzynarodowej wynika zobowiazanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.[76] W czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotyczczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujacych im kompetencji. W czasie stanu wojennego wojewoda, któremu są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną.

**Stan wyjątkowy**

Stan wyjątkowy jest instytucją zbliżoną konstrukcyjnie do stanu wojennego, ale wprowadzaną z innych niż stan wojenny powodów. Stan wyjątkowy wprowadza się w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. Stan wyjatkowy wprowadza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów.[77]

W wypadku zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa rygory wyrażają się w ograniczeniach wolności i praw człowieka i obywatela, którym podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe bądź przebywajace czasowo na obszarze objetym stanem wyjatkowym oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowosci prawnej.

## 2.5. FORMALNO - PRAWNE PODSTAWY ORGANIZACJI WSPÓŁDZIAŁANIA

Jednym z podstawowych warunków prawidłowego funkcjonowania struktur odpowiedzialnych za zarządzanie w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń (planowaniem oraz reagowaniem) jest postrzeganie i przestrzeganie określonych reguł zarządzania na wszystkich poziomach: lokalnym (gminnym i powiatowym), wojewódzkim (często zwanym też regionalnym) oraz krajowym (centralnym).

Podział kompetencji regulowany przepisami prawa powinien stanowić podstawę opracowania planów reagowania, których ważnym elementem jest określenie zakresu

[76] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 69 ).

[77] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, (Dz.U. Nr 113, poz. 985).

współdziałania poszczególnych jednostek uczestniczących w systemie. Ponieważ każda sytuacja nadzwyczajnego zagrożenia odpowiada ściśle zdefiniowanej sytuacji problemowej, zatem każda ontologiczna metodologia jest także zdolna do rozwiązywania sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia.

Współdziałanie w grupie wymaga ustalenia hierarchii kompetencji, a ta z kolei kreuje przywódców. W tych okolicznościach przywódców wskazują określone przepisy prawne, nie jest to jednak rozstrzygnięcie ostateczne, gdyż te same przepisy dopuszczają zmianę formalnego przywódcy w okolicznościach, gdy ten nie daje gwarancji opanowania sytuacji nadzwyczajnej.[78] Istotnego znaczenia nabierają wtedy kanony organizacji i zarządzania:

- ustalenie celów;
- ustalenie sposobów osiągania celów;
- określenie zadań;
- określenie hierarchii kompetencji;
- określenie odpowiedzialności.

Cele powinny odpowiadać autentycznym potrzebom - stąd wynika odpowiedzialność za rozpoznanie potrzeb. Sposoby osiągania celów powinny tworzyć układ optymalny, stąd też wynika odpowiedzialność za określenie kryterium optymalizacji i jego spełnienie.

Zadania powinny gwarantować osiągnięcie ustalonych celów w zgodzie z przyjętym sposobem ich osiągania, stąd wynika odpowiedzialność za wykonanie przydzielonych zadań, zgodnie z założonym planem i harmonogramem. Należy zauważyć, że zbiór zadań, składający się na dowolnie wybrany cel, nie zawiera hierarchii ważności. Wszystkie zadania są jednakowo ważne. Wyznaczenie zadań bezpośrednich nie różnicuje hierarchii kompetencji. Bez ustalonej hierarchii kompetencji nie realizuje się żadnej z funkcji zarządzania . Zatem, nasuwają się pytania:

- Jak kreowana jest hierarchia kompetencji?
- Jaka jest rola przywódcy i przełożonego, wykreowanych przez ustaloną hierarchię kompetencji?

Koordynacyjna rola przełożonych polega na określeniu zadań gwarantujących osiągnięcie rozpoznanych celów. Tak więc w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń

[78] Ustawa o stanie klęski żywiołowej uprawnia wojewodę do zawieszenia uprawnień wójta, starosty i wyznaczenie pełnomocnika. Uprawnienia wojewody może zawiesić właściwy minister, o którym mowa w art. 8, pkt 4 ustawy.

przełożeni są kreowani w okolicznościach, kiedy zadania bezpośrednio osiągające założone cele nie są oczywiste. Pojawia się potrzeba określenia zadań nadrzędnych, które staną się warunkiem koniecznym ustalenia i realizacji zadań bezpośrednich, czyli pojawia się konieczność wprowadzenia rekurencji określenia zadań rzędu wyższego dla określenia zadań rzędu niższego. Zadania rzędu wyższego z pewnością stanowią istotnie inny rodzaj zadań. Jaki to rodzaj zadań i jak ustalać ich wzajemne relacje, rozstrzygać może tylko odpowiednia metodologia.

Projektowanie systemu podejmowane jest na podstawie opisu sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń, sporządzonego przez określone służby monitorujące otoczenie oraz uczestniczące w działaniach ratowniczych. Projektowanie polega na określeniu szczegółowych i koniecznych działań ze względu na możliwość zaspokojenia potrzeb jednostek wiodących przez organizacje i jednostki współdziałające. Wzajemne relacje, zachodzące pomiędzy uczestnikami systemu, opracowane zostały w formie tabeli współdziałania w przebiegu sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń.[79]

System relacyjny nie opisuje struktury materialnej rozwiązań dla sytuacji problemowej, stanowi jednak podstawę do tworzenia matrycy określającej zakres współdziałania w układzie koordynacyjno - decyzyjnym oraz w układzie wykonawczym. Każda z wymienionych jednostek działa w oparciu o ustalone, właściwe przepisy prawne, statuty i regulaminy organizacyjne określające ramy jej działania. W sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia zachodzi konieczność podporządkowania ich jednemu organowi, odpowiadającemu za koordynację i podejmowanie decyzji nawet w sytuacji, gdy nie występują między nimi związki i zależności służbowe.

Prowadząc badania ankietowe wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, zapytano o zaangażowanie poszczególnych służb i organizacji w reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Zawarte w kwestionariuszu ankiety[80] pytanie dotyczące włączenia tych jednostek w powiatowy (gminny) system dostarczyło danych, które zamieszczono w tabeli:

[79] Zob: Zakres współdziałania organów w województwie, załącznik nr 3.
[80] Opracowano na podstawie ankiety, pytanie nr 18, załącznik nr 2.

Zaangażowanie poszczególnych służb i organizacji
w systemie reagowania (N=124; dane w %)

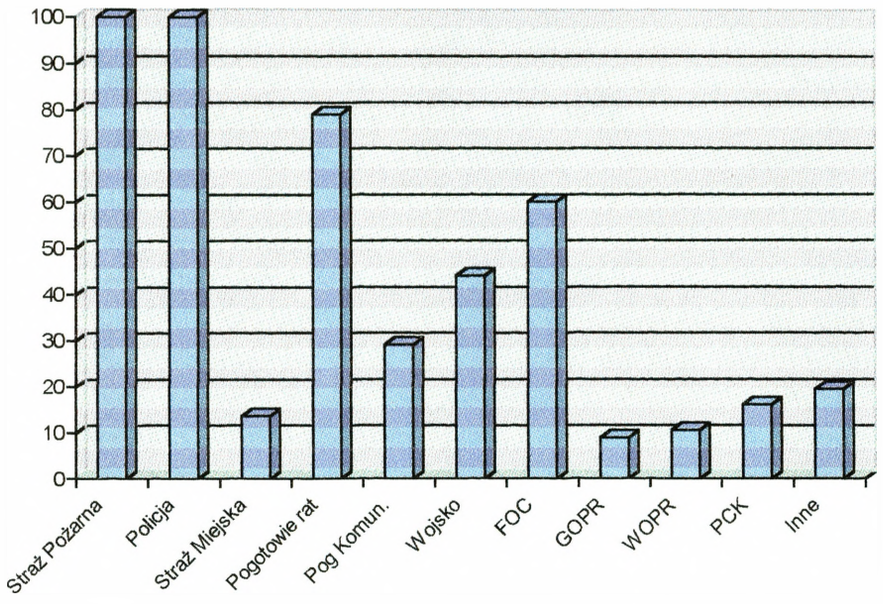
Tabela 2. 1.

| Wyszczególnienie | Procent odpowiedzi |
|---|---|
| Straż Pożarna (PSP, OSP) | 100 |
| Policja | 100 |
| Straż Miejska | 13,7 |
| Pogotowie Ratunkowe | 79 |
| Jednostki pogotowia komunalnego | 29 |
| Wojsko | 44 |
| Formacje Obrony Cywilnej | 60 |
| GOPR | 8,9 |
| WOPR | 10,5 |
| PCK | 16,1 |
| Inne | 19,4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety, pytanie nr 18.

Wszyscy udzielający odpowiedzi jako najważniejsze uznają zaangażowanie jednostek straży pożarnej i policji, a ponad połowa wskazuje obronę cywilną. Istotną rolę w systemie odgrywa także pogotowie ratunkowe, wskazane przez 79% respondentów. Udział pozostałych służb i organizacji dostrzega co piąty badany. Tak duży wskaźnik zaangażowania jednostek straży pożarnych i policji wynika z ich interoperacyjności w zakresie większości sytuacji nadzwyczajnych.

Na podstawie prezentowanych wyników widać, że współdziałanie w znacznej większości jednostek administracyjnych zorganizowano w oparciu o obowiązujące przepisy prawne, z których wynikają zadania dla Krajowego Systemu Ratowniczo - Gaśniczego, dla Policji, obrony cywilnej lub jednostek służby zdrowia. Pozostałe jednostki i organizacje współpracują z organami administracji na podstawie porozumienia lub uzgodnionego planu reagowania kryzysowego. Ograniczony zakres współdziałania wynika także z określonego terenu działania tych organizacji. Badania korelacyjne wskazują, że jednostki i organizacje pozarządowe, jako elementy współdziałające w systemie reagowania kryzysowego wskazane zostały przez respondentów reprezentujących miasta, w tym także miasta na prawach powiatu.




Rys.2.1. Zaangażowanie poszczególnych służb i organizacji w systemie reagowania.
Źródło: Opracowanie własne.

**Współdziałanie** z jednostkami wykonawczymi jest istotnym czynnikiem działań w sytuacjach nadzwyczajnych. W prowadzonych badaniach podjęto się ustalenia, jak respondenci zorganizowali je na terenie kierowanych przez siebie jednostek administracyjnych. Wyniki zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Formy organizacji współdziałania z jednostkami wykonawczymi (N=124; dane w %)

Tabela 2.2

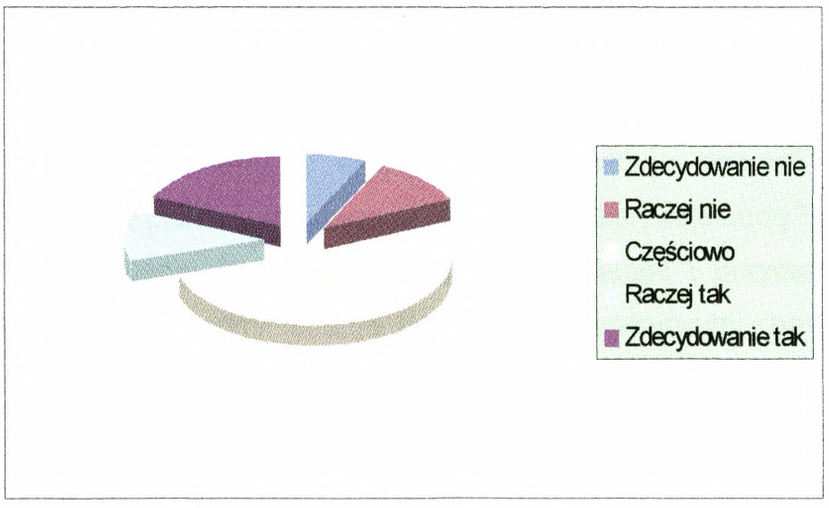
| Wyszczególnienie | Procent odpowiedzi |
|---|---|
| Wyłącznie na podstawie obowiązujących przepisów prawnych. | 69 |
| Na podstawie zawartych porozumień. | 11,3 |
| Na podstawie opracowanej „siatki bezpieczeństwa". | 6,3 |
| Na podstawie uzgodnionego planu reagowania kryzysowego. | 10,2 |
| Współdziałanie organizowane jest na bieżąco, po wystąpieniu zagrożenia na zapotrzebowanie. | 3,2 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety, pytanie nr 13.

Uzyskane wyniki wskazują, że zdecydowana większość opowiada się za zaangażowaniem do działań jednostek wykonawczych na podstawie obowiązujących norm prawnych. Często ma to związek z możliwościami finansowymi, gdyż takie podejście nie generuje dodatkowych kosztów. Stosunkowo nieliczne przypadki wskazywania przez respondentów innych form organizacji

współdziałania wynikają z braku określonych w tym zakresie standardów i w dużej mierze zależeć mogą od aktywności i inicjatywy organizacji społecznych na danym terenie. Deklarowane przez Rząd rozwiązania prawne oraz środki finansowe na rzecz działających społecznie organizacji ratowniczych i humanitarnych nie są realizowane, toteż możliwości włączania ich do systemu reagowania bywają bardzo ograniczone.

Warto zwrócić uwagę, że respondenci pytani o przydatność obowiązujących przepisów prawnych do realizacji zadań administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń w ponad 50% uznali, że **obowiązujące przepisy tylko częściowo pozwoliły im sprawnie koordynować działania.** Należy przy tym uwzględnić, że badania prowadzone były w okresie poprzedzającym przyjęcie przez Sejm ustaw o stanach nadzwyczajnych. Nadal jednak występuje brak aktów wykonawczych do omawianych przepisów, zatem stan prawny można uznać za niekompletny.




Rys. 2.2. Wyniki odpowiedzi na pytanie: *Czy obowiązujące przepisy prawne pozwalają na realizację zadań administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych?* (N=124; dane w %)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety, pytanie nr 10.

W tej sytuacji występuje konieczność wprowadzenia jasnych zasad oddziaływania wojewody, starosty, burmistrza i wójta na podmioty nie podlegające im bezpośrednio w okresie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia. Według obecnie obowiązujących przepisów prawa organ administracji publicznej nie ma możliwości

wyegzekwowania odpowiednich działań na wielu podmiotach (np.: pogotowie ratunkowe, gazownictwo, energetyka, kolej), których udział jest konieczny do przeciwdziałania wystąpieniu zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi oraz dla mienia w wielkich rozmiarach.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak przejrzystych zasad finansowania zadań wykonywanych na polecenie wojewody przez samorządy[81] lub inne podmioty, a także zasad odpłatności za świadczenia nakładane na podstawie dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęski żywiołowej i ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Pojawia się potrzeba dostosowania przepisów prawa, dotyczących nakładania świadczeń osobistych i rzeczowych w okresie poprzedzającym stan klęski żywiołowej i następującym po jego odwołaniu, a także ciągłości nałożonych świadczeń w tych okresach. Jest to konieczne do sprawnego prowadzenia działań związanych z ewakuacją ludności z terenów zagrożonych oraz z zapewnieniem jej zakwaterowania i odpowiednich warunków życia, przeprowadzeniem badań czy szczepień ochronnych.

Niezbędne wydaje się wypracowanie jednolitej i przejrzystej interpretacji podziału kompetencji przy kierowaniu akcją i wprowadzaniu zarządzeń dotyczących ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, gdy stan nadzwyczajny obowiązuje na obszarze więcej niż jednego powiatu. Powinno być jasno określone, czy zarządzenia te wydaje wojewoda jako podmiot kierujący akcją, czy wydawać je powinni wójt, burmistrz, prezydent, starosta po przekazaniu tego uprawnienia przez wojewodę?

Warto zwrócić uwagę, iż respondenci pytani o jakość i przydatność procedur współdziałania pomiędzy administracją i służbami ratowniczymi, bez sprecyzowania zakresu tego współdziałania, udzielili co prawda w większości oceny dobrej ( 71,8% odpowiedzi), lecz gdy porównamy je z danymi w tabeli 2.2, okazuje się że współdziałanie oparto głównie na przepisach prawnych. Dziwić może zatem ocena obowiązujących przepisów, jako częściowo pozwalających im realizować zadania w sytuacjach nadzwyczajnych (52,2% odpowiedzi). Czyżby więc respondenci mieli złe przykłady ich funkcjonowania w terenie? Nie wydaje się, aby występowały problemy ze zorganizowaniem współdziałania z jednostkami ustawowo zobowiązanymi do działań w sytuacjach nadzwyczajnych, natomiast brak wielu regulacji prawnych ogranicza zaangażowanie stowarzyszeń i organizacji pozarządowych.

[81] Art. 16 ust.1 ustawy o administracji rządowej w województwie.

*

*  *

Treść funkcji administracji publicznej, decydująca o istocie jej charakteru i o zakresie działania, zmienia się w toku historii, gdyż zależy od wielu czynników, zwłaszcza politycznych i gospodarczych. Odpowiednio do tego jak - szerzej albo w sposób zawężony - wyznaczony jest zakres kompetencji, a więc również zasięg zadań i odpowiedzialności administracji publicznej, mamy do czynienia z większym albo i skromniej zakreślonym wpływem na bezpieczeństwo obywateli.

Tak czy inaczej, administracja publiczna (jako system) stoi zawsze na straży interesów państwowych. Oznacza to więc co najmniej, że administracja publiczna odpowiada za porządek publiczny a także za stan bezpieczeństwa państwa, życia zbiorowego i obywateli. Tę funkcję administracja publiczna musi spełniać w każdym nowoczesnym państwie, choć sam kształt administracji może być inny w różnych krajach. **Budowa administracji publicznej musi zatem dobrze odpowiadać zarówno sytuacji państwa w zmieniającym się kontekście historycznym, jak i w danej sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej.**

Unormowania prawne w dziedzinie radzenia sobie z sytuacjami nadzwyczajnymi mają zagwarantować ochronę praw obywatelskich i jednocześnie dać organom administracji publicznej możliwości i wystarczajace kompetencje do skutecznego sprostania sytuacjom zagrożeń. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyodrębnia stany nadzwyczajne, które wymagają podjęcia nadzwyczajnych środków, w tym wprowadzenia ograniczeń praw obywatelskich. W pozostałych sytuacjach do opanowania wszelkich występujących zagrożeń powołane są na podstawie przepisów kompetencyjnych organy administracji ogólnej, służby, inspekcje i straże oraz inne jednostki organizacyjne rządowe i samorządowe. Sfera zarządzania w sytuacji nie wymagającej wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest uregulowana w odpowiednich ustawach. Nadal jednak brakuje podstawowej ustawy w zakresie bezpieczeństwa obywateli, która regulowałaby w sposób kompleksowy zagadnienia materialnoprawne, gwarantujące określony poziom bezpieczeństwa na co dzień.

Omówienie podstawowych pojęć administracji publicznej ukazuje ogromne zróżnicowanie form organizacyjnych, w których prowadzona jest działalność państwowa na rzecz interesu publicznego. **Administracja** w jej **podmiotowym ujęciu** to nie tylko "władze polityczne", a więc ciała reprezentujące związek publicznoprawny, jakim jest województwo, powiat czy gmina, ale także ich liczne organy, służby, instytucje oraz różne inne podmioty. Można także podkreślić, że postępująca decentralizacja zadań publicznych należy do podstawowego kanonu myślenia o bezpieczeństwie. Widoczna jest również wyraźna tendencja do uspołeczniania i prywatyzacji zadań publicznych poprzez różne formy zlecania zadań licznym podmiotom gospodarczym, instytucjom i organizacjom społecznym.

Z drugiej strony istotne jest, aby procesom tym towarzyszyło umacnianie istoty administracji publicznej - mechanizmów odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa.

# 3. SYTUACJE NADZWYCZAJNE NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Człowiek zawsze dążył do poznania i zrozumienia mechanizmów powstawania zjawisk ekstremalnych, zagrażających jego bytowi i środowisku. Największe zagrożenia niosą ze sobą klęski żywiołowe, awarie i katastrofy techniczne oraz czynniki polityczno - militarne. Wiedza naukowa pozwala opracowywać szczegółowe plany, mające wpływ na bezpieczeństwo ludzi. Można ocalić wiele istnień, znając wcześniej rodzaj, miejsce, czas i zasięg zagrożenia.

Wyniki badań zawarte w tym rozdziale uzyskano poprzez analizę zjawisk stanowiących nadzwyczajne zagrożenia, powodowane różnorodnymi czynnikami, pośrednio lub bezpośrednio wpływającymi na działania administracji publicznej w województwie śląskim.

Celem rozważań było wyznaczenie prawdopodobieństwa wystąpienia oraz wypracowanie metodologicznych podstaw oceny wpływu nadzwyczajnych zagrożeń na skuteczność działań administracji. Dlatego badania ukierunkowano na uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. **Jaki jest charakter współczesnych zagrożeń w województwie śląskim?**
2. **W jaki sposób dokonywać oceny zagrożeń wywoływanych przez różnorodne czynniki?**
3. **Jakie kryteria wpływają na sprawność funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych?**

Wobec tak sformułowanego problemu przyjęto założenie, że sytuacje nadzwyczajne w różnym stopniu i zakresie wpływają na strukturę systemu zarządzania. Z kolei zakres przygotowania organów administracji publicznej do działania w sytuacjach nadzwyczajnych uzależniony jest od właściwej oceny skutków zagrożenia.

W rozdziale przedstawiono wyniki badań dotyczące sytuacji nadzwyczajnych jako podstawy do zrozumienia działających w praktyce mechanizmów powstawania współczesnych zagrożeń mogących wystąpić na obszarze województwa śląskiego. Podstawową metodą badawczą była analiza funkcjonalna, pozwalająca określić związki zachodzące pomiędzy rodzajami zagrożeń pod względem przyczyn i skutków. Uzupełnieniem analizy były badania empiryczne wpływu szeregu wyodrębnionych czynników na rozwój sytuacji po wystąpieniu określonych zagrożeń.

Uzyskane w ten sposób wyniki zostały poddane syntezie w celu całościowego ujęcia problemu.

## 3.1. POJĘCIE SYTUACJI NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ

Proces analizowania zjawisk stanowiących sytuacje nadzwyczajne, ich struktur i związków przyczynowo - skutkowych wiąże się z problemem ich typologii, kryteriów klasyfikacji. Podobnie jak wiele jest w literaturze podejść do definicji sytuacji nadzwyczajnych, tak wiele jest kryteriów ich klasyfikacji. Ze względu na występowanie różnorodnych czynników pośrednio lub bezpośrednio oddziaływujących na podłoże sytuacji nadzwyczajnej zmienne są również kryteria ich kwalifikowania, a w zależności od założonych celów oraz posiadanych i użytych zasobów, różnorodny może być dobór form i sposobów kierowania działalnością organów administracji publicznej.

Zróżnicowany jest zasięg, zaangażowanie podmiotów, przestrzeń i intensywność prowadzonych działań. Podstawowa trudność tworzenia charakterystyk i wyznaczania współczynników korelacji przyczyn powstawania sytuacji nadzwyczajnych polega na złożoności ich podłoża: klęski i katastrofy wywołane przez siły natury, katastrofy techniczne, konflikty społeczne, ekonomiczno - polityczne, polityczno - militarne. Jednoczesne występowanie wielu cech identyfikacyjnych, złożoność ich natury powodują, że dokonanie klasyfikacji sytuacji nadzwyczajnych lub określenie ich charakterystyk może się odbywać po uprzednim przyjęciu niezbędnych kryteriów podziału lub oceny.

Analiza literatury przedmiotu badań nad typologią i teorią przyczyn występowania sytuacji nadzwyczajnych wykazuje, że te dwa obszary badane są oddzielnie, chociaż wiadomo, że wzajemnie przenikające się teorie pozwalają szybciej i z większą pewnością ustalać zasadnicze związki przyczynowo - skutkowe występowania wszelkich form zagrożeń oraz budować algorytmy przechodzenia od sytuacji normalnej do sytuacji nadzwyczajnej.

Chociaż w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do określenia pewnych okoliczności związanych z zagrożeniami użyto pojęcia stanów nadzwyczajnych - stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego, należy przez to rozumieć wprost pewną kategorię prawną, służącą do ograniczenia konstytucyjnych praw

i wolności obywatelskich oraz zwiększenia obowiązków obywateli i rozszerzenia uprawnień władzy.[82]

Określenie sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń służy współcześnie do opisywania wielu zjawisk. W kategoriach natury ogólnej rozważania nad sytuacjami nadzwyczajnymi należałoby rozpocząć od ustaleń terminologicznych, które pozwolą określić obszar zjawisk omawianych w niniejszej dysertacji.

**Sytuacja** - oznacza zespół okoliczności, położenie w jakim ktoś się znajduje, ogół warunków w których coś się dzieje lub coś się rozwija.[83] Sytuacja może być ciężka, krytyczna, niebezpieczna, opłakana, poważna, przykra (...) rozpaczliwa. Zawsze użycie jednego z podanych przymiotników opisuje daną sytuację w sposób emocjonalny.

**Nadzwyczajny** - może oznaczać, spowodowany niezwykłymi okolicznościami, nie przewidziany w planie, rzadko się zdarzający, wyjątkowy.[84]

**Zagrożenie** - to pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej strony, czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw.[85]

Na podstawie cytowanych definicji słownikowych[86] przyjąłem, że sytuacja nadzwyczajnego zagrożenia to sytuacja, w której pojawia się niebezpieczeństwo dla ludzi i ich otoczenia, trudne do przewidzenia w swoich skutkach, wymagające podjęcia działań wykraczających poza posiadane procedury i plany przeciwdziałania niebezpieczeństwu, a także nie dające się opanować przy wykorzystaniu zasobów będących w posiadaniu określonego szczebla administracji i aktualnym stanie jego organizacji.

Inaczej - **sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń oznaczają sytuacje, w czasie trwania których muszą być podjęte nadzwyczajne działania.**

W tym kontekście należy wskazać na szczególną rolę pojęć i ich definicji, stosowanych w przepisach prawnych oraz w literaturze. Najczęściej występujące to: sytuacje szczególnych zagrożeń,[87] nadzwyczajne zagrożenie środowiska,[88] sytuacje

---

[82] Na podstawie: Słownika języka polskiego, PWN, Warszawa, 1981, tom III, s.317.
[83] Słownik języka polskiego, PWN Warszawa, 1981, t III, s. 387.
[84] Tamże, t. II s.255.
[85] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1999,
[86] W trakcie studiowania literatury przedmiotu nie spotkałem definicji „sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń"
[87] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.
[88] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r, Prawo ochrony środowiska, (Dz.U. Nr 62, poz. 627).

kryzysowe,[89] stany zagrożenia.[90]

Posługiwanie się cytowanymi wyżej określeniami bez ich odniesienia do skutków prawnych z nimi związanych powoduje bardzo często chaos kompetencyjny wśród organów władzy i jednostek wykonawczych, odpowiedzialnych z mocy prawa za bezpieczeństwo państwa i jego obywateli.

## 3.2. CHARAKTER, ZASIĘG I PRZEWIDYWANE SKUTKI NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

### 3.2.1. CHARAKTERYSTYKA WOJEWÓDZTWA

Z dniem 1 stycznia 1999 roku z terenów byłych województw: bielskiego, częstochowskiego i katowickiego powstało województwo śląskie. W trakcie zmiany układu administracyjnego odłączono 49 gmin, które przeszły do województw: łódzkiego, małopolskiego, opolskiego i świętokrzyskiego.

Według stanu z dnia 31 grudnia 2001 roku powierzchnia województwa śląskiego wynosi **12294 km$^2$, co stanowi 3,9 % powierzchni kraju**.

Długość granic województwa śląskiego wynosi **957 kilometrów**. Obszar ten graniczy:

- od południa z Czechami (na długości granicy 141 km) i Słowacją (85 km),
- od strony zachodniej z województwem opolskim (226 km),
- od strony północnej z województwem łódzkim (135 km),
- od strony wschodniej z województwem świętokrzyskim (105 km) i małopolskim (265 km).

Maksymalna odległość od krańca południowego do północnego województwa wynosi 189 km, a rozciągłość z zachodu na wschód - 138 km.

Na terenie województwa znajduje się 17 powiatów ziemskich, 19 miast na prawach powiatu, 167 gmin (48 miejskich, 21 miejsko – wiejskich i 97 wiejskich), 70 miast (w tym pięć o liczbie ludności powyżej 200 tysięcy).

Wybrane dane o powiatach przedstawione zostały w załączniku nr 1.

Pod względem warunków geograficzno – topograficznych województwo śląskie charakteryzuje się dużym stopniem zróżnicowania terenów. Obszary w północno-środkowej części województwa mają charakter nizinny. W centralnej części dominują

[89] Brak odniesienia do przepisów prawnych.
[90] Można odnieść do stanu zagrożenia życia ludzkiego - ustawa o państwowym ratownictwie medycznym.

tereny Wyżyny Śląskiej. W rejonie Beskidu Śląskiego, Żywieckiego oraz częściowo w Jurze Krakowsko – Częstochowskiej występują obszary o górskiej specyfice.

Niektóre obszary województwa śląskiego są narażone na występowanie specyficznych zagrożeń naturalnych i technicznych. Istota zagadnienia sprowadza się do pytania: czy rzeczywiście (i w jakim stopniu) konieczne jest przygotowanie administracji na wypadek katastrofy, która nigdy nie wystąpiła na danym terenie lub też nie pojawiła się od kilkudziesięciu lat?

Miasta posiadają swoją specyfikę i wymagają szczególnej staranności w przygotowaniu administracji publicznej do działania w sytuacjach nadzwyczajnych. Po pierwsze, istnieje w nich duża liczba potencjalnych poszkodowanych w wypadku katastrof, w stosunku do możliwości udzielenia natychmiastowej pomocy. Po drugie, obszary zurbanizowane narażone są również - z powodu dużego zagęszczenia mieszkańców na dużą liczbę „obserwatorów" na miejscu zdarzenia. Z licznych doświadczeń wiadomo, że widzowie mają tendencję do wkraczania w miejsce zagrożenia, utrudniając lub opóźniając organizację działań.

Katastrofy występujące na terenach rolniczych charakteryzują się specyficznymi trudnościami. Zdarzenia takie jak powodzie, huragany czy burze śnieżne, mogą powodować ofiary, do których trudno będzie dotrzeć, a nawet mogą występować trudności z ich odnalezieniem.

Teren województwa śląskiego w dniu 31 grudnia 1999 roku zamieszkiwało **4847,6 tysięcy ludności co stanowi prawie 13 % ludności kraju.** Pod względem liczby ludności województwo śląskie zajmuje drugą pozycję w kraju po województwie mazowieckim. Średnia gęstość zaludnienia jest najwyższa w kraju (z wyjątkiem miast wydzielonych) i wynosi około 400 osób na 1 $km^2$ (przy średniej w kraju 124), czyli w województwie śląskim gęstość zaludnienia przekracza trzykrotnie średnią krajową. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego z 2000 roku, miasto Świętochłowice posiada relatywnie najwyższą gęstość zaludnienia w kraju – 4482 osoby na 1 $km^2$ powierzchni.[91] Ponadto na czwartej pozycji w tym zestawieniu jest Chorzów z gęstością zaludnienia – 3622 osób na 1 $km^2$ i na dziesiątym miejscu w kraju miasto Siemianowice Śląskie – 3071 osób na 1 $km^2$. Jednakże ogólnie w całym województwie gęstość zaludnienia jest zróżnicowana, ponieważ w poszczególnych częściach województwa notuje się też wartości poniżej 100 osób na 1 $km^2$.

[91] Zob.: Mały Rocznik Statystyczny, GUS, Warszawa, 2000.

Teren województwa charakteryzuje się bardzo wysokim stopniem zurbanizowania. W miastach mieszka prawie 80% ludności. To najwyższy w kraju udział ludności miast w ogólnej liczbie ludności, średnia krajowa wynosi 62%.

Silnie rozwinięte ośrodki tworzą dwa okręgi wielkoprzemysłowe, a mianowicie:

**Górnośląski Okręg Przemysłowy** – obszar środkowej części województwa obejmujący 15 miast graniczących ze sobą poprzez infrastrukturę, jest zamieszkały przez prawie 2,5 miliona ludzi. Zlokalizowane są tu zakłady o kluczowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jak kopalnie, elektrownie i huty.

**Rybnicki Okręg Przemysłowy** – zajmujący obszar południowo-zachodniej części województwa w granicach 5 dużych miast zamieszkałych przez 650 tysięcy osób.

Województwo posiada bardzo zróżnicowaną zabudowę. Począwszy od osiedli i miast wybudowanych po drugiej wojnie światowej: Jastrzębie Zdrój, Tychy i Żory, do starej zwartej zabudowy, będącej w złym stanie technicznym, z palnymi stropami i dachami budynków w centrach takich miast jak: Bytom, Gliwice, Chorzów, Świętochłowice, Siemianowice, Zabrze i Będzin. Najwięcej ludności skupiają duże miasta GOP-u, posiadające trudne warunki zabudowy i szereg uciążliwości spowodowanych bezpośrednim oddziaływaniem zakładów przemysłowych na mieszkańców. Do miast o niekorzystnej strukturze zamieszkania należą: Bytom, Zabrze, Świętochłowice, Chorzów, Sosnowiec i Katowice.

### 3.2.2. CHARAKTERYSTYKA GŁÓWNYCH ZAGROŻEŃ

W ostatnich latach wraz z rozwojem gospodarczo - społecznym rejestruje się wzrost technologicznych katastrof cywilizacyjnych. O tym, jakie są skutki tych katastrof, decydują często warunki meteorologiczne panujące w czasie ich występowania, a posiadanie dokładnej wiedzy o tych warunkach wpływa na sposób prowadzenia akcji ratunkowej.

Relacja, jaka istnieje pomiędzy klęskami naturalnymi i katastrofami technologicznymi, wyznacza związek przyczynowo - skutkowy pomiędzy tymi dwoma zagrożeniami. Mówi się wtedy o **katastrofach synergicznych** (albo Na-Tech, to znaczy katastrofach

technologicznych wywołanych klęskami naturalnymi, żywiołowymi).[92] Ten typ katastrofy uważany jest obecnie jako najczęściej pojawiający się na świecie.

Przyczynami katastrof synergicznych w województwie śląskim mogą być:

- duża gęstość zaludnienia w aglomeracjach miejskich,
- niekorzystne rozplanowanie infrastruktury technicznej i komunalnej (ujęcia wody, wysypiska odpadów, system komunikacyjny, lokalizacja zakładów pracy stwarzających zagrożenia w obszarach zamieszkanych przez duże skupiska ludności, eksploatacja górnicza),
- niedostosowane do nadzwyczajnych zagrożeń normy techniczne, na przykład przebiegi rurociągów przemysłowych, urządzeń technologicznych, konstrukcje budynków,
- złe warunki życia w dzielnicach najuboższych,
- niedostateczne przygotowanie systemu ratowniczego na wypadek zagrożenia,
- braki w zabezpieczeniu obwałowań rzecznych,
- urbanizacja terenów przeznaczonych do zalania,
- przestarzałe technologie.

Przykładowo do klęsk naturalnych wywołujących katastrofy technologiczne można zaliczyć:

- powodzie powodujące niszczenie mostów, budowli hydrotechnicznych, zatapianie oczyszczalni ścieków oraz składów materiałów niebezpiecznych, wysypisk i hałd przemysłowych,
- zjawiska atmosferyczne powodujące katastrofy komunikacyjne,
- wyładowania atmosferyczne powodujące awarie systemów energetycznych i pożary.

Może zaistnieć sytuacja odwrotna, gdy katastrofa technologiczna przyczynia się do wywołania klęski naturalnej:

- skumulowane zanieczyszczenie wody i gruntu metalami ciężkimi (kadm, rtęć lub ołów) powoduje ich długotrwałą degradację,
- wydzielanie nadmiernej ilości gazów do atmosfery powoduje pojawianie się ekstremalnych zjawisk atmosferycznych, ulewnych deszczy lub suszy,
- eksploatacja zasobów naturalnych powodująca naruszenia stosunków wodnych w glebie.

---

[92] M. Maciejewski, Materiały z konferencji naukowo - technicznej, Zagrożenie klęskami żywiołowymi, Bielsko Biała, 14 - 16 października 1998.

Przed omówieniem poszczególnych kategorii zagrożeń, typowych dla województwa śląskiego, należy podkreślić, że dla człowieka poszkodowanego lub dla środowiska zdegradowanego w wyniku niebezpiecznego zdarzenia jest najzupełniej obojętne, czy nastąpiło ono w wyniku klęski naturalnej czy katastrofy technologicznej; w obu przypadkach potrzebna jest pomoc.

Jednym z najpoważniejszych rodzajów zagrożeń ostatnich lat są **powodzie.** Przez teren województwa śląskiego przepływają dwie największe rzeki Polski, tj.: Wisła i Odra.

Ponadto, zagrożenie powodziowe stwarzają inne mniejsze rzeki: Warta, Soła, Brynica, Kłodnica, Mała Panew, Pszczynka, Biała i Czarna Przemsza, Pilica, Koszarawa, Liswarta. Wymienione rzeki w większości nie są uregulowane a przed wylaniem zabezpieczone są wałami przeciwpowodziowymi tylko na niewielkich odcinkach.

Największe zagrożenie wylania, a co za tym idzie powodzi, występuje ze strony Odry i jej dopływów. Sytuacja taka wynika przede wszystkim z braku zbiorników zaporowych i retencyjnych zlokalizowanych na rzece. Przykładem mogą być tutaj ostatnie lata, kiedy powodzie związane z wylaniem Odry znacznie się nasiliły W wyniku przekroczenia stanów alarmowych zagrożone są tereny o znacznych powierzchniach, dochodzących od 20 – 30 tys. ha. Zaznaczyć tutaj trzeba, iż zalania te dotyczą obszarów usytuowanych wzdłuż koryta rzeki na całej jej długości. Teren ten obejmuje gminy: Racibórz, Kuźnia Raciborska, Krzyżanowice, Krzanowice, Rudniki, Lubomia i Nędza.

Podobna sytuacja, choć w mniejszym zakresie, dotyczy Wisły. W jej rejonie zagrożenie istnieje w gminach: Goczałkowice Zdrój, Pszczyna, Miedźna, Babice, Lędziny, Czechowice Dziedzice, Bestwina, Brzeszcze, Bojszowy i Bieruń. Wylanie tej rzeki może jednak nastąpić w wyniku bardzo intensywnych opadów deszczu oraz znacznego napływu wód z jej dopływów. Ważną rolę w ochronie przeciwpowodziowej odgrywa duży zbiornik zaporowy jakim jest zbiornik Goczałkowice, pozwalający na magazynowanie wody oraz związaną z tym jej regulację.

Na innych, mniejszych rzekach województwa śląskiego znajdują się sztuczne zbiorniki wodne, które spełniają liczne funkcje. Jednak ich podstawową funkcją jest zapewnienie rezerwy wody pitnej oraz wody przemysłowej dla zakładów Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

Wśród akwenów o największej powierzchni i objętości można wymienić następujące zbiorniki:

1. **Zbiornik Goczałkowice** – powierzchnia 3200 ha i pojemność 168, 4 mln $m^3$, zbudowany na rzece Wiśle w miejscowości Goczałkowice Zdrój. Zbiornik posiada zaporę przelewową, betonową o wysokości spiętrzania do 29 m. W przypadku uszkodzenia tamy, zalaniem zagrożony jest pas terenu wzdłuż koryta Wisły. Teren ten obejmuje częściowo miasta Czechowice - Dziedzice, Lędziny, Bieruń, Oświęcim oraz gminy: Bestwina, Brzeszcze, Miedźna, Bojszowy, Libiąż i Babice. Ogólna powierzchnia zagrożonych terenów to 7 810 ha. Rezerwa powodziowa wynosi około 50 % pojemności zbiornika tj. 83 mln $m^3$.
2. **Zbiornik Kozłowa Góra** – powierzchnia 587 ha i pojemność 17, 7 mln $m^3$, zbudowany jest na rzece Brynica w miejscowości Kozłowa Góra. Zbiornik posiada zaporę betonowo - ziemną o wysokości spiętrzania wody 7 m. W przypadku uszkodzenia tamy zagrożony zalaniem jest obszar wzdłuż rzeki Brynicy. Teren ten obejmuje obrzeża następujących miast: Piekary Śląskie, Dąbrowa Górnicza Ząbkowice, Czeladź, Sosnowiec, Katowice. Powierzchnia zagrożonych terenów to 1540 ha. Rezerwa powodziowa wynosi około 60 % pojemności zbiornika tj. 10 mln $m^3$.
3. **Zbiornik Rybnik** – powierzchnia 545 ha i pojemność 23, 8 mln $m^3$, znajdujący się na rzece Ruda w miejscowości Rybnik. Zbiornik posiada zaporę betonowo - ziemną, wysokość spiętrzania wody wynosi 10 m. W przypadku uszkodzenia tamy zagrożony zalaniem jest obszar wzdłuż koryta rzeki Ruda, na terenie gminy Kuźnia Raciborska obejmującego powierzchnię 2120 ha.
4. **Zbiornik Przeczyce** – powierzchnia 430 ha i pojemność 20, 7 mln $m^3$, zbudowany na rzece Czarna Przemsza w miejscowości Przeczyce. Zbiornik posiada zaporę betonowo - ziemną. W przypadku uszkodzenia zapory zalaniem zagrożony jest obszar wzdłuż koryta rzeki Przemszy, obejmujący częściowo gminę Przeczyce i miasta Będzin, Dąbrowa Górnicza oraz kopalnię piasku podsadzkowego Kuźnica Warężyńska. Rezerwa powodziowa wynosi około 66 % pojemności zbiornika tj. 14 mln $m^3$.
5. **Zbiorniki Kaskady Soły** – powierzchnia całkowita 1412 ha i pojemność 129,7 mln $m^3$. Tworzą ją następujące sztuczne jeziora:

   **Żywieckie** – zbiornik o powierzchni 1000 ha i pojemności 100 mln $m^3$ posiada zaporę w Tresnej, która wykonana jest jako ziemno - narzutowa z rdzeniem glinianym. W przypadku uszkodzenia zapory zalaniem zagrożony jest przede

wszystkim obszar wzdłuż koryta kanału. Teren obejmuje gminę Czernichów oraz takie miejscowości jak: Czernichów, Tresna, Międzybrodzie Żywieckie.

**Międzybrodzkie** – zbiornik o powierzchni 367 ha i pojemności 28 ,4 mln $m^3$ posiada w Porąbce zaporę o konstrukcji betonowej, składającą się z 5 sekcji przelewowych. W przypadku awarii istnieje możliwość uszkodzenia zapory w Czańcu oraz zalanie terenów gminy Porąbka – wzdłuż kanału prowadzącego do zbiornika Czaniec.

**Czaniec** – zbiornik o powierzchni 45 ha i pojemności 1,3 mln $m^3$ posiada zaporę w Czańcu, która wykonana jest z ziemi. W przypadku uszkodzenia zapory zalaniem zagrożone są tereny wzdłuż rzeki.

Rezerwa powodziowa zbiornika wynosi około 50 % jego pojemności tj. 570 tys. $m^3$.

6. **Zbiornik Poraj** – o powierzchni 550 ha i pojemności 25, 1 mln $m^3$, utworzony przy pomocy zapory czołowej o konstrukcji betonowej i trzech zapór bocznych, ziemnych.

   W przypadku uszkodzenia zalane zostaną tereny gminy Poraj, Kamienica Polska, Poczesna i miejscowości zlokalizowane w jej sąsiedztwie, tj.: Poraj, Jastrząb i Osiny oraz miejscowości usytuowane wzdłuż Warty tj. : Poczesna, Zawodzie, Borek, Korwinów z powiatu częstochowskiego. Rezerwa powodziowa wynosi około 50 % pojemności zbiornika tj. 12 mln $m^3$.

7. **Jezioro Wisła Czarne** – o powierzchni 40 ha i pojemności 5 mln $m^3$. Zapora wykonana została z płyt betonowych zbrojonych o grubości od 0,2-0,25 m, a nasyp zapory wykonano z materiału ziemnego. Wysokość zapory wynosi 36 m, jej długość 280 m. W przypadku uszkodzenia zalane zostaną tereny gminy Wisła.

8. **Zbiornik Dzierżno Duże** – o powierzchni 615 ha i pojemności 94 mln $m^3$. Do zbiornika wpływa rzeka Kłodnica tworząc kaskadę wpustową o wysokości piętrzenia 10,5 m. Usytuowana na Kłodnicy śluza wpustowa oraz położony obok jaz klapowy służą do rozdziału wód Kłodnicy w Łabędach, kierowanych do Kanału Gliwickiego i zbiornika. W miejscowości Taciszów znajduje się zapora ziemna zamykająca wyrobisko popiaskowe. Rezerwa powodziowa wynosi około 50 % pojemności zbiornika tj. 45 mln $m^3$.

9. **Zbiornik Pławniowice** – o powierzchni 250 ha i pojemności 29, 1 mln $m^3$. Wokół zbiornika znajduje się wał ziemny zabezpieczony narzutem kamiennym. Zbiornik nie posiada zapory. W celu utrzymania normalnego poziomu wody w zbiorniku wykonano betonowy jaz stały, którego długość ze śluzą spustową wynosi 30 m, a wysokość 2 m.

Śluza zamykana jest zasuwą podnoszoną mechanicznie. Rezerwa powodziowa wynosi 20 % pojemności zbiornika tj. 6 mln $m^3$.

Wymienione zbiorniki wodne nie są wszystkimi, które znajdują się na terenie województwa śląskiego. Trzeba tutaj zaznaczyć, iż prawie we wszystkich mniejszych miejscowościach występuje szereg małych jezior, zalewów czy stawów wykorzystywanych przede wszystkim jako miejsca wypoczynku i rekreacji lub do celów gospodarczych.

Skalę zagrożenia zobrazowano zamieszczając zestawienie głównych zbiorników wodnych na terenie województwa śląskiego z podziałem na rejony podległe właściwym jednostkom samorządu terytorialnego.

**Główne zbiorniki wodne**
**na terenie województwa śląskiego**

Tabela 3.1

| LP. | MIASTO / POWIAT | NAZWA ZBIORNIKA |
|---|---|---|
| 1. | BĘDZIN | Rogoźnik, Przeczyce |
| 2. | BYTOM | Łąka, Szombierki |
| 3. | BIELSKO-BIAŁA | Porąbka, Czaniec |
| 4. | CIESZYN | Wisła-Czarne |
| 5. | CHORZÓW | Rzęsa, Przystań, Szyb Morcinka |
| 6. | CZĘSTOCHOWA | Blachownia, Konopiska, Lelów, Koniecpol I i II, Przyrów |
| 7. | DĄBROWA GÓRNICZA | Pogoria I, II, i III |
| 8. | GLIWICE | Sośnica, Pławniowice, Dzierżno Duże i Małe, Łabędzi Staw, Leśny |
| 9. | JASTRZĘBIE ZDRÓJ | Kępny |
| 10. | JAWORZNO | Zalew Sosina, Łęg, Chechło, Żarki, Zbiornik Szczakowy |
| 11. | KATOWICE | Gliniok, Hubertus, Barbara, Pacowe, Morawa, Borki, Staw 1000-lecia, Dolina Trzech Stawów |
| 12. | KŁOBUCK | Zakrzew, Panki, Lęzawka |
| 13. | LUBLINIE | Stawy hodowlane Lubliniec Kokotek, Ciasna, Lisów, Hadra |
| 14. | MYSZKÓW | Poraj, Jaworznik, Helenówka, Zaborze |
| 15. | MIKOŁÓW | Wicice, Barcz, Stępnik |
| 16. | MYSŁOWICE | Niewielkie zbiorniki przemysłowe |
| 17. | PIEKARY ŚLĄSKIE | Zalewy wyrobiskowe po eksploatacji węgla i gliny oraz cynku i ołowiu |
| 18. | PSZCZYNA | Goczałkowice, Łąka, Stawy hodowlane, Góra, Pawłowice, Warszowice |
| 19. | RACIBÓRZ | Nędza, Łęg, Hornik, Witold, Ostróg |
| 20. | RUDA ŚLĄSKA | Edward |
| 21. | RYBNIK | Paruszowiec, Pniowiec, Gzel, Papierok, Tama, Rybnicki |
| 22. | SIEMIANOWICE ŚLĄSKIE | Niewielkie zbiorniki przemysłowe |
| 23. | ŚWIĘTOCHŁOWICE | Stawy: Marcin, Kalina, Skałka, Zacisze. |
| 24. | SOSNOWIEC | Balaton, Maczki Bór |
| 25. | TARNOWSKIE GÓRY | Chechło - Nakło, Kozłowa Góra |
| 26. | TYCHY | Paprocany, Łysina, Imielin |
| 27. | WODZISŁAW ŚLĄSKI | Odra I, II i III, Buków I, II i III, Nieboczowy |

| | | |
|---|---|---|
| 28. | ZABRZE | Stawy Makoszowskie |
| 29. | ZAWIERCIE | Sianoszyce, Przeczyce, Poręba II, Zalew w Pilicy |
| 30. | ŻYWIEC | Zywieckie, Międzybrodzkie, Żar |
| 31. | ŻORY | Stawy: Ławczok, Śmieszek, Papierok, Śmieszek |

Jak widać z powyższej tabeli na terenie każdego powiatu znajdują się zbiorniki, które stwarzają mniejsze lub większe zagrożenie wodne. Zaznaczyć należy, że wymienione w tabeli akweny są jednymi z większych występujących na terenie województwa. Nie znajdują się w niej liczne zalewy, stawy hodowlane czy sadzawki, których powierzchnia jest mniejsza od 5 ha.

W związku z występowaniem na terenie województwa licznych sztucznych zbiorników, w przypadku ich uszkodzenia istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia **katastrofalnych zatopień.** Ich obszar obejmuje 23 tys. hektarów na których znajduje się około 200 miejscowości zamieszkałych przez ponad 1,2 mln osób. Analiza prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia katastrofalnych zatopień została ograniczona do największych zbiorników, tj.: kaskady rzeki Soły, zbiornika Goczałkowice, Poraj i Rybnik. Sztuczne zbiorniki wodne, szczególnie zlokalizowane w terenie górskim, w przypadku awarii stanowić mogą niebezpieczeństwo dla ludności zamieszkałej poniżej zapory oraz dla podmiotów gospodarczych znajdujących się na terenach zagrożonych zalaniem. Niniejsza ocena ma na celu przygotowanie się do działań, których podjęcie w okresie zagrożenia lub przed jego zaistnieniem, będzie umożliwiać ograniczenie strat jakie mogłyby powstać w przypadku katastrofy lub powodzi o katastrofalnych rozmiarach.

O wrażliwości budowli na uszkodzenia decyduje :

- wytrzymałość punktów zapór, tak zwanych galerii kontrolno - zastrzykowych, których nawet niewielkie uszkodzenie może zapoczątkować proces niszczenia zapory bez możliwości przeciwdziałania,
- przelew powierzchniowy mogący spowodować zamknięcie zasuwy, wówczas przepełnienie zbiornika może spowodować przelanie się wody ponad koronę zapory w sposób niekontrolowany, doprowadzając do ewentualnej katastrofy.

Skutki zniszczenia zapór zbiorników kaskady Soły są zróżnicowane i zależą od następujących przypadków rzędnych piętrzenia w nich wody:[93]

[93] Por.: Dokumentacja techniczna zbiorników kaskady Soły, RZGW Kraków 1998.

**Uszkodzenie zapory w Tresnej:**

Wariant I - rzędna piętrzenia 342,70 m npm - napełnienie 64 mln. $m^3$;

Wariant II - rzędna piętrzenia 332,50 m npm - napełnienie 8,7 mln. $m^3$.

W wariancie I ulega zniszczeniu również w 20 % zapora w Porąbce oraz w 100 % zapora w Czańcu. W wariancie II zapora w Porąbce nie ulega zniszczeniu, natomiast zapora w Czańcu ulega zniszczeniu w 100%.

**Uszkodzenie zapory w Porąbce:**

Wariant I - rzędna piętrzenia 316,08 m npm - napełnienie 10,2 mln. $m^3$;

Wariant II - rzędna piętrzenia 311,08 m npm - napełnienie 3,0 mln. $m^3$.

Zapora w Czańcu ulega zniszczeniu w wariancie I w 100 %, natomiast w wariancie II w 70 %.

Rzędna piętrzenia dla wariantu I, obniżająca stopień zagrożenia zapory, zapewnia jednocześnie limitowane zaopatrzenie w wodę odbiorców jak również pozwala na ograniczoną pracę elektrowni. Rzędna Wariantu II tego nie zapewnia.

Obszar objęty falą awaryjną podzielono na trzy strefy zagrożenia w zależności od wysokości fali oraz rodzaju ruchu przemieszczającej się wody.

I strefa – czas dobiegu fali czołowej wynosi 1 godzinę i 55 minut,

II strefa – czas dobiegu fali czołowej wynosi 5 godzin i 20 minut,

III strefa – czas dobiegu fali czołowej wynosi 11 godzin i 40 minut.

**Uszkodzenie zapory zbiornika Rybnik (wyrwa 150 m):**[94]

Wariant I - rzędna piętrzenia 221,3 m npm – max wypływ 5,5 tys. $m^3/s$;

Wariant II - rzędna piętrzenia 220 m npm – max wypływ 4,2 tys. $m^3/s$;

Wariant III - rzędna piętrzenia 215 m npm – max wypływ 525 $m^3/s$;

Obszar objęty falą awaryjną podzielono na trzy strefy zagrożenia w zależności od wysokości fali oraz rodzaju ruchu przemieszczającej się wody.

I strefa – czas dobiegu fali czołowej od obiektu do przekroju A wynosi 15 minut,

II strefa – czas dobiegu fali czołowej od przekroju A do przekroju B wynosi 60 minut,

III strefa – czas dobiegu fali czołowej w której fala traci własność niszczącą.

**Uszkodzenie zapory czołowej zbiornika Poraj:**

Uszkodzenie zapory czołowej spowoduje powstanie gwałtownej fali powodziowej. Teren objęty powstaniem fali kulminacyjnej podzielono na dwie strefy:

I strefa - zalaniu ulegną obszary takich miejscowości jak Poraj, Jastrząb i Osiny,

[94] Por.: Instrukcja alarmowa dla zbiornika Rybnik, Elektrownia Rybnik, 1999.

II strefa - tereny znajdujące się wzdłuż koryta rzeki Warty w kierunku Częstochowy. Zalaniu ulegną miejscowości Poczesna, Zawodzie, Borek, Korwinów (w powiecie częstochowskim).

W przypadku awarii zapór bocznych:

Zapora boczna nr 1 – zalanie obszarów leśnych i użytków rolnych oraz drogi Myszków –Częstochowa na odcinku około 3 km,

Zapora boczna nr 2 – tereny miejscowości Masłońskie,

Zapora boczna nr 3 – zalane zostaną obszary leśne.

**Zagrożenie powodziowe** powstaje jednak przede wszystkim w wyniku długotrwałych i intensywnych opadów w okresie letnim i jesiennym oraz w okresie gwałtownych wiosennych roztopów.

W województwie śląskim **powodzie o katastrofalnym zasięgu** mogą być rozpatrywane i analizowane w dwóch wariantach:

**Wariant I.**

Wystąpienie powodzi w wyniku długotrwałych i intensywnych opadów (gwałtownych roztopów) z taką intensywnością, że odpływ wody ze zbiornika jest większy od ilości wody doń wpływającej. To zdarzenie wystąpi w przypadku opadów o intensywności ok. 20 mm/godz. przez 3 dni przy rezerwie powodziowej na poziomie normalnym.

W tym przypadku zalanie grozi następującym gminom województw: śląskiego i małopolskiego.

***Powyżej zapór:***

Łodygowice, Lipowa, Radziechowy - Wieprz, Węgierska Górka, Milówka, Rajcza,

***Poniżej zapór:***

Czernichów, Porąbka, Kęty, Wilamowice, Oświęcim[95] gmina, Oświęcim miasto, Zator, Spytkowice, Brzeźnica, Przeciszów

***Gminy pozostałe:***

Wisła, Ustroń, Skoczów, Strumień, Chybie, Jasienica, Szczyrk, Buczkowice Cieszyn, Hażlach, Dębowiec, Goleszów, Wadowice, Tomice, Andrychów, Wieprz, Lanckorona, Sucha Beskidzka, Maków Podhalański, Zawoja, Jeleśnia, Koszarawa, Gilowice, Ślemień, Łękawica, Mucharz, Świnna,

[95] Omawiane zagrożenia dotyczą także obszarów sąsiedniego województwa małopolskiego.

**Wariant II.**

Występuje w przypadku przelania zapór w sytuacji, kiedy dopływ jest większy od odpływu, a wcześniej nie zrealizowano spustu alarmowego. Może wystąpić w przypadku, gdy intensywność opadów opisana wyżej trwałaby ok. 6 dni, a nie podjęto by decyzji o opróżnieniu zbiorników na granicy ryzyka dostaw wody.

W tym przypadku, niezależnie od funkcjonowania zapór, zalanie grozi następującym gminom:

Gminy jak w wariancie I (powyżej zapór)

***Zależnie od funkcjonowania zapór:***

w kaskadzie rzeki Soły: Czernichów, Porąbka, Kęty, Wilamowice, Oświęcim miasto;

w dorzeczu rzeki Wisły: Oświęcim oraz gmina, Zator, Chełmek, Spytkowice, Brzeźnica, Przeciszów.

**Charakterystyka powodziowa poszczególnych powiatów w wyniku wezbrania rzek na skutek intensywnych opadów deszczu lub gwałtownych roztopów śniegu.**

Tabela 3.2.

| Lp. | Powiat/miasto | Nazwa rzeki | Długość rzeki w powiecie (w km ) | Zagrożone gminy i miejscowości |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Będziński | Brynica | 22,7 | Siewierz, Bobrowniki, Wojkowice, Będzin, Czeladź. |
| | | Biała Przemsza | 31,8 | Psary, Siewierz, Mierzęcice, Będzin |
| 2. | Bytom | | | Na obszarze miasta nie ma rzek stwarzających możliwość wylania. |
| 3. | Bielski | Soła | 18 | Porąbka, Czaniec, Kobiernice, Harszówki, Hecznarowice, Wilamowice, Wilamowice, Zasole Bielańskie, Kęty, Nowa Wieś i Bielany w woj. małopolskim, |
| | | Białka | 28,5 | Bystra, Bielsko-Biała, Czechowice-Dziedzice |
| 4. | Chorzów | Rawa | 2 | Dzielnice miasta |
| 5. | Dąbrowa Górnicza | Biała Przemsza | 14 | Dzielnica Okradzionów |
| | | Trzebyczka | 12 | Dzielnica Ujejsce |
| 6. | Gliwice | Bierawka | 19 | Knurów, gminy Pilchowice i Sośnicowice |
| | | Kłodnica | 45 | Gliwice, Pyskowice, gminy |
| | | Kanał Gliwicki | 22 | Gierałtowice i Rudziniec |
| | | Ostropka | 8 | Gliwice, Rudziniec |
| | | | | Gliwice |
| 7. | Cieszyński | Wisła | 60 | Wisła, Ustroń, Skoczów oraz |
| | | Olza | 32 | Strumień |
| | | | | Cieszyn (również po stronie Czeskiej), Haźlach, Brzezówka i Kończyce Wielkie |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 8. | Częstochowski | Warta | 58 | Częstochowa, Osiny, Poczesna, Korwinów, Słowik, Rajsko, Kłobukowice, Skrzydłów, Rzeki Wielkie i Małe, Karczowice, Śliwaków, Zawada, Łęg oraz |
| | | Pilica | 13 | Kijów. |
| | | Stradomka | 9,5 | Łysaków, Kuźnica Wąsowska, Koniecpol, Radoszewnica i Okołowice, |
| | | Konopka | 9, 8 | Częstochowa, dzielnice Gnaszyn, Kawodrza i Stradom |
| | | Kucelinka | 6, 8 | Częstochowa, dzielnice Dźbów, Brzeziny i Stradom |
| | | | | Częstochowa, dzielnice Raków, Zawodzie |
| 9. | Jastrzębie Zdrój | Szotkówka | 8 | Dzielnice miasta |
| | | Jastrzębianka | 6,3 | |
| 10. | Jaworzno | Przemsza | 12,5 | Rejon ulic Dąb i Szkutników (oczyszczalnia ścieków i stacja transformatorowa) |
| | | Potok Kozi Bród | 12,2 | Osiedle Szczakowa |
| 11. | Katowice | Brynica | 4 | W przypadku uszkodzenia zapory Kozłowa Góra zalaniu ulegną dzielnice Szopienice i Dąbrówka Mała |
| | | Rawa | 11,5 | Śródmieście okolice huty Baildon, Bogucice, |
| 12. | Kłobucki | Liswarta | 48, 5 | Gminy: Przystajń, Krzepice, Lipie, Popów, Miedźno. Stwarza zagrożenie powodziowe dla następujących miejscowości Nowokrzepice, Folwark-Kuźniczka, Kamińsko, Ługi-Radły, Górki Stany, Kuźnica Nowa, Podłęże Szlacheckie i Królewskie, Starokrzepice, Danków, Rębielice Szlacheckie, Szyszków, Popów, Zawady, Bujecko, Nowa Wieś. Rzeka stwarza zagrożenie dla mostów w Dankowie, Rębielicach Szlacheckich, Zawady, Władysławów, Borowe, |
| | | Pankówka, | 24, 2 | Starokrzepicach i Krzepicach gminy Wręczyca Wielka, Panki, |
| | | Biała Oksza | 27, 7 | Przystajń, Krzepice. Stwarza zagrożenie dla miejscowości takich jak: Kuźnica Stara, Panki Cyganka, Kostrzyna |
| | | | | Gminy: Wręczyca Wielka, Kłobuck, Miedźno. Stwarza zagrożenie dla takich miejscowości jak: Łobodno, Piaski, Piła. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 13. | Lubliniecki | Liswarta<br><br><br><br><br><br><br>Mała Panew | 72<br><br><br><br><br><br><br>23 | Gminę Boronów, Herby i Ciasna. Stwarza ona zagrożenia dla następujących miejscowości: Grójec, Boronów, Hadra, Chwostek, Lisów, Tanina, Łebki, Brzegi, Niwki<br>Gminę Koszęcin. Stwarza zagrożenie dla takich miejscowości jak: Brusiek, Krywałd, Pusta Kuźnia, Drutarnia |
| 14. | Mikołowski | Gostynka | 12 | Gmina Wyry, Orzesze |
| 15. | Mysłowice | Przemsza | 15 | Tereny bezpośrednio usytuowane przy rzece |
| 16. | Myszkowski | Warta<br>Boży Stok | 22 | Teren miasta Myszków<br>Koziegłowy |
| 17. | Piekary Śląskie | Brynica<br><br>Szarlejka | 9<br><br>12 | Tereny wzdłuż rzeki w przypadku uszkodzenia zapory Kozłowa Góra<br>Dzielnica Szarlej |
| 18. | Pszczyński | Wisła<br><br><br><br>Pszczynka | 29,8<br><br><br><br>41 | Gmina Goczałkowice, Pszczyna, Rudułtowice, Grzawa, Góra, Wola, Czechowice-Dziedzice, Kaniów (powiat bielski)<br>Krzyżowice, Warszowice, Mizerów, Brzeźce, Pszczyna, Ćwiklice, Jankowice, Frydek, Wola |
| 19. | Raciborski | Odra<br><br><br>Ruda | 51<br><br><br>16 | Gminy: Racibórz, Kuźnia Raciborska, Krzyżanowice, Rudnik, Nędza<br>Miejscowości Rudy, Ruda, Siedliska, Ruda Kozielska, Kuźnia Raciborska, Siedliska, Turze |
| 20. | Ruda Śląska | Kłodnica<br>Kochłówka<br>Bytomka | 14<br>12<br>5,5 | Tereny bezpośrednio usytuowane przy rzece |
| 21. | Rybnik | Ruda<br><br><br><br>Nacyna | 16<br><br><br><br>10,7 | Dzielnice Rybnika: Gotartowice, Kuźnia Ligocka, Piaski, Paruszowiec, Stodoły, Rybnicka Kuźnia, Północ<br>Dzielnice Rybnika: Centrum, Wawok |
| 22. | Siemianowice Śl. | Brynica | 4,5 | Tereny wzdłuż rzeki w przypadku uszkodzenia zapory Kozłowa Góra |
| 23. | Świętochłowice | Rawa | 1,5 | |
| 24. | Sosnowiec | Bobrek | 9 | Dzielnica Sosnowca Pekin |
| 25. | Tarnogórski | Brynica<br>Mała Panew | 19<br>36 | Marklowice<br>Gminy Tworóg, Krupski Młyn |
| 26. | Tychy | Wisła<br>Gostynka<br>Przemsza<br>Potok Tyski | 9,3<br>15,5<br>12,8<br>8,3 | Bojszowy, Bieruń<br>Bojszowy, Tychy<br>Bojszowy<br>Dzielnice Tychów |
| 27. | Wodzisław Śląski | Odra<br>Olza | 14,5<br>8,5 | Odra, Udra, Buków, Ligota, Nieboczowy |
| 28. | Zawierciański | Pilica<br><br>Krztynia<br>Białka<br>Żebrówka | 12,5<br><br>27<br>16,5<br>28 | Pilica, Dobra, Wierbka, Sławniów, Żarnowiec, Szczekociny, Przyłęk<br>Sianoszyce, Przyłubsko, Pradła, Irządze,<br>Kroczyce, Biała Błotna Kaszczor, Bonowice, Wólka Ołudzka |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 29. | Zabrze | Kłodnica<br>Bytomka | 6<br>9 | Dzielnice Zabrza<br>Dzielnice Zabrza |
| 30. | Żory | Ruda | 7,4 | Dzielnice Żor |
| 31. | Żywiecki | Soła<br><br>Koszarawa | 58<br><br>30 | Rajcza, Milówka, Cisiec, Cięcina, Węgiersa Górka, Wieprz, Żywiec<br>Koszarawa, Przyborów, Jeleśnia, Pewel Mała, Świnna i dzielnic miasta Żywiec. |

Gwałtowny postęp cywilizacyjny uwidaczniający się dynamicznym rozwojem poszczególnych dziedzin techniki stosowanej w przemyśle, budownictwie, komunikacji, infrastruktury komunalnej, stosowaniem materiałów niebezpiecznych, powoduje pojawienie się nowych oraz ustawiczne narastanie istniejących zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi, mienia jak również środowiska naturalnego.

Z oceny zagrożenia województwa wynika, że do potencjalnych zagrożeń mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowych należy zaliczyć **zagrożenia toksycznymi środkami przemysłowymi.**

Wśród zakładów stwarzających na terenie województwa największe zagrożenie skażenia terenu i ludzi znajdują się między innymi:[96]

- chlorem :
  a) Przedsiębiorstwo Komunalne „AQUA" Porąbka - 6,0 t.
  b) GPW – Zakład Produkcji Wody Porąbka - 5,0 t.
     Ilość TŚP przechowywana w tych zakładach może spowodować powstanie strefy zagrożenia o powierzchni 63,6 $km^2$ ,
     w której zagrożone jest około 1200 osób .
  c) GPW Zakład Produkcji Wody Imielin - 3,0 t.
     Strefa zagrożenia o powierzchni 50,3 $km^2$ - około 800 osób .
  d) GPW - Zakład Produkcji Wody Goczałkowice - 87,5 t.
     Strefa zagrożenia o powierzchni 2289 $km^2$ - około 1000 osób .
- amoniakiem :
  a) Chłodnia Sp. z o.o. Częstochowa - 40,0 t.
     Strefa zagrożenia o powierzchni 58 $km^2$ - około 14100 osób .
  b) Chłodnie Śląskie Tychy - 50,0 t.
     Strefa zagrożenia o powierzchni 78,5 $km^2$ - około 5000 osób .

[96] Zob.: Wykaz zakładów o dużym ryzyku zagrożenia chemicznego, załącznik nr 4.

c) Zakłady Mleczarskie Bieruń - 30,0 t.
Strefa zagrożenia o powierzchni 40,7 $km^2$ - około 2500 osób .

d) Chłodnia „LODUS" S.A. Będzin - 20,0 t.
Strefa zagrożenia o powierzchni 18 $km^2$ - około 3800 osób .

e) Walcownia Metali Nieżelaznych Gliwice - 20,0 t.
Strefa zagrożenia o powierzchni 18 $km^2$ - około 650 osób .

Bardzo groźne, a trudne do przewidzenia, może być uwolnienie się **niebezpiecznych substancji chemicznych** w czasie transportu kolejowego lub drogowego w wyniku : katastrofy , wypadku lub samoistnego rozszczelnienia cystern albo zbiorników w których są przewożone zwłaszcza, gdy do katastrofy dojdzie w rejonie gęsto zaludnionym . Dziennie przez teren województwa przemieszczają się średnio 3 – 4 transporty z materiałami niebezpiecznymi .

Zagrożenie toksycznymi środkami przemysłowymi przewożonymi szlakami komunikacyjnymi na terenie województwa występuje na całej długości trasy, w pasie po 0,5 km od osi jezdni lub toru po każdej.

Na obszarze województwa śląskiego istnieje duży potencjał gospodarczy, który obejmuje praktycznie wszystkie gałęzie przemysłu. Związane jest z tym również duże **natężenie ruchu drogowego** na przebiegających przez teren województwa szlakach komunikacyjnych. Poza tym duża ilość mieszkańców oraz ciągły rozwój motoryzacji ma także poważny wpływa na wzrost ilości użytkowników ciągów komunikacji drogowej.

W zakresie transportu i komunikacji samochodowej infrastrukturę techniczną województwa tworzą liczne sieci dróg: krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Łączna ich długość wynosi 24664 km, z czego na drogi miejskie przypada 10242 km, a drogi zamiejskie 14422 km. Szczegółowy podział dróg na obszarze województwa śląskiego przedstawiają poniższe zestawienia.

**Drogi krajowe**

Tabela 3.3.

| Wyszczególnienie | Ogółem [km] | O nawierzchni twardej | | Z ogółu – przypada na drogi dwujezdniowe |
|---|---|---|---|---|
| | | Razem [km] | Ulepszonej [km] | |
| Drogi krajowe | 1034 | 1034 | 1027 | 332 |
| Drogi miejskie | 526 | 526 | 519 | 218 |
| Drogi zamiejskie | 508 | 508 | 508 | 114 |

## Drogi wojewódzkie

| Wyszczególnienie | Ogółem [km] | O nawierzchni twardej | | Z ogółu – przypada na drogi dwujezdniowe |
|---|---|---|---|---|
| | | Razem [km] | Ulepszonej [km] | |
| Drogi wojewódzkie | 1422 | 1401 | 178 | 43 |
| Drogi miejskie | 537 | 516 | 178 | 43 |
| Drogi zamiejskie | 885 | 885 | - | - |

## Drogi powiatowe

| Wyszczególnienie | Ogółem [km] | O nawierzchni twardej | | Z ogółu – przypada na drogi dwujezdniowe |
|---|---|---|---|---|
| | | Razem [km] | Ulepszonej [km] | |
| Drogi powiatowe | 6315 | 5826 | 5430 | 85 |
| Drogi miejskie | 2465 | 2344 | 2240 | 85 |
| Drogi zamiejskie | 3850 | 3482 | 3190 | - |

## Drogi Gminne

| Wyszczególnienie | Ogółem [km] | O nawierzchni twardej | | Z ogółu– przypada na drogi dwujezdniowe |
|---|---|---|---|---|
| | | Razem [km] | Ulepszonej [km] | |
| Drogi gminne | 15893 | 11369 | 8701 | 118 |
| Drogi zamiejskie | 9179 | 5908 | 4082 | 6850 |
| W granicach administracyjnych miast | 6714 | 5461 | 4619 | |

Nadzór nad organizacją budowy, odnowy i konserwacji dróg krajowych oraz obiektów inżynierii drogowej (mosty, wiadukty, przepusty, tunele itp.) prowadzi Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Katowicach, która obejmuje swoim zasięgiem obszar całego województwa.

W województwie śląskim GDDKiA opiera się na sześciu Rejonach Dróg Krajowych, mających swe siedziby w miastach: Gliwice, Pszczyna, Zawiercie, Częstochowa, Jaworzno, Lubliniec.

Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne podlegają obecnie odpowiednio Zarządom: Dróg Wojewódzkich, Powiatowych i Gminnych.

Na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych występuje szereg obiektów inżynierskich typu: mosty, wiadukty, przepusty i tunele. Obiekty te z uwagi na różnorodną konstrukcję (stalowe, żelbetowe, sprężone kamienne, ceglane, betonowe, drewniane) i usytuowanie w stosunku do dróg powodują szereg utrudnień, zarówno w ruchu lokalnym, jak i tranzytowym. Na trudności składają się głównie ograniczona nośność i przepustowość wymienionych obiektów.

Ważnym elementem w systemie połączeń komunikacyjnych jest odcinek granicy województwa śląskiego stanowiący jednocześnie granicę państwa z Republiką Czeską (141 km) i Słowacką (85 km). Na odcinku tym zlokalizowane są przejścia graniczne (Pietraszyn, Chałupki, Marklowice i Cieszyn) oraz szereg przejść małego ruchu granicznego (turystyczne). Największe znaczenie dla komunikacji międzynarodowej prowadzącej przez województwo śląskie ma przejście graniczne w Cieszynie.

Ze względu na takie rozmieszczenie jak i stosunkowo dobrze rozwinięty przemysł przez obszar województwa przebiegają dwie z najważniejszych tras tranzytowych o znaczeniu międzynarodowym w Polsce, do których należy:

***TRASA E-40 (autostrada-A4)*** zapewniająca relacje tranzytowe na kierunku wschód-zachód, wiodąca z Mediolanu przez Norymbergę, Drezno, Wrocław, szereg miast aglomeracji śląskiej do Krakowa, Lwowa i dalej na wschód.

***TRASA E-75 (Nr 1)*** zapewniająca połączenia tranzytowe na kierunku północ-południe pomiędzy krajami skandynawskimi i nadbałtyckimi - przez Gdańsk, Warszawę, Częstochowę, Katowice, Bielsko-Białą, Cieszyn, Ostrawę - a krajami Europy Południowej.

***TRASA E-462 (Nr 52)*** zapewniająca połączenia tranzytowe na kierunku wschód-południe pomiędzy krajami Europy Wschodniej - przez Kraków, Chrzanów, Tychy, Pszczynę, Cieszyn - a krajami Europy Południowej.

Oprócz tras tranzytowych przez województwo śląskie prowadzą trasy zapewniajace połączenia w ruchu międzyregionalnym i międzywojewódzkim. Do najważniejszych z nich należą drogi nr:

**S1** – (Wojkowice Kościelne – Dąbrowa Górnicza – Sosnowiec)

**81** – (Katowice – Żory – Pawłowice – Skoczów)

**44** – (Gliwice – Tychy – Oświęcim – Kraków)

**78** – (Szczekociny – Zawiercie – Siewierz – Tarnowskie Góry – Gliwice – Rybnik – Wodzisław Śląski – Chałupki), które zapewniają sprawny ruch pojazdów w strefie centralnej Górnego Okręgu Przemysłowego,

**11** – (Kluczbork – Lubliniec – Tarnowskie Góry – Bytom),

**94** – (Strzelce Opolskie – Pyskowice – Bytom – Czeladź – Dąbrowa Górnicza – Olkusz – Kraków).

Istniejący układ drogowy preferuje kierunek północ-południe, gdyż trasy drogowe na tym kierunku mają wyższe parametry techniczne.

Komunikacja samochodowa pociąga za sobą poważne zagrożenia związane z ruchem samochodów osobowych i ciężarowych, przyczyniając się do powstawania wypadków i kolizji. Zdarzenia te mają bezpośredni wpływ na drożność i przepustowość szlaków komunikacyjnych pomiędzy aglomeracjami województwa śląskiego oraz bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

W ostatnich latach nie odnotowano znaczącego wzrostu ilości kolizji i wypadków z udziałem transportu samochodowego. Zestawienie prezentujące dane statystyczne wypadków drogowych oraz ich skutków przedstawiono w załączniku nr 5.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w każdym powiecie województwa śląskiego występują miejsca szczególnie niebezpieczne pod względem wypadkowości. Na podstawie statystyk policyjnych sporządzonych za lata 2000 – 2002 możliwe było ustalenie, że są to następujące miejsca (odcinki ulic i tras):

Miejsca szczególnie niebezpieczne pod względem wypadkowości

Tabela 3.4.

| Lp. | Powiat | Ulica (miejsce) | Wypadki | | | Zabici | | | Ranni | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 |
| 1. | Będzin | Kołłątaja | 13 | - | 6 | - | - | 1 | 14 | - | - |
| 2. | Bielsko-Biała | Cieszyńska | 11 | 11 | 13 | - | 2 | - | 15 | 22 | 21 |
| | | Partyzantów | 15 | 12 | 7 | - | - | 1 | 19 | 16 | 8 |
| | | Żywiecka | 24 | 14 | 10 | 1 | - | - | 25 | 18 | 18 |
| | | MonteCassino | - | 11 | 9 | - | 1 | 7 | - | 13 | 17 |
| 3. | Bytom | Chorzowska | 23 | 19 | 13 | 2 | 2 | - | 27 | 20 | 14 |
| | | Strzelców | 46 | 34 | 35 | 2 | 2 | 3 | 57 | 36 | 42 |
| | | Bytomskich | 17 | 26 | 13 | - | 3 | - | 19 | 27 | 14 |
| | | Wrocławska | 25 | 12 | 10 | 1 | 3 | - | 33 | 9 | 11 |
| 4. | Chorzów | Katowicka | 16 | 6 | 11 | 2 | 3 | - | 14 | 18 | 15 |
| 5. | Cieszyn | Katowicka | 14 | - | 6 | 1 | - | - | 17 | - | 10 |
| 6. | Częstochowa | Al. Armii Krajowej | 20 | 18 | 11 | - | 1 | - | 23 | 23 | 14 |
| | | Al. Wojska | 37 | 25 | 15 | 7 | 4 | 4 | 37 | 37 | 26 |
| | | Polskiego | 14 | 11 | 9 | 4 | 1 | - | 23 | 14 | 12 |
| 7. | Dąbrowa Górnicza | Katowicka | 25 | 16 | 10 | 1 | 6 | - | 41 | 21 | 12 |
| | | Manifestu | 15 | 24 | 9 | 4 | 8 | 3 | 20 | 25 | 16 |
| | | Lipcowego | 24 | 18 | 10 | 2 | 2 | - | 26 | 23 | 15 |
| | | Piłsudskiego | | | | | | | | | |
| 8. | Gliwice | Pszczyńska | 24 | 23 | 12 | 2 | 2 | - | 29 | 29 | 13 |
| | | Rybnicka | 26 | 26 | 12 | 3 | 6 | - | 31 | 36 | 16 |
| | | Tarnogórska | 21 | 12 | 12 | 2 | - | - | 22 | 15 | 16 |
| | | Toszecka | 33 | 25 | 15 | 1 | - | - | 45 | 36 | 19 |
| 9. | Jastrzębie Zdrój | Al. Piłsudskiego | 23 | 13 | - | - | - | - | 30 | 14 | - |
| 10 | Jaworzno | Grunwaldzka | 20 | 14 | 9 | - | 1 | - | 21 | 13 | 9 |
| 11 | Katowice | Chorzowska | 35 | 39 | 25 | 4 | 3 | 1 | 43 | 49 | 37 |
| | | Kościuszki | 40 | 34 | 27 | 4 | 1 | 1 | 45 | 40 | 41 |
| | | Mikołowska | 22 | 22 | 21 | - | 2 | - | 24 | 26 | 24 |
| | | Mysłowicka | 11 | 11 | 8 | 2 | - | - | 12 | 15 | 10 |
| | | Roździeńskiego | 24 | 41 | 7 | 2 | 2 | - | 29 | 47 | 10 |
| 12 | Mikołów | Gliwicka | 11 | - | - | 1 | - | - | 15 | - | - |

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 13. | Mysłowice | Mikołowska | - | - | 7 | - | - | - | - | - | 10 |
| | | Oświęcimska | - | - | 6 | - | - | 1 | - | - | 8 |
| 14. | Myszków | Pułaskiego | - | - | 9 | - | - | - | - | - | 14 |
| | | Sikorskiego | - | - | 6 | - | - | 1 | - | - | 7 |
| 15. | Piekary Śl. | Bytomska | 18 | - | 14 | - | - | 0 | 20 | - | 20 |
| | | Obwodowa | 14 | 13 | 11 | - | - | 1 | 20 | 27 | 19 |
| | | Oświęcimska | - | 12 | 6 | - | - | 1 | - | 12 | 8 |
| 16. | Pszczyna | Górnośląska | 14 | - | - | 3 | - | - | 24 | - | - |
| 17. | Racibórz | Opawska | 12 | 13 | 6 | 1 | - | 1 | 14 | 15 | 7 |
| 18. | Ruda Śląska | 1-go Maja | 36 | 29 | 12 | 2 | 1 | 1 | 38 | 31 | 11 |
| | | Niedurnego | 16 | 17 | 12 | 1 | 0 | 1 | 17 | 19 | 11 |
| 19. | Rybnik | Gliwicka | 12 | 15 | 7 | - | - | - | 12 | 18 | 7 |
| 20. | Siemianowice Śl. | Świerczewskiego | - | - | 6 | - | - | - | - | - | 7 |
| 21. | Sosnowiec | 3-go Maja | 12 | 15 | 20 | - | - | 2 | 26 | 19 | 30 |
| | | Braci | 16 | 15 | 13 | - | - | 2 | 22 | 18 | 16 |
| | | Miroszewskich | 11 | 15 | 11 | - | 2 | - | 14 | 16 | 13 |
| | | Grota Roweckiego | 13 | 17 | 8 | - | - | - | 15 | 22 | 7 |
| | | Piłsudskiego | | | | | | | | | |
| 22. | Tarnowskie Góry | Obwodowa | 22 | 22 | 18 | - | 1 | 1 | 35 | 33 | 28 |
| | | Zagórska | 13 | 14 | 9 | - | 1 | 1 | 19 | 17 | 14 |
| 23. | Tychy | Bielska | 13 | 16 | - | 2 | - | - | 11 | 19 | - |
| | | Beskidzka | 32 | 22 | 17 | 11 | 2 | 1 | 35 | 32 | 24 |
| | | Mikołowska | 14 | 13 | 7 | 1 | 6 | 1 | 17 | 18 | 9 |
| 24. | Wodzisław Śl. | Pszowska | - | 16 | - | - | 1 | - | - | 19 | - |
| 25. | Zabrze | 3-go Maja | 20 | 17 | 18 | - | 1 | - | 26 | 19 | 21 |
| | | Bytomska | 12 | 12 | 10 | - | - | - | 17 | 12 | 12 |
| | | Wolności | 49 | 43 | 28 | 3 | 1 | 3 | 50 | 47 | 30 |
| 26. | Zawiercie | Piłsudskiego | 12 | 11 | 8 | 1 | 0 | 1 | 11 | 11 | 7 |
| 27. | Żory | DK93 | - | 16 | 11 | - | 4 | 1 | - | 16 | 14 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach.

Dane zawarte w powyższej tabeli uwzględniają miejsca w których wystąpiło więcej niż 10 wypadków w okresie roku kalendarzowego. Do podstawowych działań ratowniczych prowadzonych bezpośrednio na miejscu wypadku przez służby ratownictwa należało:

- uwalnianie ludzi z pojazdu,
- rozcinanie konstrukcji samochodu,
- podnoszenie konstrukcji pojazdu,
- zabezpieczenie miejsca zdarzenia.

Znaczną grupę zdarzeń stanowią akcje ratownicze wymagające podejmowania zadań z zakresu ratownictwa chemicznego-ekologicznego spowodowanych skutkami wypadków drogowych. Należą do nich między innymi działania związane z :

- usuwaniem substancji chemicznych,
- uszczelnianiem zbiorników cystern samochodowych,
- przepompowywaniem substancji chemicznych.

Szczegółowy wykaz wszystkich omówionych powyżej działań ratowniczo technicznych prowadzonych na miejscu zdarzenia przez przybyłe jednostki ratownicze przedstawia poniższa tabela.

**Zestawienie ilościowe wypadków drogowych oraz wykonywanych czynności ratowniczych za okres od 1. 01. 2000 do 31. 12. 2002 r.**

Tabela 3.5.

| Lp. | Wykonywane czynności ratownicze | Ilość zdarzeń - rok | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 2000 | 2001 | 2002 |
| 1. | Zabezpieczenie miejsca wypadku | 1956 | 2458 | 3004 |
| 2. | Uwalnianie ludzi | 301 | 284 | 318 |
| 3. | Rozcinanie konstrukcji samochodu | 297 | 274 | 316 |
| 4. | Podnoszenie konstrukcji pojazdu | 178 | 168 | 135 |
| 5. | Usuwanie substancji chemicznej (neutralizacja wycieku substancji ropopochodnych) | 886 | 1113 | 1350 |
| 6. | Uszczelnianie zbiorników cystern samochodowych | 13 | 10 | 16 |
| 7. | Pompowanie substancji chemicznych | 8 | 8 | 16 |
| 8. | Pożary środków transportu | 690 | 752 | 725 |
| 9. | Ogólna ilość wypadków drogowych | 1975 | 2481 | 3032 |

Źródło: Opracowanie na podstawie danych Komendy Wojewódzkiej PSP.

Podstawowym celem działania ratownictwa drogowego jest usuwanie skutków wypadków. Pod tym pojęciem należy rozumieć:

- wydobywanie osób poszkodowanych i udzielanie pomocy przedlekarskiej do czasu przybycia pogotowia ratunkowego,
- usunięcie zanieczyszczeń środowiska przyrodniczego spowodowanych wypadkiem,
- przywrócenie ruchu na szlaku komunikacyjnym,
- zabezpieczenie miejsca wypadku do czasu usunięcia zagrożeń w komunikacji realizowanych przez inne podmioty.

Na obszarze województwa śląskiego odnotowuje się znaczne utrudnienia w ruchu drogowym. Głównymi przyczynami tego stanu rzeczy jest :

- gwałtowny wzrost liczby pojazdów samochodowych poruszających się po drogach województwa,
- zły stan techniczny dróg,
- niedostosowanie istniejącej sieci dróg do aktualnych potrzeb.

Przyrost liczby pojazdów samochodowych jest przyczyną powstawania w centrach górnośląskich miast licznych „korków" i zatorów drogowych. Powoduje to wydłużenie czasu dojazdu karetek pogotowia ratunkowego oraz innych służb ratowniczych do miejsca akcji. Tego typu sytuacje występują najczęściej w dużych aglomeracjach miejskich (Katowice, Częstochowa, Bielsko-Biała, Sosnowiec, Gliwice, Chorzów, Bytom).

Na zły stan techniczny dróg składa się wiele czynników, do najważniejszych zaliczyć należy: złą nawierzchnię dróg, występowanie szkód górniczych oraz duże natężenie ruchu. Realizacja prac remontowych bardzo często pociąga za sobą konieczność wstrzymania lub ograniczenia ruchu na danym szlaku komunikacyjnym. Wywołuje to negatywne konsekwencje w postaci konieczności zmiany trasy dojazdu jednostek ratowniczych, co oznacza znaczne wydłużenie czasu przystąpienia sił i środków do działań. W wielu przypadkach o fakcie zmiany organizacji ruchu na danym odcinku drogi nie powiadamiane są służby ratownicze. Budowa autostrady A4 oraz częściowe wyłączenie z ruchu odcinków tejże trasy negatywnie wpływa na przejezdność dróg, albowiem do czasu jej zakończenia istnieje wzmożony ruch samochodów osobowych i ciężarowych na drogach lokalnych.

Na obszarze województwa śląskiego istotny problem stanowi również rozmieszczenie szlaków komunikacyjnych. Zauważalny jest brak dostatecznej ilości dróg tranzytowych. Na drogach tych głównie prowadzony jest transport materiałów niebezpiecznych, a wiele z nich przebiega w obrębie centrów miast, w znacznym stopniu zwiększając potencjalne zagrożenia.

Brak odpowiedniej ilości obwodnic i dróg rokadowych powodować może również utrudnienia w przypadku konieczności szybkiego przemieszczenia znacznej ilości sił do akcji ratowniczej, albowiem przemieszczenie tychże sił odbywałoby się częściowo po drogach lokalnych.

Oprócz omówionych wyżej zagrożeń wynikających z transportu samochodowego na terenie województwa mogą wystąpić zagrożenia związane **z transportem kolejowym.**

W województwie śląskim znajdują się duże węzły kolejowe, zlokalizowane w: Tarnowskich Górach, Zabrzegu - Czarnolesiu i Łazach.

**Stacja Zabrzeg – Czarnolesie** znajduje się na 50 km linii kolejowej Katowice – Pszczyna – Zebrzydowice, przebiegającej na południe od zbiornika Goczałkowickiego w powiecie bielskim. Tereny stacji zlokalizowane są w odległości około 1500 m od zbiornika wodnego. Od południowo - wschodniego brzegu zbiornika stację oddziela teren lasu szerokości od 1 do 1,5km. Stacja Zabrzeg – Czarnolesie jest jedną z czterech na terenie Śląska i jedną z dwunastu w sieci PKP stacji rozrządowych.
Zgodnie z tym charakterem oraz ustaloną na PKP organizacją przewozów, stacja Zabrzeg – Czarnolesie przyjmuje pociągi z ładunkami z różnych stacji nadania i po rozrządzeniu ich i zestawieniu w nowe pociągi wyprawia na wszystkie kierunki. W ciągu doby stacja przyjmuje średnio 1500 wagonów w 50 pociągach i mniej więcej tyle wysyła.
Wśród przyjmowanych i odprawianych ładunków (przesyłek wagonowych) ok. 10 % to towary niebezpieczne, wśród których należy wymienić:

- materiały kl. 3 RID - ciecze palne - ok. 50 %
- materiały kl. 2 RID - gazy - ok. 25 %
- materiały kl. 8 RID - substancje żrące - ok. 10-12 %
- pozostałe materiały niebezpieczne - ok. 13-15 %

Ścisłe dane dotyczące rodzaju i ilości przesyłek materiałów niebezpiecznych są w posiadaniu stacji nadania, stacji granicznych RP i stacji przeznaczenia.
W okresie od stycznia do maja 2002 r. w stacji Zabrzeg – Czarnolesie zarejestrowano 150 wagonów z przesyłkami MSN i MN, w tym:

- chloru - 121 wagonów,
- chlorku winylu - 20 wagonów,
- amoniaku - 9 wagonów,
- dwutlenku siarki - 6 wagonów,
- akrylonitrylu - 5 wagonów,
- materiałów wybuchowych - 9 wagonów.

**Stacja Łazy** usytuowana jest na 277 - 285 km linii kolejowej relacji Katowice – Warszawa. Bezpośrednio podległe i współdziałające są stacje w: Mierzęcicach,

Siewierzu, Zawierciu, Dąbrowie Górniczej i Ząbkowicach. Przez węzeł przebiegają linie kolejowe relacji Katowice – Zawiercie – Częstochowa – Piotrków Trybunalski oraz Centralna Magistrala Kolejowa relacji Katowice – Warszawa. W ciągu doby przez węzeł (wg danych PKP) w sposób ciągły przejeżdża przeciętnie 135 pociągów pasażerskich i 95 towarowych. Na obszarze węzła formowane są również składy pociągów towarowych z materiałami niebezpiecznymi. Pociągi z materiałami niebezpiecznymi przejeżdżają przez węzeł tranzytem do stacji macierzystych, tj: Częstochowa, Katowice, Inowrocław, Toruń, Bydgoszcz, Chałupki. Najczęściej przewożonymi substancjami i materiałami niebezpiecznymi są: olej napędowy, benzyny, propan, butan, chlor. Na terenie węzła wyznaczono tory, które przystosowane są do przyjmowania, odprawiania i formowania pociągów z tymi materiałami i substancjami.

**Stacja Tarnowskie Góry** jest największym węzłem kolejowym w Europie, zajmującym powierzchnię ok. 200 ha. Rozciąga się od osiedla mieszkaniowego „Osada Jana" w Tarnowskich Górach aż do Miasteczka Śląskiego. Jej długość wynosi 7,2 km, średnia szerokość 1,2 km. Celem budowy tak dużego węzła kolejowego było przede wszystkim szybkie kierowanie wagonów węglowych w kierunku południa i północy kraju jak również poza granice naszego kraju. W początkowej fazie działania węzła węgiel w wagonach wędrował tutaj ze wszystkich śląskich kopalń a następnie, dzięki działającej do dzisiaj w pełni skomputeryzowanej „górce rozrządowej" wagony były przepinane do innych składów i transportowane najczęściej w kierunku północnym kraju.

Obecnie węzeł PKP jest wykorzystywany w zaledwie 30%. Średnio w jednym miesiącu przeładowanych tu zostaje 50 składów pociągów towarowych. Ruch transportu odbywa się tutaj z kierunku południa na północ oraz w powrotną stronę.

Węzeł PKP podzielony jest na 4 grupy:

- wjazdowa od strony południa
- wyjazdowa na północ
- wjazdowa od strony północy
- wyjazdowa na południe

Na terenie węzła znajduje się 141 obiektów budowlanych. Szczegółowa charakterystyka obiektów budowlanych oraz dokładny plan węzła PKP zawarty jest w „Sposobach postępowania na wypadek powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia". Wyznaczone są dwa tory „awaryjne" (każdy po 70 m długości),

zlokalizowane nad zbiornikiem przewidzianym do gromadzenia ciekłych TŚP (pojemność zbiornika wynosi $50m^3$). W razie awarii lub rozszczelnienia cystern kolejowych wypełnionych ciekłymi TŚP, natychmiast kieruje się je na tory awaryjne, gdzie można podjąć skuteczne działania przeładunkowe. Tory awaryjne zlokalizowane są tam, gdzie istnieje możliwość dogodnego dojazdu jednostek ochrony przeciwpożarowej.

W celu dokonania kompleksowej analizy zagrożenia wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych na obszarze województwa niezbędne jest pozyskanie podstawowych informacji wyjściowych, dotyczących w szczególności:

- danych topograficznych,
- danych hydrograficznych,
- danych demograficznych,
- infrastruktury technicznej,
- rozmieszczenia materiałów niebezpiecznych,
- produkcji rolniczej i gospodarki hodowlanej,
- terenów zurbanizowanych,
- placówek i personelu służby zdrowia,
- rodzaju i rozmieszczenia sił ratowniczych,
- charakterystyki osłony przeciwpowodziowej,
- wiedzy historycznej.

Wykaz rodzajów informacji oraz źródeł ich pozyskiwania przedstawiono w załączniku nr 6.

## 3.3. ZASTOSOWANIE METOD EMPIRYCZNYCH W ANALIZIE ZAGROŻEŃ W WOJEWÓDZTWIE

### 3.3.1. CHARAKTERYSTYKA MODELU EMPIRYCZNEGO

W okresie ostatnich lat do celów zarządzania wykorzystuje się szereg dynamicznie rozwijających się działów matematyki. Wymienić tu należy algebrę macierzy i wektorów, programowanie liniowe, analizę korelacji i regresji, analizę trendu, teorię gier, programowania dynamiczne, rachunek różniczkowy i całkowy. Obecnie nauka dysponuje całym bogactwem matematycznych modeli sytuacji ze zmiennymi ciągłymi i dyskretnymi, wykorzystywanymi do problemów dobrze ustrukturalizowanych. Znane są także modele działań podejmowanych w warunkach niepewności, do których można zaliczyć analizę ryzyka, drzewo decyzyjne i teorię preferencji.

Z reguły powstanie każdej sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia następuje według scenariusza zdarzeń, rozgrywających się w określonym przedziale czasu. Determinuje go szereg czynników przyrodniczych, technicznych, politycznych i społecznych. Badanie ich wpływu na rozwój sytuacji w rejonie dotkniętym nadzwyczajnym zagrożeniem dostarcza wielu ważnych informacji co do kierunków jej przebiegu (trendu), wskazuje na możliwe źródła jej powstawania.

Zasadniczym czynnikiem wywołującym sytuację nadzwyczajną są zmiany związane z działaniem sił natury lub działalnością człowieka, powodujące dezorganizację normalnego życia, załamanie lub przeciążenie administracji i infrastruktury. Zadaniem modelu empirycznego jest kompleksowa analiza zmian warunków sytuacji w rejonie występowania zagrożenia, jakie zachodzą pod wpływem następujących po sobie zdarzeń. Pełny obraz tych zmian możliwy jest do uzyskania przy zastosowaniu następujących metod analitycznych:

a) analizy dynamicznego rozwoju zmian sytuacji pod wpływem zdarzeń, określającej obraz tych zmian:
   - pogorszenie sytuacji,
   - brak zmiany sytuacji,
   - poprawa sytuacji.

   Kierunki oraz wartości zmian wywołanych danym zdarzeniem są ściśle powiązane z oddziaływaniem zdarzeń je poprzedzających. Analiza ta umożliwia uchwycenie (określenie) punktu krytycznego, którego przekroczenie sprawia, iż sytuacja zmierza do krytycznej wartości granicznej grożącej katastrofą.

b) analizy kategorii - dostarczającej informacji o tym, które z kategorii wskaźników mają największy wpływ na pogorszenie sytuacji w obserwowanym obszarze, jak również które z kategorii mogą tą sytuację poprawić.

c) analizy wskaźników, która umożliwia przede wszystkim identyfikację tych spośród wszystkich wskaźników, które wywierają decydujący wpływ, pozytywny lub negatywny na sytuację w obserwowanym obszarze.

W odróżnieniu od analizy kategorii analizę wskaźników cechuje dużo większy stopień szczegółowości dostarczanych informacji. W obu wymienionych przypadkach możliwe jest zastosowanie identycznych rozwiązań systemowych, bazujących na syntezie przetwarzania informacji opartej na wskaźnikach.

Model ten stanowi próbę połączenia nauk matematycznych i nauk o organizacji i zarządzaniu, w której definiowanie ryzyka występowania zagrożenia dla ludzi i otoczenia rozpatruje się w kategoriach matematycznego prawdopodobieństwa i wyraża się pewną wartością liczbową, określającą kierunek i wielkość zmian zachodzących w badanym obszarze w określonym przedziale czasu.

Całkowita zmiana warunków $\Delta W$, spowodowana przez zmiany wszystkich wskaźników, jest funkcjonalnie zależna od zmian $D$, jakie zdarzyły się pod wpływem pojedynczych wskaźników. Parametr ten umożliwia oszacowanie wartości i kierunku zmian prawdopodobieństwa wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia w danym przedziale czasu na określonym obszarze jak również zdefiniowanie czynników, które te zmiany wywołują. Określony jest funkcją:

$$\Delta W = f_I\ (D_1, D_2 \ldots D_i \ldots D_n)$$

W przypadku gdy:

*$\Delta W > 0$ ryzyko zagrożeniem wzrasta*

*$\Delta W < 0$ ryzyko zagrożeniem maleje*

*$\Delta W = 0$ sytuacja w badanym obszarze nie ulega zmianom.*

Duża wartość dodatnia (pogorszenie sytuacji) oznacza w tym wypadku, że nawet nieznaczne przyczyny mogą spowodować wystąpienie nadzwyczajnego zagrożenia.

### 3.3.2. DEFINIOWANIE WSKAŹNIKÓW ZAGROŻEŃ W WOJEWÓDZTWIE

Istotą analizy wskaźników zagrożeń jest definiowanie tak zwanego zbioru zasadniczych przyczyn kształtujących możliwe sytuacje nadzwyczajne wywoływane przez czynniki naturalne, techniczne, społeczno - polityczne lub militarne, które

wpływają na stopień zaangażowania wszystkich struktur województwa, w tym także administracji publicznej.

Po przeanalizowaniu dokumentów sprawozdawczych opisujących występowanie sytuacji nadzwyczajnych w województwie śląskim[97] oraz danych uzyskanych w badaniach ankietowych[98], w rozpatrywanym okresie od 1997 roku, zdefiniowano ostatecznie 28 wskaźników, którym przypisano numery od I.1. do VII.3. Następnie wskaźniki pogrupowano w 7 kategorii (czynniki pogodowe, cywilizacyjne, biologiczne, techniczne, infrastrukturalne, społeczno - ekonomiczne i polityczno - militarne). Powyższe dane obrazuje „Tabela wskaźników zagrożeń w województwie śląskim".

Tabela wskaźników zagrożeń.

Tabela 3.6.

| Numer kategorii | Kategoria | Numery wskaźników | Wskaźniki |
|---|---|---|---|
| I | Kategorie pogodowe | I.1. | Powodzie opadowe |
| | | I.2. | Powodzie roztopowe |
| | | I.3. | Susze |
| | | I.4. | Silne wiatry i huragany |
| | | I.5. | Gęste mgły, smog |
| II | Kategorie cywilizacyjne | II.1. | Pożary |
| | | II.2. | Osunięcia gruntu |
| | | II.3. | Skażenia chemiczne |
| | | II.4. | Skażenia biologiczne |
| | | II.5. | Zagrożenia radiacyjne |
| III | Kategorie biologiczne | III.1. | Epidemie ludzi |
| | | III.2. | Epizootie |
| | | III.3. | Epifitozy |
| IV | Kategorie techniczne | IV.1. | Katastrofy budowlane |
| | | IV.2. | Katastrofalne zatopienia |
| | | IV.3. | Katastrofy komunikacyjne |
| | | IV.4. | Odnalezienie materiałów niebezpiecznych |
| V | Kategorie infrastrukturalne | V.1. | Zakłócenia w transporcie |
| | | V.2. | Zakłócenia w telekomunikacji |
| | | V.3. | Przerwy w zasilaniu w energię elektryczną |
| | | V.4. | Przerwy w zasilaniu w gaz |
| | | V.5. | Przerwy w dostawach wody |
| VI | Kategorie społeczno - ekonomiczne | VI.1. | Masowe migracje ludności |
| | | VI.2. | Bezrobocie |
| | | VI.3. | Niestabilność rynku wewnętrznego |
| VII | Kategorie polityczno - militarne | VII.1. | Demonstracje i zamieszki |
| | | VII.2 | Terroryzm |
| | | VII.3. | Wojna |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie R. Białoskórski, Modelowanie empiryczne...

[97] Analityka zdarzeń opracowywana codziennie przez Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody Śląskiego zawiera dane każdej kategorii za ostatnią dobę, za miesiąc oraz dane porównawcze do odpowiedniego miesiąca roku poprzedniego.

[98] Opracowano na podstawie ankiety, załącznik nr 2 , pytanie 1.

### 3.3.3. OKREŚLANIE PRIORYTETÓW KATEGORII I WSKAŹNIKÓW ZAGROŻEŃ

Ponieważ poszczególne kategorie zagrożeń oraz należące do nich wskaźniki w różnym stopniu wpływają na działania organów kierowania w województwie, powiecie i gminie, należy określić odpowiadające im wektory priorytetów. Redystrybucja wskaźników na kategorie nie tylko znacznie upraszcza proces definiowania wektorów priorytetu wskaźników, ale ukazuje również przejrzyściej mechanizm zachodzących w województwie procesów. Pierwszym krokiem w prezentowanej metodzie jest utworzenie macierzy par porównawczych i wektorów priorytetu kategorii wskaźników.
Pary porównawcze $\mu_{ij}$ kategorii $K_i$ i $K_j$, które definiujemy posługując się założeniami, zawartymi w poniższej tabeli 3.7. zakresu estymacji porównawczych[99], tworzą macierz par porównawczych i znormalizowanych wektorów priorytetu kategorii wskaźników, ujętych w tabeli 3.8.

Zakres estymacji porównawczych

Tabela 3.7.

| **Wartość** | **Definicja** |
|---|---|
| 1 | Wartości równe |
| 3 | Minimalna przewaga jednego elementu nad innym |
| 5 | Nieznaczna przewaga jednego elementu nad innym |
| 7 | Znaczna przewaga jednego elementu nad innym |
| 9 | Decydująca przewaga jednego elementu nad drugim |
| 2, 4, 6, 8 | Wartości pośrednie |

Źródło: Krzysztofiak M. Urbanek D. Metody statystyczne, PWN Warszawa 1977.

Tabela 3.8.

| Kategorie | I | II | III | IV | V | VI | VII | **$VK_i$** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | 1 | 1/3 | 7 | 5 | 7 | 5 | 9 | 0,2979 |
| II | 3 | 1 | 5 | 3 | 5 | 7 | 7 | 0,3381 |
| III | 1/7 | 1/5 | 1 | 1/7 | 1/5 | 1/3 | 5 | 0,0379 |
| IV | 1/5 | 1/3 | 7 | 1 | 1/3 | 5 | 7 | 0,1174 |
| V | 1/7 | 1/5 | 5 | 3 | 1 | 5 | 7 | 0,1350 |
| VI | 1/5 | 1/7 | 3 | 1/5 | 1/5 | 1 | 7 | 0,0560 |
| VII | 1/9 | 1/7 | 1/5 | 1/7 | 1/7 | 1/7 | 1 | 0,0177 |
| | | | | | | Suma | | 1,0000 |

[99] A. Luszniewicz, Statystyka ogólna, opis i wnioskowanie, PWE Warszawa, 1973, s.82.

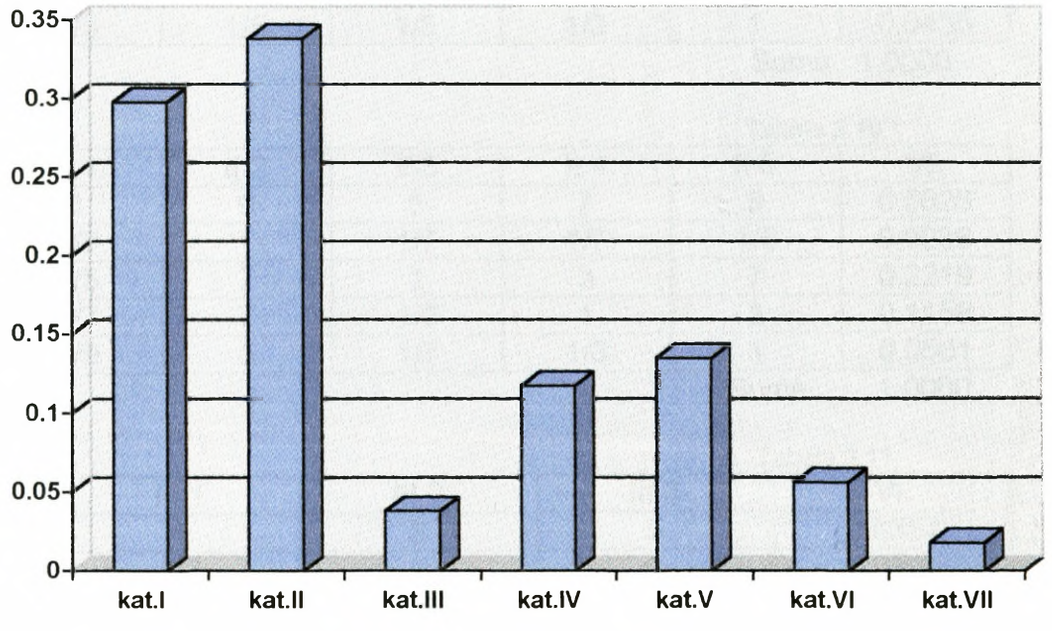
Składniki $\mathbf{VK_i}$ tak zwanego wektora priorytetu kategorii wskaźników, czyli wagi kategorii $K_i$ określa zależność:

$$VK_i = \frac{\left(\prod_{j=1}^{M} \mu_{ij}\right)^{1/M}}{\sum_{k=1}^{M} \left(\prod \mu_{ij}\right)^{1/M}}$$

gdzie: M - liczba kategorii $K_i$ (M = 7)
$\mu_{ij}$ - estymacje par porównawczych kategorii $K_i$ i $K_j$.

Zobrazowane w postaci diagramu wyniki wskazują, że największy wpływ na możliwość występowania nadzwyczajnych zagrożeń w województwie będą miały czynniki cywilizacyjne ( kategoria II) oraz czynniki pogodowe (kategoria I ). Nieco mniejszy, lecz także wysoki poziom zagrożenia wynika z kategorii V i IV (czynniki infrastrukturalne i techniczne).

Z dokonanej analizy wynika, że najmniejsze ryzyko wystąpienia zagrożeń wynika z kategorii polityczno - militarnych oraz biologicznych.




Rys. 3.1. Diagram - zobrazowanie wektorów kategorii zagrożeń

Wektory priorytetu wskaźników danej kategorii określane są za pomocą tak zwanych lokalnych wektorów priorytetu $VL_i$ według zależności:

$$VL_i = \frac{(\prod_{q=1}^{n} u_n)^{1/n}}{\sum_{j=1}^{M}(\prod_{q=1}^{n} u_n)^{1/n}}$$

gdzie: kategoria $K_j$ zawiera $n_i$ wskaźników, a dokładnie:

$$\sum_{i=1}^{M} n_i = N$$

W kolejnych tabelach zostaną przedstawione macierze par porównawczych $V_{ij}$ oraz wartości wektorów VL wskaźników kategorii $K_M$.

Tabela 3.9.

| Kategorie | I.1 | I.2 | I.3 | I.4 | I.5 | VL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I.1 | 1 | 5 | 3 | 7 | 5 | 0.4916 |
| I.2 | 1/5 | 1 | 3 | 5 | 5 | 0.2416 |
| I.3 | 1/3 | 1/3 | 1 | 3 | 5 | 0.1545 |
| I.4 | 1/7 | 1/5 | 1/3 | 1 | 3 | 0.0688 |
| I.5 | 1/5 | 1/5 | 1/5 | 1/3 | 1 | 0.0435 |
| | | | | | Suma | 1.0000 |

Tabela 3.10.

| Kategorie | II.1 | II.2 | II.3 | II.4 | II.5 | VL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| II.1 | 1 | 9 | 5 | 7 | 9 | 0.5826 |
| II.2 | 1/9 | 1 | 1/7 | 1/7 | 1/5 | 0.0236 |
| II.3 | 1/5 | 7 | 1 | 3 | 7 | 0.2219 |
| II.4 | 1/7 | 7 | 1/3 | 1 | 3 | 0.1158 |
| II.5 | 1/9 | 5 | 1/7 | 1/3 | 1 | 0.0561 |
| | | | | | Suma | 1.0000 |

Tabela 3.11.

| Kategorie | III.1 | III.2 | III.3 | VL |
|---|---|---|---|---|
| III.1 | 1 | 3 | 5 | 0.6354 |
| III.2 | 1/3 | 1 | 3 | 0.2604 |
| III.3 | 1/5 | 1/3 | 1 | 0.1042 |
| | | | Suma | 1.0000 |

Tabela 3.12.

| Kategorie | IV.1 | IV.2 | IV.3 | IV.4 | VL |
|---|---|---|---|---|---|
| IV.1 | 1 | 5 | 1/3 | 3 | 0.2483 |
| IV.2 | 1/5 | 1 | 1/9 | 1/7 | 0.0367 |
| IV.3 | 3 | 9 | 1 | 7 | 0.5867 |
| IV.4 | 1/3 | 7 | 1/7 | 1 | 0.1250 |
| | | | | Suma | 1.0000 |

Tabela 3.13.

| Kategorie | V.1 | V.2 | V.3 | V.4 | V.5 | VL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| V.1 | 1 | 7 | 1/3 | 5 | 7 | 0.3428 |
| V.2 | 1/7 | 1 | 1/5 | 1/3 | 1/3 | 0.0441 |
| V.3 | 3 | 5 | 1 | 5 | 3 | 0.4196 |
| V.4 | 1/5 | 3 | 1/5 | 1 | 1/3 | 0.0739 |
| V.5 | 1/7 | 3 | 1/3 | 3 | 1 | 0.1196 |
| | | | | | Suma | 1.0000 |

Tabela 3.14.

| Kategorie | VI.1 | VI.2 | VI.3 | VL |
|---|---|---|---|---|
| VI.1 | 1 | 1/7 | 1/5 | 0.0735 |
| VI.2 | 7 | 1 | 3 | 0.6469 |
| VI.3 | 5 | 1/3 | 1 | 0.2796 |
| | | | Suma | 1.0000 |

Tabela 3.15.

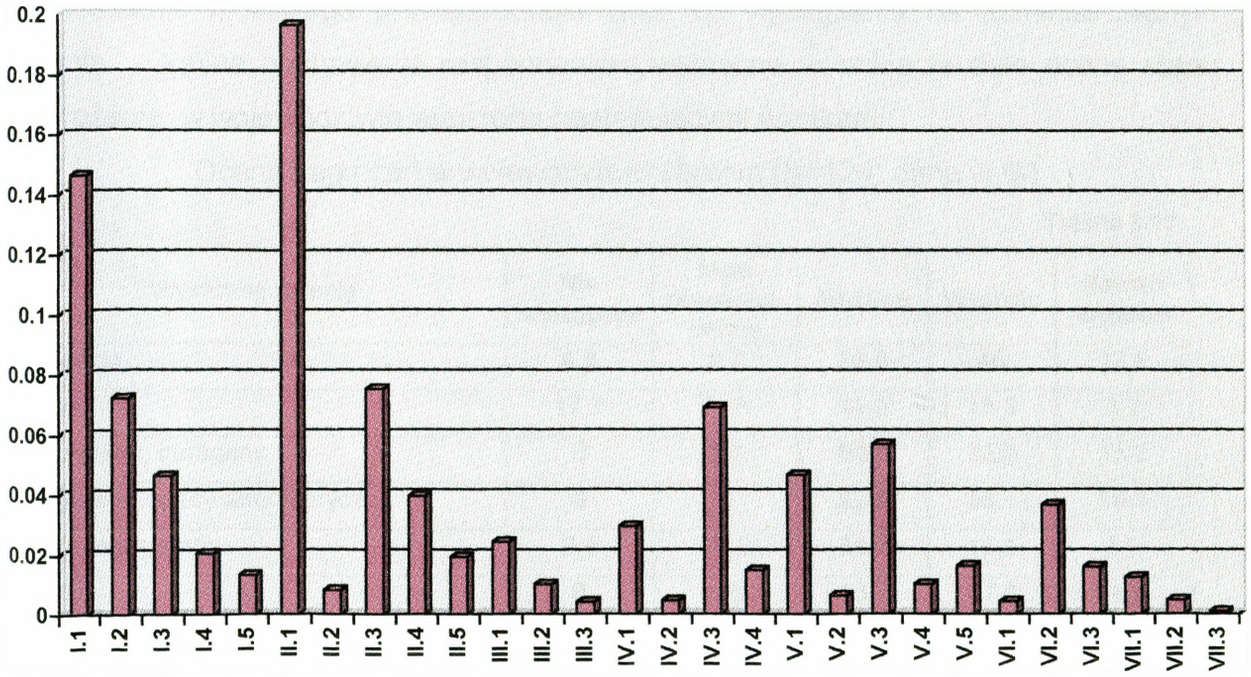
| Kategorie | VII.1 | VII.2 | VII.3 | VL |
|---|---|---|---|---|
| VII.1 | 1 | 5 | 7 | 0.6887 |
| VII.2 | 1/5 | 1 | 9 | 0.2580 |
| VII.3 | 1/7 | 1/9 | 1 | 0.0533 |
| | | | Suma | 1.0000 |

Całkowite wektory priorytetu wskaźników określa się jako iloczyn wektorów priorytetu kategorii oraz lokalnych wektorów priorytetu wskaźników.
Obliczone w ten sposób wartości przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 3.16.

| Kategoria | Wskaźnik | VK | VL | V |
|---|---|---|---|---|
| I | I.1 | 0,2979 | 0,4916 | 0,1464 |
| I | I.2 | 0,2979 | 0,2416 | 0,0720 |
| I | I.3 | 0,2979 | 0,1545 | 0,0460 |
| I | I.4 | 0,2979 | 0,0688 | 0,0204 |
| I | I.5 | 0,2979 | 0,0435 | 0,0129 |
| II | II.1 | 0,3381 | 0,5826 | 0,1969 |
| II | II.2 | 0,3381 | 0,0236 | 0,0080 |
| II | II.3 | 0,3381 | 0,2219 | 0,0750 |
| II | II.4 | 0,3381 | 0,1158 | 0,0392 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| II | II.5 | 0,3381 | 0,0561 | 0,0190 |
| III | III.1 | 0,0379 | 0,6354 | 0,0241 |
| III | III.2 | 0,0379 | 0,2604 | 0,0099 |
| III | III.3 | 0,0379 | 0,1042 | 0,0039 |
| IV | IV.1 | 0,1174 | 0,2483 | 0,0292 |
| IV | IV.2 | 0,1174 | 0,0367 | 0,0043 |
| IV | IV.3 | 0,1174 | 0,5867 | 0,0689 |
| IV | IV.4 | 0,1174 | 0,1250 | 0,0147 |
| V | V.1 | 0,1350 | 0,3428 | 0,0463 |
| V | V.2 | 0,1350 | 0,0441 | 0,0060 |
| V | V.3 | 0,1350 | 0,4196 | 0,0566 |
| V | V.4 | 0,1350 | 0,0739 | 0,0099 |
| V | V.5 | 0,1350 | 0,1196 | 0,0161 |
| VI | VI.1 | 0,0560 | 0,0735 | 0,0041 |
| VI | VI.2 | 0,0560 | 0,6469 | 0,0362 |
| VI | VI.3 | 0,0560 | 0,2796 | 0,0157 |
| VII | VII.1 | 0,0177 | 0,6887 | 0,0122 |
| VII | VII.2 | 0,0177 | 0,2580 | 0,0046 |
| VII | VII.3 | 0,0177 | 0,0533 | 0,0009 |




Rys.3.2. Diagram całkowitych wektorów priorytetu wskaźników.

Zawarte w tabeli wyniki obliczeń zilustrowane diagramem ukazują, iż nie wszystkie z 28 wskaźników odgrywają znaczącą rolę. Tym samym można na podstawie umownie przyjętej wartości wektora określić wielkość ryzyka według skali: małe, średnie, wysokie.

Przyjmując wartości wektora V:

**0 < V < 0,02 ryzyko małe**

**0,02 < V < 0,06 ryzyko średnie**

**0,06 < V < 1 ryzyko wysokie**

widać, że tylko 5 spośród wszystkich wymienionych rodzajów zagrożeń odgrywa decydującą rolę w ocenie zagrożeń (są to kategorie: I.1, I.2, II.1, II.3, IV.3.). Wpływ pozostałych kategorii można określić jako średni stopień zagrożenia ( 8 kategorii ), natomiast 15 kategorii nie ma w praktyce większego znaczenia. Wynikające z przeprowadzonych obliczeń rangi poszczególnych zagrożeń odnoszą się do okresu czasu objętego badaniami. Gdyby w owym czasie występowały zjawiska o charakterze polityczno - militarnym, otrzymany wynik byłby inny na przykład dla kategorii VII.3.

W rozważaniach nad kwestiami zagrożeń występujących w województwie śląskim wykorzystano opinie starostów, burmistrzów (prezydentów miast) i wójtów, prosząc o określenie możliwego prawdopodobieństwa ich wystąpienia na administrowanym terenie. Ogólne nastawienie respondentów wyrażone w ankiecie dało ocenę stanu zagrożenia w województwie wyrażoną następującymi wynikami:

Ocena zagrożeń w województwie śląskim (N=124; dane w %)

Tabela 3.17

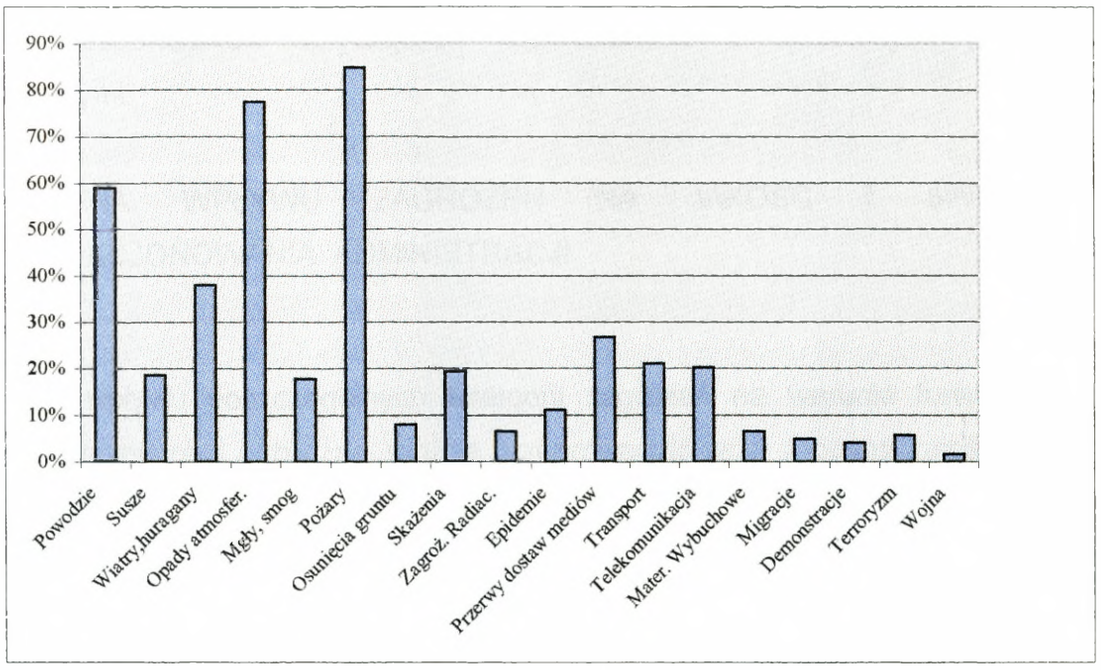
| Wyszczególnienie | Nie występuje | Mało prawdopo-dobne | Możliwe | Wysokie | Bardzo wysokie |
|---|---|---|---|---|---|
| Powodzie | 4,8 | 9,7 | 26,6 | 46 | 12,9 |
| Susze | 17,7 | 14,6 | 49,2 | 15,3 | 3,2 |
| Silne wiatry, huragany | 0 | 1,6 | 60,5 | 22,6 | 15,3 |
| Gwałtowne opady atmosferyczne | 0 | 0 | 22,6 | 58,1 | 19,3 |
| Gęste mgły, smog | 2,4 | 41,2 | 38,7 | 16,1 | 1,6 |
| Pożary | 0 | 1,6 | 13,7 | 67,8 | 16,9 |
| Osunięcia gruntu[100] | 63,7 | 14,6 | 13,7 | 4 | 4 |
| Skażenia chemiczne i biologiczne | 5,6 | 11,3 | 63,7 | 12,9 | 6,5 |
| Zagrożenia radiacyjne | 25,8 | 45,2 | 22,6 | 6,4 | 0 |
| Epidemie chorób ludzi, zwierząt i roślin | 3,2 | 13,7 | 71,8 | 8,9 | 2,4 |
| Poważne przerwy w zasilaniu w wodę, energię i gaz | 7,3 | 12,1 | 54, | 16,9 | 9,7 |
| Poważne zakłócenia w transporcie | 8,9 | 18,5 | 51,6 | 11,3 | 9,7 |
| Poważne zakłócenia w telekomunikacji | 4,8 | 14,5 | 60,5 | 12,9 | 7,3 |
| Odnalezienie materiałów wybuchowych | 2,4 | 21,8 | 69,4 | 4,8 | 1,6 |

[100] Często w ankietach respondenci wskazywali na osunięcia spowodowane występowaniem szkód górniczych.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Masowe migracje ludności | 55,6 | 22,6 | 16,9 | 3,2 | 1,6 |
| Demonstracje i zamieszki | 27,4 | 23,4 | 45,2 | 2,4 | 1,6 |
| Terroryzm | 21 | 62,9 | 10,5 | 4 | 1,6 |
| Wojna | 33 | 55,7 | 9,7 | 1,6 | 0 |

Źródło: Opracowanie własne, kwestionariusz ankiety (pytanie nr 1)

Chcąc porównać otrzymane wyniki z oceną zagrożeń dokonaną metodą matematyczną, podsumowano wyniki w kategoriach: *wysokie i bardzo wysokie.* Następnie otrzymane wyniki przedstawiono w diagramie.




Rys. 3.3. Diagram prawdopodobieństwa występowania poszczególnych zagrożeń.

Porównanie wyników uzyskanych z badań potwierdza, że największe prawdopodobieństwo wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń mogą powodować czynniki cywilizacyjne i pogodowe. Przedstawione przez respondentów opinie o powyższej problematyce kształtowane są głównie na podstawie wysokości strat powodowanych przez poszczególne kategorie zagrożeń.

Stosunkowo mniej liczne przypadki wskazywania na inne czynniki zagrożeń wynikają z rzadszego ich występowania, co potwierdzają również dane statystyczne. Prezentowany rozkład prawdopodobieństwa występowania poszczególnych kategorii zagrożeń wiąże się także koncepcją budowy powszechnego systemu reagowania, opartego głównie na strukturach Krajowego Systemu Ratowniczo - Gaśniczego.

Pomimo szerokiego wachlarza zjawisk ujętych w ankiecie, ich wskazanie przez respondentów w ramach określonych kategorii nie jest rozłożone równomiernie. Pośrednio świadczy to o mniejszym znaczeniu, jakie przypisuje się pewnym zdarzeniom. Zjawisko to jest tym bardziej niepokojące, że dotyczy sytuacji o dużym prawdopodobieństwie powstania: przerw w dostawach wody, gazu i prądu, braku łączności czy zakłóceń komunikacyjnych ( około 20% wskazań). Niska liczba wspomnianych odpowiedzi wynikać może **z braku pełnej świadomości płynących stąd zagrożeń oraz przeświadczenia o ich lokalnym lub też branżowym charakterze.** O istnieniu takiego przeświadczenia można wnioskować na podstawie wskazań respondentów dotyczących współdziałania z określonymi podmiotami wykonawczymi.

## 3.4. OCENA WPŁYWU ZAGROŻEŃ NA JAKOŚĆ I SPRAWNOŚĆ FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI

Ocenę wpływu poszczególnych kategorii zagrożeń na warunki funkcjonowania organów administracji publicznej można przeprowadzić wraz z oceną całości systemu kierowania. Sztuczne wydzielenie samych zagrożeń jest zabiegiem możliwym tylko teoretycznie i nie mającym praktycznego znaczenia. O tym w jaki sposób będą się angażowały organy administracji publicznej oraz jednostki wykonawcze, decyduje przede wszystkim wpływ czynników towarzyszących sytuacjom nadzwyczajnym.

W tej części rozważań abstrahuję od środków technicznych, które są co prawda wrażliwe na oddziaływanie czynników zagrożeń, lecz nie mają decydującego wpływu na jakość i sprawność działania organów. Wymagania stawiane organom administracji są określone w odpowiednich przepisach prawnych oraz ustalane w ramach prac planistycznych i analiz wskazujących na możliwe zagrożenia.

O ile ilościowe oceny potrzeb kierownictwa, a tym samym miary oceny jakości jego funkcjonowania można ustalić tylko dla konkretnej kategorii zagrożeń, o tyle jakościowe potrzeby i miary mogą być podane dla wszystkich rodzajów sytuacji nadzwyczajnych. Teoria organizacji i kierowania związana z działaniem struktur administracyjnych ma ograniczone zastosowanie podczas oceny jakości ich funkcjonowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

W większości sytuacji rozpatrujemy nie klasyczne procesy decyzyjne w formie rozstrzygnięć spraw administracyjno - prawnych, lecz procesy podejmowania decyzji i wydawania poleceń (struktura nakazowo - administracyjna), które wiążą poszczególne poziomy administracji ogólnej, jednostki administracji zespolonej, niezespolonej i jednostki wykonawcze.

Można więc powiedzieć, że syntetyczną miarą wpływu czynników towarzyszących nadzwyczajnym zagrożeniom na warunki funkcjonowania organów jest różnica między oczekiwanymi rezultatami działań a rezultatami faktycznymi, które można ocenić po ustaniu okoliczności związanych ze stanem zagrożenia.

Skuteczność działań może być wyrażona na przykład poprzez ekonomiczność, określaną jako stosunek wyniku użytecznego do kosztów działania. Wynik użyteczny to różnica wartości całego zagrożonego środowiska do wartości strat wywołanych przez określone kategorie zagrożenia. Można zatem powiedzieć, że wynik użyteczny będzie tym wyższy im mniejsze będą straty.

Można zatem przyjąć, że jeżeli kierownictwo dowolnego szczebla administracji odpowie na pytanie: jaką, w jakiej postaci, w jakim czasie i gdzie pragnie osiągnąć skuteczność działań, to wtedy problem oceny wpływu czynników zagrożenia ulega dużemu uproszczeniu. W rzeczywistości jednak, stosując najbardziej wyrafinowane techniki i metody, będziemy mieli do czynienia z budową wzorca oceny.

Wszystkie metody dają tylko wyniki przybliżone. Powodów takiej sytuacji jest wiele, między innymi mnogość podmiotów administracyjnych i jednostek wykonawczych oraz problemów decyzyjnych czy zmienność sytuacji w czasie. Przeprowadzone obserwacje przebiegu wybranych sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń pozwoliły na wyodrębnienie poszczególnych elementów miernika oceny wpływu czynników kategorii zagrożeń na warunki funkcjonowania organów administracji publicznej.

Wymagania jakościowe można podzielić według kryteriów zależnych i niezależnych od konkretnego organu kierowania.

**Kryteria niezależne** odnoszą się do czynników towarzyszących relacjom organu z otoczeniem.

**Kryteria zależne** są związane z konkretnymi działaniami dostosowującymi struktury kierowania do określonych warunków zagrożeń.

Oznaczając przez $J$ zbiór kryteriów funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych, można określić:

$$J = J_n \cup J_z$$

gdzie:

$J_n$ - zbiór kryteriów niezależnych $n$, przy czym $n \in J_n$;

$J_z$ - zbiór kryteriów zależnych $z$, przy czym $z \in J_z$.

Można więc stwierdzić, że spełnienie kryteriów zawartych w zbiorze $J$ stanowi dla określonego organu administracji miernik minimalnych jakościowych wymagań względem czynników towarzyszących sytuacjom nadzwyczajnym.

Kryteria zawarte w zbiorze $J_z$ podlegają natomiast optymalizacji, to znaczy kierownictwo formułuje swoje wymagania wobec jednostek wykonawczych, a te z kolei określają, jakie warunki muszą być spełnione, aby wymagania te były zrealizowane.

Jeżeli kierownictwo sprecyzuje wymagania w sposób wariantowy (uwzględniający zbiór kryteriów zależnych), wtedy na podstawie analizy odpowiednich warunków jednostki wykonawcze wybiorą ten wariant, dla którego relacja nakłady - efekty jest najbardziej korzystna.

Porównywanie nakładów i efektów i przeprowadzenie odpowiednich obliczeń nie zawsze jest możliwe i dlatego też często przeprowadza się obliczenia szacunkowe, posługując się takimi technikami jak teoria zbiorów rozmytych.[101]

W zbiorze kryteriów niezależnych można wyodrębnić następujące kryteria cząstkowe:

1. dyspozycyjność - kierownictwo jednostek uczestniczących w systemie jest dostępne w czasie pojawienia się symptomów zagrożenia;
2. aktualność - wiedza, zasoby informacyjne, dokumenty planistyczne i operacyjne odpowiadają aktualnemu stanowi; oczywiście uwzględnić należy także doświadczenia zdobyte w okresach przeszłych;
3. rzetelność - kryterium szczególnie ważne w przypadku wymiany informacji niezbędnych do konstruowania planów i procedur działania; informacje dostarczone do kierownictwa powinny być opracowane z pełną odpowiedzialnością i prawidłowe

[101] Z. Hellwig, Rozważania nad istotą modelu ekonometrycznego, Ekonomista, 1974, nr 2.

pod względem merytorycznym. Nie mogą to być informacje stanowiące „półprawdy" lub też mogące wprowadzić kierownictwo w błąd; rzetelność zależy głównie od dokładności i metod rejestrowania zjawisk, a wpływają na nią:

- skuteczność i zasięg narzędzi rejestrujących oraz cały proces przetwarzania informacji;
- stopień obiektywizmu, polegający na tym, że zainteresowany nie chce dostarczać informacji, które mogą być dla niego niekorzystne;
- błędy metodyczne, a przede wszystkim dobór nieodpowiednich prób w badaniach statystycznych;

4. niezgodności informacyjne, to znaczy wszelkie możliwe różnice pomiędzy informacjami pierwotnymi i przetworzonymi (wtórnymi)
5. porównywalność - struktury organizacyjne oraz procedury postępowania powinny mieć postać umożliwiającą prowadzenie analiz porównawczych, co jest istotne zwłaszcza w przypadku, kiedy chcemy odpowiedzieć na pytanie, jak dany problem kształtuje się na tle otoczenia; należy przyjąć zasadę, że porównywalność jest wprost zależna od szczebla administracyjnego bądź też jednostek wykonawczych.

**Zbiór kryteriów zależnych** jest szerszy i obejmuje następujące kryteria (zbiór ten, zależnie od sytuacji, może ulec zmniejszeniu względnie rozszerzeniu o tak zwane szczególne kryteria):

1. niezawodność - każdy z elementów struktury organizacyjnej może być w różny sposób zawodny; zawodność struktur kierowniczych (administracyjnych) jest iloczynem zawodności wszystkich powiązanych szeregowo elementów; system kierowania musi być tak zaprojektowany, aby spełniał wymagania niezawodności;
2. elastyczność, jest to zdolność systemu kierowania do reagowania na zmiany sytuacji, a więc zarówno zdolność do właściwej oceny położenia jak też zdolność dostosowywania się do ciągle zmieniających się potrzeb jednostek podporządkowanych i współdziałających;
3. wydajność - zdolność systemu kierowania do przyjmowania, przetwarzania i przekazywania określonych decyzji i informacji w jednostce czasu; kierownictwo może określić normatywne czasy na realizację standardowych procedur, jak też potrzebną rezerwę w przypadkach szczególnie skomplikowanych;
4. koszty całkowite oraz koszty poszczególnych faz zarządzania; kryterium to spełnia rolę optymalizatora ekonomicznego i ma wpływ na kształtowanie się pozostałych

kryteriów. Wielkość środków będących w dyspozycji lub określony ich limit jest ściśle związana z możliwościami kierownictwa;

5. czas reakcji - kryterium to odpowiada na pytanie: jak długo kierownictwo musi czekać na odpowiedź o przystąpieniu do wykonywania jego decyzji? Często kryterium to jest modyfikowane i określane mianem terminowości, wskazującej, czy system kierowania jest zdolny zaspokoić określone potrzeby jednostek wykonawczych, związane z terminowym przekazywaniem do nich decyzji niezbędnych przy realizacji zadań;

6. szczegółowość - to kryterium pozwalające na określenie, jaką detalizację problemów może zapewnić działanie organów kierowania; na wyższym szczeblu administracyjnym (wojewódzkim) dla potrzeb decyzji strategicznych szczegółowość jest mniejsza niż na poziomie powiatowym czy gminnym dla decyzji operacyjnych i taktycznych;

7. stabilność systemu kierowania dotyczy problemów związanych z odpornością na zakłócenia zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne; często ustala się działania uwzględniające możliwości powrotu systemu do stanu sprzed zakłócenia jego pracy;

8. aktywność systemu - kryterium to jest związane z inicjatywą i oznacza, jak często kierownictwo oddziałuje na jednostki podporządkowane i współdziałające w jednostce czasu; w praktyce miarą takiego kryterium będzie ilość podejmowanych decyzji w stosunku do częstotliwości zachodzących zmian sytuacji;

9. priorytetowość - rozwiązywane problemy w czasie sytuacji nadzwyczajnych mają różną rangę, a często adresatami decyzji kierowniczych są różne jednostki organizacyjne; kryterium to mówi o tym, czy kierownictwo jest zdolne do realizacji funkcji o różnym priorytecie w ujęciu dynamicznym, to znaczy zakładając zachodzące zmiany sytuacji w trakcie procesu kierowania;

10. poufność - treść podejmowanych decyzji i sposoby rozwiązywania problemów nie zawsze mogą być przeznaczone do szerokiego rozpowszechniania, na przykład informacje dotyczące niecelowości podejmowania pewnych działań, czy też

konieczności wyboru „mniejszego zła", w związku z czym niektórym decyzjom należy zapewnić szczególną ochronę.

Omówione formy oceny jakości oraz wpływu zagrożeń na jakość funkcjonowania organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych polegają zatem na wyborze odpowiednich do konkretnej sytuacji kryteriów, a następnie ich zastosowaniu przy projektowaniu dynamicznej struktury kierowania.

*

* *

W wyniku zastosowanych metod badawczych potwierdzono wpływ nadzwyczajnych zagrożeń na poszczególne sfery życia społeczno - politycznego i gospodarczego. Konstatując, współczesne zagrożenia oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia są wynikiem rozwoju cywilizacyjnego, konfliktów społecznych czy polityczno - militarnych oraz niezmiennie utrwalonych w historii czynników wywoływanych przez siły natury.

Źródłami zagrożeń w województwie śląskim mogą być rozległe klęski żywiołowe oraz katastrofy - naturalne lub wywołane przez ludzi. Obserwowane w ostatnich latach zmiany klimatyczne stają się przyczyną coraz częstszego występowania powodzi, huraganów i susz o niespotykanych wcześniej rozmiarach, natomiast dynamiczny rozwój gospodarczy niesie za sobą potęgowanie zagrożeń, zwłaszcza przemysłowych i komunikacyjnych. Skutki tych zjawisk dla społeczeństwa i środowiska bywają porównywalne z następstwami działań bojowych. Przeprowadzone badania dały podstawę do zdefiniowania pojęcia „sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń" jako sytuacji, w czasie których muszą być podjęte nadzwyczajne działania.

Potwierdza to potrzebę stałego rozpoznawania i identyfikowania zagrożeń i ich źródeł. Z większości zidentyfikowanych kategorii i rodzajów zagrożeń tylko niektóre występują z wyższym względnym prawdopodobieństwem.[102] Na podkreślenie zasługuje zgodność prawdopodobieństwa wystąpienia określonych rodzajów zagrożeń, będąca wynikiem zestawienia oceny wyrażonej przez przedstawicieli organów

[102] Względne prawdopodobieństwo rozumiane jako większa lub mniejsza możliwość wystąpienia jednego zjawiska w stosunku do drugiego.

administracji,[103] z oceną dokonaną przy pomocy metody matematycznej. Wyniki wskazują, że prawdopodobieństwo wystąpienia określonych rodzajów zagrożeń jest odwrotnie proporcjonalne do ich możliwych skutków
w skali województwa śląskiego. Najwyższa wartość prawdopodobieństwa odpowiada kategorii zagrożeń cywilizacyjnych i odnosi się do wskaźnika pożarów o stosunkowo małym, lokalnym lub miejscowym zagrożeniu. Natomiast najniższą wartość prawdopodobieństwa wystąpienia mają zagrożenia polityczno - militarne, które gdyby wystąpiły, mogłyby spowodować skutki o rozmiarach trudnych do przewidzenia. Na podkreślenie zasługuje fakt, że prawdopodobieństwo wystąpienia poszczególnych zjawisk jest bardzo zróżnicowane. Można je mierzyć w skali regionalnej (w województwie) lub lokalnej (w powiatach i gminach), korzystając z posiadanych doświadczeń lub prowadząc dodatkowe badania analityczne. Oczywiście w każdym przypadku charakter i stopień szczegółowości analizowanych zjawisk powinien być inny i wynikać głównie z charakteru lokalnych zagrożeń, kompetencji danego szczebla administracji oraz potencjalnych zdolności do podejmowania działań adekwatnych do rodzaju zagrożenia.

Określenie prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych kategorii zagrożeń na obszarze administrowanym przez właściwe organy rzutuje bezpośrednio na proces planowania prewencyjnego, przewidywanych działań ratowniczych oraz zamierzeń ukierunkowanych na likwidację skutków nadzwyczajnych zagrożeń. Jest także podstawą przygotowania do działań poszczególnych ogniw systemu kierowania, jako że powinny być one skoncentrowane na zjawiskach o najwyższym stopniu prawdopodobieństwa.

Poprawę stanu przygotowania administracji publicznej do działania można uzyskać poprzez wprowadzenie kryteriów określających jakościowe wymagania towarzyszące relacjom z otoczeniem (kryteria niezależne) oraz kryteriów zależnych, według których organy osiągną zdolność do działań dostosowując swoją organizację wewnętrzną do konkretnych zagrożeń.

[103] Zob.: Tabela 3.17., s. 96.

# 4. ORGANIZACJA KIEROWANIA W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ W WOJEWÓDZTWIE

Przedstawiając w poprzednich rozdziałach wyniki badań nad formami administracji publicznej, zwrócono uwagę na nadzwyczajne zagrożenia i warunki, w jakich zachodzą procesy kierownicze. Rozpatrując kolejne zagadnienia z punktu widzenia organizacyjnych i prawnych podstaw funkcjonowania organów administracji publicznej w województwie, ustalających ich ustrój, zadania, kompetencje, poszerzanie lub ograniczanie uprawnień[104] oraz analizy zagrożeń występujących w województwie śląskim, uzyskano płaszczyznę odniesienia do głównego problemu badawczego, sformułowanego następująco: Jak zorganizować system kierowania województwem, aby zapewnić organom administracji publicznej i jednostkom współdziałającym warunki sprawnej realizacji zadań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?

**Celem badań dla tej części rozprawy była ocena funkcji i struktur organizacyjnych administracji publicznej w procesie kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.**

Badania prowadzono w kontekście ogólnej teorii o organizacji i zarządzaniu, a także konstrukcji optymalnego modelu organizacji.

W świetle tak sformułowanego celu badania ukierunkowano na uzyskanie odpowiedzi na poniższe pytania:

1. Jakie są podstawowe czynniki organizacyjne wpływające na zachowania organów administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?
2. Jakie elementy struktury organizacyjnej decydują o skuteczności działań organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?

Założeniem wyjściowym badań było przyjęcie ustalonego porządku rozważań problemowych, obejmującego wyodrębnienie etapów w czasie których realizowane są określone funkcje oraz sformułowanie pod ich adresem oczekiwań i propozycji budowy struktur organizacyjnych jednostek administracji publicznej, zdolnych do funkcjonowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

---

[104] Poszerzanie czy ograniczanie uprawnień organu administracji może wynikać z ustaw o stanach nadzwyczajnych lub aktów prawa miejscowego.

W toku badań nad prezentowanymi problemami zastosowano tak zwane podejście systemowe, określające dynamikę działania jednostki organizacyjnej realizującej funkcje administracyjne. Organ administracji publicznej jest systemem prawno - ekonomicznym jak i systemem społecznym, funkcjonującym w określonym środowisku. A zatem, aby organizacja ta działała sprawnie, muszą zostać rozwiązane problemy dotyczące otoczenia zewnętrznego i struktury wewnętrznej.

W ten sposób kształtuje się proces działania jednostki administracyjnej według cybernetycznego modelu: WEJŚCIE - TRANSFORMACJA - WYJŚCIE, z uwzględnieniem zmiennych:

a) kontekstu (usytuowania organizacji, środowiska instytucjonalnego, środowiska społeczno - politycznego)
b) organizacyjnych (organizacja formalna i nieformalna, hierarchia, zadania)
c) indywidualnych (charakterystyka personelu i jego działania)

Sam proces kierowniczy, będący decyzyjnym procesem transformacji informacji i kontekstu, jest oczywiście zróżnicowany według struktury różnorodnych stylów i obejmuje zespół zmiennych administracyjnych, takich jak: misja, strategia, planowanie, kontrola, zmiany organizacyjne.

Całość dynamiki oddziaływania zmiennych tworzy zintegrowany schemat systemowy obrazujący ich wielopłaszczyznowe relacje i uwarunkowania.

Podstawowe zalety tego systemowego schematu są następujące:

1) Daje on możliwość zrozumienia realnej dynamiki działań organu administracji publicznej.
2) Stwarza możliwość rozwijania analizy jednostkowej bez obawy zagubienia wizji całości.
3) Umożliwia zrozumienie istoty kierowania poprzez kategoryzację elementów pełnego zbioru zmiennych zachodzących w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, które zostały omówione w poprzednim rozdziale, oraz analizę relacji dynamicznych.
4) Pełna identyfikacja zbioru zmiennych kategoryzowanych stwarza możliwość ich koncepcyjnego łączenia i określenia charakteru ich interakcji. Analiza wielostronnych powiązań umożliwia zrozumienie dynamiki procesu kierowania.

5) Przydatność dla organów władzy nie posiadających stosownego doświadczenia[105] w zakresie kierowania, szczególnie w kryzysie, któremu towarzyszy presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia oraz zaskoczenie.[106]

Do uzyskania wiedzy o stanie organizacji wewnętrznej poszczególnych jednostek administracji publicznej wykorzystano wyniki ankiety, które pozwoliły na zbadanie relacji i sprzężeń zewnętrznych oraz przygotowania personelu w aspekcie zdolności do działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Struktura przeprowadzonych badań objęła elementy teoretyczne zintegrowanego, systemowego schematu koncepcyjnego funkcjonowania organu administracji publicznej oraz elementy praktyczne wynikające z przeprowadzonych badań ankietowych. Porównanie tych elementów doprowadziło do weryfikacji przyjętej wstępnej hipotezy roboczej.

## 4.1. POJĘCIE I STRUKTURA ZARZĄDZANIA

Zarządzanie powinno być pojmowane jako działalność polegająca na podejmowaniu decyzji oraz sterowaniu zasobami, procesami i informacjami w organizacjach w celu osiągnięcia optymalnych efektów w sposób jak najbardziej wydajny.

Trudno wyobrazić sobie dzisiaj dziedzinę życia, w której nie występowałoby zarządzanie. W zależności od organizacji jakiej ono dotyczy, możliwe jest zastosowanie wielu modeli zarządzania. Na wypracowanie pożądanego modelu, korespondującego z przytoczoną definicją, organizacje przeznaczają znaczne nakłady. Bez względu na różnice można przyjąć założenie, że każdy organ lub element organu zarządzającego podlega tym samym regułom i procedurom postępowania, czyli modelowaniu systemu zarządzania.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z dużą dowolnością rozumienia podstawowych pojęć z zakresu kierowania organizacją. Dotyczy to zwłaszcza zakresu pojęć: kierowanie, zarządzanie i sterowanie, które są definiowane w różny sposób przez poszczególnych autorów. Jak zgodnie twierdzą A. Hamrol

---

[105] Organy administracji publicznej wybierane są na okres kadencji. Osiągnięcie zadowalającego stopnia przygotowania do działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń osiąga się zwykle w ostatnim roku trwania kadencji.

[106] Zob.: W. Kitler, J. Prońko, B. Wiśniewski, Problemy zarządzania kryzysowego w państwie, AON, Warszawa 2000 r, s.39.

i W. Mantura, liczba definicji zarządzania zbliża się do liczby książek poświęconych tej problematyce.[107]

Warto jednak przed zdefiniowaniem powyższych określeń, nie wdając się w rozważania polemiczne, odnieść się do definicji nauk o zarządzaniu P. Drucknera,[108] uważanego za specjalistę tej dyscypliny: „Zarządzanie nie jest i nigdy nie będzie nauką w znaczeniu, jakie nadaje się temu terminowi. Zarządzanie nie jest w większym stopniu nauką niż medycyna: obydwie dziedziny są praktyczne. Tak jak medycyna karmi się biologią, chemią, fizyką i zastępem innych nauk - tak zarządzanie karmi się ekonomią, psychologią, matematyką, politologią, historią i filozofią. Lecz podobnie jak medycyna, zarządzanie jest dyscypliną naukową rządzącą się własnymi prawami, założeniami i celami, z własnym wykonawstwem tych celów i pomiarami ich skuteczności".

J. Zieleniewski traktuje zarządzanie jako szczególnego rodzaju kierowanie, występujące wówczas, „gdy władza nad ludźmi wynika (...) z upoważnienia otrzymanego od państwa".[109] Podobnie ujmuje to zagadnienie J. Kurnal, twierdząc, że szczególny rodzaj kierowania opartego na władzy organizacyjnej, wynikającej z prawa własności do rzeczowych środków działania, można by całkowicie umownie nazwać zarządzaniem.[110]

W powyższych rozważaniach dostrzega się aspekt praktyczny i organizacyjny, gdzie podstawowym podmiotem są ludzie. Stąd to swoiste porównanie do medycyny i gospodarki, gdzie przedmiotem badań są złożone procesy zmian sytuacji.

Biorąc pod uwagę te ustalenia i potrzeby wynikające z sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń, można podjąć się zdefiniowania podstawowych określeń procesu zarządzania.

**Sterowaniem** nazywa się działanie jednego systemu (systemu sterującego) skierowane na drugi system (system sterowany). Wyróżnia się tutaj działania programujące, wyznaczanie i podporządkowywanie sieci celów systemu sterowania, zbioru metod i środków ich urzeczywistniania względem zmieniającego się otoczenia oraz działania regulujące poprzez bieżące naprowadzanie systemu sterowanego na realizację programu.[111]

---

[107] A. Hamrol, W. Mantura, Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka, Warszawa - Poznań 1999, s.18.
[108] B. Wawrzyniak, Odnawianie przedsiębiorstwa na spotkanie XXI wieku, Warszawa 1999, s. 63.
[109] J. Zieleniewski, Organizacja zespołów ludzkich, wyd. 5, PWN Warszawa 1976, s.393.
[110] J. Kurnal, Elementy teorii organizacji i zarządzania, PWN Warszawa 1965, s. 288.
[111] A. Hamrol, W. Mantura, Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka, Warszawa - Poznań 1999, s. 20.

**Zarządzanie** definiuje się jako zespół czynności decyzyjnych podejmowanych przez jedną lub więcej osób, ukierunkowujących lub koordynujących czynności innych ludzi w celu uzyskania rezultatów niemożliwych do osiągnięcia przez jednostki. Efektywne zarządzanie koncentruje się na wysiłku zbiorowym, różnych formach koordynacji i sposobach podejmowania decyzji. Zarządzanie jest niezbędne w każdej sytuacji, w której dwie lub więcej osób łączy swe wysiłki i zasoby, aby osiągnąć cel niemożliwy do uzyskania w pojedynkę. Koordynacja jest niezbędna, kiedy działania członków grupy składają się na całość zadania.

Jeśli osoba działa sama aby osiągnąć cel, koordynacja nie jest wymagana, lecz jeśli kładzie część zadania na barki innych, koordynacja indywidualnych wysiłków staje się wręcz niezbędna. Dość często granice między działaniami zarządczymi a wykonawczymi są nieostre. Niezbędne jest zatem **kierowanie.**

Mimo licznych kontrowersji i propozycji semantycznych, kontynuując przyjęty tok rozumowania, kierowaniem nazywano zarządzanie, w którym działania systemu zarządzającego są skierowane na podsystem społeczny systemu zarządzanego. Określenie „kierowanie" w tym znaczeniu jest węższe niż „zarządzanie". Pierwsze jest odpowiednie względem organizacji, w których dominują zasoby ludzkie, drugie zaś odpowiada organizacjom, w których większe znaczenie mają zasoby materialne, na przykład organizacje gospodarcze.[112]

W systemie zarządzania realizuje się funkcje: planowania, organizowania, kierowania (przewodzenia), kontrolowania i doskonalenia (ustawicznego kształtowania).[113] Odpowiada to procesowi podejmowania decyzji dotyczących optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich, rzeczowych i kapitałowych, przeprowadzanemu w celu realizacji określonych zadań i zapewniającemu ustawiczne przeciwdziałanie zagrożeniom.

Każdy organ administracji publicznej musi mieć pełną świadomość swojego stanu, możliwości i zdolności natychmiastowego podjęcia działań w momencie pojawienia się któregokolwiek z zagrożeń. Świadomość ta jest kształtowana na podstawie wiedzy zawartej w lokalnych i regionalnych programach przeciwdziałania zagrożeniom oraz w coraz powszechniej stosowanych planach strategicznych urzędów administracji publicznej.[114]

---

[112] Tamże, s. 26.
[113] J. Konieczny, Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach, Poznań 2001, s.112.
[114] Opracowywanie planów wiąże się z postępowaniem o uzyskanie certyfikatu ISO.

Cechą charakterystyczną planów strategicznych jest to, że nie ujmują one rutynowej, codziennej działalności urzędu lub poszczególnych jego komórek organizacyjnych, a jedynie te działania, które uważane są za priorytetowe. Innymi słowy, plan strategiczny powinien wykraczać poza to, co już jest ujęte w statucie i regulaminie organizacyjnym. Zgodnie ze standardami Unii Europejskiej, aktywne uczestnictwo organów administracji publicznej powinno się koncentrować na następujących dziedzinach[115]:

- pomocy społecznej;
- bezpieczeństwie;
- środowisku;
- restrukturyzacji gospodarczej.

Można zatem przyjąć kilka celów strategicznych, ponieważ nie może być wielu priorytetów i nie mogą być one rozumiane jako zestawienie celów elementarnych.

Cele strategiczne to cele ogólnourzędowe. Poszczególne komórki organizacyjne urzędów oraz instytucje publiczne określiły, w jakim stopniu potrafią włączyć się w realizację celów strategicznych. Dany wydział, referat czy jednostka administracji zespolonej i niezespolonej nie musi jednak uczestniczyć w realizacji wszystkich celów strategicznych.

Potwierdzeniem takiego założenia mogą być rozważania T. Kotarbińskiego nad funkcją jednostki w zespole, łączącej się z podziałem czynności i specjalizacją, związaną nie tylko z czynnościami składowymi zbiorowego działania, lecz także zróżnicowania działających podmiotów.[116] Z tego powodu struktura organizacyjna nie powinna oddziaływać na kształt planu na poziomie celów strategicznych, jeśli są poprawnie skonstruowane. Oznacza to, że nawet ewentualna zmiana wewnętrznej struktury i zakresów działania poszczególnych komórek organizacyjnych nie będzie wymagać modyfikacji celów strategicznych.

Do dalszych rozważań o kierowaniu w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń celowe jest włączenie pojęć kryzysu i sytuacji kryzysowej. **Kryzysem** określa się zjawisko nagłe, realne i nieakceptowalne dla danego podmiotu, stwarzające zagrożenie jego interesów i celów.

---

[115] Analiza strategiczna Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Biuro Dyrektora Generalnego, Katowice grudzień 2001.

[116] Zob.: T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, wyd. 5 Ossolineum, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1973, s. 100.

Przez termin **sytuacja kryzysowa** przyjęto rozumieć zespół okoliczności zewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji.[117]

W takim ujęciu kryzys jest jedną z faz sytuacji kryzysowej i oznacza moment niestabilności grożącej katastrofą. Dlatego przedmiotem zainteresowania w niniejszej dysertacji, były działania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, szczególnie jej kierownicza rola.

**Struktura** zarządzania kryzysowego polega na aktywności wielu podmiotów, w tym również organów administracji publicznej, w poszczególnych fazach. Struktura definiowana jest przez *Słownik języka polskiego* jako *układ i wzajemne relacje elementów stanowiących całość* lub jako *całość zbudowana w pewien sposób z poszczególnych elementów (zespół).*[118]

## FAZY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

- ***Cztery fazy zarządzania kryzysowego obejmują :***
  - **zapobieganie,**
  - **przygotowanie,**
  - **reagowanie,**
  - **odbudowę.**




Fazy są ze sobą powiązane zależnością przechodzenia jednej w kolejną.

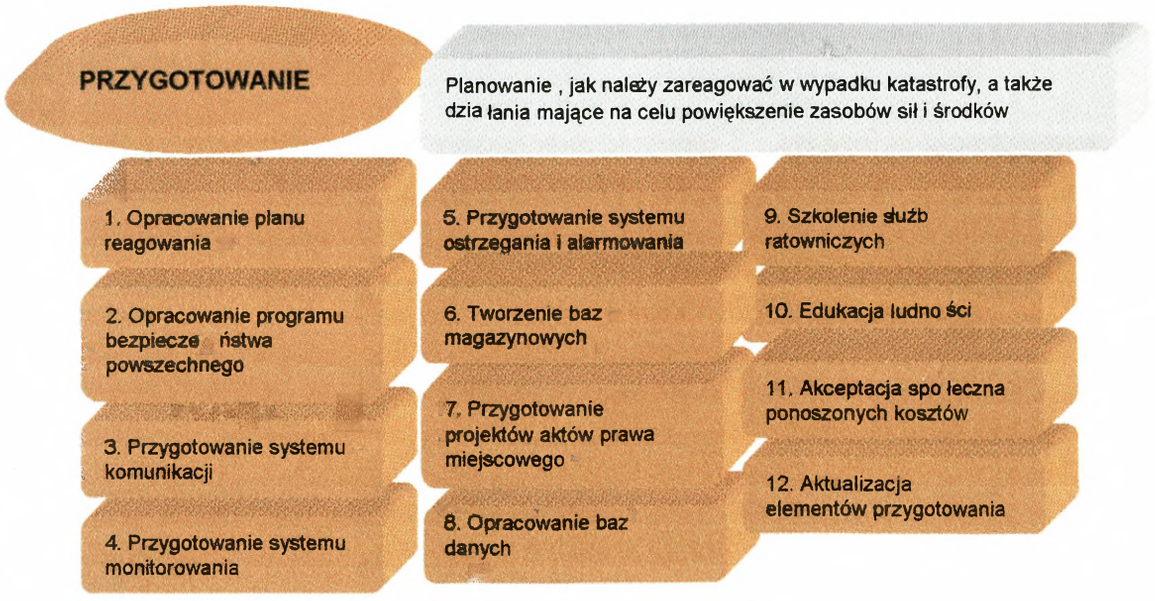
[117] W. Kitler, Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, AON, Warszawa 1999, s.71.
[118] Słownik języka polskiego t. III, Warszawa 1981, s.352.

**Zapobieganie** obejmuje analizę możliwych zagrożeń, ocenę wrażliwości na zagrożenia, przygotowanie stosownych regulacji prawnych, określenie zakresu działań zapobiegawczych.



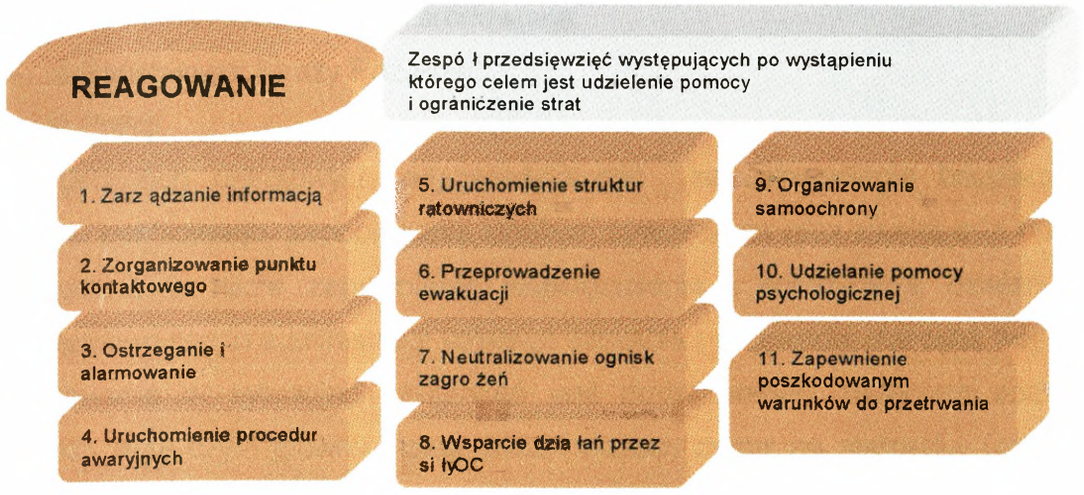

Rys. 4.1. Algorytm działania w fazie zapobiegania.

**Przygotowanie** obejmuje prace planistyczne, budowę centrów zarządzania kryzysowego i wyposażanie ich w niezbędne instrumentarium wspomagające decyzje, tworzenie zasobów materiałowych oraz doskonalenie służb ostrzegania i ratowniczych.




Rys. 4.2. Algorytm działania w fazie przygotowania.

**Reagowanie** polega na uruchomieniu działań organów kierowania, sił ratowniczych, pomocy społecznej, systemów przetwarzania i przepływu informacji oraz ich koordynacji i kierowaniu.




Rys. 4.3. Algorytm działania w fazie reagowania.

**Odbudowa** obejmuje szacowanie strat, przywracanie funkcjonowania infrastruktury technicznej, usuwanie zagrożeń ekologicznych, przywracanie funkcjonowania administracji i usług dla ludności oraz rozliczenie kosztów działań antykryzysowych.




Rys. 4.4. Algorytm działania w fazie odbudowy

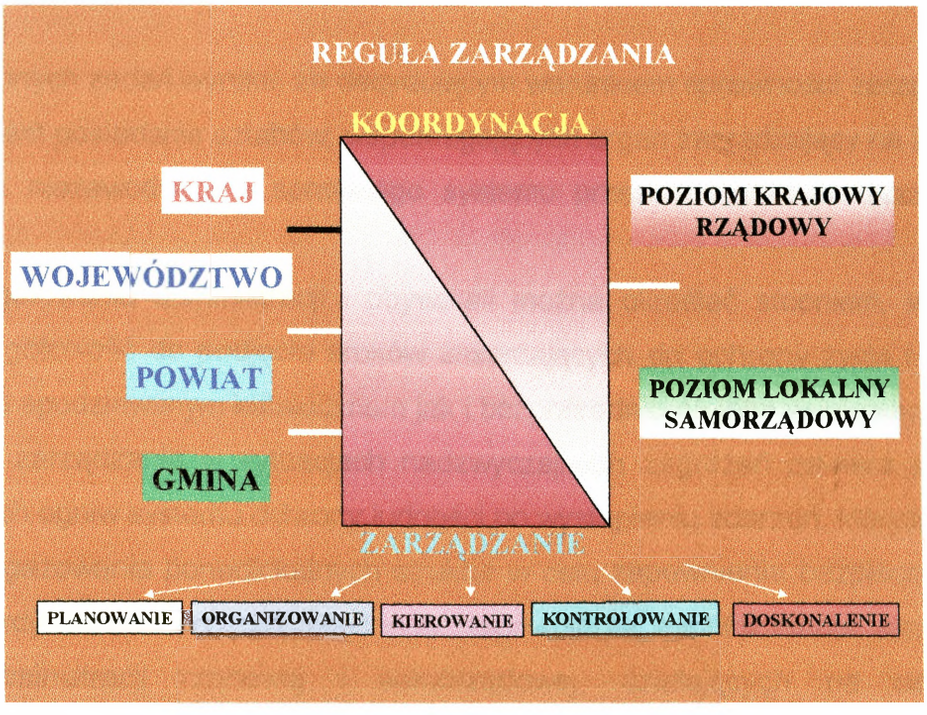
Podstawę prawną do podejmowania powyższych działań stanowią art. 228 i art. 232 Konstytucji RP, ustawy o administracji rządowej w województwie, o samorządzie powiatowym a także wiele innych ustaw szczegółowych, między innymi:

- o powszechnym obowiązku obrony RP;
- o ochronie i kształtowaniu środowiska;
- o Państwowej Straży Pożarnej;
- o Policji;

W ustawach ustrojowych odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa, porządku publicznego, zapobieganie klęskom żywiołowym oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków, a także zapewnienie współdziałania i koordynację działań, ponosi jednoosobowo organ administracji każdego szczebla ( wojewoda, starosta, wójt ).

Kierowanie w sytuacjach zagrożeń jest podstawowym zadaniem samorządów lokalnych, przy czym główny ciężar zadań złożony został na starostów (prezydentów miast), którzy odpowiadają za koordynację działań lokalnych.

Administracja centralna czy województwo są szczeblami wspomagania w sprawach doraźnych, w sytuacjach kiedy trzeba użyć dodatkowych środków i sił specjalistycznych, a także w sytuacjach, gdy zagrożenie dotyczy obszaru większego niż powiat.




Rys. 4.5. Koordynacja i zarządzanie na poszczególnych poziomach administracji

Koordynacyjna rola powiatu polega na realizacji następujących zadań:

- zorganizowaniu centrum zarządzania kryzysowego w celu wykorzystania wszystkich możliwych środków minimalizujących konsekwencje zaistniałego kryzysu;
- podejmowaniu w sytuacji kryzysowej przez radę powiatu uchwał, które stają się prawem miejscowym i są egzekwowane na zasadach prawa miejscowego;
- stworzeniu w uzgodnieniu z gminami odpowiednich procedur zarządzania kryzysowego;
- stworzeniu mechanizmu informowania społeczeństwa o występujących zagrożeniach w sposób mobilizujący je do współdziałania.

Gmina prowadzi działalność wspomagającą organy zarządzania kryzysowego mając za zadanie w pierwszym rzędzie:

- rozeznanie rodzaju zagrożenia oraz jego lokalizację;
- bezzwłoczne zaalarmowanie ludności i jej ewakuowanie w razie potrzeby;
- prowadzenie działań zmierzających do likwidacji zaistniałego zagrożenia;
- zapewnienie warunków przetrwania poszkodowanym (zabezpieczenie logistyczne i medyczne );
- ciągłą współpracę z powiatowym centrum zarządzania kryzysowego;

Z wymienionych zadań wynika, że decydującym warunkiem sprawności zarządzania kryzysowego jest posiadanie sztabów, wspomagających organ zarządzający na każdym szczeblu oraz niezawodnego i sprawnego systemu przetwarzania i przekazywania informacji.

Stan przygotowania administracji i obywateli można określać stopniem, w jakim wykazują oni gotowość do podjęcia kroków zmierzających do ochrony życia i mienia zarówno przed spodziewanym kataklizmem jak i bezpośrednio po jego wystąpieniu.

Koncepcja zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń zawiera zadania poszczególnych ogniw systemu ochrony ludności po wystąpieniu zdarzeń, których skala wymaga zaangażowania ponadlokalnych struktur w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności. Koordynowanie przedsięwzięć oraz zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek administracji rządowej i samorządowej, działających na obszarze województwa, w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia – to podstawowa część tego zadania. Nie mniej ważne jest zapewnienie współdziałania

z centralnymi organami państwa, organizacjami społecznymi a także współpracy międzynarodowej.

System zarządzania kryzysowego w województwie oparto na dwóch podstawowych filarach:

- zarządzaniu w nagłych wypadkach;
- zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych.

Zarządzanie w nagłych wypadkach traktowane jako zespół działań podejmowanych przez jednostki administracji zespolonej i służby powołane do działania w takich sytuacjach.

Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych powinno być wyłącznie zadaniem dla poszczególnych szczebli administracji państwowej (zarówno rządowej jak też samorządowej i zespolonej ) realizujących swoje zadania przy pomocy powołanych na tych szczeblach zespołów reagowania kryzysowego i sieci stanowisk operacyjno - koordynacyjnych, tzw. centrów zarządzania kryzysowego.

W skład tych zespołów wchodzą kierownicy jednostek administracyjnych oraz specjaliści zajmujący się problematyką ochrony ludności, ratownictwa i bezpieczeństwa, którzy w swojej codziennej działalności i według kompetencji realizują powyższe zadania.

Rozwiązanie takie pozwala na sprawne i płynne przejście z działania w sytuacji „normalnej" do działań w sytuacji „szczególnej". Działania zespołów wspomagane są przez centra zarządzania kryzysowego.

## 4.2 FUNKCJE ZARZĄDZANIA W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ

Funkcje zarządzania sprowadzają się zarówno do czynności rutynowych jak do sytuacji nadzwyczajnych. Zarządzanie rutynowe odnosi się do czynności wykonywanych pomiędzy sytuacjami nadzwyczajnymi, takich jak przeciwdziałanie ich występowaniu i odbudowa.

Zarządzanie w sytuacjach nadzwyczajnych dotyczy operacji i działań związanych z pojawieniem się realnego zagrożenia i obejmuje fazy przygotowania i reagowania. Istota zorganizowanego zarządzania opiera się na realizacji szeregu funkcji. O jakie funkcje tu chodzi?

Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Klasyczną formułą w tym zakresie jest pogląd J. Zieleniewskiego. Uważa on, że istotę funkcji organu zarządzającego

wyznacza prawo do formułowania celu, pozyskiwanie i rozdysponowywanie zasobów i prawo do kontrolowania.[119]

### 4.2.1. PLANOWANIE

Aby zmniejszyć negatywne skutki sytuacji nadzwyczajnej oraz zapewnić skuteczne kierowanie działaniami organów administracji publicznej, szczególny nacisk kładzie się na wstępne planowanie. Czynności, będące swoistym przygotowaniem administracji publicznej do działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, obejmują:

- planowanie strategiczne,[120]
- planowanie wyprzedzające,[121]
- planowanie awaryjne,

**1. Planowanie strategiczne** obejmuje przygotowanie administracji publicznej i zasobów ludzkich do działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń na obszarach nieokreślonych i bezpośrednio nie zagrożonych. Plan strategiczny nie obejmuje rutynowej, codziennej działalności danego urzędu organu administracji, a jedynie te działania, które określony szczebel uważa za strategiczne. Innymi słowy, plan strategiczny powinien wykraczać poza to, co już jest ujęte w statutach, regulaminach i programach.

Przystępując do przygotowania planu strategicznego w jednostce administracji publicznej[122] niezbędne jest przeprowadzenie analizy środowiska zewnętrznego i wewnętrznego, gdyż urząd administracji, jak każda organizacja, powinien określić główny cel i wziąć pod uwagę otoczenie, w którym działa.

Opracowując dane wyjściowe do planowania strategicznego w aspekcie bezpieczeństwa, uzyskano odpowiedź na następujące pytania:

1. Co uzasadnia istnienie organizacji i do czego zmierzają jej poszczególne działania?
2. Jak osiągnąć ustalone cele?

---

[119] J. Zieleniewski, Organizacja zespołów ludzkich, wyd. 5, PWN, Warszawa 1976, s. 477.
[120] Zob.: s. 110 ( w pkt 4.1.)
[121] J. Konieczny, Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach, Poznań 2001, s. 116.
[122] Jak wynikało z badań, około 25% jednostek samorządu terytorialnego przystąpiło do opracowania planów strategicznych.

3. Jakie zasoby są potrzebne do przeprowadzenia działań wykonawczych i jak je pozyskać?
4. Jak działania będą rozłożone w czasie?
5. Kto i w jakim zakresie uczestniczy w działaniach?

W metodyce planowania strategicznego istotne jest przyjęcie określonego algorytmu. Planowanie może być sprowadzone do czterech podstawowych etapów:

1. Ustalenia celu lub zbiorów celów.
2. Określenia istniejącej sytuacji.
3. Ustalenia, co sprzyja a co przeszkadza w realizacji celów.
4. Opracowania zbioru działań prowadzących do osiągnięcia celów.

Najwięcej wątpliwości i spornych kwestii metodologicznych pojawia się gdy przedmiotem planowania stają się zjawiska społeczne, zachowania społeczne, walka zbrojna i niezbrojna oraz kierowanie nimi. Ma na to wpływ zarówno złożoność i dynamika, wielowymiarowość i wieloaspektowość tych zjawisk jak i tradycja opisowego i empirycznego ich traktowania.[123]

Konstruując strategię Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego wzięto pod uwagę, że jest on tylko jednym z urzędów administracji rządowej o możliwościach kreatywnych ściśle określonych ustawami kompetencyjnymi. O ile trudno jest kontrolować otoczenie, to jednak można oddziaływać na obecny i przyszły stan bezpieczeństwa po wypracowaniu strategii i celów, które pozwolą w pełni wykorzystać ukazujące się szanse i minimalizować rysujące się zagrożenia. Istotny wpływ na planowanie strategiczne wywiera świadomość o konieczności rozwijania współpracy z innymi urzędami i instytucjami publicznymi, tak w skali wojewódzkiej jak i ogólnokrajowej. Trudno przecenić wpływ otoczenia zewnętrznego na funkcjonowanie urzędu. Zmiana warunków społecznych, ekonomicznych czy politycznych dotyka urząd ustawicznie w jego codziennej działalności i dlatego wymaga kompleksowej analizy.

W otoczeniu politycznym znajdują się podmioty będące współudziałowcami, bez których współdziałania, plan strategiczny urzędu nie ma szans realizacji:

- Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i urzędy centralne,
- Wojewoda,
- Samorząd terytorialny województwa,

[123] P. Sienkiewicz, Systemy kierowania, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989, s. 107.

- Organy administracji zespolonej i niezespolonej,
- Regionalne ugrupowania i partie polityczne.

W otoczeniu ekonomicznym najistotniejsze są posiadane środki z budżetu państwa, w tym także na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego i obrony narodowej. Utrzymujący się obecnie trend zmniejszania środków wymaga bardziej efektywnego ich wykorzystania. Decentralizacja finansów publicznych pozwala na wykorzystywanie środków parabudżetowych ( np. funduszy celowych[124], programów Unii Europejskiej[125]). Przykładem niezrealizowanej przez kilka dziesięcioleci inwestycji może być na terenie województwa śląskiego Zbiornik Racibórz, którego brak ujawnił się w skutkach powodzi w 1997 roku.[126] Praktyka tworzenia budżetów jednorocznych utrudnia urzędowi konstruowanie i kosztorysowanie planu strategicznego, a nieprzewidywalność wskaźników ekonomicznych powoduje opóźnienia w realizacji podejmowanych zadań inwestycyjnych.[127]

W sferze społecznej, w związku z podniesieniem się ogólnych standardów życia wzrosły oczekiwania wobec szeroko pojętej sfery bezpieczeństwa. Następujący wzrost radykalnych nastrojów społecznych objawia się w masowych protestach przeciw polityce rządu oraz władz lokalnych. Negatywny odbiór społeczny działań administracji publicznej wpływa na obniżenie zaufania do niej. Również nieprzychylny obraz administracji kreowany jest w środkach masowego przekazu.

Środowisko wewnętrzne administracji publicznej rozpatrywane jest głównie poprzez analizę zasobów ludzkich (kadry kierowniczej, pracowników urzędów), zasobów finansowych i rzeczowych będących w dyspozycji jednostki administracyjnej oraz jej struktury organizacyjnej.

**2. Planowanie wyprzedzające** realizuje się w celu przygotowania organów administracji publicznej do sytuacji nadzwyczajnej , co do której istnieje pewność jej nieuchronności, a osobie zarządzającej znane są pewne okoliczności zagrożenia.

Rozpatrując ten problem z punktu widzenia sytuacji, jakie występowały w przeszłości, można dostrzec istotne zmiany w podejściu do zagadnienia planowania wyprzedzającego.

---

[124] Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska.
[125] Program wzmocnienia ochrony wschodniej granicy państwa.
[126] Inwestycja centralna ujęta w „Programie dla Odry 2006"
[127] Zmniejszenie budżetu województwa w ciągu roku budżetowego wynosiło:
- w roku 2000 - 70 mln. zł
- w roku 2001 - 78 mln. zł

Tragiczna w skutkach powódź, która wystąpiła w 1997 roku na całym obszarze obecnego województwa śląskiego, zaskoczyła wszystkie odpowiedzialne za reagowanie organy administracji. Z udokumentowanej chronologii zdarzeń, opisanych w „Raporcie z przebiegu akcji przeciwpowodziowej",[128] wynika wiele zaniedbań, wśród których największy ciężar ma zbyt późne podjęcie działań zapobiegających skutkom intensywnych opadów deszczu. Przejawiało się to między innymi wprowadzeniem stanu alarmu powodziowego w czasie, gdy ok. 430 ha powierzchni już znajdowało się pod wodą.

Jak wynika z powołanego Raportu, kuriozalnym był kilkudniowy spór kompetencyjny w Raciborzu, pomiędzy Urzędem Miasta a Urzędem Rejonowym. Oba organy uzurpowały sobie wiodącą rolę w zakresie kierowania akcją przeciwpowodziową, w wyniku czego nastąpił brak koordynacji działań sił ratowniczych skierowanych do akcji. Dowódcy sił ratowniczych byli zdezorientowani nie wiedząc dokładnie, w czyjej są dyspozycji oraz który sztab antykryzysowy koordynuje ich działania.

Plany wyprzedzające na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń muszą być realne i spójne dla systemów ratownictwa zintegrowanego na wszystkich poziomach kierowania. Stanowią bowiem podstawowy element systemu kierowania organami administracji publicznej i ona zawsze je zatwierdza. Plany określają zarówno główne kierunki przeciwdziałania zagrożeniom jak i indywidualne role i powiązania techniczne i administracyjne.

Opracowanie planów wyprzedzających umożliwia ustalenie z odpowiednim wyprzedzeniem:

- zakresu obowiązków poszczególnych osób w realizacji zdefiniowanych zadań,
- informacji, które będą wykorzystane w toku realizacji zadań,
- zakresu decyzji operacyjnych niezbędnych do podjęcia.

W administracji publicznej wykorzystuje się wiele przedmiotowych planów wyprzedzających noszących różne nazwy w zależności od ich poziomu i przeznaczenia. Ważnym elementem sprawności planów jest ich koherentność i logiczne powiązanie. Należy bowiem pamiętać, że sprawna organizacja opiera się na współdziałaniu wszystkich jej części, a więc na ich wzajemnej solidarności.[129]

---

[128] Raport z przebiegu akcji przeciwpowodziowej, Urząd Wojewódzki w Katowicach, Katowice 1997, s.16 -22.

[129] W. Kieżun, Sprawne zarządzanie organizacją, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s.140.

Przygotowanie planów działania organów administracji publicznej rozpoczyna się od poznania właściwości terenu, na którym mają one obowiązywać. Zatem przed planowaniem należy przeprowadzić:

- analizę zagrożeń występujących na danym obszarze z uwzględnieniem gęstości zaludnienia, struktury demograficznej, warunków geograficzno - topograficznych, stanu infrastruktury oraz zagrożeń z obszarów sąsiadujących, w tym terenów objętych prawem górniczym, poligonów oraz terenów chronionych;
- analizę zabezpieczenia ratunkowego podległego obszaru, określającą siły i środki niezbędne do ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz do ograniczenia, likwidacji lub usuwania potencjalnych zagrożeń, z uwzględnieniem sił i środków własnych oraz współdziałających z organami administracji na poszczególnych poziomach jej funkcjonowania.

Systematyczne zbieranie informacji z obszaru działania organu administracji publicznej umożliwia rozpoznanie specyficznych obiektów mogących być przyczyną albo stanowić zagrożenie. Zebrane informacje wykorzystuje się w gminnych, powiatowych i wojewódzkich planach, biorąc pod uwagę następujące elementy:

1. Zadania dla podmiotów ratowniczych oraz podmiotów współpracujących z organami administracji w zakresie monitorowania zagrożeń, prognozowania rozwoju sytuacji oraz alarmowania ludności.
2. Rozmieszczenie podmiotów ratowniczych według podziału:
   a) Państwowa Straż Pożarna,
   b) Ochotnicze Straże Pożarne,
   c) Specjalistyczne grupy ratownictwa,
   d) Pogotowie Ratunkowe,
   e) Formacje Obrony Cywilnej,
   f) Jednostki wojskowe,
   g) Bazy sprzętu specjalistycznego, w tym miejsca składowania rezerw sprzętu i środków ratowniczych, surowców energetycznych, leków i środków medycznych, żywności oraz wody pitnej.
3. Rozmieszczenie podmiotów współdziałających ze służbami ratowniczymi.
4. Wykaz powiatowych i wojewódzkich specjalistów i konsultantów do spraw ratownictwa.
5. Wykaz sił i środków przeznaczonych do zapewnienia warunków przetrwania poszkodowanej ludności.

6. Wykaz szpitali mogących przyjąć poszkodowanych w wyniku zdarzeń masowych.
7. Wykaz podmiotów odpowiedzialnych za przyjęcie ewakuowanej ludności oraz zabezpieczających potrzeby socjalne.
8. Wykaz jednostek realizujących działania z zakresu ładu i porządku publicznego.
9. Zbiorcze zestawienie procedur działania w określonych okolicznościach.

Dzięki planom wyprzedzającym organy administracji publicznej mogą działać racjonalnie i logicznie, nawet w przypadku niepełnej racjonalności w indywidualnym działaniu któregokolwiek podmiotu. Plan pozwala bowiem uniknąć zapomnień, błędów i zakłóceń funkcjonowania, umożliwiając kolektywną, sprawną działalność.

**3. Planowanie awaryjne** prowadzone jest jako planowanie ograniczone do określonego miejsca i czasu, w którym może wystąpić zagrożenie. Potencjalne zagrożenia mogą pojawić się we wszystkich sektorach działalności. Większość organizacji posiada plany ratownicze, a tylko niektóre mają plany awaryjne opracowywane na wypadek typowych awarii lub katastrof. Jednak w wielu przypadkach możemy mieć do czynienia z występowaniem łańcucha zagrożeń i stąd konieczność zastosowania specjalnego trybu postępowania.

Czynnikiem utrudniającym zastosowanie już istniejącego planu awaryjnego jest możliwość wystąpienia ukrytych skutków niepoprawnie działającego systemu kierowania. Plany awaryjne powinny obejmować podstawową działalność jednostki administracji publicznej lub każdej innej organizacji.

Zagrożenia, o których mowa, wystąpiły wyraźnie w przypadku „Problemu Roku 2000".[130] Dzięki podjęciu działań polegających na opracowaniu i realizacji:

- Narodowego Planu Działania w sprawie PR - 2000,
- harmonogramu działań obejmującego wsparcie wspomnianego wyżej planu w zakresie organizacji i koordynacji,
- planów awaryjnych w naczelnych i centralnych organach administracji rządowej, terenowych organach administracji rządowej i samorządowej oraz innych organach administracji publicznej,

osiągnięto stan przygotowań Państwa do krytycznych dat tak wysoce zaawansowany, by można uznać, na podstawie posiadanych informacji, że nie wystąpią spektakularne

[130] W okresie od kwietnia do końca 1999 roku powierzono mi obowiązki Pełnomocnika Wojewody Śląskiego ds. Przeciwdziałania Skutkom PR - 2000.

zdarzenia destrukcyjne, zakłócające właściwe funkcjonowanie struktur państwowych, a jeśli nawet wystąpią, to ich skutki będą zminimalizowane.[131]

Przygotowaniem planów awaryjnych powinien zająć się zespół, którego członkowie posiadają wiedzę o wszystkich kluczowych obszarach działalności instytucji, organizacji czy przedsiębiorstwa oraz o jej infrastrukturze technicznej i specyfice działania.

Ponieważ, w przeciwieństwie do innych sytuacji, przygotowanie planu awaryjnego wiąże się ze znajomością rodzaju możliwego zagrożenia a także terminu występowania, powinien on obejmować dwa obszary:

1) Plan działań prewencyjnych, którego celem jest minimalizacja obszaru zagrożeń obejmującego:
- inwentaryzację obszarów, obiektów i urządzeń mogących stanowić źródło zagrożenia,
- określenie zakresu dostosowania lub dokonania niezbędnych zmian,
- sporządzenie harmonogramu prac dostosowawczych.

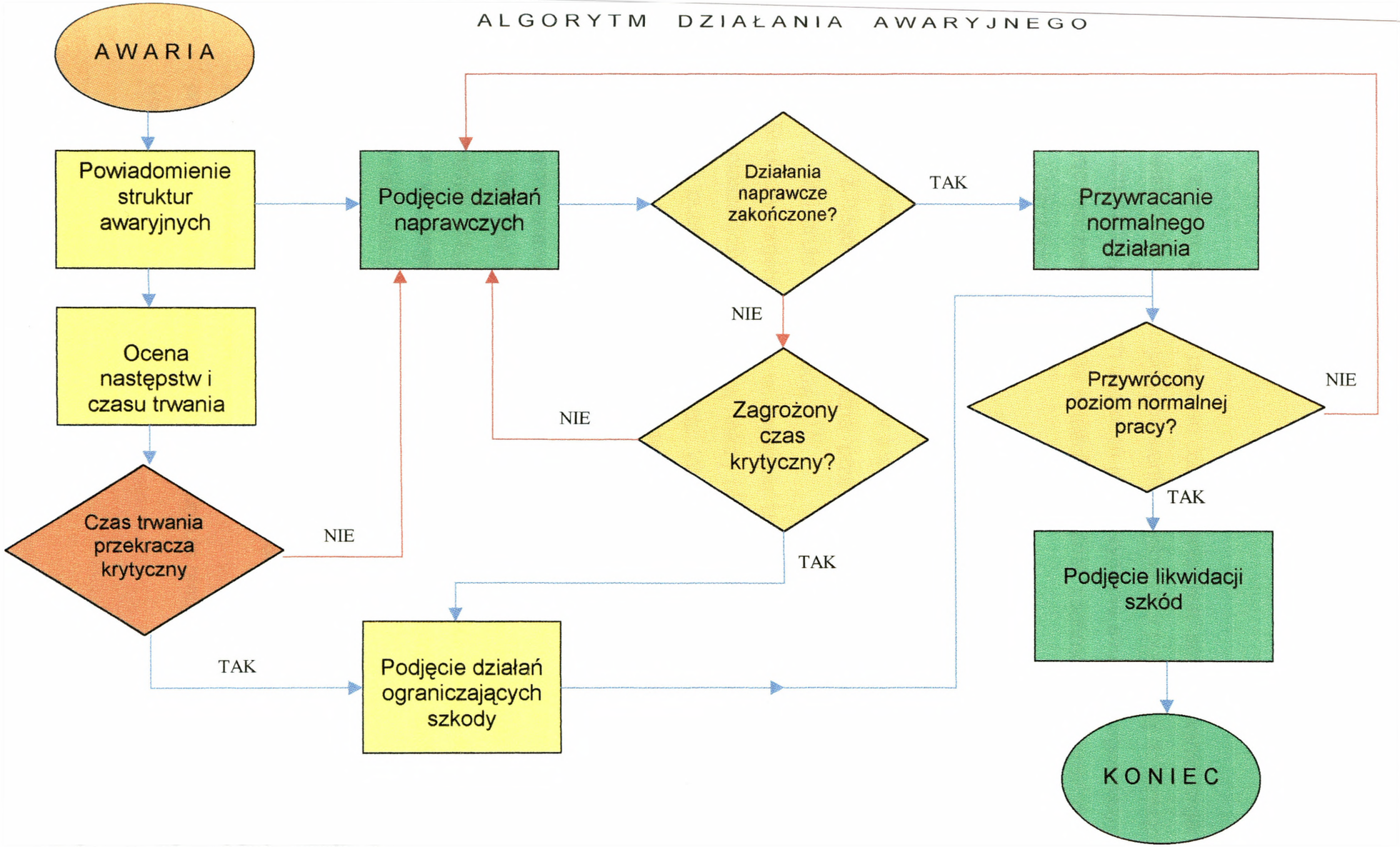
2) Plan działań w przypadku wystąpienia awarii, zawierający:

a) zestawienie i opis działań przedawaryjnych:
- wykonanie niezbędnych i możliwych zabezpieczeń,
- sposób informowania społeczeństwa,
- przygotowanie jednostek organizacyjnych do działania z ograniczeniami,
- zawarcie umów z instytucjami działającymi w identycznym środowisku, na ewentualne przejęcie części zadań;

b) zestawienie i opis sposobów identyfikacji awarii zapewniających:
- identyfikację objawów wskazujących na prawdopodobieństwo wystąpienia awarii,
- identyfikację momentu wystąpienia awarii,
- identyfikację objawów po zaistnieniu wcześniej nie zidentyfikowanej awarii.

Przykładowy algorytm działania wynikający z planu awaryjnego został przedstawiony na następnej stronie.

[131] Informacja końcowa na temat stanu przygotowań RP do Problemu Roku 2000, MSWiA, Warszawa 15 grudnia 1999, s.6.




Rys. 4.6. Algorytm działania awaryjnego.
Źródło: Opracowanie własne.

### 4.2.2. ORGANIZOWANIE

Jedną z form aplikacji procesu zarządzania jest projektowanie organizacyjne (organizowanie). Krokiem do przygotowania administracji publicznej do funkcjonowania w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń jest utrzymanie struktury organizacyjnej, która zapewniając realizację zadań w sytuacji normalnej, zachowuje zdolność do działania w sytuacji zagrożenia.

Ogólnie można zdefiniować strukturę organizacji (systemu) jako całokształt stosunków łączących poszczególne części (podsystemy). Jest to definicja nawiązująca do sformułowania J. Zieleniewskiego, który pisał: „Całokształt stosunków między elementami a całością, rozpatrywany z określonego względu, nazywany jest strukturą tej całości z tego względu. Można przeto rozpatrywać zarówno strukturę rzeczy złożonych, jak i strukturę procesów." [132]

Struktury organizacyjne w aspekcie badanego problemu będą rozpatrywane w dwóch płaszczyznach. Pierwszą należy określić jako strukturę organizacyjną organu administracji publicznej i jego urzędu. W drugiej dominującą rolę odgrywają kwestie związane z rozmieszczeniem, podziałem kompetencji, strukturą decyzyjną, zadaniami i odpowiedzialnością organów administracji w województwie.

Struktura organizacyjna organu i jego urzędu projektowana jest w celu realizacji powierzonych, ustawowych zadań administrowania.

Zakres ten jest znacznie szerszy niż omawiany w rozprawie obszar sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń. Z tego też względu większa uwaga koncentrować się będzie na wybranych elementach organizacji wewnętrznej, związanych z tym konkretnym zadaniem.

Obiektywne przesłanki tworzenia struktury zadaniowej zdolnej do funkcjonowania w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń wynikają z:

- postępującego rozwoju cywilizacyjnego, powodującego powstanie wielu nowych, złożonych sytuacji zagrożeń;
- procesu koncentracji i integracji, który powoduje nieustanne zwiększanie podmiotów współdziałających;

[132] J. Zieleniewski, op. cit. s. 348.

wymagań w zakresie konkretnej wiedzy i umiejętności personelu;

wzrostu oczekiwań społecznych w zakresie bezpieczeństwa (działanie pod presją społeczną).

Wymienione przesłanki stymulują konieczność tworzenia zespołów szybko osorbujących wiedzę z zakresu przeciwstawiania się zagrożeniom jak również lastycznie i szybko dostosowujących się do dynamiki zmian sytuacji.

Klasyczne struktury formalne stają się coraz mniej przydatne, co powoduje oniecznośc ich reinterpretacji.

Dotychczas w strukturach administracji publicznej funkcjonowało wiele zespołów charakterze doradczym, zajmujących się problematyką nadzwyczajnych zagrożeń. ależy wymienić kilka z nich, w których skład personalny był zawsze taki sam, omimo iż obszarem zainteresowania były różne rodzaje zagrożeń:

. Zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa (wojewódzki, gminny).[133]

. Komitet przeciwpowodziowy (wojewódzki, rejonowy / powiatowy, gminny).[134]

. Zespół do spraw nadzwyczajnych zagrożeń środowiska (wojewódzki, gminny).[135]

. Zespół kierowania obroną cywilną (wojewódzki, gminny).

. Zespół do spraw ewakuacji ludności (wojewódzki, gminny).[136]

Należy dodać, że powoływanie wymienionych zespołów następowało na podstawie kreślonych regulacji prawnych. Stałymi uczestnikami zespołów byli : komendanci PSP, olicji, Straży Granicznej, kierownicy jednostek administracji specjalnej (obecnie dministracji zespolonej i niezespolonej), przedstawiciele dyrekcji zarządów dróg, egionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz lasów państwowych.

Bardzo trafne wydaje się stwierdzenie M. Ciuruli i W. Grudzewskiego, że struktura ystępująca w określonych systemach, gdy parametr czasu nie stanowi istotnego naczenia dla analizy jej elementów lub stanów wejść i wyjść, przyjmuje postać truktury statycznej. Jeśli zachowanie się poszczególnych elementów w systemach

---

[133] Zespoły powołane rozporządzeniem MSWiA z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów (...), (Dz.U. Nr166, poz. 1259) na podstawie art. 14, ust.7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81, poz. 351).

[134] Utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 r. w sprawie ochrony przed powodzią (Dz.U. Nr 10, poz. 39).

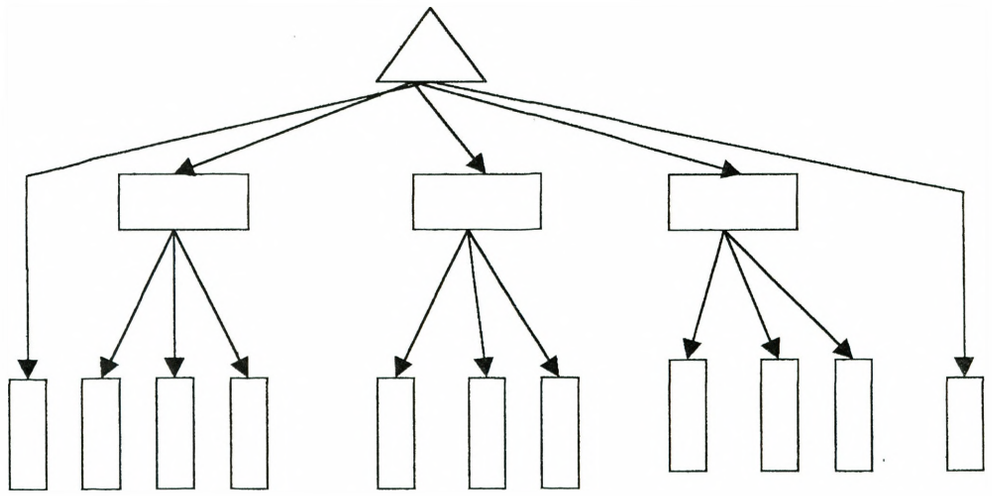
[135] Zespoły działały na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196).

[136] Zespoły o których mowa w pkt 4 i 5 powołano na podstawie § 8, ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz.U. Nr 91, poz. 420).

i podsystemach uzależnione jest od parametru czasu, struktura przybiera postać dynamiczną.[137]

Można przyjąć umownie, że w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, gdy istnieje presja czasu,[138] struktura organizacyjna organów administracji publicznej, a szczególnie działających w ich imieniu zespołów organizacyjnych, będzie strukturą dynamiczną.

W klasycznym ujęciu struktury organizacyjne postrzegane są jako sposób organizacji wieloszczeblowej, w której występują więzi służbowe oraz funkcjonalne więzi wspomagania. W tej sytuacji sprzężenia służbowe (hierarchiczne) pokrywają się ze sprzężeniami funkcjonalnymi wspomagania. Typowym rozwiązaniem organizacyjnym charakterystycznym dla administracji jest struktura liniowa.



Rys. 4.7. Struktura liniowa.

Źródło: J. Zieleniewski, Organizacja zespołów ludzkich, s.387.

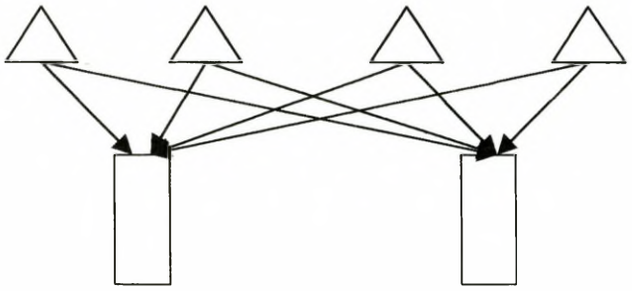
Struktura ta posiada szereg zalet, na przykład:

- jedność kierowania, to znaczy polecenia wydaje tylko jedna osoba,
- indywidualną, ściśle określoną odpowiedzialność,
- szybkość decyzji (decyzje jednoosobowe),
- możliwość dużej inicjatywy na każdym poziomie administracji (zależna od zakresu decentralizacji).[139]

[137] M. Ciurula, W. Grudzewski, Struktura systemów zarządzania, w: Systemy i metody zarządzania, „Studia i Materiały" Politechniki Wrocławskiej, nr 6, Wrocław 1972.
[138] Zob.: W. Kitler, Problemy zarządzania kryzysowego w państwie, AON, Warszawa 2000, s. 39.
[139] Począwszy od 1990 roku, tj. od wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym, w przemianach ustrojowych coraz więcej kompetencji przekazywanych jest do niższych szczebli.

Wadą tej struktury jest brak zespołu doradczego. W obecnych warunkach sytuacje nadzwyczajne mają bardzo złożony charakter i kierownik jednoosobowo nie jest w stanie podejmować trafnych decyzji. W prezentowanej strukturze jawi się zagrożenie pozbawienia inicjatywy kierowników niższych szczebli.

Struktury funkcjonalne mogą przyjmować postaci: funkcjonalnej hierarchicznej, funkcjonalnej pionowej i funkcjonalnej ze wspomaganiem. Struktura funkcjonalna hierarchiczna charakteryzuje się podporządkowaniem zespołów funkcyjnych kierownikom funkcjonalnym. Funkcjonalność polega na specjalizacji w realizacji określonych funkcji. Zalety tej struktury przejawiają się możliwością sprawowania kompetentnego nadzoru nad wykonawcami oraz zachowaniem wysokiego poziomu specjalizacji. Jednak brak jedności wydawania poleceń i trudność koordynacji czynności kierowniczych stanowią poważną wadę przewyższającą zalety tej struktury.

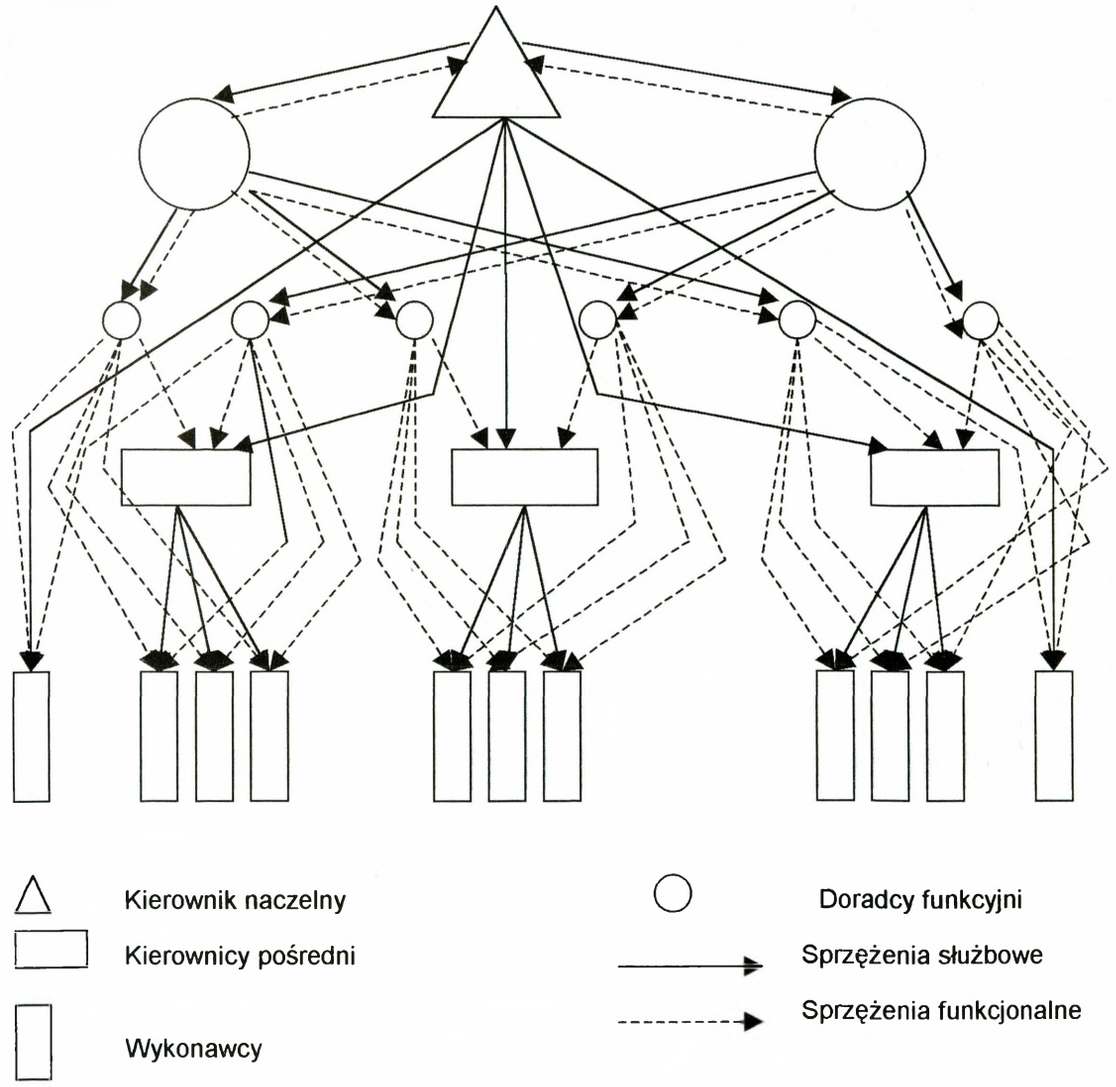


Rys. 4.8. Struktura funkcjonalna hierarchiczna.
Źródło: Opracowanie własne.

Struktura funkcjonalna pionowa oparta na więzach hierarchicznych znalazła zastosowanie do funkcji realizowanych przez jednostki administracji publicznej. Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych są specjalistami w swojej dziedzinie, ale jednocześnie wykonują typowe czynności kierownicze. Jest to powszechnie stosowana struktura, której zaletą jest fachowość poszczególnych kierowników i zespołów. Wadą, szczególnie istotną z punktu widzenia funkcjonowania w sytuacjach nadzwyczajnych, jest konieczność dodatkowego organizowania działań koordynacyjnych przez kierującego.

Struktura funkcjonalna ze wspomaganiem wyodrębniła się z potrzeby posługiwania się zespołem doradczym (zespołem specjalistów i ekspertów). Oprócz przełożonych służbowych w strukturze tej występują także na różnych szczeblach doradcy funkcjonalni, odgrywający role konsultacyjne. Zaletą struktury jest możliwość

wykorzystania wiedzy i doświadczenia specjalistów, niezbędnych w sytuacji rozwiązywania problemów o dużym stopniu złożoności. Usytuowanie funkcjonalnych doradców może być zróżnicowane co do szczebla.




Rys. 4.9. Struktura funkcjonalna ze wspomaganiem.
Źródło: J Zieleniewski, op. cit. s. 389.

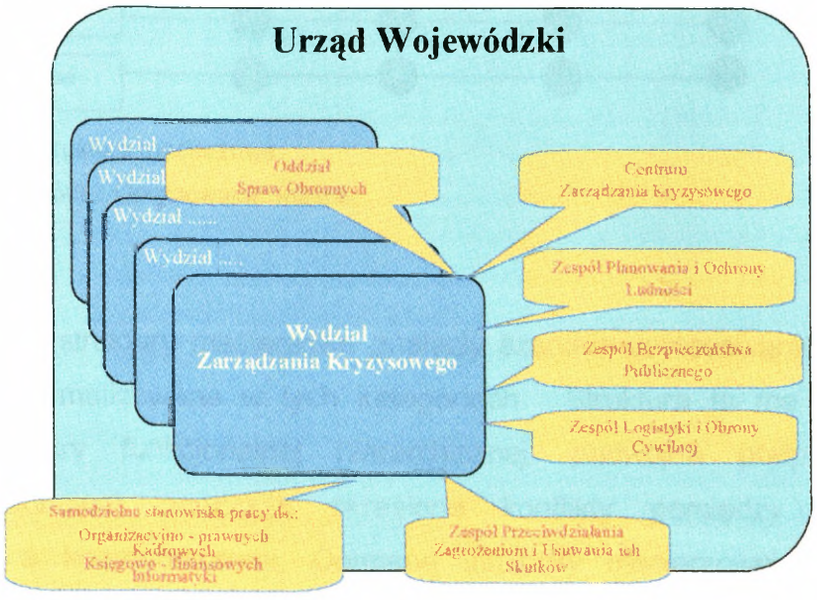
Analiza struktury funkcjonalnej ze wspomaganiem wskazuje, że występujące w niej piony funkcjonalne tworzą komórki grupujące specjalistów w tej samej dziedzinie. Komórki te wiążą się między sobą sprzężeniami hierarchicznymi, a specjaliści wyższego szczebla stają się przełożonymi specjalistów na niższym szczeblu. Przykładem jest tutaj struktura funkcjonalna pionu Państwowej Straży Pożarnej lub Policji, gdzie komendant wojewódzki jest przełożonym hierarchicznym komendantów powiatowych. Układ takiej podległości nie występuje w odniesieniu do dyrektorów

i kierowników wydziałów zarządzania kryzysowego, gdzie na przykład dyrektor wydziału urzędu wojewódzkiego nie jest przełożonym służbowym kierowników (naczelników) odpowiednich komórek funkcjonalnych w starostwach i urzędach gmin.

Kompromisowe rozwiązanie stanowi przykład struktury sztabowej, w której występuje linia i sztab. Sztab doradza linii, nie wykształcając odrębnych pionów funkcjonalnych. Zaletą omawianej struktury jest jednolitość kierowania przy współudziale zespołów doradczych, zaś wadą - możliwość przerostu pozycji sztabu, mogąca prowadzić do zdominowania pionu kierowniczego.

Z uwagi na trwający proces decentralizacji państwa, a tym samym przekazanie większych kompetencji i odpowiedzialności na niższe poziomy władzy - dla zachowania kompatybilnego standardu bezpieczeństwa opartego na władzy administracji ogólnej, przedstawiona została propozycja organizacyjna jednego z poziomów systemu zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych w państwie, jakim jest poziom województwa.

Blokowy schemat organizacyjny

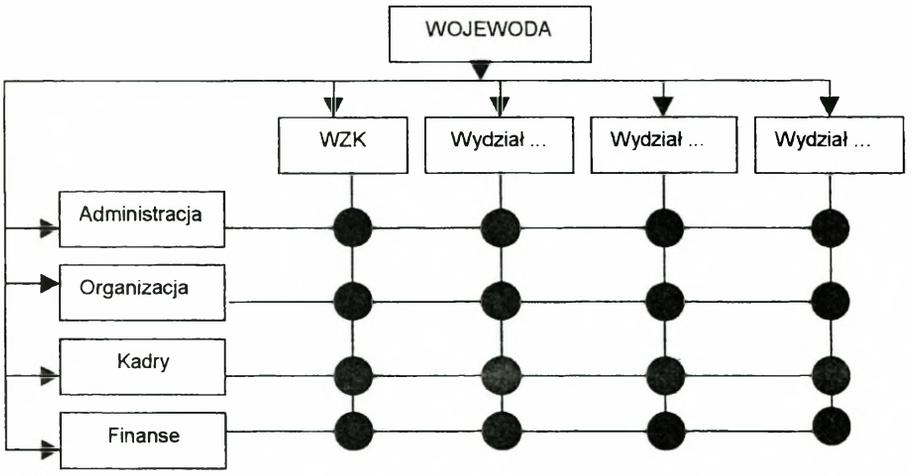



Rys. 4.10. Struktura Wydziału Zarządzania Kryzysowego na tle ŚUW.
Źródło: Opracowanie własne.

W oparciu o funkcjonujące unormowania prawne krajowe jak również ratyfikowane porozumienia międzynarodowe, które stały się źródłem prawa obowiązującego, poszczególne komórki organizacyjne Wydziału Zarządzania Kryzysowego, skupiając realizację nałożonych obowiązków wokół władzy administracji

ogólnej - Wojewody, wykonują między innymi zadania, które omówione zostały w rozdziale 2. Przedstawiony na rysunku 4.10. schemat blokowy jest przykładem struktury macierzowej.

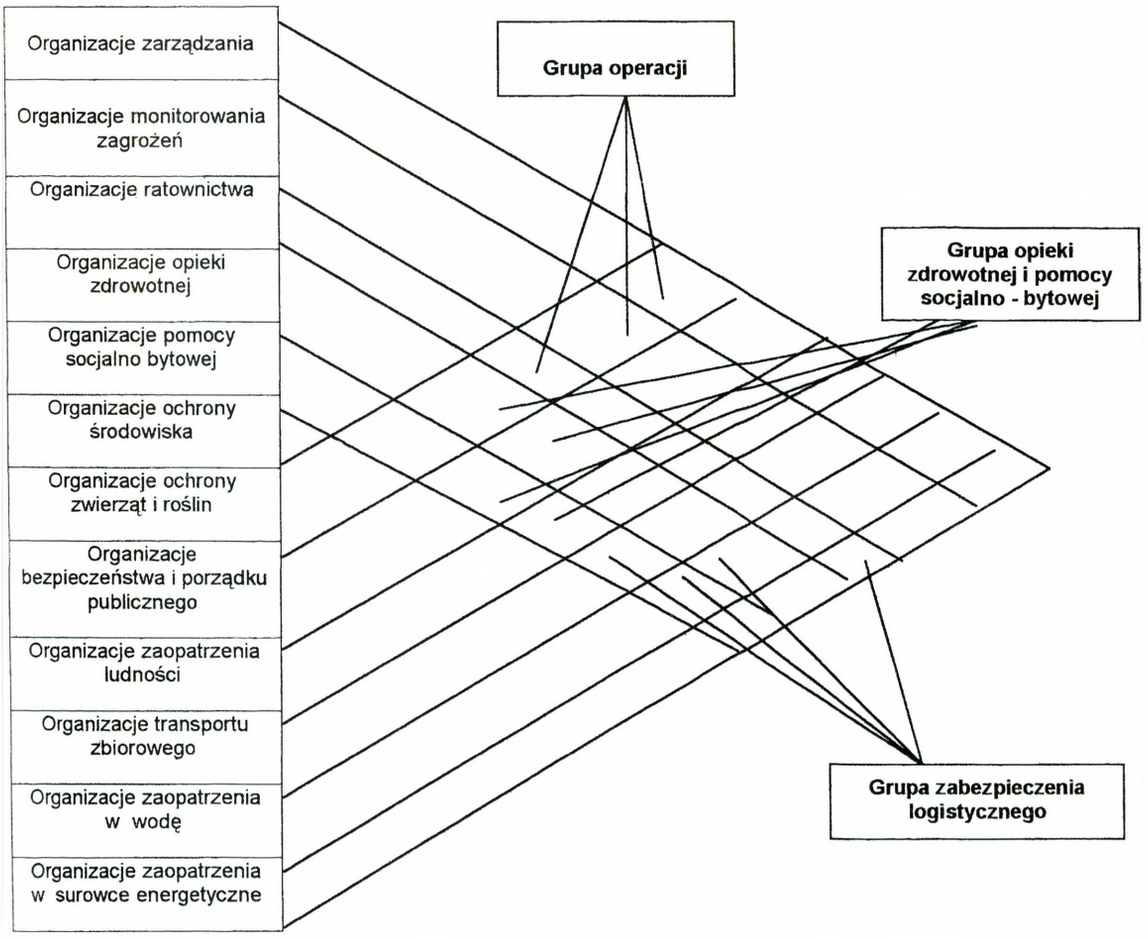
Struktura macierzowa jest strukturą funkcjonalno - techniczną, opartą na dwóch kryteriach. Schematem tej struktury jest macierz, w której kolumny przedstawiają więzi funkcjonalno - hierarchiczne, a wiersze więzi techniczno - hierarchiczne. Komórki wykonawcze są więc funkcjonalnie podporządkowane pionowo przełożonym funkcjonalnym, natomiast w poziomie uzależnione są od koordynatorów procesu.




Rys. 4.11. Struktura macierzowa.
Źródło: Opracowanie własne.

W praktyce struktury macierzowe znalazły szerokie zastosowanie, lecz nie są jednoznacznie sformalizowane w tych kategoriach. Struktura ta ma jednak wady klasycznej struktury funkcjonalnej hierarchicznej: podwójne podporządkowanie (poziome i pionowe) powoduje określone konflikty pomiędzy kierownikami funkcjonalnymi a koordynatorami. Odmianą struktury macierzowej jest struktura macierzowo - zespołowa, w której z komórek typu funkcjonalnego i problemowego wyodrębnia się zespoły zadaniowe, służące do rozwiązywania określonych zadań.

Przykład zastosowania tej struktury w tworzeniu zespołów (grup ) zadaniowych przedstawiony został na poniższym schemacie:



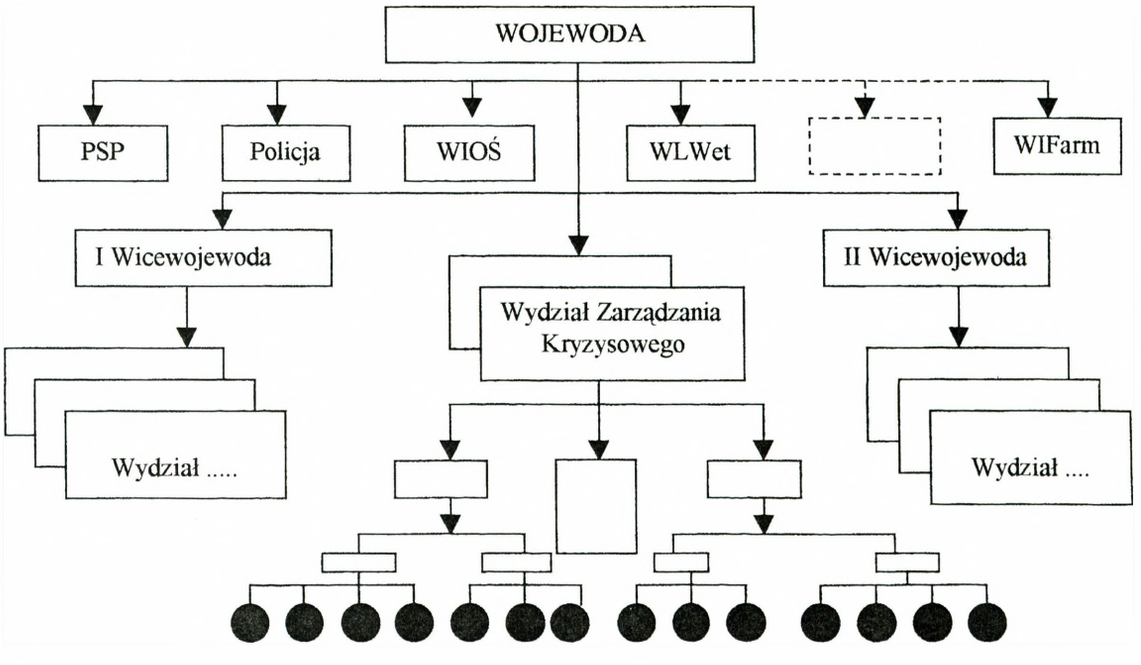

Rys. 4.12. Macierzowo - zespołowa struktura organizacyjna zespołu reagowania kryzysowego. Źródło: Opracowanie własne.

Strukturę macierzowo - zespołową przyjmują projektowane zespoły reagowania kryzysowego, wojewódzki i powiatowy, a także gminny zespół reagowania.[140]

[140] 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. Nr 215, poz. 1818) , na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, (Dz.U. Nr 62, poz. 558).

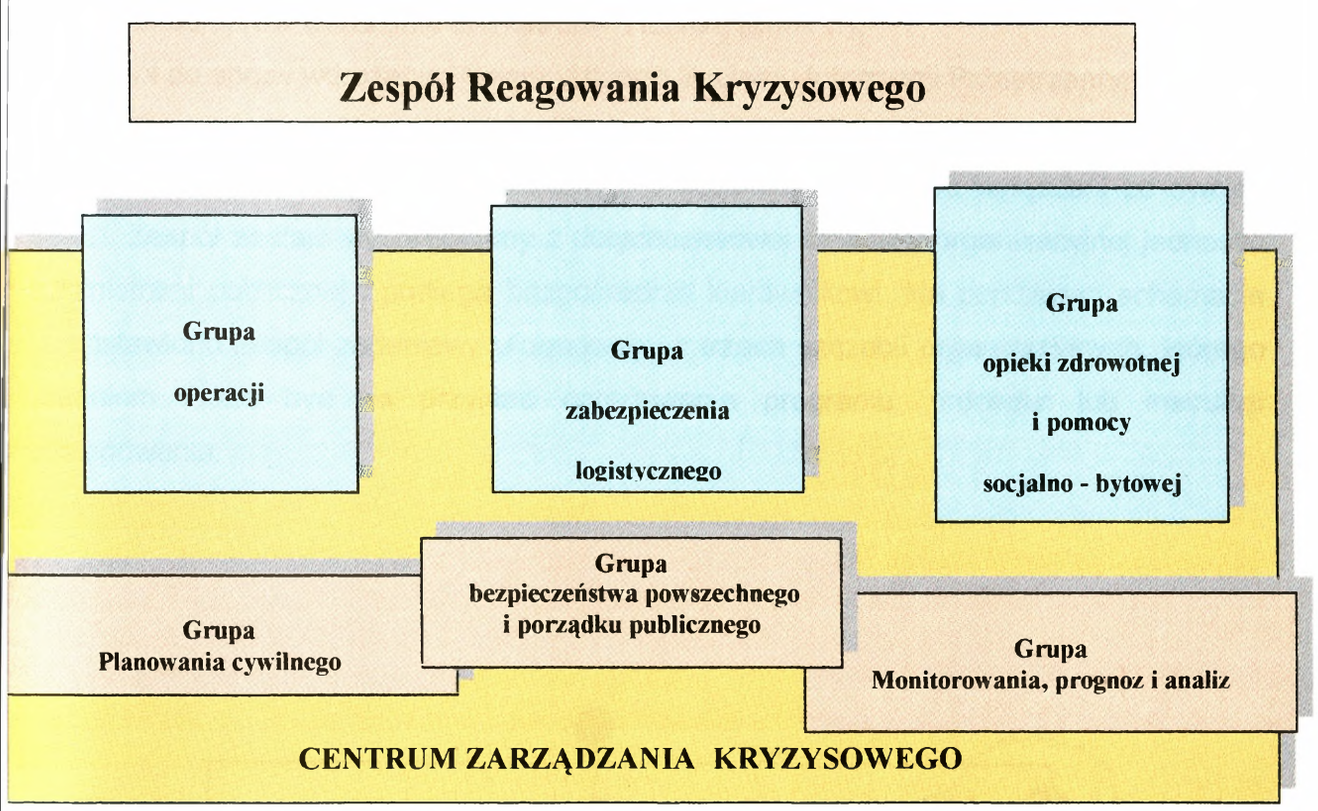
Struktura cytowanych zespołów oparta jest na grupach roboczych o charakterze stałym i czasowym. Grupy o charakterze stałym stanowić będą centrum zarządzania kryzysowego - wojewódzkie i powiatowe oraz gminne centrum reagowania.
Należy przez to rozumieć, że o ile grupy o charakterze stałym występują organicznie w strukturze jednostki administracji publicznej zbudowanej w oparciu o strukturę dywizjonalną, to grupy o charakterze czasowym są przykładem struktury macierzowo - zespołowej.

Jednostki administracji publicznej mające zasięg terytorialny formułują strukturę dywizjonalną, polegającą na budowie wyodrębnionych jednostek organizacyjnych, kierowanych przez samodzielnego kierownika (naczelnika, dyrektora). Jednostki organizacyjne (wydziały, referaty) są wyodrębnione według kryteriów właściwości rzeczowej związanej z działami administracji. Wojewoda, starosta, burmistrz ( prezydent miasta), wójt reprezentują poziom instytucjonalny i zatrzymują dla siebie kluczowe funkcje dotyczące całości jednostki administracyjnej. Komórki organizacyjne (dywizje) posiadają kompetencje w zakresie właściwości rzeczowej. Jest to więc zdecentralizowana struktura liniowo - sztabowa z segmentami o podobnej strukturze. Kompleksowa strategia dotycząca podstawowych funkcji organu administracji utrzymana jest w rękach kierownictwa, zapewniając jednolitość działań całej organizacji.




Rys. 4.13. Przykład struktury dywizjonalnej, administracji rządowej w województwie.
Źródło: Opracowanie własne.

Wracając do struktury organizacyjnej zespołu reagowania kryzysowego można przedstawić jego blokowy schemat organizacyjny, będący syntezą struktury dywizjonalnej i macierzowo - zespołowej.



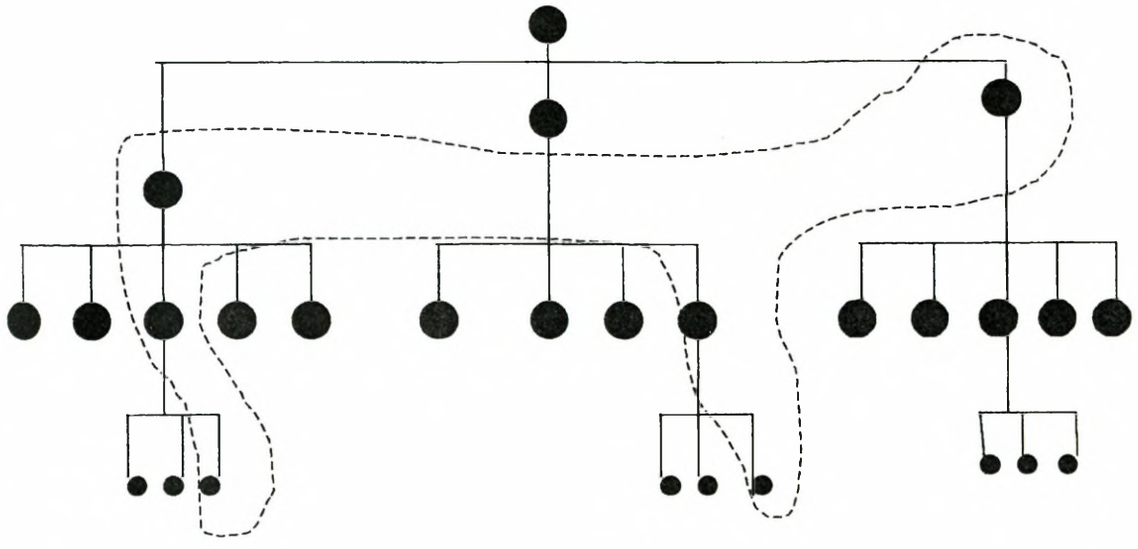

Rys. 4.14. Schemat organizacyjny zespołu reagowania kryzysowego
Źródło: Opracowanie własne

Jak wynika z przeprowadzonych obserwacji i własnych doświadczeń zawodowych, zjawiskiem powszechnym w jednostkach administracji publicznej jest tworzenie doraźnych zespołów zadaniowych. Po dokładnym sformułowaniu celu - zadania, organ administracji danego szczebla powołuje kierownika zespołu zadaniowego, który dobiera potrzebnych specjalistów z różnych komórek organizacyjnych. Przykładem takich działań były zespoły powoływane do rozwiązania złożonych sytuacji mogących stanowić źródło zagrożeń lub do przygotowania organów do działań w sytuacjach nadzwyczajnych.

Przykładem omawianej struktury mogą być:

- zespoły do spraw zagrożeń chorobami zwierząt, pryszczycą i BSE, (2001 r.),
- zespoły do spraw przeciwdziałania skutkom PR - 2000, (1999 r.),[141]
- powiatowe komisje do spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego, (2001 r.),[142]
- zespół do spraw wdrożenia standardów TETRA, (2001 r.),
- zespół do spraw wdrożenia Wojewódzkiego Systemu Informacji Przestrzennej, (2000r).
- zespół audytorów Wojewódzkiego Planu Reagowania Kryzysowego, (2002 r.).

Na okres pracy w zespole zadaniowym pracownicy mogą być wyłączeni ze swoich zadań. Zespół zostaje wyodrębniony z dotychczasowej struktury organizacyjnej jednostki administracji publicznej i podlega bezpośrednio kierownikowi. Na poniższym schemacie przedstawiono zespół zadaniowy uformowany z trzech szczebli organizacyjnych, którego zadaniem może być na przykład opracowanie programu, procedur lub instrukcji postępowania.



Rys. 4.15. Struktura zespołowa

Źródło: Opracowanie własne.

[141] Powołane na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 sierpnia 1999 r.
[142] Art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym.

Przedstawione formy organizacyjne, gdziekolwiek znajdują zastosowanie, powinny być logicznie powiązane z charakterem działań jednostki administracji publicznej w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia. Zespół reagowania kryzysowego, w warunkach dynamicznie zmieniającej się sytuacji, musi przyjmować strukturę elastyczną, podatną na szybkie zmiany.

Można więc stwierdzić, że: **projektowanie organizacyjne jest procesem decyzyjnym, mającym na celu zapewnienie niezbędnej spójności pomiędzy przyjętą strategią działań a formą organizacyjną.**

Wybór formy organizacyjnej zależeć będzie od przyjętego planu działań, obszaru działań i rodzaju zaangażowanych sił. Oczywiście nie można tu założyć pełnego determinizmu współzależności, ale należy postulować środowiskowe oddziaływanie na formę organizacyjną.

Omówione dotychczas problemy organizacji jednostek administracji publicznej i zespołów reagowania kryzysowego wskazywały na sposób rozmieszczenia poszczególnych osób, elementów organizacyjnych (grup), podział zadań i strukturę decyzyjną. Uzupełnieniem prowadzonej analizy było badanie procesów kierowania, przebiegów informacyjnych od wejścia poprzez transformację do wyjścia, planowanie i programowanie działań.

Jak wynika z naukowych rozważań nad zasadami sprawnego działania (T. Kotarbiński, A. Zieleniewski, T. Pszczołowski, A. Koźmiński), istnieją pewne, zweryfikowane empirycznie, zasady organizowania. Prezentowane w literaturze podejście sytuacyjne zakłada istnienie swoistego determinizmu określonej sytuacji, od której są uzależnione sprawne rozwiązania.

A. Koźmiński twierdzi, że już na początku XX wieku skomplikowanie i różnorodność stanów systemów osiągnęła taki poziom, że zarządzanie nimi za pomocą z góry określonego i sztywnego programu stało się niemożliwe.

Zasady sprawnego działania prostych układów tracą bowiem całkowicie ważność w odniesieniu do układów szczególnie złożonych.[143] Organizowanie działań zespołowych polega głównie na:

1) selektywnym i bardzo starannym doborze kadry kierowniczej wszystkich szczebli;[144]

[143] A. Koźmiński, Gospodarka w punkcie zwrotnym, PWE, Warszawa 1985, s. 12.
[144] W przepisach szczegółowych, dotyczących funkcjonowania administracji nie określono standardów kwalifikacyjnych dla personelu.

2) określeniu, według założonej procedury, celów cząstkowych wszystkich stanowisk i komórek organizacyjnych;
3) minimalizacji ingerencji co do sposobu realizacji celów;
4) minimalizacji kontroli szczegółowych działań, a koncentrowanie się na kontroli realizacji zadania głównego.

W procesie organizowania kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń możliwe jest wykorzystanie metod i technik organizatorskich, pozwalających na badanie i usprawnianie przyjętych rozwiązań. Do najczęściej stosowanych w administracji metod zalicza się:

- analizę wartości,
- badanie i organizowanie pracy biurowej,
- mierzenie pracy biurowej,
- kwalifikowanie pracy.

Wymienione metody badań stosowane są w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w ramach pilotażowego programu pod nazwą „ Wzmocnienie administracji i zasobów ludzkich w celu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej". Obecnie w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim podejmuje się kilka inicjatyw ściśle powiązanych z planowaniem strategicznym. Wraz ze zmianą zakresu zadań wojewody, stopniowo ewoluują kompetencje i organizacja Urzędu.[145]

Wojewoda przestał odpowiadać za politykę regionalną, natomiast zyskał rzeczywiste uprawnienia zwierzchnika administracji na terenie województwa. **Zasadniczego znaczenia nabrał obowiązek zapewnienia współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego.**[146]

Urząd stara się wypracować koncepcję jednoznacznego, praktycznego rozgraniczenia zadań wypływających z kompetencji władz samorządowych i wojewody jako przedstawiciela Rządu na obszarze województwa.

Etapy cyklu badania rozwiązań organizacyjnych wymagają uwzględnienia kilku podstawowych czynników oddziałujących na proces zarządzania: celu, podmiotu zarządzania, przedmiotu zarządzania, wyposażenia, sposobów realizacji i wykonawców. Proces zarządzania jest dzielony na części składowe, z których każda

[145] W wyniku reformy administracyjnej państwa i utworzenia trójszczeblowego samorządu terytorialnego, zadania wojewody uległy znacznemu przedefiniowaniu.
[146] Analiza strategiczna Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Biuro Dyrektora Generalnego, Katowice grudzień 2001.

st przedmiotem krytycznej oceny i analizy według określonego schematu: co iminować, co połączyć, co uprościć. Usprawnione fragmenty całości poddawane są onownie agregacji, tworzą zbiorczy projekt usprawniania. Szerokie zastosowanie badaniu procesów organizowania działań organów administracji znajduje **analiza artości** polegająca na badaniu kolejno funkcji pełnionych przez jednostkę dministracji.

Procedura badawcza sprowadza się do sformułowania odpowiedzi na następujące, odstawowe pytania:

- Czym jest organ administracji publicznej w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom?
- Jak jednostka administracyjna będzie funkcjonowała w warunkach wystąpienia zagrożenia?
- Jakie będą koszty przygotowania organu administracyjnego?
- Czy organ administracji wykonuje jakieś zbędne zadania?
- Czy inny podmiot lub inny sposób organizacji działań mógłby zaspokoić potrzeby związane z realizacją określonej funkcji?
- Ile będzie kosztować realizacja niezbędnych funkcji?

Analiza wartości musi być prowadzona w sposób zorganizowany, zgodnie z cyklem ziałania zorganizowanego. W praktyce wyrażona jest w wielopunktowych programach ziałania administracji.

Programy działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń znalazły zastosowanie opracowanych dokumentach planu reagowania kryzysowego. Przyjętą tu formą jest odział zadań opierający się na aneksach funkcjonalnych, kolejno uszeregowanych grupy czynności. Prowadzona analiza obejmuje następujące etapy:

- Dokładne określenie zadania, które z reguły jest wynikiem obiektywnych potrzeb związanych z organizacją działań ratunkowych i pomocy poszkodowanym.
- Zebranie informacji o przedmiocie działania polegające na identyfikacji przepisów prawnych, baz danych o zasobach niezbędnych do realizacji zadania, określeniu podmiotów współdziałających lub realizujących podobne zadania.
- Sformułowanie funkcji pełnionych przez poszczególne podmioty lub ich części (grupy i zespoły). Funkcje można pogrupować jako podstawowe, uboczne i zbędne.
- Krytyczną ocenę, rozważanie wariantów usprawnień w zakresie organizacji zespołów, sposoby organizowania działań, zaangażowane siły i analizę kosztów. W omawianym etapie powołuje się zespół audytorów reprezentujących

poszczególne podmioty uczestniczące w realizacji zadań. Zadaniem zespołu jest weryfikacja przyjętych rozwiązań.

5) Wybór optymalnego rozwiązania, które niejednokrotnie wymaga opinii konsultantów - specjalistów. Wybór powinien być dokonany według określonych kryteriów: funkcjonalnego, społecznego, ekonomicznego (koszty i zasoby), psychologicznego.
6) Opracowanie projektu optymalnego rozwiązania wraz z dokumentacją technologiczną. Efektem tego etapu jest opracowanie szczegółowych instrukcji opisujących poszczególne zadania.
7) Realizacja programu i nadzór nad wdrożeniem.

Efektem zastosowania analizy jest wzrost niezawodności planu, usprawnienie procesu kierowania działaniami w sytuacjach nadzwyczajnych. Analiza wartości ma charakter uniwersalny, pozwala na efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów dzięki możliwości przygotowania tabeli funkcji i nakładów.

### 4.2.3. ORGANIZACYJNA ROLA KIEROWANIA

Autorzy zajmujący się problematyką ról kierowniczych akcentują zwykle elementy władzy kierowniczej i źródła jej pochodzenia oraz sposoby wykonywania tej władzy. Tego rodzaju podejście do problemu organizacyjnej roli kierowania można by nazwać w skrócie uprawnieniowym.

Kierowanie zespołami ludzkimi stanowi jednak nie tylko uprawnienie ale i obowiązek każdego kierownika. Konsekwencją udziału w zespołowej organizacji działań jest odpowiedzialność. O ile wykonawcy zgodnie z przyjętymi ustaleniami odpowiadają za wykonanie poleceń swojego przełożonego, o tyle ten ostatni ponosi odpowiedzialność za prawidłowość kierowania podległym sobie kapitałem ludzkim.

Prawidłowość kierowania to nie tylko jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, postanowieniami zawartymi w umowach oraz z zasadami współżycia społecznego. Czynniki te stanowią jedynie nieprzekraczalne granice, w jakich odbywać się może oddziaływanie kierownika na podwładnych. Nie mogą one jednak wyznaczać celów i sposobu działania danego zespołu.

Kierowanie jest wymagane wszędzie tam, gdzie należy skoordynować działania większej liczby ludzi dla osiągnięcia określonego celu. Kierować to znaczy ukierunkowywać siły i środki (kapitał ludzki i materialny) według ustalonych zasad celem wykonania zadania. Kierowanie zespołami reagowania kryzysowego, służbami ratunkowymi, określa się jako zespół czynności mających na celu nadzorowanie,

koordynację i zastosowanie dostępnych sił tak, aby były one wykorzystane w najlepszy sposób dla ochrony zdrowia i życia, mienia i środowiska. Efektywne kierowanie wymaga przewidywania i konsekwencji w działaniu.

Ważnym elementem przy budowie dobrej organizacji jest ustalenie liczby podmiotów, którymi efektywnie może kierować jeden przełożony. Możliwe są tu trzy warianty sytuacji:

1) Jeśli kierownik ma za dużo podwładnych, to:
- nie jest w stanie efektywnie nadzorować ich działań, nie ma bowiem możliwości wniknięcia w istotę zadań realizowanych przez podległe szczeble;
- kontakty (interakcje) z podporządkowanymi lub nadzorowanymi jednostkami są zbyt rzadkie, w związku z tym pilne problemy nie są terminowo rozwiązywane, albo też, mimo że powinny być przedmiotem zainteresowania przełożonego, są rozwiązywane bez jego udziału;

2) Jeśli kierownik ma za mało podwładnych, to:
- mniej się angażuje niż by mógł, albo poświęca część czasu na czynności niekierownicze;
- przez pewien czas nie pracuje w ogóle;

3) Jeśli kierownik ma liczbę podwładnych właściwie określoną, to może koncentrować się na zagadnieniach kluczowych a jednocześnie sprawować wystarczający nadzór nad podwładnymi. Należy dodać, że zakres tego nadzoru jest funkcją charakteru działań i wszechstronnego przygotowania podległych zespołów ludzkich.

Do niedawna w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń wojewoda sprawował kierownictwo nad bardzo wieloma jednostkami organizacyjnymi. Stan ten wynikał z braku jednolitych unormowań prawnych.

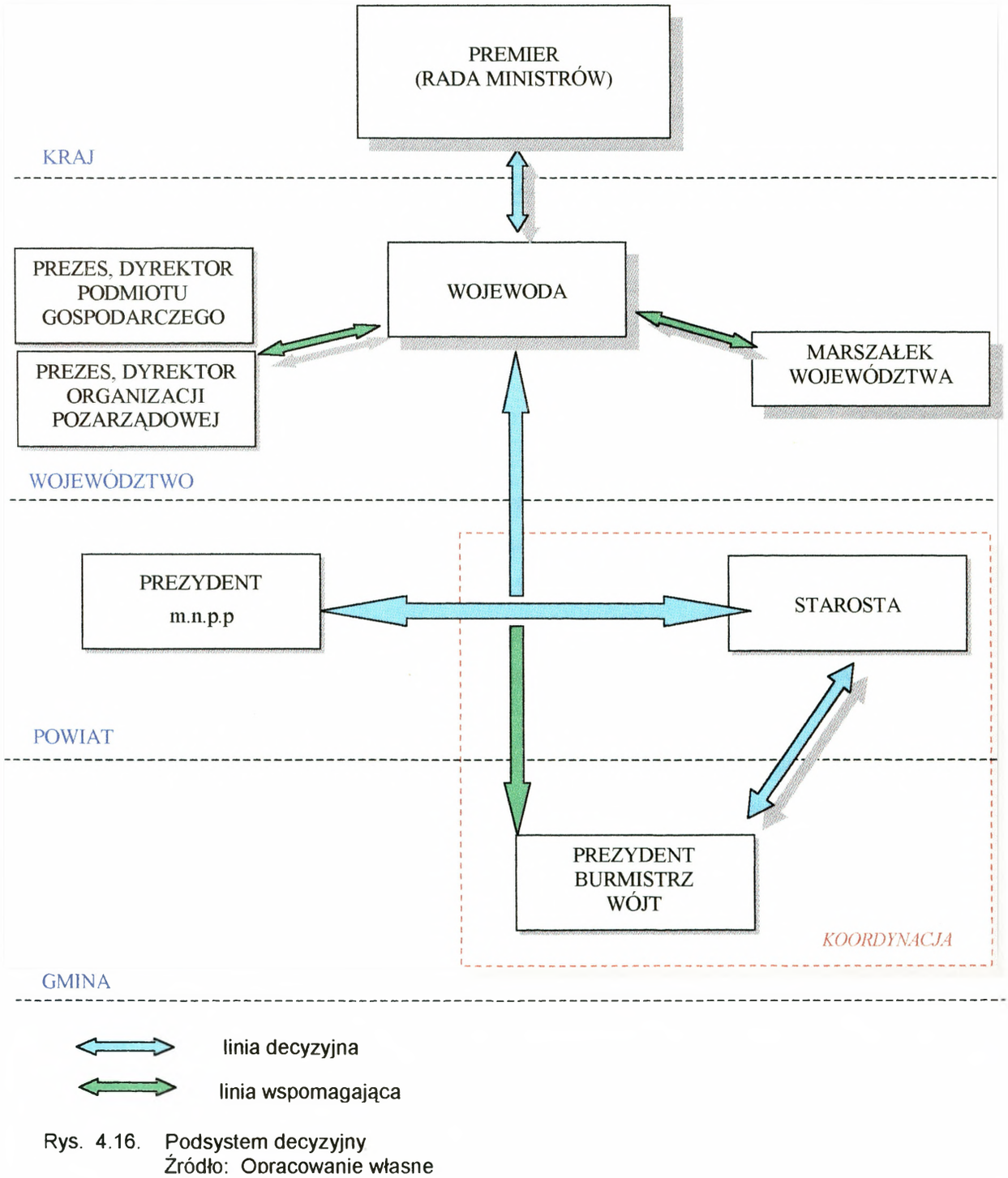
W celu pokazania skomplikowanego systemu kierowania w województwie śląskim, przeanalizowano tą sytuację przy założeniu, że działaniami objęty jest cały obszar województwa oraz zaangażowane są w nie wszystkie jednostki administracji publicznej:

powiaty i miasta na prawach powiatu - 36
gminy - 148
jednostki administracji zespolonej - 12
jednostki administracji niezespolonej - 14

Podsumowując przedstawione dane, można zauważyć, że mamy do czynienia z sytuacją określoną w wariancie 1.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że nigdy tak duża ilość jednostek nie została zaangażowana do działań. Najwięcej, bo **47, jednostek administracji** było

objętych bezpośrednim kierowaniem podczas powodzi 1997 r.[147], co stanowiło 40 % ogólnej ich liczby. Obecnie szczeblem pośredniczącym w procesie kierowania pomiędzy wojewodą a gminą jest starosta.




Rys. 4.16. Podsystem decyzyjny
Źródło: Opracowanie własne

[147] Omawiana sytuacja miała miejsce przed wprowadzeniem reformy administracyjnej w ówczesnym województwie katowickim.

Wprowadzone w 2002 roku regulacje prawne w sprawie stanu klęski żywiołowej oraz szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, ustanawiają hierarchiczne podporządkowanie organów administracji rządowej i samorządowej, przedstawione na rys. 4. 16.

Wynika stąd, że zasięg i rozpiętość kierowania zostały znacznie ograniczone na wszystkich szczeblach administracji, choć nadal pozostają rozbudowane pod względem formalnym. Należało się zatem zastanowić, czy parametry te oddają rzeczywisty stan systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Do dokonania takiej oceny wykorzystano pojęcie zasięgu i rozpiętości kierowania.

Zasięg kierowania oznacza liczbę wszystkich podmiotów podległych bezpośrednio i pośrednio jednemu organowi administracji. Rozpiętość kierowania charakteryzuje liczbę podmiotów podległych bezpośrednio.

Do oceny zasięgu i rozpiętości faktycznej, występującej w praktyce, podstawową zastosowaną metodą badań była obserwacja występujących zjawisk o znacznej skali, wymuszających uruchomienie działań szczebla wojewódzkiego.

Począwszy od 1999 roku w województwie śląskim miało miejsce 7 przypadków wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń (zagrożenia powodziowe - 6 razy, intensywne opady śniegu - 1 raz). W analizowanych sytuacjach zaangażowanych było od 24 do 38 jednostek administracji, zatem procentowy udział wynosił od 10,6% do 16,9% wszystkich jednostek.

Teoretycznie, najbardziej uzasadnione z punktu widzenia sprawności kierowania jest określenie potencjalnego zasięgu i rozpiętości. W praktyce i nauce znane są cztery metody określania potencjalnego zasięgu i rozpiętości kierowania: metoda analogii, intuicyjna, matematyczna i czynnikowa.[148]

Metoda analogii była stosowana od tysiącleci. Starorzymska zasada rozpiętości dziesięcioosobowej - która stała się podstawą organizacji wojskowości (dziesiętnicy, setnicy, tysięcznicy) - opierała się podobno na zasadzie analogii do liczby palców u rąk. Napoleon był zwolennikiem zasady pięcioosobowej rozpiętości, analogicznie do pięciu palców aktywnej ręki. Z kolei teoretyk francuski H. Fayol intuicyjnie ustalił jako efektywną rozpiętość 15. [149]

---

[148] S. Kowalewski, Teoria struktury administracji państwowej. PWE, Warszawa 1973, s.67.
[149] Tamże, s.69.

Z krytyką spotkał się model matematycznego określania rozpiętości kierowania, zaproponowany przez V. A. Graicunasa (1933), stąd w dostępnej literaturze nie poświęcono mu wiele miejsca.

Powstałą w Stanach Zjednoczonych **metodę czynnikową**, rozbudował w Polsce S. Kowalewski, inwentaryzując 30 czynników, przy pomocy których ustala się rozpiętość kierowania jako pochodną formę struktury organizacyjnej, jak i proporcje pomiędzy wielkością aparatu kierowniczego i wykonawczego.[150]

Wydaje się, że przy organizowaniu struktury kierowania organami administracji w sytuacjach nadzwyczajnych, analiza czynników oddziaływujących na poszczególne jej szczeble jest celowa.

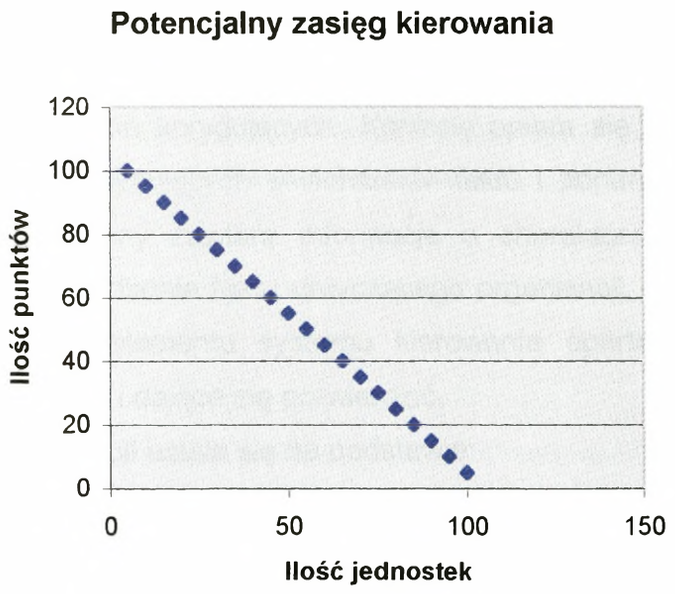
Korzystając z przedstawionej metody wybrano kilka podstawowych czynników, które mają istotny wpływ na potencjalny zasięg kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych:

1) stopień złożoności zadań przydzielonych danej jednostce organizacyjnej do wykonania - przy zadaniach prostych, powtarzalnych zasięg kierowania może być bardzo duży,
2) ważność zadań przydzielonych do realizacji; im zadania są ważniejsze, zależy od nich osiągnięcie celu, tym zasięg mniejszy,
3) różnorodność zadań wykonywanych przez zespół reagowania;
4) rozmieszczenie w terenie; kierowane organy znajdują się w ograniczonym obszarze lub są rozproszone na terenie województwa,
5) stopień samodzielności organu kierującego działaniami; bardziej samodzielny może kierować większą liczbą jednostek,
6) sprawność personelu pomocniczego; im sprawniejszy, bardziej zgrany personel pomocniczy - tym większy zasięg kierowania,
7) kwalifikacje kierującego i podwładnych,
8) czynnik systematyczności i przewidywalności rozwoju sytuacji; im kierowanie jest bardziej zrównoważone, brak chaosu i działań akcyjnych, tym zasięg większy. Zaobserwowano także, że istnieje tendencja stałego zmniejszania liczby komórek organizacyjnych jednostek administracji publicznej na wyższych szczeblach, natomiast w wyniku reform zwiększyła się liczba jednostek samorządu terytorialnego.

[150] S. Kowalewski, Przełożony i podwładny, PWE, Warszawa 1974, s.37.

Prezentowana metoda może być także stosowana do określania potencjalnego zasięgu kierowania. Metodologia postępowania polega na wyodrębnieniu czynników, którym przypisuje się określone cechy różnicujące. Na podstawie analizy empiryczno - porównawczej ustala się wagę każdej z tych cech w skali punktowej. Ilość punktów (od 1 do 10) zależy od zróżnicowania poszczególnych czynników.

Potencjalny zasięg kierowania określa się wskaźnikiem dostosowanym do ostatecznej liczby punktów.




Rys.4.17. Potencjalny zasięg kierowania określany wskaźnikiem dostosowanym do liczby punktów. Źródło: Opracowanie własne.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że kierowanie w sytuacjach nadzwyczajnych obejmuje kilka szczebli administracyjnych oraz organizacje wykonawcze. Dlatego też nieodzowne staje się wyodrębnienie dwóch poziomów działań kierowniczych: instytucjonalny i wykonawczy, który jest terenem działań niższego szczebla, wydzielonych jednostek ratowniczych. Kierowanie instytucjonalne obejmuje globalne zadania administracji w dziedzinie przeciwdziałania zagrożeniom, jak określanie głównych zadań, rozdział zasobów pomiędzy poszczególne jednostki wykonawcze, planowanie finansowe i relacje społeczne.

Kierowanie jednostką wykonawczą koncentruje się na określonym rodzaju działalności (ratownictwo, pomoc medyczna, zaopatrzenie, transport) w celu zaspokajania różnych potrzeb wynikających z charakteru zagrożenia.

### 4.2.4. KONTROLA

Pojęcie kontroli jest wieloznaczne. W procesie kierowania kontrola jest funkcją, która ma na celu ustalenie, czy rezultaty działania są zgodne z celami i czy nakłady energii i wysiłku harmonijnie współdziałają dla ich realizacji.

Kontrola jest narzędziem systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, mającym na celu stwierdzenie stanu rzeczywistego w stosunku do postawionych zadań oraz przeprowadzenie działań korygujących. Kontrolę opiera się na spostrzeżeniach zespołu kontrolującego, obejmujących stwierdzenie faktu i poparcie go obiektywnym dowodem. Dowód obiektywny zawiera informacje o charakterze jakościowym lub ilościowym, zapis lub stwierdzenie faktu dotyczącego organizacji, skutków i aspektów środowiskowych działania elementu systemu kierowania opartego na obserwacji, pomiarze lub zbieraniu opinii i dające się potwierdzić.

Częstość prowadzenia kontroli ustala się na podstawie:

- zmian w dokumentach planistycznych i przepisach prawnych;
- wyników wcześniej prowadzonych kontroli;
- danych z realizacji działań korygujących, protokółów pomiarów środowiskowych;
- istotności wpływu procesów i działań na środowisko;
- protokółów z awarii i zdarzeń.

Rozróżnia się trzy podstawowe formy kontroli kierowania:

- kontrolę wstępną (prospektywną);
- kontrolę bieżącą;
- kontrolę rezultatów.

Kontrola wstępna dotyczy procesu prognozowania i planowania. Jej celem jest przewidzenie powstania problemów w realizacji planu, jak również sprawdzenie samych procedur i form planowania. W celu realizacji niniejszej formy kontroli Wojewoda Śląski powołał zespół audytorów planu reagowania kryzysowego, którego zadaniem jest ocena zgodności i wzajemnych powiązań aneksów funkcjonalnych planu z procedurami realizacji zadań.[151]

---

[151] Zarządzenie Wojewody Śląskiego w sprawie powołania zespołu audytorów do oceny planu reagowania kryzysowego, nr 172 z dnia 20 sierpnia 2002 r.

Kontrola bieżąca ma na celu badanie procesu realizacji a także szybkości wdrożenia procedur wynikających z planu reagowania kryzysowego. W warunkach integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej, bieżącej kontroli podlegają wdrażane procedury postępowania w przypadkach zagrożeń ludzi i środowiska. W województwie śląskim obserwatorzy i eksperci UE mieli okazję zapoznać się ze stanem zgodności przepisów i procedur postępowania obowiązujących w naszym kraju, dotyczących przeciwdziałaniu zagrożeniom epizootycznym.[152]

Kontrola polegała na zweryfikowaniu rezultatów działania, ujawnieniu błędów i zaniedbań i zaproponowaniu środków usprawniających. Trzeba tu zwrócić uwagę na okres pomiędzy powstaniem błędu a jego wykryciem w toku kontroli końcowej. Od momentu wykrycia błędu i zaproponowania działań korekcyjnych musi upłynąć jakiś czas. Miarą sprawności organizacji jest właśnie długość tego czasu.

## 4.3. KOMPETENCJE KADR KIEROWNICZYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kompetencje mogą mieć różne znaczenia. W niniejszym podrozdziale, posługując się pojęciem kompetencji, scharakteryzowano cechy odnoszące się do określonej grupy osób, pozwalające jej sprawnie wykonywać obowiązki związane z kierowaniem w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

W tym ujęciu, kompetencje to umiejętności skutecznego komunikowania się z innymi, umiejętność podejmowania decyzji oraz umiejętność organizowania pracy zespołowej.

Do scharakteryzowania pożądanej sylwetki kierownika posłużono się opisem kilku kompetencji, które są niezbędne podczas kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

1) Myślenie strategiczne i twórcze rozumiane jako zdolność do tworzenia logicznych koncepcji i skutecznych rozwiązań, z wykorzystaniem posiadanej wiedzy i umiejętności. Posiadanie tej kompetencji przez kierownika wyzwala podobne postawy wśród podległego personelu wspomagającego, gdyż przekonuje innych do proponowanych rozwiązań. Pożądaną cechą kierowniczą jest otwartość na nowe inicjatywy, pomysły i metody podejścia do

[152] W dniach 4 - 8 października 2002 r. w województwie śląskim przeprowadzono ćwiczenia służb weterynaryjnych na temat zwalczania ognisk epidemii zwierząt, w oparciu o procedury PRK. Obserwatorami ćwiczeń byli wojewódzcy lekarze weterynarii oraz przedstawiciele Unii Europejskiej.

rozwiązywanych problemów. Bieżąca, skuteczna analiza sytuacji jest pozytywnym impulsem do wprowadzania niezbędnych zmian, wywierających korzystny wpływ na rezultaty działań.

2) Podejmowanie decyzji i odpowiedzialność, to kompetencja potwierdzająca umiejętność określania, kiedy i jaką decyzję należy podjąć w oparciu o obiektywną analizę sytuacji, gotowość do ponoszenia odpowiedzialności za rezultaty działań. Podejmując decyzje samodzielnie, kierownik przejawia obiektywizm i bezstronność, nie poddaje się naciskom. Decyzje podejmowane są we właściwym czasie z uwzględnieniem istniejącego ryzyka. W podejmowanych decyzjach uwzględnia się sugestie i opinie specjalistów. Pożądaną cechą jest także umiejętność wyboru zadań lub decyzji, które mogą być przekazane w ręce podwładnych.
3) Organizacja pracy i osiąganie rezultatów określa zdolność kierującego do planowania, organizowania i egzekwowania zadań poprzez ustalenie wyraźnych priorytetów i celów oraz optymalne wykorzystanie zasobów. W sytuacjach nadzwyczajnych nieodzowną cechą tej kompetencji jest umiejętność dostosowywania organizacji do zmieniających się okoliczności. Cechę tę osiąga się poprzez zdolność do rozpoznawania sytuacji kryzysowych i skuteczne radzenie sobie z nimi.
4) Skuteczna komunikacja jako kompetencja nieodzowna w zakresie komunikowania się z personelem, jako warunek jednolitego, zgodnego z zamiarem kierującego, rozumienia istoty działania. Kompetencję cechuje ścisły, uczciwy sposób przekazywania informacji. Kierujący wspomaga przepływ informacji we wszystkich kierunkach, zarówno wewnątrz jednostki organizacyjnej jak i w kontaktach z otoczeniem. W każdych warunkach korzysta z dostępnych technologii by ułatwić komunikację i zarządzanie informacjami.

W niniejszej dysertacji poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy osoby kierujące jednostkami administracji publicznej posiadają wiedzę i doświadczenie w zakresie organizowania i kierowania działaniami w sytuacjach nadzwyczajnych. Wszak stanowią one grupę ponoszącą odpowiedzialność za skuteczność działań. Z analizy materiałów dokumentujących działalność organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń wynika, że najczęściej za przyczynę niepowodzeń uznaje się:

brak środków finansowych w fazie przygotowawczej,

brak przepisów prawnych dających szersze uprawnienia w zakresie dysponowania siłami i środkami,

wieloletnie zaniedbania w zakresie infrastruktury, zły stan urządzeń ochrony przeciwpowodziowej.

Dostrzega się, że zachodzące obecnie przeobrażenia ustrojowe powodują rzekazanie coraz większej ilości zadań na niższe szczeble i tworzenie tym samym ystemu kierowania mniej zależnego od decyzji szczebla wyższego. Z uwagi na to, że odstawowym szczeblem administracji, na którym koncentruje się główny wysiłek agowania, są jednostki samorządu terytorialnego, przeprowadzono badania opinii tarostów, prezydentów miast (burmistrzów) i wójtów na temat warunków kierowania sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Jednym z celów podjętych badań było ustalenie potrzeb i oczekiwań organów, kreślenie występujących barier, utrudniających realizację zadań, a szczególnie zyskanie wiedzy o stopniu zaangażowania i przygotowania osób - organów dministracji do działań w sytuacjach nadzwyczajnych.

adania empiryczne prowadzono od lutego do lipca 2002 roku.[153] Badaniami tymi bjęto 124 respondentów - starostów, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów.[154]

W poniższej tabeli przedstawiono liczbę respondentów objętych badaniami, eprezentujących poszczególne poziomy administracji:

Tabela 4.1.

*Liczebność i obszar badań (N=124; dane w %)*

| Respondenci | Liczba | Procent |
|---|---|---|
| Starostowie | 13 | 10,6 |
| Prezydenci miast na prawach powiatu | 12 | 9,8 |
| Prezydenci miast (burmistrzowie) | 38 | 30,6 |
| Wójtowie | 61 | 49,2 |

Badaną próbę można uznać za reprezentatywną dla ogólnowojewódzkiej biorowości piastunów organów administracji samorządowej. Zróżnicowanie co do ełnionych funkcji nie ma praktycznie znaczenia w sensie kompetencji, natomiast óżnice wynikać będą z faktu, że respondenci reprezentują jednostki administracyjne

[153] Okres prowadzonych badań przypadł na koniec kadencji organów samorządu terytorialnego.

[154] Ankiety rozesłano do 180 jednostek administracji samorządowej, z czego powróciło 124. Badaniami nkietowymi nie były objęte jednostki administracji rządowej w województwie ani samorząd województwa.

o zróżnicowanej charakterystyce: miejskie i wiejskie.

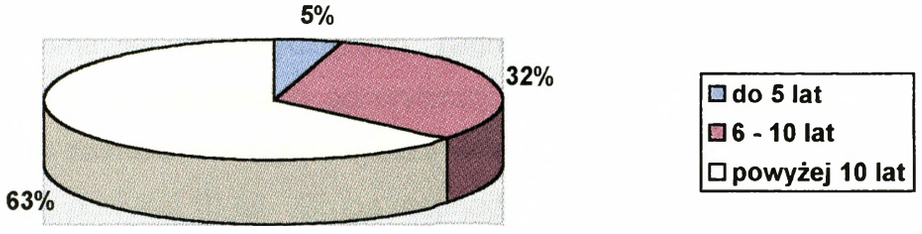
Większość respondentów, 63,7%, posiada ponad 10 - letni staż pracy na stanowiskach kierowniczych w administracji publicznej, 31,5% - staż 6 - 10 lat, a tylko 4,8% posiada staż w przedziale 1 - 5 lat.

Tabela 4.2.

Struktura zatrudnienia według stażu pracy na stanowiskach kierowniczych (N=124; dane w %)

| Lata | Liczebność | Procent |
|---|---|---|
| Do 5 lat | 6 | 4,8 |
| 6 - 10 lat | 39 | 31,5 |
| Powyżej 10 lat | 79 | 63,7 |

**Struktura zatrudnienia według stażu pracy**




Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety, pytanie nr 19.

Ogólne nastawienie badanych do problematyki nadzwyczajnych zagrożeń obrazują odpowiedzi na pytanie dotyczące ich zainteresowania omawianą tematyką. Uzyskane wyniki zamieszczono w poniższej tabeli:

Tabela 4.3.

Indywidualne podejście do problematyki nadzwyczajnych zagrożeń (N=124; dane w %)

| Wyszczególnienie | Procent odpowiadających |
|---|---|
| Uważam, że treści związane z zarządzaniem w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń są nudne i w ogóle nie interesują mnie. | 0 |
| Problematyką zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń zajmuję się tylko wtedy, gdy zmuszą mnie do tego okoliczności. | 19.4 |
| Problematyka zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ciekawi mnie, ale zajmuję się nią sporadycznie. | 45,2 |
| Problematyka zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ciekawi mnie i staram się doskonalić swoją wiedzę w tym zakresie. | 22,5 |
| Organizowanie kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń stanowi jeden z głównych celów mojego działania. | 12,9 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety, pytanie nr 11.

Prawie połowa ankietowanych (45,2%) odpowiedziała, że mimo zainteresowania problematyką zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych, zajmuje się nią sporadycznie, natomiast 35,4% wykazuje większe lub duże zainteresowanie. Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że większość osób kierujących jednostkami administracji publicznej uznaje wysoką rangę tej problematyki, lecz jeśli nie zachodzą określone okoliczności, ich uwaga skupia się na wykonywaniu innych zadań publicznych.

Opinie te mają także związek z odpowiedzią na pytanie dotyczące osobistego kierowania zespołami ludzkimi w sytuacji nadzwyczajnej. Tu okazało się, że 29 % badanych realizowało takie zadania, natomiast 71% oświadczyło, iż nie kierowało działaniami w sytuacjach zagrożeń.

Badania korelacyjne wykazały statystycznie istotną zależność między zainteresowaniem problematyką nadzwyczajnych zagrożeń a stażem pracy na stanowiskach kierowniczych w jednostkach administracji publicznej. Okazuje się, że wśród osób wyrażających zainteresowanie powyższą problematyką, 75% stanowią te, które posiadają staż pracy powyżej 10 lat. Grupa respondentów o powyższej orientacji wywodzi się w 68% z gmin oraz miast nie posiadających statusu powiatu.

Zakładając, że niezwykle ważnymi czynnikami rzutującymi na postawy badanych wobec sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń są określone problemy związane z realizacją zadań, zapytano ich w kwestionariuszu o przyczyny ewentualnych trudności. Zbiorcze wyniki udzielonych odpowiedzi przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 4.4.

Czynniki utrudniające realizację zadań (N=124; dane w %)

| Wyszczególnienie | Procent odpowiedzi |
|---|---|
| Brak dostatecznie rozbudowanej liczebnie, specjalistycznej komórki organizacyjnej urzędu. | 58,1 |
| Szeroki zakres problematyki, jaką zajmuje się organ administracji samorządowej. | 25 |
| Brak przepisów prawnych, jednoznacznie regulujących kompetencje organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych. | 38,7 |
| Brak wystarczających środków finansowych. | 77,4 |
| Brak opracowanych procedur i instrukcji postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych. | 16,1 |
| Inne | 5,6 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety, pytanie nr 3.

Zgodnie z oczekiwaniami, najwięcej problemów rodzi brak dostatecznej ilości środków finansowych. Brak środków ogranicza między innymi możliwości zatrudnienia niezbędnej liczby pracowników w specjalistycznej komórce organizacyjnej, na co wskazuje co drugi respondent. Prawie 60% udzielonych odpowiedzi sprowadzało się do wskazania niedostatecznej obsady etatowej. Wynik ten sugeruje konieczność podjęcia niezbędnych **działań standaryzacyjnych oraz legislacyjnych**, dzięki którym możliwe byłoby określenie liczebności oraz wymaganych kwalifikacji personelu zatrudnionego w specjalistycznych komórkach organizacyjnych urzędów administracji publicznej.

Tabela 4.5.
Stan zatrudnienia w komórkach zarządzania kryzysowego (obrony cywilnej)

| Jednostki administracji | Ilość zatrudnionych | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | pow.5 |
| Powiaty ziemskie (17) | | 2 | 12 | 3 | | |
| Miasta na prawach powiatu (19) | | | 3 | 7 | 6 | 3 |
| Miasta i gminy (163) | 92 | 13 | 19 | 6 | | |

Źródło: Opracowanie własne.

Przegląd struktury zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego[155] (wydziały, referaty, samodzielne stanowiska pracy) wykazał, że średnio w jednej instytucji przypada 1,94 etatu.

W miastach powyżej 200 tys. mieszkańców w wydziałach zarządzania kryzysowego zatrudnionych jest, średnio 5 osób, w urzędach gmin wskaźnik wynosi 1,2 etatu.

W starostwach powiatowych zatrudnionych jest 48 osób, co wskazuje, że średnio w starostwie obsadzone jest 2,94 etatu.

W prowadzonych badaniach zapytano respondentów, ile osób ich zdaniem powinien liczyć wydział (referat) realizujący zadania z zakresu zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Pytanie sformułowano tak, aby nie sugerować konkretnej liczby czy przedziału z którego wynikałaby odpowiedź.

[155] Dane opracowano na podstawie sprawozdań OC -2 za rok 2002.

Wyniki odpowiedzi na to pytanie przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Tabela 4.6.

Sugerowany poziom obsady etatowej (N=124; dane w %)

| Wyszczególnienie | Ilość etatów | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1 - 3 | 4 - 6 | 7 - 9 | 10 - 12 | 13 - 15 |
| Starostwo | 0,8 | 20,2 | 67,7 | 7,3 | 4 |
| Urząd miasta / gminy | 41,1 | 53,2 | 5,7 | 0 | 0 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety, pytanie nr 8.

Badania korelacyjne wskazały statystycznie istotną zależność między zdaniem na temat stanu zatrudnienia w specjalistycznych komórkach urzędów a statusem jednostki samorządowej. Gminy reprezentowane są przez 61 respondentów, natomiast miasta przez 38. Ponad połowa badanych wskazuje, że warunkiem skutecznej realizacji jest zatrudnienie na poziomie: w starostwach w przedziale 7 - 9, w urzędach gmin 3 - 5 osób.

Wskazane przez respondentów odpowiedzi mogą wynikać także z ich własnych obserwacji i doświadczeń w ramach współpracy z miastami partnerskimi za granicą, głównie w Niemczech.

W latach 1999 i 2000 w województwie śląskim zorganizowano seminaria promocyjne powiatu Neuss (Niemcy). Seminaria poświęcone były bezpieczeństwu i edukacji dla bezpieczeństwa, pod nazwą „Więcej wiedzy, więcej bezpieczeństwa". Prezentowano między innymi strukturę organizacyjną powiatowego wydziału kryzysowego, zatrudniającego 15 specjalistów. Powiat Neuss zamieszkuje około 25 tys. ludzi.

Jedna czwarta badanych zwraca uwagę na zbyt szeroki zakres problematyki, za którą odpowiedzialne są organy samorządowe, jako na jedną z przyczyn utrudniających przygotowanie i realizację zadań z zakresu reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Opinie te, jak wskazały badania korelacyjne, zależą od stażu pracy i są prezentowane przez respondentów legitymujących się stażem krótszym niż 10 lat.

Wśród innych przyczyn napotykanych trudności, o które pytano w ankiecie (5,6% odpowiedzi), wskazano brak specjalistycznego przygotowania kadr zatrudnionych w urzędach. Prezentowany procent odpowiedzi świadczyć może jednak o przekonaniu respondentów o profesjonaliźmie i dobrym przygotowaniu personelu

wspomagającego. Ważne wydają się także opinie dotyczące preferencji związanych z powierzeniem funkcji kierowniczej w sytuacji nadzwyczajnej.

Problem ten pojawia się dość często w przygotowywanych projektach aktów prawnych. Respondenci w tej kwestii opowiedzieli się zdecydowanie za jednoosobowym kierownictwem organu ogólnej administracji publicznej (92,6% odpowiedzi). Tylko nieliczni uznali, że kierownictwo należałoby powierzyć jednemu z kierowników zespolonych służb, inspekcji lub straży.

Postrzeganie wiodącej roli organów ogólnej administracji publicznej w zapewnieniu sprawnego kierowania działaniami w sytuacjach nadzwyczajnych znajduje także potwierdzenie w odpowiedziach na pytanie o formy doskonalenia personelu w tym zakresie. Wszyscy respondenci zaznaczyli, że w okresie minionych dwóch lat w ich instytucji były organizowane szkolenia przygotowujące do działania w sytuacjach nadzwyczajnych, z udziałem przedstawicieli jednostek współdziałających. Dane dotyczące form szkoleniowych zamieszczono w tabeli 4.7:

Tabela 4.7.
Formy organizacyjne doskonalenia umiejętności kierowniczych w sytuacjach nadzwyczajnych (N=124; dane w %)

| Wyszczególnienie | Procent odpowiedzi |
|---|---|
| W czasie szkoleń organizowanych w mojej instytucji | 67,8 |
| Uczestnicząc w treningach i szkoleniach organizowanych przez jednostki współdziałające. | 38,7 |
| Uczestnicząc w kursach i szkoleniach organizowanych przez przełożonych. | 22,6 |
| Uzyskując doświadczenie w czasie pracy, poprzez wymianę poglądów. | 51,6 |
| Zdobywając doświadczenie w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, które wystąpiły na moim terenie. | 11,3 |
| Żadne z wymienionych form nie występowały. | 0 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety, pytanie nr 16.

Przedstawione wyniki świadczą, że w instytucjach jest realizowany program doskonalenia kadr, postrzegany jako przydatny w realizacji zadań służbowych. Wydaje się, że znaczący wpływ na opinie respondentów o potrzebie doskonalenia umiejętności, ukształtowały doświadczenia związane z występowaniem zagrożeń o różnorodnym charakterze, szczególnie jednak występujące klęski żywiołowe o dużym zasięgu.

Wśród zaprezentowanych w kwestionariuszu sześciu propozycji odpowiedzi, badani wskazywali najczęściej szkolenia organizowane w ich własnej instytucji. Tak wysoka liczba wskazań jest w pewnym stopniu spowodowana tym, że wśród respondentów największą grupę stanowili wójtowie i burmistrzowie.

Koordynacyjna rola starosty, nie poparta prawnie umocowanymi kompetencjami, utrudnia organizację szkoleń na szczeblu powiatu. Dotychczas nie wykształciły się stosowne komórki organizacyjne w starostwach, które byłyby zdolne do prowadzenia edukacji na tym szczeblu. Możliwości organizowania szkolenia przez szczebel wojewódzki uległy po reformie administracji znacznemu ograniczeniu.

Wyniki badań wskazują, że struktury organów administracji publicznej odpowiadają założeniom ogólnej teorii zarządzania organizacją. Ocena ta dotyczy zwłaszcza struktur dostosowanych do realizacji podstawowych zadań publicznych w sytuacji normalnej. Kierowanie traktuje się jako system działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami.

Niemal automatycznie nasuwa się wniosek, iż **kierowanie w swojej istocie jest procesem tworzenia, a następnie przekształcania organizacji w coraz sprawniej i skuteczniej działający system.**

Bardzo często jednak kierujący nie zmienia oblicza organizacji, a jedynie stara się jak najlepiej zrealizować postawione przed nią zadania. Jeżeli natomiast mówimy o **kierowaniu w sensie strategicznym**, to musimy zdawać sobie sprawę, iż w zdecydowanej większości przypadków realizacja długofalowych planów wymaga doskonalenia zarówno struktur jak i zasad funkcjonowania organizacji. Za prawdziwością wysuniętej tezy przemawiają również funkcje omówione w niniejszym rozdziale: planowanie, organizowanie i kontrolowanie. Organizowanie to między innymi ustalanie zasad współpracy i współdziałania organów wykonawczych w czasie realizacji przyjętej strategii działania. Również pozostałe funkcje zarządzania zawierają w swojej treści elementy dotyczące modyfikacji struktury bądź zasad funkcjonowania organizacji. Jeżeli zatem kierowanie w swojej istocie jest procesem tworzenia bądź doskonalenia organizacji jako systemu, to co w takim razie oznacza zwrot „**system zarządzania**". Powszechnie pod tym pojęciem rozumiemy fragment danej organizacji przeznaczony do pełnienia funkcji kierowniczych. Takie rozumienie „systemu zarządzania" odnosi się w praktyce do zarządzania na poszczególnych szczeblach administracji publicznej.

Zarządzanie wymaga od zarządzającego nie tylko kierowania organizacją o określonej, niezmiennej strukturze i zasadach działania, ale również modyfikowanie tej struktury i reguł funkcjonowania administracji, adekwatnie do potrzeb wynikających z nakreślonych celów strategicznych i przewidywalnych zagrożeń na drodze do ich osiągania. Dlatego też mówiąc o systemie zarządzania, postrzegamy nie tylko fragment danej organizacji obejmujący organa kierowania i wzajemne relacje między

nimi, ale całą organizację wraz z jej organami wykonawczymi i powiązaniami tych organów z aparatem zarządzającym.

Można powiedzieć, że:

**System zarządzania to dający się wyodrębnić z organizacji układ: organów zarządzających, powiązań informacyjnych, niezbędnych do realizacji procesu zarządzania oraz metod i działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania danej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami.**

Jest to układ dynamicznie zmieniający się w czasie, a motorem wprowadzanych zmian, dotyczących wszystkich elementów tego układu, są organa zarządzające.

W zaproponowanej definicji system zarządzania określony został jako skoordynowany, tworzący pewną całość oraz dynamicznie rozwijający się układ trzech zasadniczych podsystemów: podsystemu organów zarządzających (aparatu zarządzającego), podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji, podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji.

Uwzględniając wnioski płynące z wcześniejszych rozważań można stwierdzić, że system **zarządzania kryzysowego stanowi integralną częścią systemu zarządzania organami administracji publicznej i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń**.

Z analogii do zaprezentowanej definicji systemu zarządzania wynika, że system zarządzania kryzysowego to dający się wyodrębnić z organizacji dynamiczny układ organów zarządzających, powiązań informacyjnych oraz metod i działań zmierzających do obniżenia stopnia oddziaływania zagrożeń na funkcjonowanie organizacji oraz podejmowania w tym celu odpowiednich czynności zapobiegawczych bądź też minimalizujących wpływ i skutki pojawiających się zagrożeń.

Również przez analogię do struktury systemu zarządzania, system zarządzania kryzysowego można określić jako skoordynowany i tworzący pewną całość dynamiczny układ trzech zasadniczych podsystemów: organów zarządzających, podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji, podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji, realizujących wspólnie jeden zasadniczy cel - obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji nadzwyczajnej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków.

*

*  *

W podsumowaniu badań i rozważań nad zagadnieniami kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych posłużono się definicjami zaproponowanymi przez P. Sienkiewicza i P. Górnego oraz R. Wróblewskiego, odpowiednio:

- Zarządzaniem w kryzysie określać będziemy specyficzny zasób środków podejmowanych przez kierownictwo w celu opanowania kryzysu (rozwiązania kryzysowej sytuacji decyzyjnej).[156]

- Zarządzanie sytuacją kryzysową jest procesem kierowania w państwie mającym na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w wypadku jej zaistnienia - zawrócenie kierunku rozwoju nagłych i niebezpiecznych wydarzeń, zagrażających żywotnym interesom społeczeństwa, w szczególności mogącym doprowadzić do wojny[157].

Jeśli rozpatrywaną organizacją, funkcjonującą w sytuacjach nadzwyczajnych, jest województwo, to zarządzanie wiąże się bezpośrednio z administracją publiczną, która wykonuje szereg zadań z zakresu bezpieczeństwa.

W ujęciu podmiotowo - przedmiotowym „przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach".[158]

Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że pierwotnym i nadal niezmiennym zadaniem administracji jest przeciwdziałanie, zapobieganie i reagowanie na zagrożenia, a także przywracanie stanu normalnego po ich złagodzeniu. Z tego też względu administracja musi być szczególnie przygotowana na sytuacje kryzysowe, które charakteryzuje nagły i często niespodziewany przebieg. Liczy się tutaj także na fakt, że w sytuacji zagrożenia społeczeństwo oczekuje przywództwa i pomocy, które należą do podstawowych zadań organów administracji publicznej.

Kolejnym wyzwaniem dla administracji publicznej jest problem doboru kadr specjalistycznych zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Wysokim wymaganiom nie

---

[156] P. Sienkiewicz, P. Górny, Analiza systemowa sytuacji kryzysowych, „Zeszyty naukowe AON" 2001, nr 4, s. 28.

[157] R. Wróblewski, Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami, AON, Warszawa 1996, s. 39.

[158] H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna - zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 1998, s. 91.

mogą sprostać osoby reprezentujące wąskie specjalizacje, szczególnie te, na których spoczywa zadanie interdyscyplinarnej koordynacji działań antykryzysowych na poziomie władzy ogólnej, w gminie, powiecie i województwie.

W zakresie przygotowania kadr niezbędne staje się wykreowanie nowej grupy zawodowej, znanej już w innych państwach jako „menadżerowie kryzysowi". Sprostać temu musi przede wszystkim szkolnictwo oraz system zarządzania kadrami, stwarzając odpowiednią ofertę dydaktyczną i zawodową.

Menadżerowie ci powinni posiadać interdyscyplinarną wiedzę m.in. z zakresu bezpieczeństwa, zarządzania, psychologii, prawa i administracji. Pierwsze kroki zostały już uczynione, nie stanowi to jednak rezultatu systemowego działania, lecz wynika z naturalnego zapotrzebowania potencjalnych pracodawców oraz umiejętności szybkiego dostosowania się do tej oferty wielu wyższych uczelni.

Złożoność organizacji administracji publicznej, mnogie i liczne jej formy organizacyjne oraz zawiłość zakresu kompetencji sprawiają, że trudne są do określenia zachodzące między nimi relacje w dziedzinie zarządzania kryzysowego.

Zarządzania kryzysowego nie można postrzegać jako oddzielnej formy organizacyjnej na rzecz radzenia sobie z sytuacjami nadzwyczajnych zagrożeń. Rozwiązywanie tych sytuacji jest jedną z funkcji rozwiązywania problemów bezpieczeństwa w ogóle.

W obliczu licznych uwarunkowań funkcjonowania administracji publicznej pojawia się problem koordynacji jej poczynań w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym kierowania nią w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. To głównie w dziedzinie bezpieczeństwa pojawia się konieczność wspólnego i jednoczesnego funkcjonowania wielu różnych podmiotów administracji publicznej, a co się z tym wiąże, w sytuacji zagrożenia przywraca się tradycyjną zhierarchizowaną postać zachodzących między nimi zależności.

Hierarchizacja nie może jednak oznaczać centralizacji podległości organom szczebla wojewódzkiego. Logika wskazuje na to, aby terytorialnej organizacji organów administracji ogólnej odpowiadała taka sama forma organizacji znajdujących się na ich terenie, podległych jej straży, służb i inspekcji, realizujących zadania usługowe na rzecz społeczności lokalnych.

Zespolenie organów administracji ułatwia kierowanie i koordynację poczynań w dziedzinie zarządzania kryzysowego, zaś mimo istnienia niezespolonych form administracji, prawo polskie przewiduje zapanowanie nad całością przez terytorialne

organy administracji ogólnej (wójtów, starostów i wojewodów). Najwięcej starań wykazano w związku z reagowaniem w sytuacji klęsk i katastrof żywiołowych, powołując odpowiednie komitety i zespoły na szczeblu krajowym i terytorialnym.

W ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej podjęto także starania, by stworzyć warunki do radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych związanych z awariami technicznymi, katastrofami i klęskami żywiołowymi. Istnieje jednak pewne niebezpieczeństwo, obserwowane w publicystyce i w praktyce, polegające na tym, że problematykę zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń sprowadza się do kwestii ratownictwa, ograniczając znacznie pakiet różnorodnych problemów przed którymi stają organy administracji publicznej. [159]

[159] Zob: W. Kitler, Wykład habilitacyjny, AON Warszawa 2003.

## 5. MODEL SYSTEMU KIEROWANIA W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ W WOJEWÓDZTWIE

W rozdziale zaprezentowane zostały wyniki badań nad systemem kierowania organami administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń w województwie śląskim oraz modelem takiego systemu. Ponadto przedstawiono rezultaty eksperymentu naukowego, przeprowadzonego przez doktoranta podczas ćwiczeń sztabowych na temat: *„Reagowanie na poziomie województwa w sytuacji wykrycia ognisk epizootycznych".*[160]

Przeprowadzone rozważania ukierunkowane zostały na uzyskanie odpowiedzi na poniższe pytania badawcze:

1. **Jakie w obecnych warunkach można przyjąć optymalne założenia do modelu systemu kierowania organami administracji publicznej województwa, w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?**
2. **Jaki wpływ na efektywność przeciwdziałania zagrożeniom ma zaproponowany model systemu kierowania?**

Przyjęty układ rozważań wynika z wniosków, przedstawionych w poprzednich rozdziałach, pozwalających skonstruować model takiego systemu, który mógłby skutecznie spełnić stawiane przed nim wymagania i jednocześnie uwzględniałby specyfikę struktury organów administracji publicznej w Polsce. Zakłada on postępowanie według następującego schematu: sformułowanie założeń teoretycznych modelu systemu; przygotowanie jego fragmentów; weryfikacja; wprowadzenie zmian; opracowanie założeń budowy systemu i ustalenie warunków jego wdrożenia.

Trójstopniowy podział administracyjny i związany z tym charakter realizowanych zadań narzuca konieczność specyficznego podejścia do procesów kierowania na wszystkich jej szczeblach. W celu skutecznego i sprawnego kierowania oraz racjonalnego podejmowania decyzji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń organy administracji publicznej muszą posiadać przygotowany, sprawdzony i będący w ciągłej gotowości system kierowania. Niezbędne są zatem powiązania informacyjne z poszczególnymi jednostkami. Są one związane z realizowanymi zadaniami.

---

[160] W dniach 2 - 5 września i 4 - 8 października 2002 roku przeprowadzono ćwiczenia sztabowe systemu reagowania kryzysowego województwa śląskiego. Celem ćwiczeń było: sprawdzenie i weryfikacja założeń i rozwiązań systemowych „Planu Reagowania Kryzysowego" w warunkach dynamicznej sytuacji kryzysowej.

Stopień złożoności procesu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych, nawet na poziomie miasta średniej wielkości, jest tak wysoki, że bez narzędzi zapewniających dostęp do informacji, bez uzgodnionych i przetestowanych procedur postępowania oraz odpowiedniego do kompetencji podziału zadań, skuteczne kierowanie nie jest możliwe i zwykle sprowadza się do stosowania metody prób i błędów.

Współczesne możliwości techniczne pozwalają organom samorządowym skutecznie kierować działaniami poprzez zapewnienie dostępu do systemu kierowania zorganizowanego na szczeblu wojewódzkim, spełniającego rolę koordynacyjną, wiążącego cechy różnych podmiotów z ich możliwościami. Charakterystyczna dla województwa śląskiego specyfika działań narzuca niejako konieczność tworzenia i utrzymywania systemu kierowania organami administracji w sytuacjach nadzwyczajnych.

## 5.1. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA I ZALECENIA DO MODELU SYSTEMU KIEROWANIA W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Wprowadzenie do użytku w 2003 roku nowego „Planu reagowania kryzysowego" było wynikiem zmian, jakie nastąpiły w przepisach prawnych dotyczących zadań organów administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Zasadnicze przesłanki tych zmian wynikają z koncepcji budowy zintegrowanego systemu ratowniczego oraz systemu bezpieczeństwa powszechnego. Spowodowała ona zapotrzebowanie na opracowanie dokumentu, który byłby pomocny w rozwiązywaniu problemów współczesnych zagrożeń, a jednocześnie spełniałaby rolę teoretycznej wykładni, interpretacji i rozwinięcia treści ogólnych zawartych w różnorodnych przepisach.

W celu opracowania nowego „Planu reagowania kryzysowego" powołany został zespół autorski.[161] Kierownictwo nad tym zespołem powierzono bryg. dr Bogdanowi Kosowskiemu, Dyrektorowi Wydziału Zarządzania Kryzysowego. Należy podkreślić, że praca nad „Planem..." wzbudzała duże zainteresowanie kierownictwa Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

[161] Zarządzenie Wojewody Śląskiego Nr 439/01 z dnia 5 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia zasad wdrożenia Planu reagowania kryzysowego województwa śląskiego.

Świadczyły o tym wnioski i propozycje zgłaszane podczas licznych narad planistycznych. Intensyfikacja prac koncepcyjnych zespołu nastąpiła jesienią 2002 roku. W tym też okresie autor przedstawił wstępne wyniki badań diagnostycznych dotyczących genezy „Planu ..." oraz modelu systemu kierowania, na forum grupy doktoranckiej Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej AON.

Podstawowe założenia, na których oparto badania nad modelem organizacyjnym systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń w województwie sprecyzowane zostały poniżej:

*Założenie 1: Opracowanie modelu systemu kierowania, który umożliwi realizację celów i osiągnięcie praktycznych efektów wdrożenia w zakresie funkcjonowania organów administracji publicznej, równolegle na poszczególnych jej szczeblach.*

*Założenie 2: Osiągnięcie zgodności z założeniami ogólnej koncepcji zarządzania kryzysowego w Polsce, wynikającymi z ustaw o stanach nadzwyczajnych oraz projektów wdrażania systemów monitorowania i wymiany informacji (system łączności TETRA, system informacji przestrzennej SIP[162]).*

*Założenie 3: Zapewnienie zgodności rozwiązań przyjętych w systemie ze standardami i wymaganiami technicznymi obowiązującymi w kraju.[163] Uwzględnienie tych wymagań gwarantuje kompatybilność poszczególnych elementów struktury kierowania w województwie z ich odpowiednikami w innych jednostkach administracji, organach centralnych oraz w ramach współpracy międzynarodowej.*

*Założenie 4: Uwzględnienie przy budowie modelu systemu kierowania, istniejącej infrastruktury organizacyjnej i technicznej.*

*Założenie 5: Wykorzystanie doświadczeń instytucji i samorządów województwa śląskiego.[164]*

---

[162] Na podstawie porozumienia pomiędzy Wojewodą Śląskim i Marszałkiem Województwa, od roku 2000 w województwie wdrażany jest system informacji przestrzennej. Jedną z głównych funkcji systemu jest wspomaganie organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Problematyce tej poświęcono I Śląskie forum GIS, na temat: *Zasilanie i wykorzystanie SIT w praktyce zarządzania kryzysowego*, Katowice, 13 - 16 września 2000r.

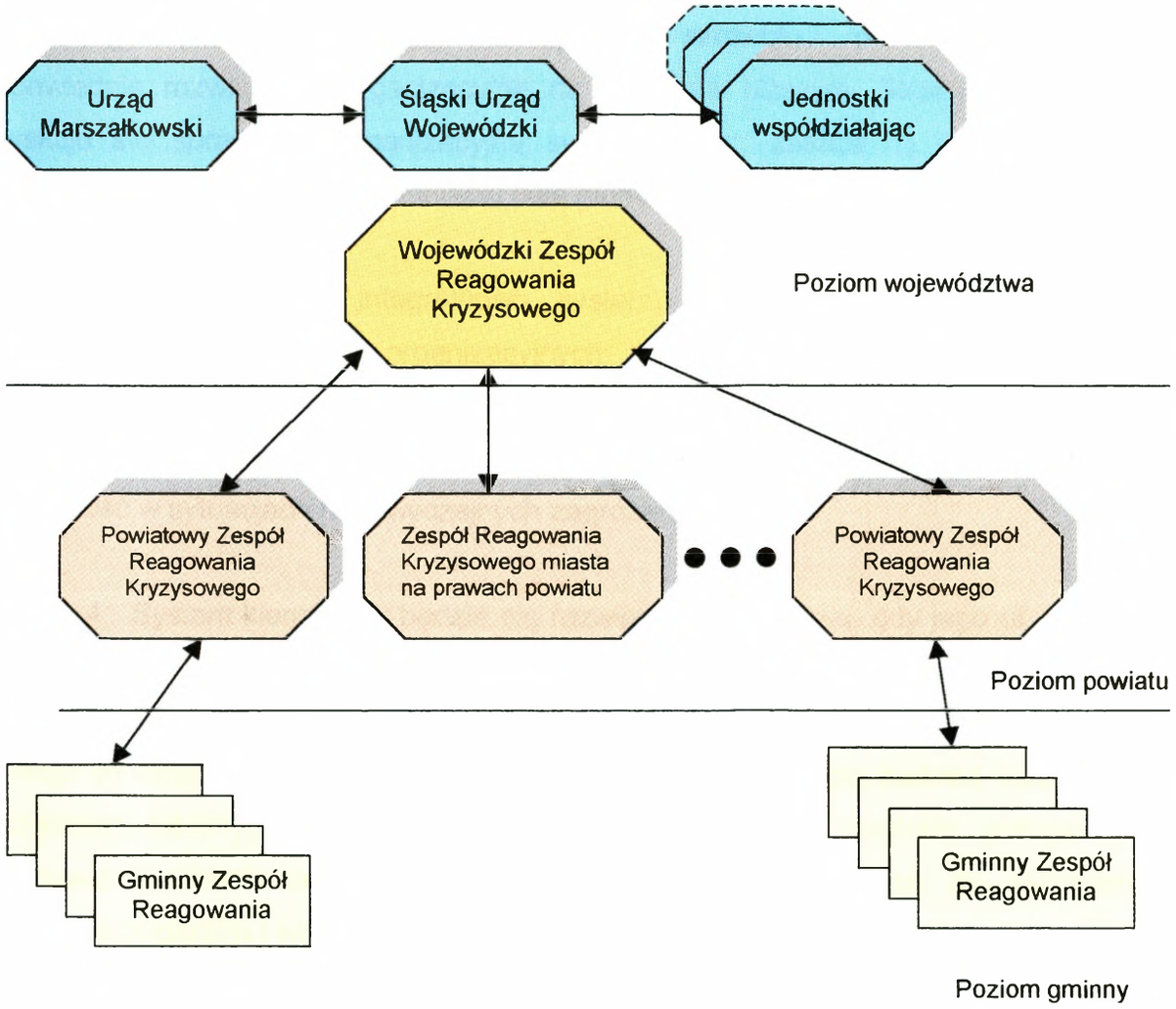
[163] Standardy i wymagania powinny być zgodne z obowiązującymi w Unii Europejskiej i NATO.

[164] Zob.: Zbiór referatów z konferencji na temat: *Zarządzanie kryzysowe w województwie śląskim - powiatowe centra zarządzania kryzysowego*, Śląski Urząd Wojewódzki, Katowice, 17 lutego 2000r.

*Założenie 6: Stworzenie struktury kierowania, która:*

- *umożliwi skupienie sił i środków w celu uniknięcia dublowania wysiłków i tworzenia w wielu jednostkach specjalistycznych zespołów o unikalnych kwalifikacjach;*
- umożliwi sprawne i ekonomicznie uzasadnione działania;
- *zapewni realność pozyskania środków na realizację przedsięwzięć organizacji poszczególnych elementów systemu kierowania.*

Przy wieloszczeblowej strukturze systemu kierowania, pokazanej poniżej na schemacie blokowym, praktyczne efekty wdrożenia uzyskać można nawet z cząstkowych wdrożeń w kilku jednostkach równolegle, zachowując koordynację w zakresie przepływu informacji między nimi.




Rys. 5.1 Struktura organizacyjna systemu kierowania.

Podstawowe zalecenia do budowy modelu systemu kierowania stanowią wyniki badań przedstawionych w rozdziale czwartym. Zdaniem autora, przyjęcie tych zaleceń stanowić będzie ważny czynnik powodzenia budowy modelu.

Zasada 1: Sprawność systemu kierowania zależy w głównej mierze od jego organizacji (zasięg i rozpiętość kierowania).[165] Dlatego przy projektowaniu modelu wyodrębniono główne piony funkcjonalne, co w znacznym stopniu pozwoliło ograniczyć liczbę jednostek bezpośrednio podporządkowanych jednemu organowi administracji.

Zasada 2: Infrastruktura organizacyjna systemu powinna być szczegółowo zaprojektowana i egzekwowana wobec wszystkich jednostek administracji. Przyjęciu określonego sposobu organizacji na wyższym szczeblu powinny towarzyszyć odpowiednie rozwiązania organizacyjne na poziomie niższym. Stosując tę zasadę uzyskuje się sprawność organizacyjną systemu (por.: zasada 1) oraz możliwość koordynacji bezpośredniej, obejmującej całe piony funkcjonalne.

Zasada 3: Zapewnienie integralności systemu na poszczególnych szczeblach funkcjonowania rozwiązań organizacyjnych i technicznych. Należy wykluczyć uzależnienie funkcjonowania określonego szczebla kierowania od innych organów administracyjnych. Nadmierna centralizacja systemu ograniczałaby jego sprawność i żywotność w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Zasada 4: System kierowania będzie się rozwijał najskuteczniej, gdy jego organizacja będzie przebiegała oddolnie z odgórnym wsparciem. Dążenie do najszybszego uzyskania wdrożenia na szczeblach lokalnych przynosić będzie widoczne korzyści. Dlatego do osiągnięcia ostatecznego celu zaleca się równoległą budowę systemu na szczeblach lokalnych i regionalnym. Odgórne wsparcie powinno polegać na ustanowieniu silnych mechanizmów kontrolnych i koordynacyjnych dla stworzenia wspólnych poglądów i wizji wśród zróżnicowanych interesów poszczególnych jednostek administracji publicznej.

Zasada 5: Należy konsekwentnie powoływać do życia komórki organizacyjne składające się na strukturę organizacyjną systemu. Sukcesywne powoływanie sztabów,

[165] Zob.: B. Rokicki, Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania, AON, Warszawa 2000, s.78.

zespołów roboczych, grup eksperckich z przydzielonymi jednoznacznie kompetencjami oraz egzekwowaną odpowiedzialnością za poszczególne elementy systemu jest koniecznym warunkiem sprawności organizacyjnej.

Zasada 6: Ważny czynnik sprawności systemu kierowania powinny stanowić szkolenia, treningi i ćwiczenia personelu. Wprowadzenie radykalnej zmiany sposobu działania organów administracji nie zostanie zaakceptowane przez personel bez zrozumienia celów i wymagań systemu kierowania. Należy więc stworzyć zindywidualizowane programy szkoleń w celu objęcia nimi specyficznych zagadnień związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Ostateczny, realny model systemu kierowania organami administracji publicznej województwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń był kompromisem pomiędzy zamierzeniami zbudowania naprawdę nowoczesnego systemu wzorowanego na państwach Europy Zachodniej a możliwościami technicznymi, finansowymi a także czasowymi. Nie bez znaczenia były okoliczności związane z częstymi zmianami stanu prawnego.

## 5.2. STRUKTURA MODELU SYSTEMU KIEROWANIA W WOJEWÓDZTWIE

Zakłada się, że struktura organizacyjna systemu kierowania w województwie w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń będzie wielopoziomowa, dostosowana do struktury administracji publicznej. Ogólny schemat zilustrowany został na rys. 5.1. Struktura ta i formy współdziałania poszczególnych jednostek organizacyjnych mogą być optymalnie dostosowywane do rodzaju zagrożenia i charakteru prowadzonych działań. Zgodnie z założeniami i zasadami omówionymi w rozdz. 5.1. podstawowa infrastruktura organizacyjna systemu kierowania składać się będzie z sieci ośrodków, zapewniających realizację podstawowych funkcji organom administracji publicznej. Działać one będą przede wszystkim na poziomie województwa oraz powiatów. Każdy z ośrodków kierowania będzie w stanie zapewnić właściwemu organowi administracji dostęp do informacji gromadzonych na wszystkich poziomach systemu zgodnie z odpowiednimi regulacjami prawnymi i procedurami reagowania. [166]

[166] Zob.: Wykaz podstawowych danych wykorzystywanych w analizie zagrożeń, załącznik nr 6.

Wojewódzki ośrodek kierowania, zwany Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody, będzie koordynował działania Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego oraz odpowiednich instytucji administracji zespolonej i niezespolonej na poziomie wojewódzkim. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego będzie koordynować działania jednostek administracji szczebla powiatowego oraz w powiecie ziemskim - gminnych zespołów reagowania. Znaczna część **elementów systemu kierowania** będzie posiadała własną strukturę organizacyjną, często za ich działanie będą odpowiedzialne pojedyncze instytucje, lub wręcz ich części, na przykład niektóre wydziały urzędu wojewódzkiego. Wiadomo jednocześnie, że instytucjonalni uczestnicy działań, do których zalicza się przede wszystkim administrację publiczną, posiadają kompetencje nadane im przez ustawodawcę oraz uprawnienia do wydawania decyzji i poleceń o charakterze administracyjnym.

Przy projektowaniu modelu systemu kierowania wzięto pod uwagę maksymalizację korzyści poprzez podejście systemowe i integrację funkcjonalną. Stworzono stosunkowo sformalizowaną strukturę kierowania w ramach niesformalizowanej struktury administracji i jednostek współdziałających (organizacje gospodarcze, jednostki naukowo - badawcze, organizacje pozarządowe). Wzorcem tak sformalizowanej struktury kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych mogą być rozwiązania stosowane przez wyróżniające się w tej dziedzinie kraje świata, polegające na powierzeniu zarządzania władzom wszystkich szczebli administracyjnych.[167]

Przyjęto więc koncepcję kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych, wzorowaną na modelu definiującym całość struktury, obejmującym organy administracji publicznej i innych jednostek organizacyjnych związanych z administracją, przez realizację określonych funkcji. Zgodnie z tą koncepcją, pojęcie systemu kierowania obejmuje nie tylko infrastrukturę organizacyjną lecz także informacyjną, techniczną, standardy, zasoby ludzkie i finansowe oraz stan prawny administracji publicznej. Oznacza również, jak wspomniano uprzednio, struktury organizacyjne i zasoby udostępniane przez jednostki współdziałające, nie będące jednostkami administracji publicznej.

W modelu przyjęto wyróżnienie czterech pionów w ramach infrastruktury organizacyjnej systemu kierowania:

---

[167] Zob.: W. Kitler, Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, AON, Warszawa 1999, s 83 - 89.

- **pionu koordynacji i nadzoru** na szczeblu województwa, którego trzon stanowi Wojewódzki Zespół Reagowania Kryzysowego;[168]
- **pionu zarządzania** (dowodzenia) reagowaniem w sytuacjach nadzwyczajnych, opartego na strukturach jednostek wykonawczych;
- **pionu koordynacji działań pozaadministracyjnych (humanitarnych)**, obejmującego uczestników występujących w niesformalizowanych strukturach;
- **pionu informacyjnego**, stanowiącego zbiór wiedzy o systemie (w tym baz danych) i jego poszczególnych składnikach wraz z elementami komunikacji ze społeczeństwem.

Wojewódzki Zespół Reagowania Kryzysowego, powiatowe zespoły reagowania kryzysowego oraz gminne zespoły reagowania stanowią główny element infrastruktury organizacyjnej systemu kierowania. Znajdują się na takim poziomie, aby mieć możliwość rozwiązywania problemów i przełamywania barier powstających w trakcie realizacji wszystkich zadań. Warunkiem skutecznego zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych jest posiadanie sztabów, które mogłyby zapewnić ciągły, trwały i uzgodniony co do głównych kierunków działań, udział sił i środków będących w dyspozycji kierowników służb, inspekcji i straży.

Podobnie jak procesy koordynacji i nadzoru, tak procesy zarządzania reagowaniem wymagają ustalenia stosownych procedur. Podstawowym, strategicznym celem pionu zarządzania reagowaniem jest utrzymanie jego spójności i zakładanego stopnia integracji całej infrastruktury reagowania. Wypełnienie powyższych zadań następuje poprzez wykonanie ustalonych przez zespoły reagowania kryzysowego programów na poszczególnych poziomach koordynacji.

W tym celu tworzone są stałe i czasowe grupy robocze składające się z przedstawicieli poszczególnych służb, inspekcji i straży oraz zaproszonych do współpracy ekspertów. Do systemu kierowania włącza się także struktury niesformalizowane, posiadające swoją lokalizację na terenie całego województwa. Są to przede wszystkim organizacje pozarządowe, działające na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego i sektora niepublicznego. Wymaga to znajomości i uwzględnienia wszystkich aspektów współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.[169]

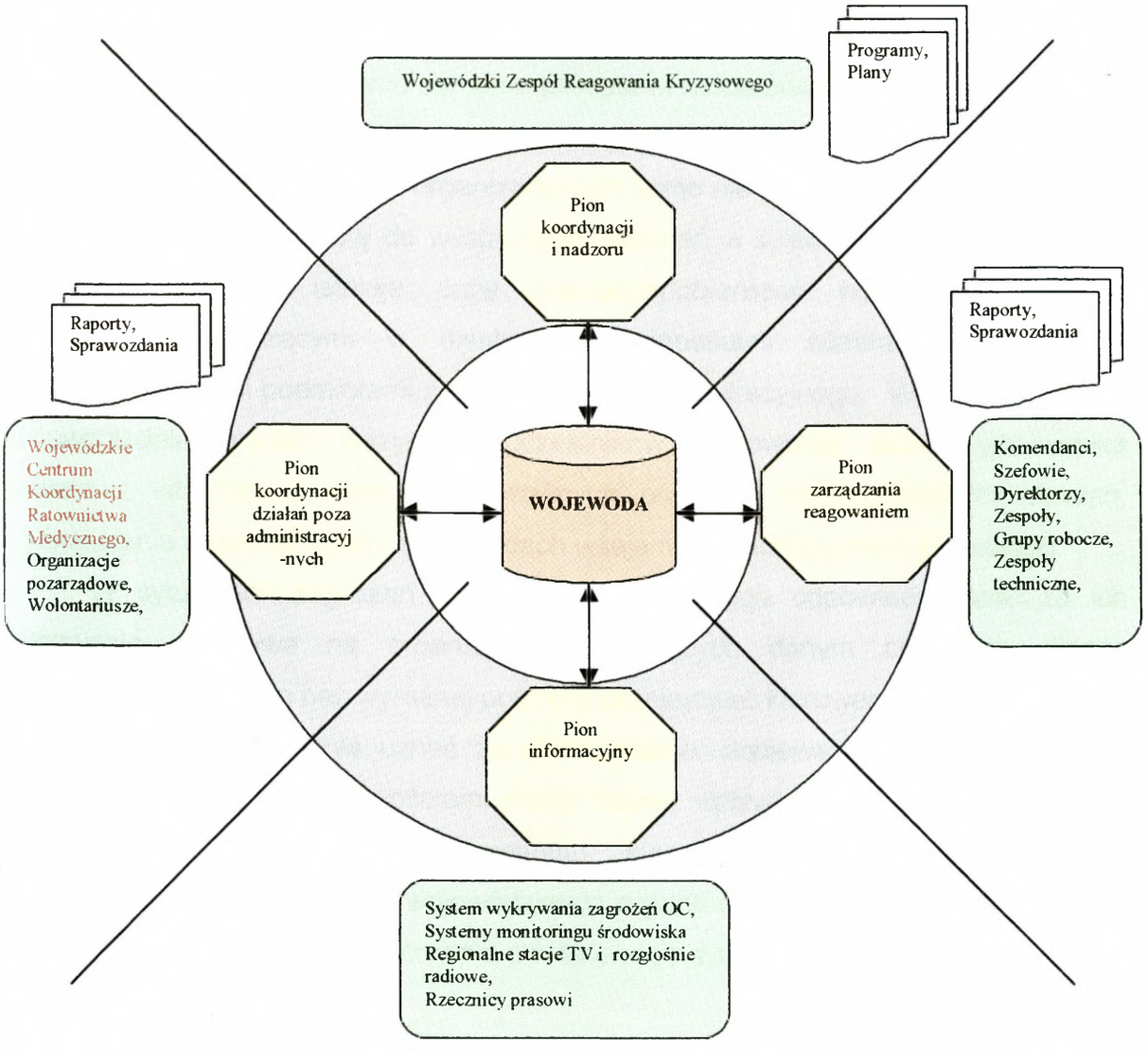
---

[168] Zob.: Rys. 5.2.

[169] Zob.: Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w 2001r., Raport Departamentu Analiz Programowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001.

Jak można zauważyć są to ciała kolegialne, co stoi w sprzeczności z postulowaną zasadą jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności za kierowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Z tego powodu należy wyodrębnić w ich strukturze człony: decydenta, sztabu i kolegium doradczego.

Ogólny model struktury kierowania, zgodny z uprzednimi założeniami składa się z czterech głównych elementów, zilustrowanych na poniższym rysunku i opisanych wcześniej.




Rys. 5.2. Model struktury systemu kierowania na poziomie województwa.

Według Encyklopedii Powszechnej PWN, system to zbiór przedmiotów lub zjawisk wzajemnie zależnych, które tworzą jedną całość (struktura systemu) albo jako

całość działają (funkcja systemu). Dlatego projektując model systemu kierowania organami administracji w województwie połączono w jedną całość różne struktury, wypełniające swoje zasadnicze funkcje. Należało stworzyć jedną, wewnętrznie spójną, zintegrowaną informacyjnie strukturę systemu, którego poszczególne elementy funkcjonują we właściwy dla siebie sposób, wykorzystując przy tym posiadane własne środki techniczne i procedury działania.

Przyjmując proponowane rozwiązania nie koncentrowano się wyłącznie na aspektach technicznych czy informacyjnych bez uwzględnienia struktury organizacyjnej, która powinna podlegać takiemu samemu procesowi modelowania. Należało wziąć pod uwagę, że zastosowanie najnowocześniejszych technologii w niesprawnych lub nieprzystosowanych strukturach organizacyjnych samo nie poprawi ich funkcjonowania, a nawet może przyczynić się do wystąpienia zakłóceń w systemie kierowania. Można także stwierdzić, że istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu pomiędzy uczestniczącymi w działaniach jednostkami administracji publicznej a współdziałającymi podmiotami z obszaru pozaadministracyjnego. Wprawdzie ogólny cel uwzględnia interesy wszystkich uczestników reagowania, jednak jak wynika zarówno z istniejących ograniczeń prawnych oraz z dotychczasowych działań, współdziałanie musi być oparte na zasadach wzajemnych porozumień i uzgodnień.

W sytuacjach zagrożeń o ograniczonym zasięgu odpowiedzialność za ich opanowanie spoczywa na organach zarządzających danym obszarem. Organ nadrzędny nie powinien bez wyraźnej potrzeby przejmować kierowanie w takiej sytuacji. Można by takie rozważania uznać za nieracjonalne, ponieważ szczebel nadrzędny dysponując większymi możliwościami może łatwiej wpływać na sytuację. Jednakże rozpatrywany problem dotyczy systemu kierowania organami administracji w województwie a nie jednego, wojewódzkiego organu odpowiedzialnego za realizację zadań. Dlatego też przyjęto utworzenie powiatowego systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

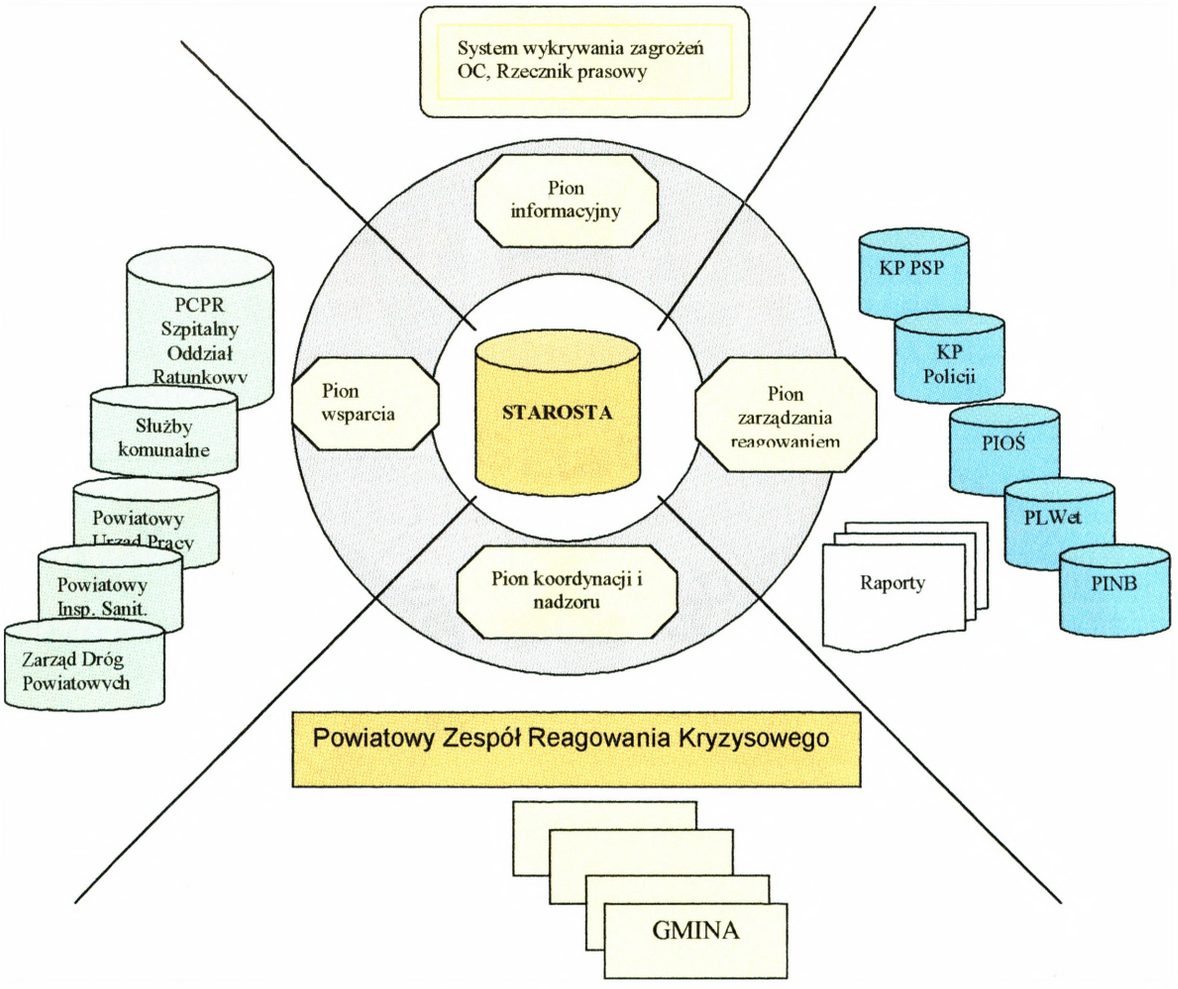
Misją tego systemu powinno być sprawne koordynowanie działań służb, umiejscowionych na poziomie lokalnym, profesjonalne przygotowanie kadr oraz wyposażenie w odpowiedni sprzęt ratowniczy. Wymagane jest tu jednoosobowe kierownictwo, skupione w rękach organu administracji ogólnej, oparte na współpracy ze szczeblem wyższym oraz gotowości do ewentualnego przejęcia funkcji kierowniczych od szczebla niższego, gdy sytuacja przekroczy jego możliwości reagowania.

W rozważaniach uwzględniono dwa warianty modelu, odpowiednio:

- dla powiatów grodzkich;
- dla powiatów ziemskich.

W powiecie ziemskim celowe byłoby włączenie do powiatowych struktur kierowania pełnomocnych przedstawicieli gmin z obszaru danego powiatu. Do podstawowych zadań przedstawicieli gmin należałoby:

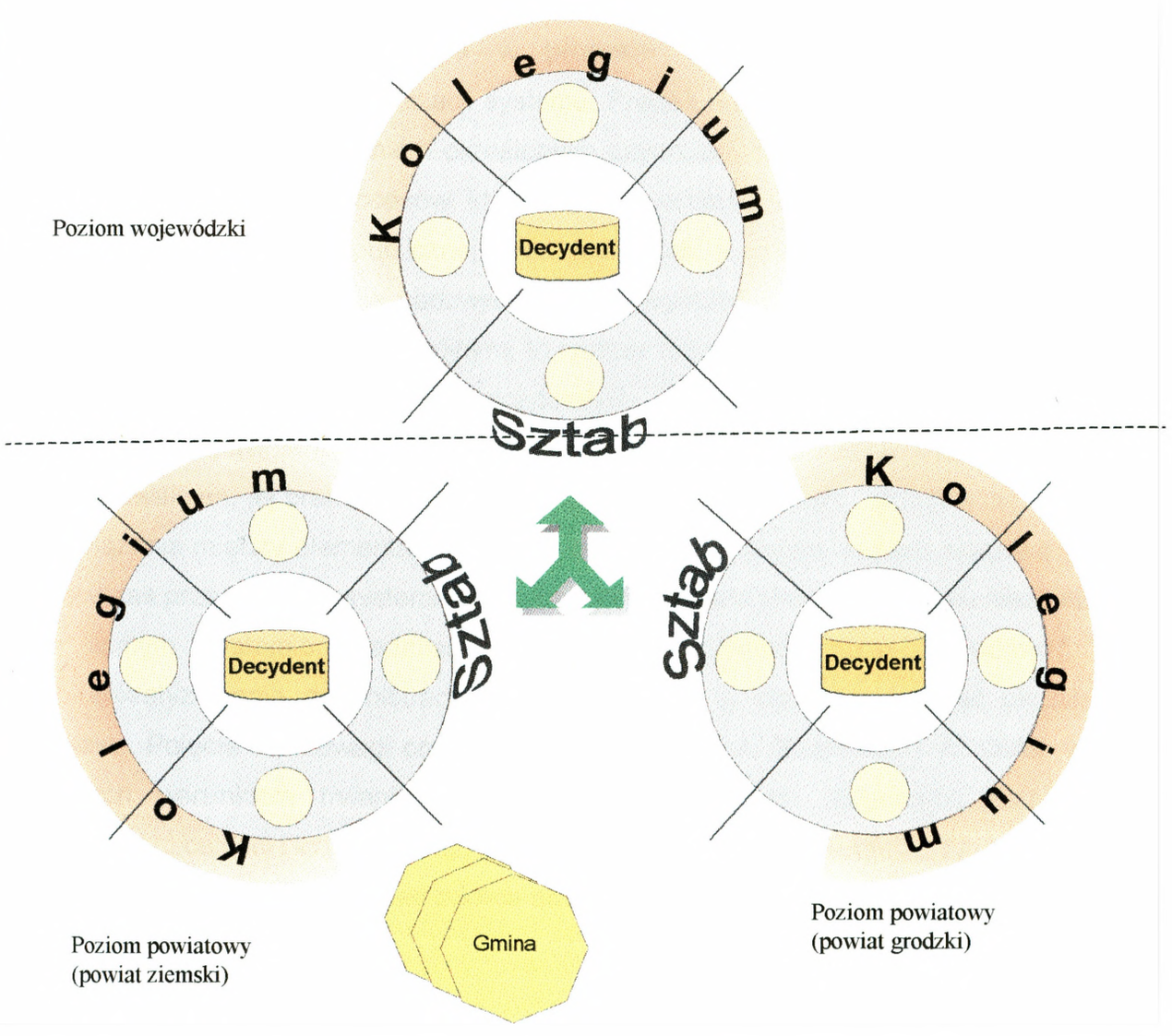
- ułatwienie koordynacji i nadzoru nad działaniami prowadzonymi na szczeblu gminy;
- uzgadnianie priorytetów działania na korzyść gmin;
- rozwiązywanie ewentualnych konfliktów pomiędzy gminami współuczestniczącymi w opanowywaniu sytuacji nadzwyczajnej.




Rys. 5.3. Model struktury kierowania powiatu

Przez analogię do modelu struktury kierowania szczebla wojewódzkiego, utworzono model systemu kierowania na poziomie powiatu. Zgodnie z założeniami, model ten wykorzystuje koncepcję jednego centrum, połączonego z systemami znajdującymi się w instytucjach partnerskich. Część tych systemów (Państwowa Straż Pożarna, Policja, Siły Zbrojne) będzie połączona zarówno z systemami przełożonego służbowego jak też z systemem kierowania powiatu, część natomiast zostanie podporządkowana i włączona tylko do systemu kierowania powiatu.

Ogólny model systemu kierowania organami administracji w województwie śląskim przedstawiono na poniższym rysunku.




Rys. 5.4. Model systemu kierowania w województwie

Elementem decyzyjnym w prezentowanej strukturze jest organ władzy wykonawczej, natomiast funkcję sztabu realizuje urząd obsługujący decydenta. Oczywiście w przypadku organu wykonawczego danego szczebla nie może cała instytucja zajmować się przeciwdziałaniem nadzwyczajnym zagrożeniom, stąd też konieczne jest powołanie w urzędzie sztabu odpowiedzialnego za przygotowanie organu administracji do reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych oraz inicjowania tego procesu kiedy pojawi się zagrożenie.

## 5.3. WERYFIKACJA MODELU SYSTEMU KIEROWANIA

Sprzeczności powstające w procesie kierowania stwarzają warunki do dokonywania zmian w organizacji systemu. Proces nie zawierający sprzeczności byłby jedynie ciągłym powtarzaniem określonych czynności. Prezentowane w tym rozdziale wyniki badań dotyczą procesów, które są istotą w osiąganiu sprawności organizacyjnej organów administracji publicznej oraz jednostek wykonawczych, zaangażowanych w reagowanie na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń. System kierowania organami administracji jest systemem spójnym, to znaczy takim, w którym zmiana jakiegokolwiek elementu pociąga za sobą zmiany pozostałych. Traktując rzecz modelowo, powinno się dążyć do zapewnienia najwyższego poziomu zgodności. Zgodność jest pojęciem stopniowalnym, jej brak można określić mianem niezależności, w której nie występują powiązania między elementami. System nie może być jednak w pełni niezależny, gdyż wówczas przestaje być systemem. Można zatem mówić jedynie o stopniu niezależności w samym systemie. Nadmierna rzeczywista spójność może powodować takie zbiurokratyzowanie administracji, że nie jest ona w stanie realizować określonych celów. Pojęcie równowagi organizacyjnej rozwinęli A. Koźmiński i K. Obłój, według których warunkiem trwania i rozwoju organizacji jest utrzymanie funkcjonalnej równowagi całości i ich części lub stanu zbliżonego do równowagi.[170] Warunek ten jest spełniony, gdy organizacja jest zdolna do sterowania sobą i utrzymania swojej struktury.

[170] A.K. Koźminski, K. Obłój, Zarys teorii równowagi organizacyjnej, PWE, Warszawa 1989, s.36.

W prowadzonych badaniach interesowano się zjawiskami, które w znaczący sposób będą wpływać na funkcjonowanie organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Zjawiska te można by wstępnie scharakteryzować jako zmianę celu głównego, wywołaną zmieniającą się sytuacją w bezpośrednim otoczeniu, lub zmianą sposobu działania, spowodowaną zmienną liczbą podmiotów włączonych do działań. Egzemplifikacja tych zjawisk obejmuje między innymi następujące typowe sytuacje:

- istnienie instytucji, które nie realizują założonych w planie reagowania kryzysowego funkcji, koncentrując się jedynie na działalności korzystnej z punktu widzenia ich własnego interesu (na przykład ratowanie własnego mienia przed skutkami katastrofy),
- tendencje do zwiększania się rozpiętości kierowania, powodujące nieuzasadniony wzrost liczby stanowisk kierowania,
- realizowanie zadań nie zmierzających bezpośrednio do osiągnięcia celu głównego,
- nieuzasadniony wzrost instytucjonalnych jednostek nadrzędnych w instytucjach wieloszczeblowych.

Przedmiotem weryfikacji modelu systemu kierowania były jego cechy charakteryzujące procedury prowadzenia działań mających na celu ograniczenie potencjalnych skutków wystąpienia lub wyeliminowanie mogących pojawiać się sprzeczności. W celu usunięcia przyczyn istniejących niezgodności (zagrożeń) lub innych niepożądanych sytuacji oraz niedopuszczenia do ich ponownego wystąpienia, niezbędne jest podjęcie działań zapobiegawczych i korygujących. Działania zapobiegawcze i korygujące mogą pociągać za sobą określone zmiany w procedurach i organizacji systemu, dostosowując go do aktualnych warunków.

### 5.3.1. ANALIZA MODELU SYSTEMU KIEROWANIA

Modele, które zostały opisane (oddzielnie dla poszczególnych szczebli), służą bezpośrednio potrzebom administracji publicznej, działającej w strukturach organizacyjnych, projektowanych do stanów nadzwyczajnych, gdyż przy ich pomocy realizowane są następujące cele:

1) rekomendacja podjęcia określonej decyzji, jak określenie rodzajów i wielkości zaangażowanych zasobów oraz pożądanych kierunków działania;

2) prognozowanie zmian sytuacji nawet wtedy, gdy decydent ma ograniczony wpływ na zachodzące zmiany;

3) doskonalenie kierownictwa w podejmowaniu decyzji (zastosowanie modelu pozwala na utrwalenie wiedzy o zachodzących procesach w zarządzaniu).

Typy przedstawionych modeli pozwalają na ich transformację w zależności od kategorii nadzwyczajnych zagrożeń. Generowanie nowych modeli może być dokonywane na podstawie znajomości lub też hipotetycznej znajomości zachowania się zagrożonego środowiska.[171] Złożoność problemów pojawiających się w procesie kierowania na poziomie gminy, powiatu i województwa powoduje, że wykorzystywanie modeli poprawia sprawność organizacji. W celu zbudowania modelu należało wcześniej przeanalizować i rozważyć dwie przeciwstawne tendencje. Pierwsza, to budowa takiego modelu, który przedstawia tylko najistotniejsze elementy omawianego systemu. Tendencję tę pokazano w punkcie 5.2. do prezentacji modeli systemów kierowania na poziomie wojewódzkim i powiatowym, które wolne są od balastu nieistotnych szczegółów. Druga tendencja, to budowa modelu, w którym zastosowane rozwiązania byłyby możliwe do wykorzystania w praktyce. Model taki byłby również najbliższy rzeczywistości. Dokonując oceny modelu w celu jego weryfikacji, można wymienić trzy charakterystyczne, wzajemnie się przenikające i zależne zagadnienia, a mianowicie:

1) główna uwaga jest skierowana na optymalizację z tego względu, że koncentracja uwagi na jednym lub kilku kryteriach jest podstawowym narzędziem doskonalenia metod kierowania; optimum jest wyznaczone przy uwzględnieniu zasięgu i rozpiętości kierowania;

2) są określone analitycznie własności modelu z uwzględnieniem możliwości wpływu zmian parametrów modelu na jego optymalne rozwiązanie - struktury organizacyjne rozwiązania optymalnego;

3) w modelu są wyraźnie rozpoznane i uwzględnione wzajemne związki pomiędzy elementami systemu kierowania.[172]

---

[171] Hipotetyczna znajomość zachowania się środowiska występowała w przypadku tak zwanego „PR - 2000", o czym mowa była w rozdziale czwartym.

[172] H. M. Wagner, Badania operacyjne. Zastosowanie w zarzadzaniu, PWE, Warszawa 1980, s. 76.

Analizę modelu systemu kierowania prowadzono z wielu punktów widzenia. Nieuzasadnione byłoby przyjęcie tylko jednego, wiodącego kryterium. Wychodząc z tego założenia, z punktu widzenia infrastruktury kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, każdy model zastosowany w omawianym procesie odpowiadał pewnemu zbiorowi kryteriów, stanowiących zbiór jego charakterystycznych cech. Kierownictwo mając taką charakterystykę, może wybrać model najbardziej odpowiedni do swoich potrzeb. Do rozwiązania konkretnej sytuacji nadzwyczajnej potrzeba najczęściej nie jednego modelu, ale pewnego systemu modeli. System taki stanowią powiązane ze sobą w różnorodny sposób modele pojedyncze.[173] Dla osiągnięcia założonych celów, a mianowicie:

- weryfikacji modelu systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych w województwie;

- przygotowania jednostek współdziałających do wymogów sytuacji nadzwyczajnych pod względem dostosowania ich do struktury organów administracji określono pewien zbiór kryteriów, uwzględniający:

1) oddziaływanie skutków sytuacji nadzwyczajnej na system kierowania;
2) zmienną liczbę podmiotów (jednostek organizacyjnych) uczestniczących w działaniach.

Kryteria te pozwalają na opisanie, a następnie weryfikację modelu w następujący sposób:

$$M = \{J, P, S, Z, C, K, I, T, D, F\}^{174}$$

*gdzie:*

M - dowolny model;

J - język opisu elementów składowych modelu; w modelach systemu kierowania będzie to przeważnie model formalny (struktura sformalizowana) lub też formalny z elementami opisowymi (włączenie elementów pozaadministracyjnych i nieustrukturalizowanych);

P - zbiór postaci modelu, czyli przyjętej konwencji prezentacji;

---

[173] Zob.: Rys. 5.4. Model systemu kierowania w województwie, s.168.
[174] J. Kisielnicki, Informatyczna infrastruktura zarządzania, PWN, Warszawa 1993, s.96.

S - zbiór rekomendacji decyzyjnych; model może być jednostrukturalny, czyli rekomendujący jednostkowe decyzje, lub wielostrukturalny, obejmujący pewien kompleks decyzji;

Z - zbiór sposobów wyrażania zmiennych decyzyjnych i występujących między nimi zależności, na przykład modele liniowe czy nieliniowe;

C - zbiór odwzorowań elementu czasu, a więc modele statyczne lub dynamiczne;

K - zbiór metod, które są stosowane dla uzyskania skuteczności kierowania; przykładowo, elementami takiego zbioru mogą być metody planowania (programowania);

I - zbiór określający charakter informacji o parametrach modelu; w sytuacji kiedy informacje o parametrach modelu są na tyle pewne (obsada etatowa zespołów roboczych) że można traktować je jako wielkości nie ulegające zmianie, można powiedzieć, że model jest deterministyczny; w przypadku gdy chociaż jeden parametr jest zmienną losową ze znanym rozkładem prawdopodobieństwa ( ilość podmiotów współdziałających), to będzie to model propabilistyczny; jeżeli nie jest znany rozkład prawdopodobieństwa parametru (ilość problemów do rozwiązania lub ilość podejmowanych decyzji) to taki model będziemy określać jako statystyczny lub też strategiczny;

T - zbiór środków technicznych niezbędnych do rozwiązania problemu stawianego przed modelem; w większości analizowanych sytuacji będą to wymagania dotyczące konfiguracji technicznych środków wspomagania decyzji i przekazu informacji;

D - zbiór lub też grupy dziedzin, na przykład klęski żywiołowe, katastrofy techniczne, zagrożenia cywilizacyjne, kryzysy polityczno - militarne; modele nie zawsze mają uniwersalny charakter i często są projektowane dla określonej działalności.

F - zbiór formuł zarządzania , dla których wspomagania model jest zbudowany, na przykład dla systemu nakazowo - administracyjnego.

Zbiory w przedstawionej formule można podzielić na dwie grupy:

1) bezpośrednio charakteryzujące model, oznaczone symbolami: J, P, S, Z, C;

2) konceptualne, mówiące o tym, jak projektować model oraz w jakich warunkach należy model ten stosować, oznaczone symbolami: K, I, T, D, F.

Zbiory charakteryzujące model pozwoliły na budowę tablicy morfologicznej, która umożliwiła opisanie każdego z modeli z punktu widzenia możliwości i warunków ich zastosowania oraz projektowania systemów wspomagania decyzji. Przy budowie modeli będących wynikiem transformacji modelu podstawowego, zawierającego najistotniejsze elementy, posłużono się poniższą tablicą, będącą określonego typu mapą problemową. Mapa taka pozwoliła na ustalenie, jakie są zasoby organów administracji, które powinny być wykorzystane w czasie sytuacji nadzwyczajnych. Dzięki prowadzonej weryfikacji modeli można było określić ich postać oraz możliwości zastosowania w procesach kierowania. W praktyce w sytuacjach nadzwyczajnych, dla wysoce złożonych problemów wymagających rozwiązania, nie będzie stosowany jeden, konkretny model, ale system modeli, które poprzez sformalizowane struktury są ze sobą powiązane wewnętrznie. Można zatem mówić o funkcjonowaniu określonej kaskady modeli.

Tablica morfologiczna dla elementów modeli wspomagających kierowanie

Tabela 5.6.

| Kryterium | Charakterystyka modelu (elementy) |
|---|---|
| Język opisu | Formalny, formalno - opisowy |
| Postać modelu | Optymalizacyjne, systemowe |
| Wielorakość decyzji | Jednostrukturalne, wielostrukturalne |
| Sposób prezentacji zależności | Liniowe, nieliniowe, dynamiczne |
| Metody rozwiązywania problemów | Planowanie, programowanie, symulacje |
| Charakterystyka informacji | Deterministyczna, propabilistyczna, statystyczna, strategiczna |
| Środki techniczne | Komputery, sieci teleinformatyczne, systemy monitoringu, środki łączności |
| Dziedzina | Zagrożenia: klęski żywiołowe, katastrofy techniczne, cywilizacyjne, polityczno - militarne, wojenne |
| Formuła zarządzania | Nakazowo - administracyjna |

Elementem decydującym o strukturze modelu systemu kierowania w województwie jest wyznaczenie szefa operacji, jako osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za działanie systemu wykonawczego w fazie reagowania. Szef operacji wyznaczany jest każdorazowo dla dominującej kategorii zagrożenia w sytuacji nadzwyczajnej. Do jego obowiązku należy:

- ustalenie właściwego poziomu reagowania (województwo, powiat, gmina);
- określenie charakteru zjawiska - problem podstawowy czy pochodny;
- określenie możliwości reagowania - siły własne czy współpraca z sąsiadami lub szczeblem centralnym;
- ustalenie zakresu działań reagowania kryzysowego mającego największy wpływ na rozwiązanie problemu;
- oszacowanie kosztów materialnych i społecznych rozwiązania problemu w porównaniu z kosztami zaniechania działań;

Przyjęta w województwie śląskim struktura Zespołu Reagowania Kryzysowego składającego się z przedstawicieli poszczególnych służb przydzielonych do grup problemowych potwierdziła swą praktyczną przydatność. Ponieważ główne zadania wykonywane są przez te grupy, udało się uniknąć typowych wad działania kolegialnego, zapewniając jednocześnie wymaganą ciągłość działań oraz dostęp do potrzebnych informacji przeglądowych. Praca całości Zespołu ograniczała się do podsumowania działań, oceny sytuacji oraz postawienia nowych zadań. Jednocześnie została podkreślona kierownicza i koordynacyjna rola Wojewody w zakresie zapobiegania i likwidacji skutków sytuacji nadzwyczajnych. Osoby zaangażowane w działania mogły zetknąć się z rzeczywistą skalą i złożonością zagadnień reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Często podkreślana jest potrzeba współpracy pomiędzy służbami, wydziałami Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz jednakowego traktowania wszystkich zaangażowanych jednostek organizacyjnych. W związku z tym niezbędne jest opracowanie na szczeblu koordynacyjnym jednolitych procedur, instrukcji i wzorów dokumentów zapewniających sprawność systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Powyższe zagadnienie wiąże się bezpośrednio z przygotowaniem jednolitych wzorów meldunków obowiązujących wszystkie szczeble administracji. Obecnie niewątpliwą ich wadą jest nadmierne występowanie elementów opisowych i powtarzanie informacji. Konieczność interpretacji np. określenie „użyte siły i środki z własnego rejonu" nie precyzuje, czy chodzi wyłącznie o jednostki PSP i OSP

włączone do krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego czy również o OSP będące poza systemem, formacje OC, społeczne organizacje ratownicze (sformułowanie „wszystkie" nie wartościuje ich pod względem jakościowym i skutkuje tworzeniem zbędnej informacji). Wykorzystanie reguł obowiązujących np. w normach ATP[175] pozwoliłoby na natychmiastowe uwzględnienie pozyskanych informacji w działaniach operacyjnych i zapewniłoby przełożonemu ciągły przegląd sytuacji. Jednocześnie należy dążyć do tego, aby wszystkie jednostki szczebla centralnego pozyskiwały niezbędne im informacje z województw za pośrednictwem jednego centrum koordynacyjnego. Wszystkie informacje, wnioski i zapotrzebowania adresowane do jednostek szczebla centralnego powinny przechodzić przez pośredni punkt ewidencji i dystrybucji. Na szczeblu wojewódzkim taki punkt pośredniczący powinno stanowić Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody.

### 5.3.2. ZAŁOŻENIA I PRZEBIEG EKSPERYMENTU NAUKOWEGO

Ważnym etapem weryfikacji modelu systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych w województwie śląskim było przeprowadzenie eksperymentu naukowego. Autor korzystając z możliwości jakie mu stworzono, przeprowadził osobiście badania weryfikacyjne podczas ćwiczeń w dniach 2 - 5 września 2002r. i 4 - 8 października 2002r. Przedmiotem szczególnego zainteresowania było kierowanie organami administracji i organizowanie współdziałania z jednostkami uczestniczącymi w opanowywaniu skutków epidemii chorób zakaźnych zwierząt (zagrożenie epizootyczne).

Badania weryfikacyjne miały na celu sprawdzenie przydatności Planu reagowania kryzysowego i słuszności przyjętego modelu systemu kierowania. Zasadniczy problem badawczy ujęty został w formie pytania: **Jaki wpływ na skuteczność działań w sytuacji nadzwyczajnej ma przyjęty model systemu kierowania ?**

Problemy szczegółowe dotyczyły odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy nowy Plan reagowania kryzysowego pozwala na określenie i podział zadań pomiędzy poszczególne organy administracji?

[175] Norma ATP - 45 lub ATP - 45 B została wprowadzona do użytku w organach administracji publicznej w 2001 r. i przeznaczona jest do sporządzania oraz przekazywania meldunków o sytuacji skażeń.

2. Czy ewentualne rozprzestrzenienie się zagrożenia lub pojawienie się kolejnych zjawisk wpływa znacząco na przyjętą strukturę kierowania?

Do celów badawczych przyjęta została następująca hipoteza robocza: Plan reagowania kryzysowego dostosowany do przyjętego modelu systemu kierowania pozwala organom administracji zapewnić właściwą koordynację współdziałania jednostek uczestniczących w reagowaniu zgodnie z „siatką bezpieczeństwa".[176] Badania weryfikacyjne przeprowadzono metodą eksperymentu naukowego. Wzięło w nim udział 25 uczestników ćwiczeń: 8 osób reprezentowało wydziały Urzędu Wojewódzkiego, 8 osób - jednostki administracji zespolonej, 2 osoby były pracownikami Urzędu Marszałkowskiego oraz 7 osób to przedstawiciele starostw powiatowych.

Do przeanalizowania obrazu zmian we wzajemnych relacjach pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi wykorzystano algorytm dynamicznej struktury kierowania.[177] Zastosowano technikę obserwacji uczestniczącej częściowej. Jako narzędzia doprowadzającego do rejestracji wyników obserwacji użyto odpowiednio przygotowanych kart czynności zespołowych, będących tabelaryczną prezentacją pracy Zespołu Reagowania Kryzysowego. Konstrukcja karty czynności zespołowych umożliwiała ocenę przydatności merytorycznej procedur reagowania oraz poziom ich wzajemnej zgodności. Karta obejmowała 27 głównych zadań realizowanych przez uczestników ćwiczeń. Wyniki eksperymentu pozwoliły na opracowanie wniosków dotyczących przyjętego modelu systemu kierowania.

W badaniach wyróżniono zmienne zależne i niezależne, natomiast jako wskaźnikami posłużono się tymi czynnikami, które wskazywały jakie są badane cechy. W eksperymencie zmienną niezależną był fragment Planu reagowania kryzysowego wraz z jego stroną merytoryczną. Ponadto stanowili ją członkowie Zespołu Reagowania Kryzysowego z uwzględnieniem takich cech jak stanowisko służbowe oraz funkcja w Zespole. Wskaźnik tej zmiennej to założona merytoryczna optymalność wykorzystywanego w eksperymencie Planu reagowania.

Zmienne zależne charakteryzowały zmiany w umiejętnościach i sprawności działania członków Zespołu Reagowania Kryzysowego. Ich wskaźnikiem była zmiana poziomu umiejętności i sprawności personelu w drugim ćwiczeniu względem ćwiczenia pierwszego. Zmiana wyrażona była oceną średnią grupową. Ten typ wskaźników

---

[176] Por.: Zakres współdziałania organów w województwie, załącznik nr 3.
[177] Zob.: Rys 5.7 . Dynamiczna struktura kierowania, s.186.

zakwalifikowano jako przedmiotowe. Z kolei wskaźniki podmiotowe odwoływały się do sądów, opinii i ocen wyrażanych przez uczestników ćwiczeń.

Do oceny zgodności procedur reagowania zastosowano skalę rangową. Definicjom poszczególnych rang przypisano wartości liczbowe, zawarte w tabeli 5.1.

Tabela 5.1.

| Definicja | | Wartość |
|---|---|---|
| Brak niezgodności | (Z) | 0 |
| Niezgodność przypadkowa | (P) | 2 |
| Niezgodność mała | (M) | 4 |
| Niezgodność duża | (D) | 6 |

Definicje wskaźników są zgodne z użytymi w formularzu „Raport z audytu" (F AF - 01).[178] W kontekście badań eksperymentalnych aby określić niezgodność pomiędzy badanymi procedurami a planem głównym i aneksami funkcyjnymi wyliczono średnią wartość zgodności na podstawie wyników obserwacji w ćwiczeniu 1 i ćwiczeniu 2.

## KARTA CZYNNOŚCI ZESPOŁOWYCH

Tabela 5.2.

| Czynności zespołowe | Procedura | Wykonawca | Ocena | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Ćwicz 1 | Ćwicz 2 | Wart. Śr. |
| Realizacja założeń Planu Reagowania Kryzysowego | Koordynacja i nadzór | Przewodniczący ZRK | P | P | 2 |
| Nadzór specjalistyczny nad jednostkami wykonawczymi | Rolnictwo | WLWet | M | P | 3 |
| Organizacja pracy Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego | Koordynacja i nadzór | Koordynator programów kryzysowych | P | P | 2 |
| Zapewnienie obiegu informacji pomiędzy CZK | Polityka informacyjna | Szef CZK | D | M | 5 |
| Współdziałanie z LFOC | Rozpoznanie | Szef CZK | - | - | - |
| Dystrybucja informacji METEO | Rozpoznanie | Szef CZK | M | M | 4 |
| Prowadzenie akcji ratownicze w strefach zapowietrzonych i zagrożonych | Ratownictwo | KW PSP | D | M | 5 |
| Prowadzenie zabiegów specjalnych na terenie stref zapowietrzonych | Likwidacja skażeń | KW PSP | M | M | 4 |
| Izolacja stref | Porządek publiczny | KWP, SG, ŻW | D | M | 5 |
| Utrzymanie porządku w strefach | Porządek publiczny | KWP, SG, ŻW | P | P | 2 |
| Współdziałanie w zakresie bezpieczeństwa | Porządek publiczny | KWP,SG, ŻW | M | M | 4 |
| Organizacja pomocy medycznej w strefach zapowietrzonych i poza nimi | Ratownictwo medyczne | WPS | D | P | 3 |

[178] Por.: Przykładowy formularz badania zgodności procedur, załącznik nr 14.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Likwidacja skutków skażenia środowiska w wyniku masowego uboju | Ochrona środowiska | PIOS | D | D | 6 |
| Nadzór nad przywracaniem środowiska do stanu pierwotnego | Ochrona środowiska | PIOŚ | P | P | 2 |
| Analiza rynku rolnego i podjęcie działań stabilizacyjnych | Rolnictwo | WśiR | Z | Z | 0 |
| Ustalenie zakresu publikacji informacji | Polityka informacyjna | Rzecznicy prasowi | P | P | 2 |
| Organizacja systemu przekazywania informacji | Polityka informacyjna | Rzecznicy prasowi | P | P | 2 |
| Wsparcie przez siły zbrojne<br>- w zakresie zabiegów specjalnych<br>- w zakresie izolacji terenu | Likwidacja skażeń<br>Porządek publiczny | Szef WSzW | M | M | 4 |
| Organizacja wsparcia logistycznego | Logistyka | WZK | D | M | 5 |
| Ewidencjonowanie potrzeb materiałowych | Logistyka | WZK | D | M | 6 |
| Realizacja zapotrzebowań na środki materiałowe | Logistyka | WZK | D | D | 6 |
| Kontrola wykorzystania zasobów | Logistyka | WZK | D | D | 6 |
| Organizacja łączności | Koordynacja I nadzór | Szef CZK | P | P | 2 |
| Kierowanie służbami weterynaryjnymi | Koordynacja I nadzór | WLWet | P | P | 2 |
| Kierowanie siłami PSP | Koordynacja I nadzór | KW PSP | P | P | 2 |
| Kierowanie siłami Policji | Koordynacja I nadzór | KWP | P | P | 2 |
| Dowodzenie siłami wojska | Koordynacja I nadzór | Szef WSzw | P | P | 2 |

Porównanie wyników obserwacji zgodności procedur z przyjętym modelem systemu kierowania pozwala na sformułowanie wniosku, że w czasie obydwu ćwiczeń wystąpiły problemy z dostosowaniem działań elementów systemu wykonawczego do ogólnej koncepcji organizacji reagowania w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia.

Przeprowadzenie drugiego ćwiczenia wskazuje na przyrost parametru określającego zgodność przy realizacji określonych czynności zespołowych. Istotny przyrost zgodności procedur zaobserwowano w odniesieniu do tych czynności, którym poświęcono znacznie więcej uwagi ze względu na konieczność ich szczegółowego opracowania. Była to organizacja pomocy medycznej w strefach zapowietrzonych. Porównanie wyników badań procedur kierowania (koordynacja i nadzór) pozwala twierdzić, że istniała w nich duża zgodność. Średnia wartość zgodności tej grupy czynności wyniosła 2,125 . Najistotniejszym, z punktu widzenia prowadzenia działań, był niezadowalający poziom zgodności procedur zabezpieczenia logistycznego. Wartość średnia niezgodności w tej grupie czynności wyniosła 5,50.

W skali całego eksperymentu przyrost średniej wartości zgodności badanych procedur wyniósł 0,616 punktu. **Pozwala to stwierdzić, iż istnieje potrzeba systematycznego doskonalenia planu oraz jego poszczególnych części.** Średnie

wartości zgodności procedur w ćwiczeniach wynosiły kolejno: w ćwiczeniu 1 - 3,692 w ćwiczeniu 2 - 3,076. Przy zastosowaniu skali rangowej widać, iż w obydwu przypadkach poziom niezgodności ma istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Trzeba jednak podkreślić, że w przypadku ćwiczenia 2 uzyskany poziom wartości średniej niezgodności pozwał organom kierowania zapewnić właściwą koordynację działań jednostek administracji ogólnej, zespolonej i niezespolonej.

Kolejnym etapem eksperymentu było badanie, która z grup czynności zespołowych ma decydujący wpływ na strukturę systemu przeciwdziałania zagrożeniom. W tym celu zastosowano metodę określania priorytetów kategorii i wskaźników. Do utworzenia macierzy par porównawczych wykorzystano wartości zdefiniowane w rozdziale trzecim.[179] Po przeanalizowaniu kart czynności zespołowych wyznaczono kategorie i odpowiadające im wskaźniki, zdefiniowane w tabeli 5.3.

KATEGORIE I WSKAŹNIKI CZYNNOŚCI ZESPOŁOWYCH

Tabela 5.3.

| Nr kategorii | Kategoria | Nr wskaźnika | Wskaźnik |
|---|---|---|---|
| I | Ośrodki kierowania | I.1 | Wojewódzki Zespół Reagowania Kryzysowego |
| | | I.2 | Wojewódzki Lekarz Weterynarii |
| | | I.3 | Komenda Wojewódzka PSP |
| | | I.4 | Komenda Wojewódzka Policjii |
| | | I.5 | Wojewódzki Sztab Wojskowy |
| | | I.6 | Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego |
| II | Rozpoznanie | II.1 | Identyfikacja ognisk choroby zakaźnej |
| | | II.2 | Nadzór nad stanem środowiska |
| | | II.3 | Współdziałanie z LFOC |
| | | II.4 | Analiza rynku rolnego |
| III | Izolacja stref | III.1 | Wydzielenie stref zapowietrzonych |
| | | III.2 | Utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w strefach |
| | | III.3 | Współdziałanie w zakresie bezpieczeństwa |
| IV | Działalność informacyjna | IV.1 | Obieg informacji między CZK |
| | | IV.2 | Dystrybucja informacji METEO |
| | | IV.3 | Ustalenie zakresu publikacji informacji |
| | | IV.4 | Dystrybucja komunikatów |
| V | Ratownictwo | V.1 | Nadzór specjalistyczny nad jednostkami wykonawczymi |
| | | V.2 | Prowadzenie zabiegów specjalnych |
| | | V.3 | Prowadzenie działań ratowniczych |
| | | V.4 | Usuwanie skutków skażeń |
| | | V.5 | Wsparcie ze strony wojska i straży granicznej |
| VI | Logistyka | VI.1 | Zabezpieczenie materiałowe działań |
| | | VI.2 | Udzielanie pomocy medycznej w strefach zapowietrzonych |
| | | VI.3 | Organizacja wsparcia logistycznego powiatów |
| | | VI.4 | Ewidencjonowanie potrzeb materiałowych |
| | | VI.5 | Realizacja zapotrzebowań z powiatów |
| | | VI.6 | Kontrola wykorzystania zasobów |

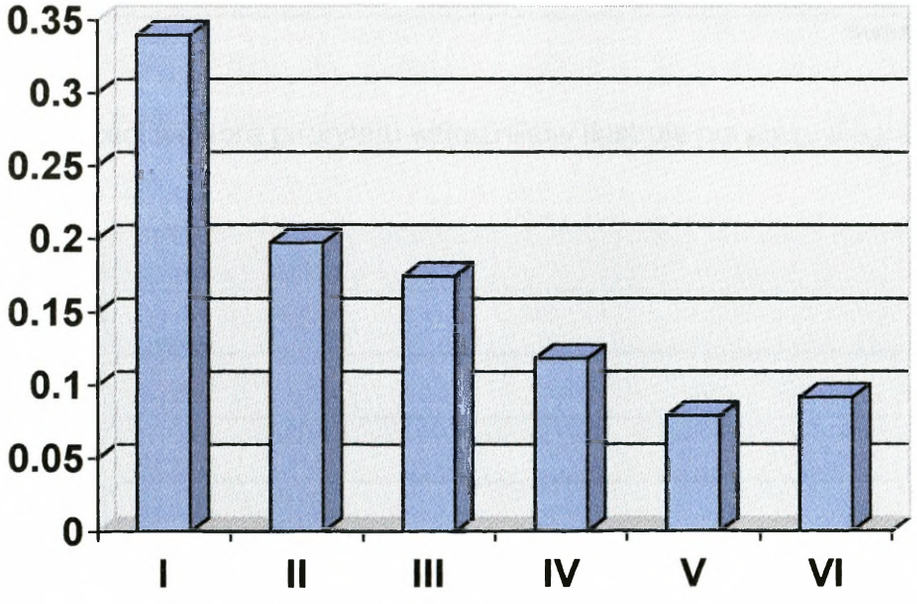
[179] Por.: Tabela 3.7. Zakres estymacji porównawczych, s. 91.

Do dalszych rozważań posłużono się macierzą par porównawczych kategorii.

Tabela 5.4.

| Kategoria | I | II | III | IV | V | VI | **VK** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | 1 | 3 | 5 | 5 | 3 | 5 | 0,3396 |
| II | 1/3 | 1 | 5 | 3 | 5 | 7 | 0,1971 |
| III | 1/5 | 1/5 | 1 | 1/7 | 1/5 | 1/3 | 0,1746 |
| IV | 1/5 | 1/3 | 7 | 1 | 1/3 | 5 | 0,1182 |
| V | 1/3 | 1/5 | 5 | 3 | 1 | 5 | 0, 0791 |
| VI | 1/5 | 1/7 | 3 | 1/5 | 1/5 | 1 | 0,0914 |
| | | | | | | Suma: | 1.0000 |

Otrzymana wartość **VK** określa wagę poszczególnych kategorii. Wyniki wskazujące na priorytetowe znaczenie ośrodków kierowania wobec pozostałych grup czynności zobrazowano w diagramie:




Rys. 5.5. Wagi kategorii czynności zespołowych

Jak widać, z wartością wektora priorytetu kategorii związana jest ranga określonego rodzaju działań zespołowych. Okazało się, że osiągnięty rezultat wskazuje na **priorytetową rolę ośrodków kierowania w stosunku do pozostałych kategorii.**

Wysoką rangę osiągnęły także działania związane z rozpoznaniem oraz izolacją stref zapowietrzonych. Uwzględniając merytoryczny przedmiot badanych elementów

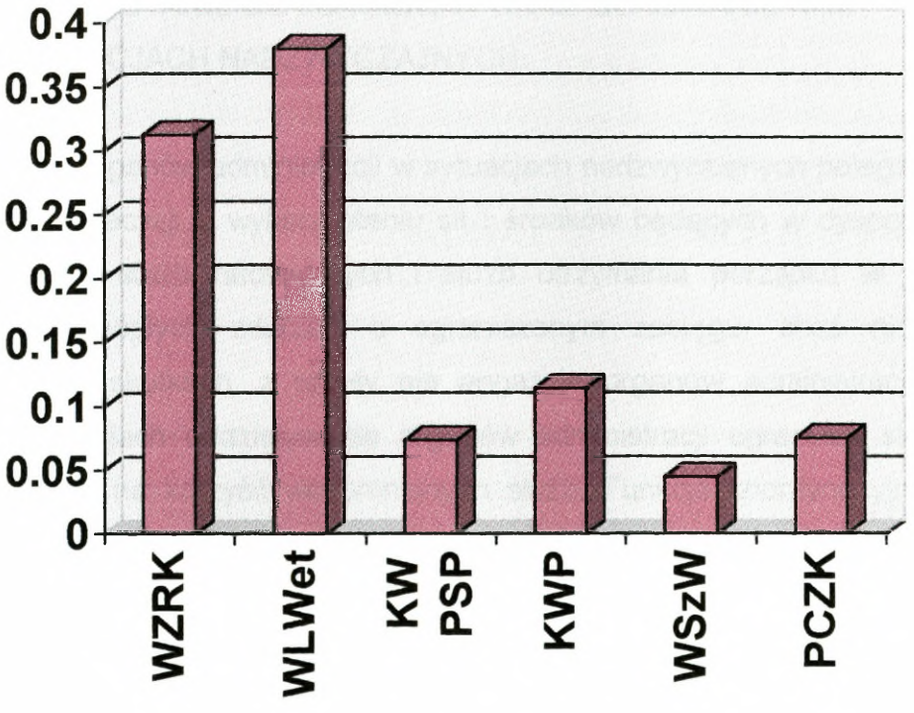
potwierdzono, że właśnie te kategorie działań zespołowych stanowiły główną treść ćwiczeń.

W toku dalszych rozważań przedmiotem zainteresowania były elementy zaliczone do kategorii I czyli **ośrodki kierowania**. Obserwacji poddano uczestniczące w ćwiczeniach zespoły, reprezentujące organy administracji. Korzystając z metody określania wektorów priorytetu wskaźników zastosowano, jak poprzednio, macierz par porównawczych.

Tabela 5.5.

| Wskaźnik | I.1 | I.2 | I.3 | I.4 | I.5 | I.6 | Vkj |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I.1 | 1 | 1/3 | 3 | 5 | 7 | 5 | 0,3128 |
| I.2 | 3 | 1 | 7 | 5 | 7 | 5 | 0,3796 |
| I.3 | 1/3 | 1/7 | 1 | 3 | 7 | 3 | 0,0736 |
| I.4 | 1/5 | 1/5 | 1/3 | 1 | 7 | 5 | 0,1142 |
| I.5 | 1/9 | 1/7 | 1/7 | 1/7 | 1 | 1/5 | 0,0449 |
| I.6 | 1/5 | 1/5 | 1/3 | 1/5 | 5 | 1 | 0,0749 |
| | | | | | | Suma: | 1,0000 |

Otrzymane wartości wektora priorytetu wskaźników ilustruje poniższy diagram:




Rys. 5.6. Rangi poszczególnych ośrodków kierowania w opanowywaniu epidemii zwierząt.

Graficzne zobrazowanie wyników pozwala dostrzec niewielką różnicę rang pomiędzy ośrodkiem kierowania Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii i Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego. Otrzymane wartości wektora priorytetu wskaźników sugerują, iż w zależności od charakteru zagrożenia odpowiedzialność za koordynację działań **spoczywać będzie na ośrodku kierowania organu administracji ogólnej i wyznaczonej jednostki wiodącej w przeciwdziałaniu zagrożeniu.**

W konkluzji można stwierdzić, że w projektowaniu modelu systemu kierowania należy uwzględnić potrzebę dostosowania struktury organizacyjnej do charakteru prowadzonych działań oraz rodzaju zagrożeń. Hipoteza robocza przyjęta na początku badań eksperymentalnych zakładała, że opracowany, zgodnie z modelem systemu kierowania, Plan reagowania kryzysowego pozwala organom administracji zapewnić właściwą koordynację współdziałania wszystkich jednostek uczestniczących w działaniach. Wyniki badań nie pozwalają na wniosek, że efektywność przeciwdziałania zagrożeniom zależy wyłącznie od organizacji samego kierowania, ale upoważniają do stwierdzenia, iż elementy systemu kierowania odgrywają w tym procesie pierwszorzędną rolę.

## 5.4. WYKORZYSTANIE SIŁ I ŚRODKÓW ORAZ KIEROWANIE NIMI W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH

Działanie organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych polega na ciągłym podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu sił i środków będących w dyspozycji organu. Funkcjonowanie służb ratowniczych i służb utrzymania porządku w przypadkach występowania nagłych zdarzeń o ograniczonym zasięgu, choć niejednokrotnie tragicznych w skutkach, z reguły nie angażuje organów administracji publicznej. W takich sytuacjach oddziaływanie organów administracji ogranicza się do funkcji administrowania na korzyść wspomnianych służb. Funkcje koordynacyjne w imieniu organów administracji wykonują upoważnieni pracownicy stanowisk operacyjno - koordynacyjnych, specjaliści zajmujący się problematyką ratownictwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Służby przystępują do działań po otrzymaniu zawiadomienia o zdarzeniu, w oparciu o obowiązujące procedury zgodnie z decyzją kierującego akcją ratunkową, podejmowaną bezpośrednio w miejscu prowadzenia działań. Ponieważ działania rutynowe służb ratowniczych nie są przedmiotem tego opracowania, warto zwrócić jedynie uwagę na fakt, że właśnie te służby podejmą najczęściej ciężar działań

w początkowej fazie wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia, zapewniając płynne rozwinięcie systemu kierowania i uruchomienie procedur przewidzianych na sytuacje nadzwyczajne.

Sposób organizacji kierowania i koordynacji w województwie śląskim wynika z Planu reagowania kryzysowego, opartego na uporządkowanym funkcjonalnie schemacie:

1. PLAN GŁÓWNY - dokument określający główny cel działania oraz obszar funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego.
2. ANEKS GŁÓWNY (AG) - dokument związany bezpośrednio z planem głównym, stanowiący jego rozwinięcie, określa wspólne dla wszystkich zasady i metody działania.
3. ANEKS FUNKCYJNY (AF) - dokument przydzielający i określający zadania w poszczególnych grupach działań systemu reagowania kryzysowego.
4. PROCEDURA (P) - opis postępowania po wystąpieniu zdarzenia.
5. INSTRUKCJA (I) - szczegółowy opis sposobu wykonania określonej czynności, najczęściej wynikającej z procedury. Dopuszczalne jest stosowanie instrukcji nie związanych z żadną procedurą.
6. PLAN OPERACYJNY – harmonogram realizacji procedur / instrukcji w poszczególnych grupach działań reagowania kryzysowego
7. FORMULARZ - jednolity druk przeznaczony do udokumentowania wykonanej czynności.

9. REJESTR - uporządkowany według jednego kryterium wykaz jednostek organizacyjnych, dokumentów, aktów prawnych itp.

10. ZBIÓR GŁÓWNY - oryginały wszystkich dokumentów systemu reagowania kryzysowego.

11. ZBIÓR WYKONAWCZY - zbiór dokumentów systemu reagowania kryzysowego, niezbędnych do wykonania przypisanego zadania.

Przeprowadzone badania polegały na analizie procedur obowiązujących przy realizacji zadań w ramach niżej wymienionych funkcji, z których każda została opisana w odpowiednim aneksie funkcyjnym:

a) koordynacja i nadzór (AF-01);

b) wykrywanie zagrożeń i alarmowanie (AF - 02);

c) ratownictwo (AF - 03); [180]

d) ewakuacja (AF- 04);

e) bezpieczeństwo i porządek publiczny (AF - 05);

f) pomoc humanitarna, społeczna (AF - 06);

g) zabezpieczenie medyczne (AF - 07);

h) ochrona środowiska (AF - 08);

i) ochrona rolnictwa (AF - 09);

j) zabezpieczenie logistyczne (AF - 10);

k) odbudowa (AF - 11);

l) polityka informacyjna (AF - 12).

Poszczególne procedury miały swoją specyfikę i dotyczyły organów i jednostek odpowiedzialnych za ich realizację. Szczególnie procedury związane z funkcją ratownictwa cechuje znaczne zróżnicowanie; inne bowiem są procedury przewidziane na powódź, inne na pożar, a jeszcze inne w przypadku skażeń chemicznych. Mniejsze różnice występują w przygotowanych procedurach dotyczących ewakuacji, organizowania pomocy medycznej, zabezpieczenia logistycznego, które realizowane są w podobny sposób, niezależnie od kategorii zagrożenia.

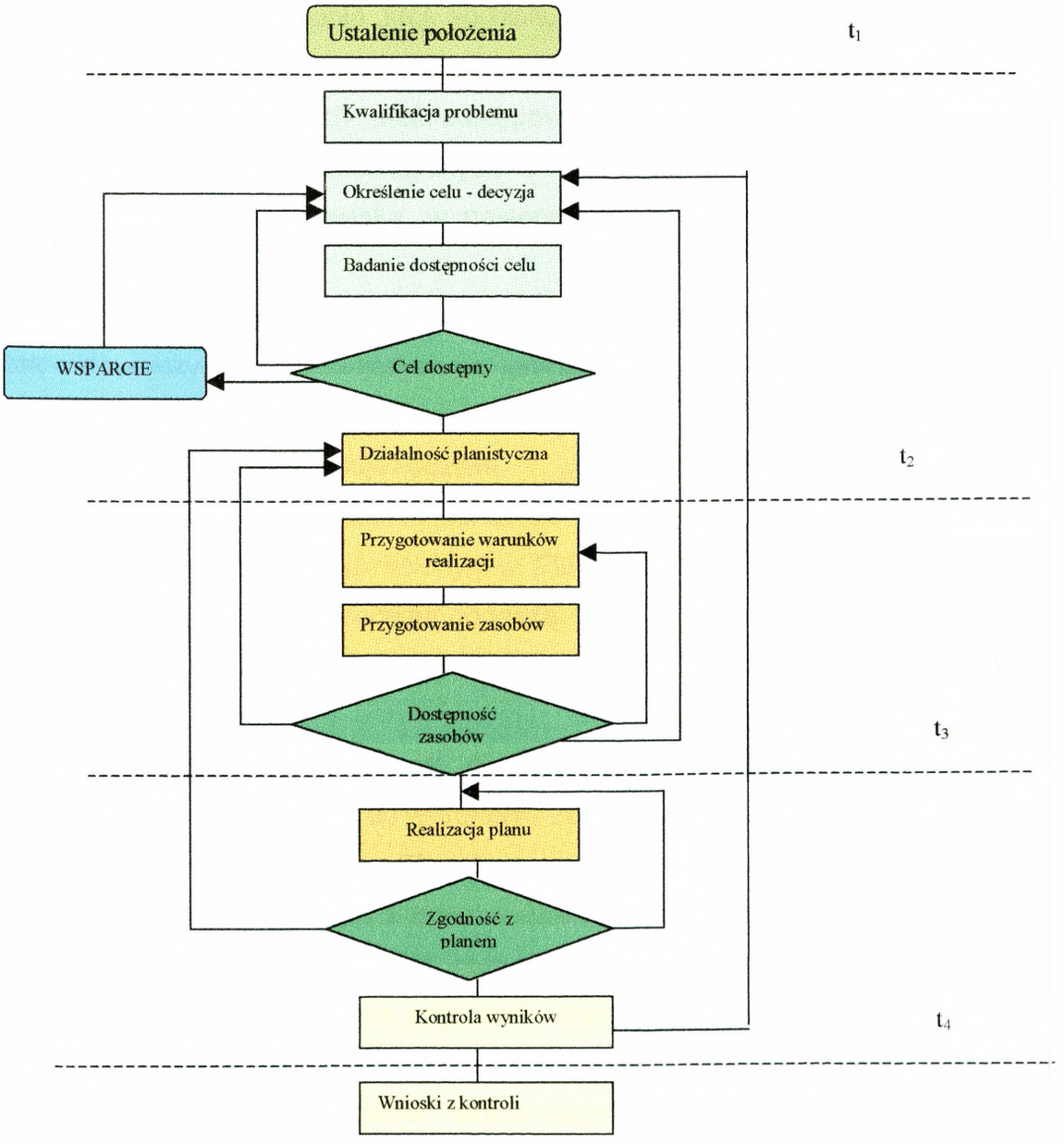
W celu zapewnienia zgodności działań, w które zaangażowanych jest więcej podmiotów, przyjęto jednolity schemat tworzenia poszczególnych dokumentów planu, w tym także procedur postępowania. Każda procedura zawiera ten sam układ treści, na który składa się :

- cel;
- przedmiot;
- zakres obowiązywania;
- odpowiedzialność;
- definicje;
- opis postępowania;
- dokumenty związane;
- załączniki.

Procedura powinna w prosty sposób opisywać kolejność działań, wyodrębnioną w danym aspekcie działań reagowania kryzysowego, może przedstawiać także alternatywny tok postępowania. Musi ona zapewnić koordynację opisywanych

[180] Zob. : Algorytm prowadzenia działań w sytuacji zagrożenia ..., załączniki nr 7 - 12,

działań i metod postępowania, wynikających z innych procedur i dokumentów wykonawczych. W sposób jednoznaczny powinna określać uprawnienia i odpowiedzialność podmiotów organizacyjnych lub osób realizujących czynności służbowe. Dokonując analizy zagadnień kierowania organami administracji i zarządzania oraz będącymi w ich dyspozycji zasobami, wykorzystano ogólny algorytm dynamicznej struktury kierowania.




Rys. 5.7. Dynamiczna struktura kierowania

Podczas sytuacji nadzwyczajnej działania organów administracji publicznej koncentrują się na realizacji określonych funkcji, które często wzajemnie się uzupełniają, stąd wymagają jednoosobowej koordynacji. W całokształcie działalności organów administracji decydujące znaczenie dla osiągnięcia celu ma realizacja głównych funkcji. Są to: ratownictwo, pomoc medyczna i społeczna oraz zabezpieczenie logistyczne.

Według algorytmu dynamicznej struktury kierowania, przedstawionego na rysunku 5.7., można ustalać procedury działania „krok po kroku" dla każdego zadania realizowanego przez organ kierowania.

Istotne jest określenie jednolitych zasad postępowania organów kierowania włączonych do systemu podczas działań związanych z wystąpieniem sytuacji stwarzającej zagrożenie dla ludzi lub środowiska, w następstwie której może zaistnieć sytuacja kryzysowa.

Treścią procedur związanych z ratownictwem jest opis schematu działania i możliwości jednostek ratowniczych funkcjonujących na terenie województwa śląskiego w ramach systemu wykonawczego oraz wykorzystanie potencjalnych możliwości w ramach systemu wsparcia siłami spoza województwa.

Procedury stanowią podstawę działania jednostek organizacyjnych oraz osób prawnych i fizycznych zgodnie z podziałem określonym w Planie reagowania kryzysowego.

Odpowiedzialność za realizację procedur ponoszą:

- koordynator ratownictwa, odpowiadający za opracowanie, wdrożenie i aktualizację procedury;
- jednostki organizacyjne włączone do systemu wykonawczego (zgodnie z siatką bezpieczeństwa), zobowiązane do wykonania czynności określonych w procedurze.

Przygotowanie procedur stanowi integralną część organizacji działań organów administracji publicznej, wynikającą z odpowiedzialności za ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System zorganizowany jest na trzech poziomach (powiatowym, wojewódzkim i krajowym) i skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, służby, inspekcje, straże wojewódzkie i powiatowe, jednostki organizacyjne obrony cywilnej oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współpracować w akcjach ratowniczych.

Podstawowymi elementami systemu przyjmującymi informacje o zdarzeniach, ewidencjonującymi ilość i rodzaj zdarzeń, kierującymi siły do akcji, koordynującymi prowadzone akcje oraz stanowiącymi bazę techniczną i informacyjną, są stanowiska

kierowania Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonujące na wszystkich poziomach Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego: powiatowe/ miejskie stanowisko kierowania na poziomie powiatowym, wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa na poziomie wojewódzkim oraz Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Odwody utworzone z sił i środków będących w dyspozycji powiatów, na terenie których nie występuje zagrożenie, mogą być przeznaczone, zgodnie z decyzją organu administracji ogólnej, do likwidowania skutków zdarzeń w sytuacjach przekraczających możliwości operacyjne jednego powiatu. Wojewódzkie odwody sił i środków są organizowane przez wojewodę jako siły wsparcia. Wyznaczone oddziały i pododdziały sił podporządkowania wojewódzkiego wchodzą w skład centralnego odwodu operacyjnego organizowanego w celu likwidacji skutków zdarzeń przekraczających możliwości województwa.

Organ administracji publicznej koordynuje jednoosobowo działania podległych sił oraz podmiotów współdziałających z systemem, zgodnie z przyjętymi procedurami i planami ratowniczymi, przydzielając im wykonanie określonych czynności ratowniczych. Formy kierowania, obowiązki kierującego działaniami, uprawnienia kierującego oraz kolejność przejmowania dowodzenia określają odrębne przepisy.

Szczegółowe obowiązki **koordynatora akcji ratunkowej** (szefa operacji) polegają na realizacji niżej przedstawionych zdań, przewidzianych w procedurze:

1. Przyjęciu informacji o zaistniałym zdarzeniu, dokumentowaniu otrzymanych informacji, koordynowaniu prowadzonej akcji.
2. Powiadomieniu o zaistniałym zdarzeniu osób i instytucji, zgodnie z zawartym w Planie reagowania kryzysowego, planem powiadamiania.
3. Powiadomieniu o zaistniałym zdarzeniu Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności oraz przekazywaniu okresowych meldunków z prowadzonej akcji.
4. Utrzymywaniu stałej łączności i bieżącej wymianie informacji z organami administracji publicznej, na terenie działania których prowadzona jest akcja.
5. Zgodnie z decyzją organu administracji, kierowanie na miejsce akcji będących w dyspozycji, specjalistycznych sił i środków (specjalistyczne grupy ratownicze).
6. W razie konieczności, przekazanie do organu wyższego szczebla żądania uruchomienia sił spoza województwa.
7. Skierowaniu do rejonów działań specjalistycznego sprzętu, innych grup ratowniczych oraz specjalistów, na żądanie organu niższego szczebla.

Określeniu miejsca koncentracji wykorzystywanych sił.

Monitorowaniu i analizie sytuacji meteorologicznej na podstawie informacji przekazywanych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej i Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody.

10. Skierowaniu na miejsce akcji sprzętu z magazynów rezerw wojewódzkich.
11. Współdziałaniu z innymi służbami i podmiotami w prowadzeniu akcji, zgodnie z istniejącymi planami współdziałania.
12. W sytuacji wystąpienia dużej ilości poszkodowanych (wypadek masowy), alarmowanie sił pogotowia ratunkowego oraz przekazanie do Centrum Koordynacji Ratownictwa Medycznego i Wydziału Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego informacji o konieczności podjęcia działań z zakresu ratownictwa medycznego oraz organizacji miejsc hospitalizacji poszkodowanych.
13. Zbieraniu niezbędnych informacji z prowadzonych działań, a w razie potrzeby przekazaniu informacji do Centrum Zarządzania Kryzysowego o konieczności zorganizowania ewakuacji ludzi, zwierząt lub mienia z terenu objętego działaniami ratowniczymi.
14. Podjęciu działań zmierzających do zapewnienia izolacji miejsca prowadzenia działań i zabezpieczenia znajdującego się tam mienia.
15. W razie konieczności zorganizowaniu zaplecza logistycznego, przekazaniu informacji do Zespołu Reagowania Kryzysowego o potrzebie uruchomienia stosownych procedur.
16. W uzasadnionych przypadkach, przekazaniu do Centrum Zarządzania Kryzysowego informacji o konieczności zorganizowania pomocy humanitarnej i społecznej.
17. W razie istnienia groźby wystąpienia zagrożenia dla ludzi lub mienia, przekazaniu do Centrum Zarządzania Kryzysowego informacji o konieczności uruchomienia procedur powiadamiania ludności o występującym zagrożeniu.
18. Przygotowaniu informacji o sposobie prowadzenia działań dla koordynatora polityki informacyjnej.

Algorytmy przygotowania i prowadzenia akcji ratunkowej, w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia, przedstawiają załączniki nr 7 - 12.

Na podstawie analizy wybranych procedur postępowania w czasie reagowania na występujące kategorie zagrożeń sformułowano następujące uogólnione wnioski:

1. W sytuacjach nagłych, w momencie przystąpienia do działań nie ma czasu na przygotowanie planów, szkolenie personelu ani na szukanie specjalistów.
2. Podejmowane działania jak najszybciej muszą być uchwycone w określone ramy organizacyjne.
3. Chociaż nie ma identycznych katastrof, wypadków czy klęsk żywiołowych, jednak pewne cechy wspólne organizacji działań w stanach nagłych i nadzwyczajnych dają się ująć w procedury postępowania, zapewniające osiągnięcie celu działań.

## 5.5. ORGANIZACJA ŁĄCZNOŚCI ZAPEWNIAJĄCEJ KIEROWANIE DZIAŁANIAMI ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH W WOJEWÓDZTWIE

Z definicji organizacji wynika, że łączność między częściami organizacji jest niezbędnym elementem sprawnego działania całości. W związku z tym można by sformułować tezę, że stopień sprawności komunikacji (proces łączności) między częściami organizacji, między częściami a otoczeniem oraz całością organizacji a otoczeniem, pozostaje w bezpośrednim związku przyczynowym ze sprawnością całej organizacji. Uzasadnione jest zatem przykładanie wagi do zbudowania sprawnego systemu informacyjnego i w związku z tym staje się celowe bliższe rozpatrzenie znaczenia informacji i łączności jako podstawy kierowania.

Przez informację należy rozumieć przekazaną przez nadawcę, którym może być dowolna rzecz lub osoba, do odbiorcy, którym także może być dowolna rzecz lub osoba, pewną treść będącą ogniwem, poleceniem, nakazem, zaleceniem.[181] Z wielu definicji należałoby wybrać najprostszą a jednocześnie pragmatycznie przydatną definicję W. Flankiewicza, według którego „Informacja jest czynnikiem, który zwiększa naszą wiedzę o otaczającej nas rzeczywistości".[182]

Informacje mogą być dzielone według różnych kryteriów. W niniejszych rozważaniach ważne miejsce zajmuje podział na informacje pierwotne i pochodne. Informacja pierwotna analityczna ulega tak zwanej redukcji (przetwarzaniu) przez

[181] J. Gościński, Elementy cybernetyki w zarzadzaniu, PWN Warszawa 1968, s.19.
[182] W. Flankiewicz, Podejmowanie decyzji kierowniczych, PWE Warszawa 1971, s.37.

selekcję oraz agregację i przekształca się w informację pochodną. Przykładem może tu być baza danych o obiektach stwarzających zagrożenie. Informacją pierwotną są dane z dokumentów analitycznych, które są odpowiednio selekcjonowane według kategorii, a następnie agregowane w określonych układach i przedstawione w formie prognozy.

System informacyjny w organizacji kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ma do spełnienia trzy podstawowe zadania:

- zabezpieczenie szybkiego i sprawnego przesyłania informacji;
- zabezpieczenie przechowywania informacji i zapewnienie ich dostępności stosownie do potrzeb;
- przetworzenie informacji dla celów zarządzania.

W związku z tym budowa systemu łączności, jako etap budowy systemu kierowania organami administracji publicznej już po dokonaniu podziału zadań połączeniu stanowisk pracy w zespoły, obejmuje rozwiązanie następujących problemów:

- określenie liczby i rodzajów informacji (według kryterium ich treści), które będą występowały i będą wykorzystywane w procesie kierowania;
- ustalenie odbiorców wysyłanych informacji i zakresu wykorzystania przez nich ich treści;
- określenie liczby, jakości i ukierunkowania poszczególnych kanałów informacyjnych oraz czasu przepływu emitowanych informacji;
- wybór technicznych środków przekazywania, przechowywania i przetwarzania informacji w najkorzystniejszych warunkach oraz ustalenia ich formy organizacyjnej.

Rozwiązanie tych problemów wiąże się bezpośrednio z założoną strukturą, określającą niezbędne przebiegi informacyjno - decyzyjne między poszczególnymi organami administracji i zespołami. Warto tu zwrócić uwagę, że istotnym czynnikiem sprawności systemu informacyjnego jest zapewnienie właściwej przepustowości kanałów, czyli największej liczby informacji, jaką w kanale można przekazać w jednostce czasu. Niedostosowanie przepustowości kanałów informacyjnych do niezbędnej liczby informacji powoduje zjawisko przeciążenia i szumów, które mogą niebezpiecznie obniżyć sprawność systemu kierowania.

Spełnienie tych wymagań możliwe będzie tylko przy zapewnieniu niezawodnego przepływu informacji pomiędzy uczestnikami działań, z których wielu korzysta z publicznych sieci telekomunikacyjnych, a niektórzy są dysponentami własnych zamkniętych systemów.

Jak wynika z opublikowanego przez Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA "Raportu o zarządzaniu kryzysowym w Polsce" (Projekt SZK 2000 - szczebel wojewódzki), funkcjonujący obecnie system łączności centrów zarządzania nie jest optymalny.[183]

Równocześnie autorzy raportu zwracają uwagę na kwestie infrastruktury systemu łączności funkcjonującego w centrach zarządzania kryzysowego i jego niepokojąco słabo rozwiniętą sieć połączeń z pogotowiem ratunkowym oraz szpitalami, które z reguły zawsze uczestniczą w działaniach ratunkowych. Analizując stosowane obecnie rozwiązania systemu łączności, zauważa się oparcie go głównie na straży pożarnej i policji. Rozwiązania takie funkcjonujące w przypadku reagowania na zdarzenia o ograniczonym zasięgu (wypadki drogowe, niewielkie pożary), nie powodujące uruchamiania centrów zarządzania kryzysowego, mogą w sytuacjach nadzwyczajnych utrudniać właściwą koordynację działań ze strony powołanych do tego struktur organów administracji ogólnej.

Oparcie systemu łączności na połączeniach ze strażą pożarną i policją stwarza wrażenie zbytniej koncentracji uwagi na uznawanej powszechnie za najważniejszą w zarządzaniu kryzysowym fazą reagowania, polegającą na ratowaniu poszkodowanych i likwidacji zagrożenia. Tymczasem o skuteczności naszego działania decydować będą wszystkie fazy kierowania: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

Województwo, przygotowując plany działań, musi bowiem rozwiązać szereg istotnych problemów, z których najważniejsze to:

- zapewnienie zgodności przyjętych struktur systemów łączności w czasie działań rutynowych i działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ze strukturami organów zarządzania;
- określenie wpływu czynników nadzwyczajnych zagrożeń na funkcjonowanie łączności;
- zbilansowanie potrzeb informacyjnych w celu określenia wymaganej przepustowości systemu łączności w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Na terenie dzisiejszych województw funkcjonuje nawet po kilkaset jednostek samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia zapewnienia przepływu informacji nie jest to sytuacja korzystna, dlatego dobór optymalnych form organizacyjno - technicznych

[183] Raport o zarzadzaniu kryzysowym w Polsce, MSWiA , Warszawa 2000.

systemu łączności powinien zapewniać możliwość dokonywania niezbędnych zmian w istniejących systemach.

Współczesne możliwości technologiczne dają skuteczne narzędzia do budowy systemów łączności wiążących ze sobą różnych użytkowników, łącząc w sobie elementy techniki, organizacji i finansów.

Przedstawiona wyżej sytuacja narzuca niejako myśl o potrzebie utworzenia właśnie na obszarze województwa sprawnego systemu łączności, umożliwiającego racjonalne zarządzanie i skuteczną współpracę wszystkich "aktorów sceny regionalnej".

Kierowanie w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń jest zadaniem administracji publicznej, przy czym główny ciężar spoczywa na starostach i wójtach, którzy odpowiadają za realizację działań lokalnych. Administracja centralna i wojewódzka jest szczeblem koordynującym i wspomagającym te działania szczególnie, gdy zachodzi potrzeba użycia dodatkowych sił i środków oraz w sytuacjach gdy zagrożenia dotyczą obszaru większego niż powiat. Podstawowym warunkiem efektywnego funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej jest umiejętnie zorganizowana współpraca oraz sprawna koordynacja działań wielu różnych podmiotów (instytucji, służb i organizacji) biorących udział zarówno w akcjach ratunkowych jak i w działaniach prewencyjnych. Krytycznym elementem tej współpracy i koordynacji jest konieczność wymiany informacji pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego różnego szczebla, służbami i instytucjami biorącymi bezpośredni udział w działaniach, związanych z przekazywaniem meldunków, zarządzeń a także specyficznych danych o zdarzeniu, jego lokalizacji i zasobach potrzebnych do jego likwidacji. Specyfika sytuacji nadzwyczajnych charakteryzuje się tym, że trudno jest przewidzieć wszystkich uczestników działań, zakres tych działań oraz źródła pozyskiwania informacji.

Każdą fazę tego procesu cechuje inny jakościowo rodzaj zadań realizowanych przy jednoczesnej wymianie informacji za pomocą technicznych środków łączności ze zmiennym natężeniem ruchu telekomunikacyjnego zarówno w ramach funkcji zewnętrznych jak i wewnętrznych.

Na potrzeby planowania i doboru form organizacyjnych systemu łączności można określić dwa reżimy jego funkcjonowania, a mianowicie:

- reżim zwyczajny, zwany też działaniami rutynowymi, polegający na całodobowym zarządzaniu lokalnymi zdarzeniami przy wykorzystaniu rozwiniętych stanowisk kierowania służb ratowniczych współpracujących ze stanowiskiem koordynującym (centrum zarządzania kryzysowego);

- reżim kryzysowy ( w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ) występujący wówczas, gdy lokalne zdarzenia zaczynają rozwijać się w lokalny kryzys uniemożliwiający postępowanie według przyjętych procedur działania, co wymaga podjęcia szczególnych działań poprzez rozwinięcie centrów zarządzania kryzysowego i zespołów reagowania kryzysowego.

Na szczeblu jednostek administracji zespolonej rozwijane są zespoły reagowania (sztaby kryzysowe lub punkty kontaktowe) współdziałające z lokalnym centrum zarządzania kryzysowego a także działające w strukturach hierarchicznych w ramach danej służby.

Wyposażenie techniczne warunkuje efektywność i zakres funkcji realizowanych przez centrum i obejmuje między innymi:

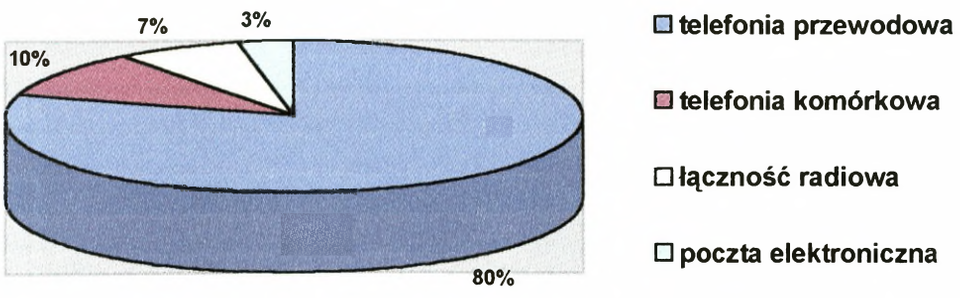
- typowy zestaw łączności przewodowej i radiowej;
- odbiornik radiowy i telewizyjny ( monitorowanie publicznych mediów );
- komputer włączony w system odbioru i przekazywania danych;
- urządzenia komunikacji w ramach wewnętrznych funkcji centrum;
- urządzenia i środki wizualizacji sytuacji.

Często rozważa się możliwość połączenia centrum zarządzania kryzysowego z centrum powiadamiania ratunkowego, gdzie czynny byłby jeden alarmowy numer telefonu, ale rozwiązanie to nie może być zastosowane na wszystkich szczeblach zarządzania.

Zintegrowany system łączności powinien spełniać funkcje umożliwiające zbieranie informacji, ich dystrybucję, kierowanie działaniami ratowniczymi oraz umożliwiać współdziałanie poszczególnych służb, głównie na etapie reagowania.

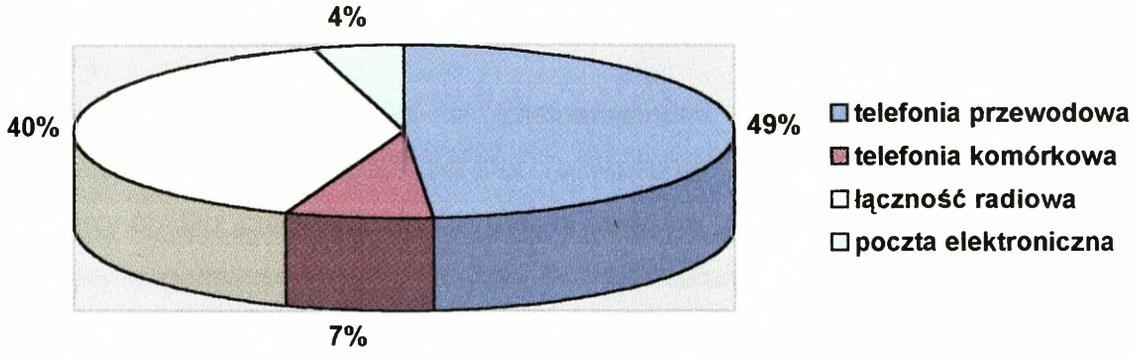
System powinien być oparty na różnorodnych środkach łączności zapewniających przesyłanie mowy, sygnałów, danych, a nawet obrazów. Ze względu na trudne do przewidzenia skutki oddziaływania czynników destabilizujących prawidłową pracę systemu łączności oraz mogący wystąpić w niektórych obszarach deficyt w infrastrukturze telekomunikacyjnej, należy przewidzieć użycie środków łączności radiowej na równi z innymi.

W czasie rutynowych działań organów administracji państwowej wykorzystywana jest głównie łączność świadczona w ramach usług telekomunikacyjnych lokalnych operatorów. W niewielkim zakresie wykorzystuje się w codziennej działalności systemy zamknięte specjalnego przeznaczenia lub sieci radiowe. Zasada ta nie dotyczy jednak służb ratowniczych, które w swoich rutynowych działaniach korzystają z własnych systemów łączności, głównie radiowej.




Rys. 5.8. Zakres wykorzystania środków łączności podczas działań rutynowych organów administracji.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów CZK Wojewody Śląskiego.

Analogiczne badania zakresu wykorzystania poszczególnych środków łączności przez służby ratownicze i prewencyjne wskazują na daleko szersze wykorzystywanie łączności radiowej.

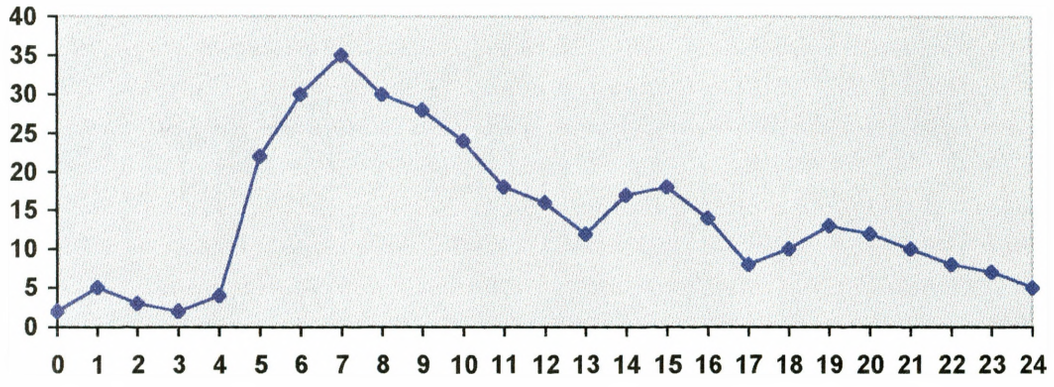



Rys. 5.9. Zakres wykorzystania środków łączności przez służby ratownicze.
Źródło: Raport MSWiA 2000

Operatorzy sieci telekomunikacyjnych są obowiązani przy planowaniu, budowie i eksploatacji systemów uwzględniać możliwość wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych zgodnie z ustawą "Prawo telekomunikacyjne" i w każdym czasie umożliwić realizację dodatkowych usług na zapotrzebowanie zainteresowanej jednostki.

Częstym zjawiskiem towarzyszącym pracy operatorów centrów zarządzania kryzysowego jest przypisywanie temu elementowi funkcji ośrodka interwencyjnego i ośrodka informacji.

Przybliżony rozkład natężenia ruchu telefonicznego w ciągu doby przedstawia poniższy wykres:




Rys. 5.10. Dobowe zmiany natężenia ruchu.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy bilingów rozmów w okresie od 1 - 30 września 2002r.

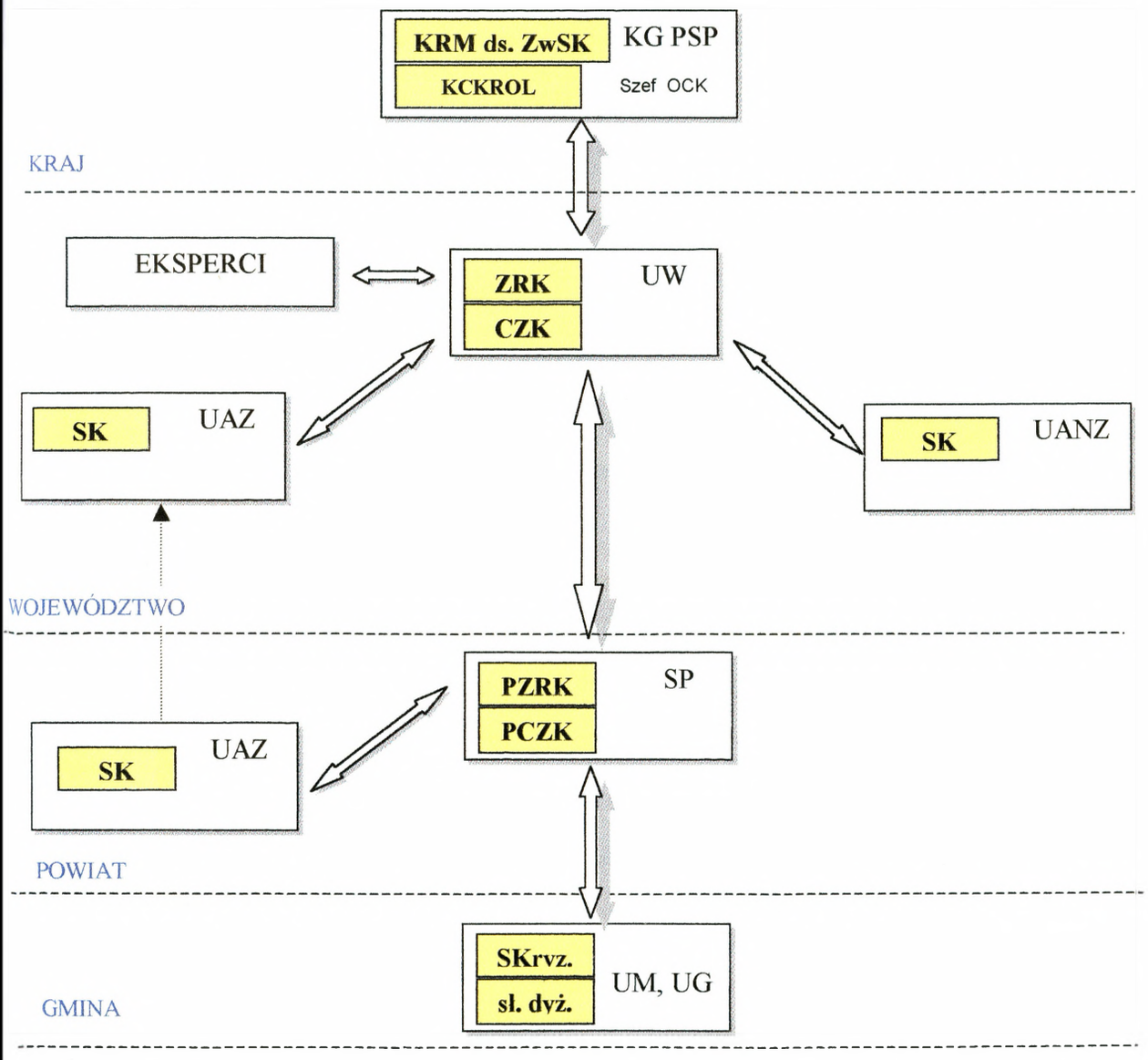
Jak widać na podstawie przeprowadzonych obserwacji największe natężenie ruchu jest między godziną 6.00 a 10.00 i przypada w czasie zbierania i przekazywania informacji o sytuacji związanej z bezpieczeństwem w rejonie odpowiedzialności.
Niezmienna jest też na ogół ilość jednostek zaangażowanych w procesie wymiany informacji.

W aspekcie zgodności z zastosowanymi modelami kierowania, przed organizatorami systemów łączności stoi rozwiązanie problemów natury organizacyjnej i technicznej. Do pierwszej grupy można zaliczyć planowanie i kontrolę systemu, zapewnienie gotowości eksploatacyjnej oraz określanie priorytetów i stopni pilności informacji. Planowanie systemu łączności realizowane przed podjęciem zasadniczych działań w płaszczyźnie technicznej ma na celu dokonanie wstępnej oceny rozbudowywanego systemu łączności. Proces ten powinien być powiązany ze specjalistycznymi bazami danych umożliwiającymi dokonanie wstępnej oceny rozbudowywanych systemów.

W początkowej fazie wymagane jest przyjęcie założeń dotyczących realizacji systemu w zakresie dostosowania do spełnienia konkretnych funkcji. Polega to na konfiguracji węzłów łączności i doborze odpowiednich transkoderów, umożliwiających współpracę z innymi systemami. Opracowana w ten sposób baza danych określa liczbę i parametry poszczególnych węzłów, ich systemów komutacyjnych i radiodostępu. Podstawą tej fazy procesu jest aktualna struktura systemu przy uwzględnieniu stanu technicznego jego poszczególnych elementów, lokalizacji węzłów stacjonarnych, powiązań

transmisyjnych między węzłami i możliwości udostępniania przez dany węzeł energii elektrycznej.

Obieg informacji przedstawiono na poniższym schemacie:

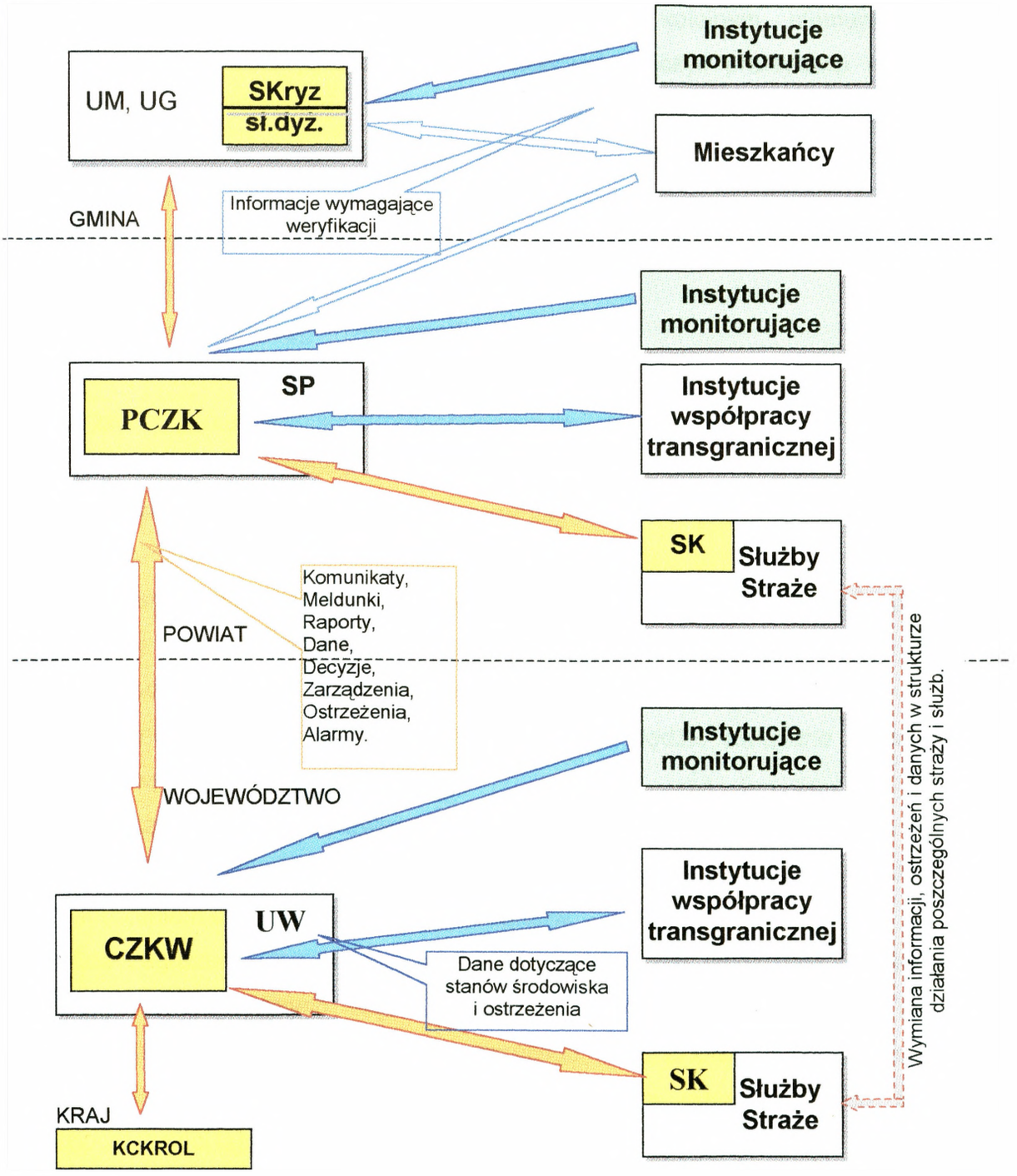



LEGENDA:

| | | |
|---|---|---|
| KRM ds.ZwSK | - | Komitet Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych; |
| KCKROL | - | Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności; |
| UW | - | Urząd Wojewódzki; |
| SP | - | starostwo powiatowe; |
| UAZ | - | urząd administracji zespolonej; |
| UANZ | - | urząd administracji niezespolonej; |
| SK | - | stanowisko kierowania (koordynacji); |
| SKryz. | - | sztab kryzysowy. |

Rys. 5.11. Schemat obiegu informacji w systemie kierowania

Struktura systemu łączności powinna odpowiadać przyjętej strukturze kierowania, przy czym podkreślić należy, że struktura systemu kierowania jest nadrzędna wobec struktury systemu łączności.




Rys. 5.12. Blokowy schemat obiegu informacji w systemie łączności

Kolejnym etapem prac planistycznych jest dokonanie zmian w systemie łączności, dostosowujących jego struktury do konkretnych potrzeb operacyjnych lub w celu odtworzenia uszkodzonych elementów systemu.

Kontrola realizacji zaplanowanych działań jest kolejnym elementem procesu planowania. Kontrola jakości świadczonych usług, czyli praktyczne monitorowanie systemu i zarządzanie jego eksploatacją, jest realizowana najczęściej poprzez centra zarządzania kryzysowego. Kontrola wykonywana jest przez ocenę następujących parametrów:

- sprawności łączy;
- aktualnej stopy błędów;
- sprawności poszczególnych urządzeń systemu;
- obciążenia sieci poprzez nadzór zajętości łączy;
- przestrzegania przepisów korespondencji radiowej.

Zakres niezbędnych działań w celu rozbudowy lub przebudowy systemu łączności będzie uwarunkowany rodzajem zagrożenia, dotychczasowym stanem infrastruktury łączności, czasem oraz możliwościami ekonomicznymi.

Nowoczesny system łączności będący w stałej eksploatacji w organach administracji publicznej jest z przyczyn ekonomicznych dostosowany do realizacji z określonym prawdopodobieństwem ruchu abonenckiego.

Zwiększenie gotowości eksploatacyjnej systemu będzie związane głównie z jego rozbudową spowodowaną:

- koniecznością realizacji zwiększonego natężenia ruchu abonenckiego;
- rozbudowaniem struktury połączeń między centrami zarządzania kryzysowego;
- włączeniem do systemu nowych elementów.

Rodzaj zagrożenia ma w tym względzie podstawowe znaczenie. Z jednej strony sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń, będąc zagrożeniem dla ludności, środowiska, stabilizacji życia społecznego i gospodarczego, nie stanowią zagrożenia dla systemu łączności. Zakres zmian w organizacji łączności ograniczono do zwiększenia przepustowości łączy do ośrodka przejmującego funkcję wiodącą.

Na przykładzie zagrożenia epidemią chorób zakaźnych zwierząt można stwierdzić, że nie miało ono wpływu na infrastrukturę łączności. Zwielokrotnienie ilości informacji przyjmowanych i przekazywanych przez służbę weterynaryjną, inspekcje sanitarne, służby graniczne i przewoźników spowodowało odczuwalne trudności w skomunikowaniu się z tymi instytucjami. Pojawiła się w tej sytuacji potrzeba

zestawienia dodatkowych połączeń a także przejęcie części korespondencji i informacji przez CZK wojewody.

Z drugiej strony uwzględniono sytuacje, które oprócz zagrożenia życia oraz funkcjonowania ważnych dziedzin, stwarzają zagrożenie dla infrastruktury systemu łączności. Tak jak w pierwszym przypadku sytuacja powoduje wzrost ilości przesyłanych informacji, przy jednoczesnym zmniejszeniu możliwości technicznych spowodowanych awariami sieci.

Podczas powodzi w 1997 roku w znacznym stopniu naruszona została struktura systemu telekomunikacyjnego na obszarach dotkniętych klęską. Nie funkcjonowały wówczas całe węzły łączności przewodowej i telefonia komórkowa. Łączność oparto na wykorzystaniu środków radiowych i radioliniowych udostępnionych przez TP S.A., wojsko oraz resort spraw wewnętrznych i administracji. Koniecznym uzupełnieniem była pomoc organizacji pozarządowych dysponujących amatorskimi środkami łączności: CB – radio, krótkofalowcy i harcerze. Nieuwzględnienie tych organizacji w planach łączności spowodowało, że łączność tę organizowano już po wystąpieniu zagrożenia i była ona głównie improwizowana. Także aktualnie niewiele zmieniło się w zakresie planowania użycia tych organizacji do działań.

Zmiana struktury systemu łączności polegająca na rozbudowie struktury powiązań była uwarunkowana czasem zestawienia nowych traktów.

Pojawienie się nowych elementów w strukturze systemu funkcjonującego w warunkach normalnych spowoduje zwiększenie natężenia ruchu. Brak odpowiedniej do tego wzrostu infrastruktury w ramach sieci wewnętrznej centrum zarządzania kryzysowego może doprowadzić do ograniczenia zdolności przepustowej systemu. Skuteczność systemu łączności determinowana jest sprawnością procesu informacyjnego, o którego efektywności decyduje aktualność i wymagana szczegółowość przekazywanej informacji. Sprawdzonym w działaniu sposobem efektywności przekazu informacji za pomocą środków łączności jest stosowanie sformalizowanych dokumentów i meldunków.

W sytuacjach nadzwyczajnych lawinowo wzrasta ilość informacji, z których każda jest pilna i ważna z punktu widzenia nadawcy czy odbiorcy.

Aby nie doprowadzić do przeciążenia systemu łączności niezbędne jest ustalenie priorytetów i stopni pilności dla określonych kategorii informacji a także określenie stopnia szczegółowości informacji. W zależności od szczebla zarządzania informacje o dużym stopniu szczegółowości występują w gminie i powiecie, mniejszy

natomiast na szczeblu wojewódzkim i centralnym. Umiejętność określania zawartości i stopnia pilności informacji można i należy doskonalić w czasie ćwiczeń i treningów.

Postęp w telekomunikacji i radiokomunikacji, polegający na zastosowaniu techniki cyfrowej, przerósł w ostatnich dziesięciu latach wszelkie oczekiwania. Warunki techniczne systemów łączności wykorzystywanych w zarządzaniu kryzysowym powinny zapewniać:

- wymaganą przepustowość;
- dużą mobilność sytemu;
- trwałość i odporność;
- żywotność sieci;
- bezpieczeństwo łączności.

Mobilność systemu zapewnia się poprzez wzajemne powiązanie stacjonarnych i ruchomych elementów systemu łączności, możliwość dowiązania systemu informatycznego i siatkową niehiererchiczną strukturę. W tak funkcjonującej strukturze zmiana dyslokacji lub przeznaczenia poszczególnych węzłów nie powoduje zmian w strukturze całego systemu. Dzięki temu możliwe jest zapewnienie ciągłości łączności w sytuacji, gdy konieczne staje się dokonanie zmian w konfiguracji systemu.

Zdolność przepustowa systemu, rozumiana jako liczba kanałów w określonej relacji, w systemach cyfrowych określana jest jako przepływność cyfrowych strumieni grupowych łączących poszczególne węzły komutacyjne.

System łączności eksploatowany w sytuacjach nadzwyczajnych powinien zapewnić:

- swobodną wielokierunkową komunikację na potrzeby koordynowania i kierowania działaniami podległych służb;
- dostęp do wiarygodnych i aktualnych danych związanych z sytuacją;
- współdziałanie między centrami zarządzania kryzysowego różnych szczebli;
- dostęp do narzędzi wspomagających analizę i ocenę sytuacji;
- niezawodne ostrzeganie i alarmowanie.

Zapewnienie ciągłości łączności uzyskano przez wykorzystanie wszystkich dostępnych kanałów łączności w ramach:

- telefonii przewodowej oferowanej w sieci użytku publicznego;
- telefonii przewodowej w sieciach resortowych (MON, MSWiA, PKP)
- telefonii bezprzewodowej
- telefonii komórkowej
- systemów przywoławczych;

systemów trankingowych;[184]

łączności radiowej.[185]

/ centrum zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego, realizującego zadania ramach działań rutynowych, dostępnych może być średnio:

4 łącza telefonii przewodowej (tlf / fax );

1 łącze telefonii komórkowej;

2 łącza telefoniczne w sieciach resortowych;

1 łącze do serwera poczty elektronicznej;

2 kanały radiowe UKF (sieci kierowania i współdziałania);

większenie tego potencjału możliwe jest po zestawieniu dodatkowych połączeń do ieci telekomunikacyjnej a także poprzez przydzielenie dodatkowych kanałów adiowych, proporcjonalnie do ilości jednostek włączonych do działania w sytuacji adzwyczajnej.

Należy również brać pod uwagę przeznaczenie poszczególnych traktów pod względem odzaju informacji przesyłanej w konkretnych relacjach.

Działania te wynikają z potrzeby wyeliminowania długotrwałych transmisji w kanałach rzeznaczonych np. do alarmowania czy kierowania.

Nierównomierność obciążenia sieci w poszczególnych etapach działań, nieprzewidziane zdarzenia lub inne okoliczności powodujące nagły wzrost obciążenia ystemu np. uszkodzenia elementów sieci lub całych węzłów nakazuje podejmowanie ziałań zapobiegających, które polegają na:

wzmocnieniu operatorów na obszarze gdzie spodziewane jest wzmożenie działań;

redukowaniu działalności mającej pomniejsze znaczenie;

wzmocnieniu personelu na stanowiskach kierowania;

przygotowaniu urządzeń rezerwowych i alternatywnych źródeł zasilania w energię elektryczną;

informowaniu społeczeństwa o ograniczeniach w wykorzystywaniu usług telekomunikacyjnych.

---

[184] Systemy trankingowe są to systemy radiokomunikacyjne z obiektami ruchomymi wyspecjalizowane łączności niezbędnej służbom ratowniczym. Cechą charakterystyczną łączności w tych zastosowaniach st istnienie centrum dyspozytorskiego, zarządzającego zasobami i ruchem pojazdów z zainstalowanymi acjami ruchomymi.

[185] Zob.: Schemat łączności radiowej województwa śląskiego, załącznik nr 15.

Zakładając określoną wrażliwość systemu łączności na uszkodzenia wywołane czynnikami zewnętrznymi, możliwości technicznej realizacji oraz ograniczenia finansowe należy:

- zapewnić użytkownikom systemu dostęp do różnych środków łączności, co daje się zrealizować w ramach funkcji wewnętrznych CZK;
- przygotować możliwość dynamicznej zmiany przepustowości wybranych relacji poprzez określenie priorytetu w ruchu i czasie dostępu do sieci;
- kierowanie ruchu przez jak największą dostępną liczbę tras;
- zorganizowanie ciągłego monitorowania poszczególnych części sieci.

W ramach funkcji wewnętrznych centrum zarządzania kryzysowego, rozdział kompetencji na poszczególne stanowiska lub sekcje specjalistów zapewni równomierne obciążenie poszczególnych relacji. Może to być układ dwuszczeblowego przyjmowania połączeń poprzez utworzenie stanowiska dyspozytorskiego z możliwością komutacji połączeń wchodzących do poszczególnych sekcji.

Dalszą możliwość poprawy przepustowości systemu łączności daje zestawienie bezpośrednich połączeń w relacjach priorytetowych. W relacjach o mniejszym znaczeniu istnieje możliwość zastosowania systemów przywoławczych, zapewniających przekazywanie krótkich informacji tekstowych tylko w jednym kierunku.

Ograniczona ilość kanałów radiowych (deficyt częstotliwości) skłania do organizowania łączności radiowej na 1 częstotliwości nadawczej i kilku odbiorczych. Wymaga to jednak utworzenia grupy odbiorników. Ten rodzaj pracy zapewnia jednoczesny odbiór od kilku nadawców. W przypadkach przerw w łączności przewodowej bardzo istotne jest zwiększenie przepustowości w relacjach radiowych oraz zwiększenie ich możliwości do przekazywania, obok sygnałów mowy, zbiorów danych po zastosowaniu modułu transmisji danych.[186]

Przesyłanie danych cyfrowych w kanałach analogowych czy w systemie telefonii komórkowej nie zapewnia dużej szybkości transmisji, dlatego wykorzystywanie tej metody powinno być realizowane w uzasadnionych przypadkach i w ograniczeniu objętości informacji.

Podsumowując przedstawione wymogi stawiane systemom łączności, zapewniającym realizację zadań organom administracji publicznej, należy wskazać, że podstawowym warunkiem sprawnego działania systemu łączności w sytuacjach

[186] W sieci radiowej kierowania Wojewody Śląskiego od 2002 roku zastosowano moduły transmisji danych MTD.

nadzwyczajnych zagrożeń jest uodpornienie newralgicznych elementów na oddziaływanie czynników zewnętrznych oraz terminowe dokonywanie niezbędnej konfiguracji systemu. Aby wymiana informacji była możliwa, systemy łączności poszczególnych centrów zarządzania kryzysowego, służb ratowniczych oraz jednostek współdziałających muszą być przygotowane do przyjęcia gwałtownie wzrastającej liczby korespondentów.
Omówione wybrane parametry systemu i ich wpływ na możliwości komunikacji powinny być zawsze brane pod uwagę podczas opracowania planów łączności.

Warunkiem koniecznym dla organizowanego systemu kierowania jest sukcesywne włączanie instytucji z przydzielonymi jednoznacznie kompetencjami oraz egzekwowaną odpowiedzialnością za poszczególne elementy działań.
Wprowadzenie tak radykalnej zmiany sposobu kierowania organami administracji i instytucjami, wraz z implementacją technologii informacyjnych, może nie zostać zaakceptowane przez uczestników bez zrozumienia celów i wymagań systemu. Niezbędne staje się stworzenie programów szkoleń w celu objęcia nimi specyficznych zagadnień związanych z procesem kierowania. Wydaje się konieczna taka strukturalizacja programów szkoleniowych, aby objęły one główne aspekty, jak: zarządzanie, technologie i ich zastosowanie.

*

* *

Z przeprowadzonych badań wynika, że pierwszym etapem przygotowania systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń w województwie powinno być określenie założeń i zaleceń do jego modelu. Model systemu będzie wówczas odpowiadał aktualnym warunkom, jeśli będzie w stanie spełniać różnorodne funkcje odpowiadające poszczególnym elementom jego struktury. Dotyczy to funkcji kierowania, zarządzania reagowaniem, funkcji działań pozaadministracyjnych oraz funkcji informacyjnej. Ponadto pod względem struktury organizacyjnej będzie odpowiadał założeniom teorii organizacji i zarządzania.

Tworząc model systemu kierowania organami administracji w województwie należy uwzględnić możliwość łączenia różnych struktur, spełniających określone funkcje dostosowane do rodzaju zagrożeń i charakteru działań. Na podkreślenie zasługuje konieczność zapewnienia funkcji koordynacyjnej zarządzania reagowaniem w sytuacjach nadzwyczajnych jednostce wiodącej, ustalanej każdorazowo przez organ administracji ogólnej. Wielostopniowy podział administracyjny narzuca konieczność specyficznego podejścia do procesów kierowania. Z jednej strony organ administracji kieruje działaniami organów jemu podporządkowanych, z drugiej koordynuje działania podmiotów, wobec których nie jest organem nadrzędnym. Ważne jest zatem powiązanie informacyjne wielu jednostek, zapewniające skupienie sił i środków niezbędnych do osiągnięcia wspólnego celu i nie powodujące dublowania wysiłków.

Rezultaty eksperymentu wskazują na to, że uzyskany przez zespół ćwiczący poziom zgodności realizowanych czynności osiągnięto nie tylko poprzez opracowanie i uzgodnienie elementów Planu Reagowania Kryzysowego, lecz także poprzez doskonalenie umiejętności osób funkcyjnych i zdobywanie doświadczeń. Należy sądzić, że struktura systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń będzie nieustannie doskonalona.

## ZAKOŃCZENIE

Sytuacje nadzwyczajne mogą pojawiać się nieoczekiwanie i mieć nieprzewidywalny przebieg. Z tego też względu organy administracji publicznej zobowiązane są zachować gotowość do podjęcia działań o każdej porze, posiadać przygotowane zawczasu plany i procedury, niezbędne wyposażenie techniczne oraz oparcie w przepisach prawnych.

Jak zorganizować system kierowania w województwie, aby zapewnić organom administracji publicznej i jednostkom współdziałającym warunki sprawnej realizacji zadań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń? Na to pytanie starano się odpowiedzieć w trakcie prowadzonych badań nad problemami, z jakimi spotykają się w działalności służbowej osoby odpowiedzialne za stan naszego bezpieczeństwa. Po sformułowaniu zamiaru badawczego realizowano procedurę związaną z etapem badań teoretycznych i empirycznych, mającą na celu: **opracowanie założeń i modelu organizacji systemu kierowania organami administracji publicznej województwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, uwzględniającego obowiązujący stan prawny, charakter współczesnych zagrożeń, współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi oraz wykorzystanie technicznych możliwości usprawnienia przepływu informacji i wspomagania decyzji.**

Po etapie badań wstępnych, analizie literatury przedmiotu oraz analizie wyników dotychczasowych prac nad wdrażaniem systemu zarządzania kryzysowego w województwie śląskim, sformułowano hipotezę roboczą. Przedstawiona charakterystyka usytuowania organów sprawujących władzę administracji ogólnej w systemie kierowania działaniami w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, w całej rozciągłości zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem dotyczy wojewody, starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) i wójta. W stosunku do wymienionych organów, przepisy właściwych ustaw określają zakres i formy sprawowania zwierzchnictwa nad odpowiednimi służbami w normalnym toku działania oraz specjalną ich rolę w sytuacjach nadzwyczajnych. Samo przesądzenie terytorialnego sposobu tworzenia systemu nie odpowiada na pytania:

- Jak należy podzielić zadania mieszczące się w tym systemie na poszczególne organy działające na odpowiednich poziomach podziału terytorialnego?
- Gdzie powinien być położony punkt ciężkości?

Odpowiedzi na te pytania zawarte są w adekwatności charakteru oraz rozmiaru zagrożenia do szczebla administracji publicznej właściwego do reagowania na to zagrożenie.

Prezentowany zakres przedmiotowy i podmiotowy badań zmierzał do wykazania, że fundamentem całego systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń jest horyzontalny system właściwych organów administracji publicznej i przysługujących im kompetencji, ukształtowany na bazie trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego (gmina, powiat, województwo).

Analiza dotychczasowych doświadczeń, konkretnych przypadków a także pewnych prawidłowości wskazuje, że właściwym poziomem wykonywania zadań jest poziom lokalny a szczególnie poziom powiatu. Sytuacje nadzwyczajne mają najczęściej zasięg powiatowy i można się im przeciwstawiać przy pomocy środków będących w dyspozycji starosty. Dlatego w przeważającej liczbie przypadków właśnie w powiecie powinno następować wykonywanie podstawowych zadań.

Poziom gminny powinien być przygotowany do wykonania zadań pomocniczych i uzupełniających, często o charakterze technicznym. Natomiast poziom województwa jest szczeblem koordynacji, monitorowania i kierowania w regionalnych sytuacjach nadzwyczajnych, a także wspomagania w regionalnych działaniach, gdy zachodzi konieczność zaangażowania dodatkowych środków lub specjalistycznych służb. Takie rozłożenie akcentów pomiędzy poszczególne szczeble administracji publicznej województwa determinuje odpowiednie ukształtowanie struktur organizacyjnych i zaplecza technicznego, niezbędnych do skutecznego przygotowania się do przeciwdziałania zagrożeniom.

Uzupełnieniem działań wytyczających przygotowanie do walki z zagrożeniami jest zaangażowanie niezbędnych podmiotów prawa publicznego, prywatnego, w tym zwłaszcza przedsiębiorców, środków społecznego przekazu oraz organizacji pozarządowych, których znaczenia w trakcie działań nie da się przecenić. Wnioski wynikające z analizy zagrożeń, którym poświęcony był rozdział trzeci, wskazują na konieczność kompleksowego regulowania wszystkich sytuacji nadzwyczajnych. Ich zaistnienie lub realna możliwość wystąpienia stwarza okoliczności rodzące konkretne zagrożenie dla podstawowych wartości chronionych przez państwo, takich jak życie i zdrowie ludzi, nienaruszalność mienia czy stan środowiska naturalnego.

Istota sytuacji nadzwyczajnej jest bowiem taka sama zarówno wówczas, gdy zdarzeniem wywołującym zagrożenie jest powódź lub pożar, chmura radioaktywna czy

niekontrolowana ucieczka uchodźców. Inna jest tylko natura samego zagrożenia, a w konsekwencji technika i technologia zapobiegania i ewentualnego przeciwstawiania się mu. Dlatego jednym z kardynalnych błędów w dotychczasowym podejściu do kierowania organami administracji w sytuacjach nadzwyczajnych było niejako branżowe regulowanie kompetencji, obejmujących wyłącznie jeden, wybrany typ zagrożenia. Nie oznacza to, że owe branżowe traktowanie poszczególnych kategorii zagrożeń jest całkowicie zbędne. Jest ono potrzebne, tyle tylko że powinno mieć charakter uzupełniający, uszczegóławiający w stosunku do rozwiązań zasadniczych.

Kompleksowość, o której była mowa w rozdziale czwartym, ma jeszcze jeden rys wpływający na systemowe ujęcie problemu przygotowania organów administracji publicznej do działań w sytuacjach nadzwyczajnych. W jednoznacznym związku funkcjonalnym pozostaje działalność organów administracji ogólnej i podstawowych służb powołanych przede wszystkim do prowadzenia działań o szeroko rozumianym charakterze ratowniczym i to w dwojakim rozumieniu. Po pierwsze - ten związek obejmuje wszystkie służby, które coraz częściej, chociaż oczywiście nie zawsze, muszą działać łącznie pod jednoosobowym kierownictwem, aby sprostać powstałemu zagrożeniu. Dlatego tak istotna jest integracja systemu kierowania tymi służbami przez organ administracji ogólnej, który w jednym miejscu koncentruje informacje o zaistniałych zdarzeniach i równocześnie wydaje polecenia uruchomienia określonej procedury reagowania.

Po drugie - istota każdego przejawu działalności konkretnej służby jest identyczna, bez względu na to czy odnosi się do interwencji doraźnej, incydentalnej, nie wymagającej współudziału innych podmiotów, a zatem kiedy takie zdarzenie nie stanowi początku sytuacji nadzwyczajnej, czy też jest to element wielopłaszczyznowej , o znaczącej liczbie uczestników akcji, w warunkach nadzwyczajnego zagrożenia. Zatem w pełni zasadne jest stwierdzenie, że w ramach przedstawionego w niniejszej rozprawie modelu systemu kierowania organami administracji publicznej i służbami współdziałającymi mieści się owa rutynowa, codzienna działalność oraz, w przypadku dalszych następstw, istnieje możliwość zastosowania modelu w sytuacji nadzwyczajnej.

Prezentowany model obejmuje wybrane elementy systemu kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, na które składają się organy ogólnej administracji publicznej, administracji zespolonej i niezespolonej. W konsekwencji rysuje się przejrzysty układ podstawowych, wyposażonych w niezbędne kompetencje organów państwowych, którym podporządkowano właściwe służby, inspekcje i straże,

a także upoważnionych do zawierania stosownych umów i porozumień z organami i organizacjami pozarządowymi lub społecznymi.

Jednym z kluczowych a zarazem trudniejszych zagadnień prezentowanej problematyki było zastosowanie właściwej aparatury pojęciowej, której w omawianym zakresie nadal brakuje. Pojęcia i terminy stosowane w wielu opracowaniach dotyczących przedmiotowej tematyki nie tylko kojarzone są z wieloma koncepcjami zintegrowanych systemów reagowania kryzysowego, systemów ratowniczych, systemów bezpieczeństwa powszechnego, ale i z leksykalnego punktu widzenia nie odpowiadają obecnym potrzebom wynikającym z integracji ze strukturami europejskimi. Wiele ze stosowanych pojęć, jak: kryzys, zarządzanie kryzysowe, gotowość cywilna, planowanie cywilne - nie w pełni jest zgodnych są z nomenklaturą przyjętą w Sojuszu Północnoatlantyckim. Analizując tylko ten aspekt rozwiązań przyjętych w rozprawie uznano za niezbędne zdefiniowanie podstawowych terminów dla potrzeb podjętych rozważań.

Jak powiedziano wcześniej, terminy te mają charakter normatywny, co oznacza także konieczność przełożenia ich na kompleksy konkretnych, normatywnie sformułowanych czynności występujących w procesie kierowania. Potoczne rozumienie pojęć oznacza konieczność dopełnienia terminologicznego nazwy systemu (a w konsekwencji i tytułu rozprawy) o element opisujący zasadniczą jego funkcję, odnoszącą się do momentu wystąpienia rzeczywistego zagrożenia, rodzącego kryzys lub prowadzącego do niego.

W tym zakresie przyjmuje się powszechnie, że najwłaściwsze jest określenie „**zarządzanie kryzysowe**", zaakceptowane społecznie, jako zawierające nie tylko samo bezpośrednie reagowanie na nadzwyczajne zagrożenia, ale również przygotowanie, począwszy od przewidywania i planowania, oraz odbudowę ze zniszczeń.

Zgodnie z przedstawioną w rozprawie charakterystyką systemu kierowania, jedną z istotnych jego cech było normatywne sformułowanie dynamicznego charakteru struktury organizacyjnej na tyle, by system był elastyczny, by umożliwiał przenoszenie określonych kompetencji pomiędzy poszczególnymi właściwymi organami w czasie trwania zagrożenia.

Rezultaty eksperymentu wskazują, że uzyskany w kolejnym ćwiczeniu rezultat zgodności procedur opracowanych na podstawie aneksów funkcyjnych jest pozytywnym efektem doskonalenia „Planu reagowania kryzysowego". Korzyści osiągnięte przez

zespół ćwiczący zostały wyrażone średnią oceną zgodności. Na podstawie wyników eksperymentu można w konkluzji stwierdzić, że w przyszłości działania organów administracji będą bardziej efektywne w zakresie współdziałania.

W trakcie prowadzenia badań, wykorzystując wybrane metody badawcze, dążono do zweryfikowania założonej hipotezy roboczej. Badania potwierdziły, że: **zapewnienie organom administracji publicznej w województwie i jednostkom współdziałającym realizacji zadań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń polega na podjęciu przedsięwzięć organizacyjnych i technicznych umożliwiających przede wszystkim:**

- **przejście od działań rutynowych do działań nadzwyczajnych przy zachowaniu ciągłości kierowania;**
- **dostosowanie struktur organów administracji publicznej do przyjętej przez kierownictwo struktury zarządzania;**
- **przygotowanie systemu wspomagania decyzji i komunikacji do działania w warunkach szczególnych;**
- **zapewnienie technicznych i organizacyjnych możliwości włączenia do systemu niezbędnej liczby jednostek współdziałających;**
- **oparcie struktury systemu na różnorodnych środkach komunikacji, z możliwością ich wzajemnej współpracy**.

***Faktem potwierdzonym jest, że dokonana właściwie ocena wpływu zagrożeń na funkcjonowanie systemu kierowania pozwala na:***

- ***odpowiednie do rodzaju zagrożenia planowanie struktur organów zarządzania;***
- ***stosowanie środków technicznych, wspomagających procesy decyzyjne, o najlepszych parametrach odporności na określony rodzaj zagrożenia;***

W trakcie prowadzonych badań hipoteza ta została potwierdzona poprzez analizę rozwiązań organizacyjno - funkcjonalnych, przy pomocy których można zapewnić możliwie najwyższy stopień akceptowalnego bezpieczeństwa ludziom oraz mieniu i środowisku w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. W zasadniczych elementach udało się osiągnąć zakładany cel badań. Zaowocowało to, jednym z nielicznych w województwie śląskim, opracowaniem obejmującym w sposób kompleksowy problematykę z zakresu organizacji kierowania organami administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

**Przeprowadzone badania dowiodły, że istnieje możliwość zbudowania systemu kierowania organami administracji publicznej województwa, gwarantującego sprawność struktur organów administracji funkcjonujących w warunkach normalnych oraz w działaniach w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.**

Warunkiem jest jednak uwzględnienie w programach i planach działania wpływu czynników nadzwyczajnych zagrożeń na funkcjonowanie administracji publicznej. Dlatego dobór optymalnych form organizacyjnych systemu kierowania powinien zapewniać możliwość kierowania na wszystkich poziomach administracji, z przewagą funkcji koordynacyjnej na wyższych jej szczeblach.

Przywołane okoliczności stały się przyczynkiem przemawiającym za podjęciem badań zmierzających do skonstruowania modelu systemu kierowania działaniami organów administracji publicznej w województwie, odpowiadającego potrzebom w zakresie bezpieczeństwa i mogącego sprostać specyficznym warunkom infrastrukturalnym regionu.

Należy sądzić, że system kierowania działaniami organów administracji publicznej będzie podlegał ciągłemu doskonaleniu. W pewnym momencie, dogodnym ze względu na możliwości techniczne i intelektualne, dojdzie do badań możliwości kompleksowej automatyzacji procesów zarządzania kryzysowego. Wówczas opracowany zostanie model informatycznej infrastruktury systemu kierowania w województwie, powiecie i gminie.

Autor rozprawy wyraża nadzieję, że materiał w niej zawarty zostanie wykorzystany w trwających aktualnie pracach nad organizacją i przygotowaniem do funkcjonowania w warunkach nadzwyczajnych, systemu kierowania w województwie śląskim, a zamieszczone wyniki badań znajdą zastosowanie w praktyce.

## BIBLIOGRAFIA


Augustyn S., *Koncepcja kompleksowego zarządzania kryzysowego*, UZKiOL, Warszawa 1998.

Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.

Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.

Borkowski J., *System prawa administracyjnego*, tom I, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1977.

Brzeziński W., *Prawo administracyjne*, Kraków 1968.

Ciepielowski A., Kiciński T., *Zjawiska powodziowe w Polsce. Ochrona przed powodzią*, MOŚiZN, Warszawa 1998.

Ciupiński A., Białoskórski R., *Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego*, AON, Warszawa 2002.

Dawidczyk A., *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku*, AON, Warszawa 2001.

Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1970.

Flankiewicz W., *Podejmowanie decyzji kierowniczych*, PWE, Warszawa 1971.

Fleming M., Gołębiewski J., *Ochrona ludności - wybrane zagadnienia,* Urząd Szefa OCK, Warszawa 1997.

Gołębiewski J., *System bezpieczeństwa powszechnego w obszarze cywilnym,* Warszawa 1998.

Gościński J., *Elementy cybernetyki w zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1968.

Grzybowski K., *Refleksje sceptyczne*, tom III, PWN, Warszawa 1972.

Hamrol A., Mantura., *Zarządzanie jakością. Teoria i Praktyka*, Gramond, Poznań 1999.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, wyd. 1, Liber, Warszawa 1998.

Jamroz A., *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.

Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1965.

Kardas J., Loranty K., *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, AON, Warszawa 2001.

Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.

Kisielnicki J., *Informatyczna struktura zarządzania*, PWN, Warszawa 1993.

Kitler W. (red. nauk.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w III RP*, AON, Warszawa 2001.

Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000.

Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.

Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Gramond, Poznań 2001.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, wyd. 5, Ossolineum, Wrocław 1973.

Kowalewski S., *Teoria struktury administracji państwowej* , PWE, Warszawa 1973.

Kowalewski S., *Przełożony i podwładny*, PWE, Warszawa 1974.

Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995.

Koźminski A., *Gospodarka w punkcie zwrotnym*, PWE, Warszawa 1985.

Koźmiński A., Obłój K., *Zarys teorii równowagi organizacyjnej*, PWE, Warszawa 1989.

Krzysztofiak M., Urbanek D., *Metody statystyczne*, PWN, Warszawa 1977.

Kurant A., *Obrona cywilna RP*, AON, Warszawa 1993.

Kurnal J., *O sprawności i niesprawności organizacji*, PWE, Warszawa 1972.

Kurnal J., *Elementy teorii organizacji i zarządzania*, PWN, Warszawa 1965.

Luszniewicz A., *Statystyka ogólna, opis i wnioskowanie*. PWE, Warszawa 1973.

Maciejewski M., *Zagrożenia klęskami żywiołowymi*, Materiały z konferencji „Bielsko - Biała, październik 1998

*Mały rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 1999.

Marczak J. (red. nauk), *Samoorganizacja społeczenstwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP,* AON, Warszawa 2001.

Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania,* PWN, Warszawa 1994.

Ney B. (red. nauk.), *Założenia modelu organizacyjno - technicznego wdrożenia Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej w województwie śląskim,* ISPiK, Gliwice 2000.

Penc J., *Decyzje w zarzadzaniu,* Profesjonalna Szkoła Biznesu,

Piedziuk E., *Telekomunikacja na potrzeby obronności państwa*, AON, Warszawa 1997.

Podgórski K., *Zadania samorządu terytorialnego*, Katowice 1990

Pszczołowski T., *Zasady sprawnego działania*, wyd. 5, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976.

Sienkiewicz P., *Podstawy teorii systemów*, AON , Warszawa 1993.

Sienkiewicz P., *Systemy kierowania*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.

Sobczak K., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1961.

Stec M., Płoskonka J., Prutis S., *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych,* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1961.

Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych,* Katowice 1995.

Szymczak M., *Słownik języka polskiego*, tom I - III, PWN, Warszawa 1981.

Święcicki J., *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny,* AON, Warszawa 1999.

Wagner M. H., *Badania operacyjne. Zastosowanie w zarz*adzaniu, PWE, Warszawa 1980.

Wawrzyniak B., *Odnawianie przedsiębiorstwa na spotkanie XXI wieku*, Warszawa 1999.

Wesołowski K., *Systemy radiokomunikacji ruchomej*, WKŁ, Warszawa 1999.

Wróblewski W., *Zarys teorii kryzysu*, AON, Warszawa 1996.

ARTYKUŁY

Gołębiewski J., *Cywilne planowanie kryzysowe*, Wiedza Obronna 2001, nr 2.

Hellwig Z., *Rozważania nad istotą modelu ekonometrycznego*, Ekonomista 1974, nr 2.

*Prezydenckie weta*, Rzeczpospolita 2001, nr 201.

Augustyn S., *Zarządzanie kryzysowe - faza reagowania*, Przegląd Obrony Cywilnej 1998, nr 7.

Augustyn S., *Zarządzanie kryzysowe w fazie odbudowy*, Przegląd Obrony Cywilnej 1998, nr 12.

Forowicz K., *Kataklizm nie wybiera*, Rzeczpospolita 1996, nr 239.

Michalski Z., ., Wiedza Obronna 2001, nr 2

Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, Zeszyty Naukowe AON 2001, nr 4.

AKTY NORMATYWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz.U. Nr 78, poz. 483;

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej Dz.U. Nr 62, poz. 558;

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej w województwie Dz.U.2001. Nr 80, poz. 872 /tekst jednolity/;

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie województwa, Dz.U.2001. Nr 142, poz.1590, /tekst jednolity/;

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U.2001. Nr 142, poz.1592, /tekst jednolity/;

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U.2001. Nr 142, poz.1591, /tekst jednolity/;

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej Dz.U.2002. Nr 147, poz. 1229, /tekst jednolity/;

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej Dz.U.2002. Nr 147, poz. 1230, /tekst jednolity/;

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji, Dz.U. Nr 7, poz. 58;

Ustawa z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.2002. Nr 21, poz. 205, /tekst jednolity/;

Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, Dz.U.2000. Nr 106, poz. 1126, /tekst jednolity/;

Ustawa z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne, Dz.U. Nr 115, poz. 1229;

Ustawa z dnia 29 listopada 2000r. Prawo atomowe, Dz.U.2001. Nr 3, poz. 18, /tekst jednolity/;

Ustawa z dnia 21 lipca 2000r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. Nr 73, poz. 852;

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U.2001. Nr 100, poz. 1085;

Ustawa z dnia 15 lutego 1962r. o ochronie dóbr kultury, Dz.U. 1999. Nr 98, poz. 1150;

Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz.U.1999 . Nr 66, poz. 752, /tekst jednolity/;

Dekret z dnia 23 kwietnia 1953r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Dz.U.1953. Nr 23, poz. 93;

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.2003. Nr 215, poz. 1818;

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie planów postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych, Dz.U.2002. Nr 239, poz.2033;

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa I Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2003r. w sprawie postępowania przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. Nr 18, poz. 163;

INNE

*Analiza strategiczna Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego*, Biuro Dyrektora Generalnego, Katowice 2001.

*Wieloletni program ochrony środowiska na lata 1996 - 2005 oraz kierunki działań do 2020,* Urząd Wojewódzki, Katowice 1995

*Raport o zarzadzaniu kryzysowym w Polsce*, MSWiA, Departament Bezpieczeństwa Powszechnego, Warszawa 2000

*Zarządzanie kryzysowe w województwie śląskim - powiatowe centra zarzadzania kryzysowego,* zbiór referatów z konferencji, Śląski Urząd Wojewódzki, Katowice 2000.

## SPIS ZAŁĄCZNIKÓW


| | | strona |
|---|---|---|
| Załącznik nr 1 | Wybrane dane o powiatach i gminach województwa śląskiego | 220 |
| Załącznik nr 2 | Kwestionariusz ankiety | 224 |
| Załącznik nr 3 | Zakres współdziałania organów w województwie - siatka bezpieczeństwa | 230 |
| Załącznik nr 4 | Wykaz zakładów o dużym ryzyku zagrożenia chemicznego | 233 |
| Załącznik nr 5 | Statystyka wypadków drogowych oraz ich skutków w województwie śląskim | 237 |
| Załącznik nr 6 | Wykaz podstawowych danych wykorzystywanych w analizie zagrożeń | 239 |
| Załącznik nr 7 | Algorytm postępowania w przypadku przyjęcia zgłoszenia o pożarze | 244 |
| Załącznik nr 8 | Algorytm postępowania w przypadku wystąpienia powodzi | 245 |
| Załącznik nr 9 | Algorytm postępowania w przypadku wystąpienia skażenia promieniotwórczego | 246 |
| Załącznik nr 10 | Algorytm postępowania w przypadku wystąpienia katastrofy chemicznej | 247 |
| Załącznik nr 11 | Algorytm postępowania w przypadku wystąpienia katastrofy komunikacyjnej | 248 |
| Załącznik nr 12 | Algorytm postępowania w przypadku wystąpienia katastrofy budowlanej | 249 |
| Załącznik nr 13 | Ewolucja kryzysu | 250 |
| Załącznik nr 14 | Formularz badania zgodności procedur | 251 |
| Załącznik nr 15 | Schemat blokowy łączności radiowej województwa śląskiego | 253 |

Załącznik nr 1

## Wybrane dane o powiatach i gminach województwa śląskiego

| Lp. | Nazwa powiatu | Nazwa miasta / gminy | Gęstość zaludnienia na 1 km$^2$ | Liczba mieszkańców [w tys.] | Powierzchnia [w km$^2$] |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | **będziński** | | **447** | **147,8** | **331** |
| | | Będzin | 1635 | 60,6 | 37 |
| | | Czeladź | 2166 | 35,9 | 16 |
| | | Wojkowice | 788 | 10,1 | 13 |
| | | Bobrowniki | 217 | 11,3 | 52 |
| | | Mierzęcice | 147 | 6,6 | 51 |
| | | Psary | 238 | 11,0 | 46 |
| | | Siewierz | 106 | 12,3 | 116 |
| 2. | **bielski** | | **318** | **145,5** | **457** |
| | | Szczyrk | 143 | 5,6 | 39 |
| | | Bestwina | 260 | 9,8 | 38 |
| | | Buczkowice | 533 | 10,3 | 19 |
| | | Jasienica | 209 | 19,1 | 92 |
| | | Jaworze | 268 | 5,7 | 21 |
| | | Kozy | 401 | 10,8 | 27 |
| | | Porąbka | 223 | 14,4 | 65 |
| | | Wilkowice | 344 | 11,7 | 34 |
| | | Czechowice-Dziedzice | 660 | 43,8 | 66 |
| | | Wilamowice | 253 | 14,3 | 56 |
| 3. | **cieszyński** | | **235** | **170,6** | **726** |
| | | Cieszyn | 1311 | 37,6 | 29 |
| | | Ustroń | 271 | 16,0 | 59 |
| | | Wisła | 107 | 11,8 | 110 |
| | | Brenna | 98 | 9,4 | 96 |
| | | Chybie | 276 | 8,8 | 32 |
| | | Dębowiec | 123 | 5,2 | 42 |
| | | Goleszów | 181 | 11,9 | 66 |
| | | Haźlach | 188 | 9,2 | 49 |
| | | Istebna | 135 | 11,4 | 84 |
| | | Zebrzydowice | 284 | 11,8 | 42 |
| | | Skoczów | 410 | 26,0 | 63 |
| | | Strumień | 197 | 11,5 | 58 |
| 4. | **częstochowski** | | **86,5** | **131,4** | **1519** |
| | | Dąbrowa Zielona | 44 | 4,4 | 100 |
| | | Janów | 43 | 6,3 | 147 |
| | | Kamienica Polska | 117 | 5,5 | 47 |
| | | Kłomnice | 96 | 14,2 | 148 |
| | | Konopiska | 132 | 10,3 | 78 |
| | | Kruszyna | 53 | 5,0 | 93 |
| | | Lelów | 45 | 5,4 | 121 |
| | | Mstów | 81 | 9,7 | 120 |
| | | Mykanów | 95 | 13,3 | 141 |
| | | Olsztyn | 61 | 6,6 | 109 |
| | | Poczesna | 206 | 12,4 | 60 |
| | | Przyrów | 54 | 4,4 | 80 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Rędziny | 236 | 9,8 | 41 |
| | | Starcza | 137 | 2,7 | 20 |
| | | Blachownia | 200 | 13,5 | 67 |
| | | Koniecpol | 75 | 10,9 | 147 |
| 5. | **gliwicki** | | **199,7** | **135,2** | **677** |
| | | Knurów | 1266 | 43,3 | 34 |
| | | Pyskowice | 699 | 21,8 | 31 |
| | | Gierałtowice | 281 | 10,9 | 39 |
| | | Pilchowice | 146 | 11,7 | 81 |
| | | Rudziniec | 70,2 | 11,5 | 160 |
| | | Wielowieś | 55 | 6,4 | 117 |
| | | Sośnicowice | 73 | 8,5 | 116 |
| | | Toszek | 123 | 12,1 | 99 |
| 6. | **kłobucki** | | **95,8** | **85,2** | **889** |
| | | Lipie | 70 | 6,9 | 99 |
| | | Miedźno | 66 | 7,5 | 113 |
| | | Opatów | 93 | 6,8 | 74 |
| | | Panki | 91 | 5,0 | 55 |
| | | Popów | 60 | 6,1 | 102 |
| | | Przystajń | 69 | 6,2 | 89 |
| | | Wręczyca Wielka | 114 | 16,9 | 148 |
| | | Kłobuck | 160 | 20,1 | 130 |
| | | Krzepice | 123 | 9,7 | 79 |
| 7. | **lubliniecki** | | **98** | **80,6** | **822** |
| | | Lubliniec | 303 | 27,2 | 90 |
| | | Boronów | 58 | 3,3 | 56 |
| | | Ciasna | 61 | 8,3 | 134 |
| | | Herby | 82 | 7,2 | 87 |
| | | Kochanowice | 83 | 6,7 | 80 |
| | | Koszęcin | 91 | 11,7 | 129 |
| | | Pawonków | 56 | 6,7 | 119 |
| | | Woźniki | 74 | 9,5 | 127 |
| 8. | **mikołowski** | | **399,5** | **92,7** | **232** |
| | | Łaziska Górne | 1134 | 22,9 | 20 |
| | | Mikołów | 497 | 39,2 | 79 |
| | | Orzesze | 228 | 18.9 | 83 |
| | | Ornontowice | 373 | 5,6 | 15 |
| | | Wyry | 178 | 6,1 | 35 |
| 9. | **myszkowski** | | **153** | **73,3** | **479** |
| | | Myszków | 468 | 34,0 | 73 |
| | | Niegowa | 70 | 6,1 | 88 |
| | | Poraj | 177 | 10,4 | 58 |
| | | Koziegłowy | 93 | 14,7 | 159 |
| | | Żarki | 80 | 8,1 | 101 |
| 10. | **pszczyński** | | **187,7** | **88,8** | **473** |
| | | Goczałkowice-Zdrój | 129 | 6,3 | 49 |
| | | Kobiór | 87 | 4,3 | 49 |
| | | Miedźna | 313 | 15,6 | 50 |
| | | Pawłowice | 237 | 17,9 | 76 |
| | | Suszec | 130 | 9,8 | 75 |
| | | Pszczyna | 281 | 48,9 | 174 |
| 11. | **raciborski** | | **222,6** | **121,1** | **544** |
| | | Racibórz | 857 | 64,3 | 75 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Kornowac | 179 | 4,7 | 26 |
| | | Krzanowice | 140 | 6,6 | 47 |
| | | Krzyżanowice | 172 | 12,0 | 70 |
| | | Nędza | 131 | 7,6 | 57 |
| | | Pietrowice Wielkie | 113 | 7,7 | 68 |
| | | Rudniki | 74 | 5,4 | 74 |
| | | Kuźnia Raciborska | 101 | 12,8 | 127 |
| **12.** | **rybnicki** | | **331,5** | **74,6** | **225** |
| | | Gaszowice | 434 | 8,5 | 20 |
| | | Jejkowice | 452 | 3,4 | 8 |
| | | Lyski | 156 | 9,0 | 58 |
| | | Świerklany | 453 | 10,9 | 24 |
| | | Czerwionka-Leszczyny | 370 | 42,8 | 115 |
| **13.** | **tarnogórski** | | **224,8** | **144,6** | **643** |
| | | Kalety | 118 | 9,0 | 77 |
| | | Miasteczko Śląskie | 112 | 7,6 | 68 |
| | | Radzionków | 1379 | 18,3 | 13 |
| | | Tarnowskie Góry | 792 | 66,1 | 84 |
| | | Krupski Młyn | 90 | 3,6 | 39 |
| | | Ożarowice | 122 | 5,3 | 44 |
| | | Swierklaniec | 225 | 9,9 | 44 |
| | | Tworóg | 68 | 8,5 | 125 |
| | | Zbrosławice | 110 | 16,3 | 149 |
| **14.** | **tyski** | | **373,8** | **58,7** | **157** |
| | | Bieruń | 547 | 22,0 | 40 |
| | | Imielin | 273 | 7,6 | 28 |
| | | Lędziny | 574 | 17,8 | 31 |
| | | Bojszowy | 169 | 5,7 | 34 |
| | | Chełm Śląski | 242 | 5,6 | 24 |
| **15.** | **wodzisławski** | | **545,9** | **156,7** | **287** |
| | | Pszów | 741 | 15,1 | 20 |
| | | Radlin | 1481 | 18,6 | 13 |
| | | Rydułtowy | 1585 | 23,8 | 15 |
| | | Wodzisław Śląski | 1001 | 49,7 | 50 |
| | | Godów | 323 | 12,3 | 38 |
| | | Gorzyce | 293 | 18,9 | 64 |
| | | Lubomia | 192 | 8,0 | 42 |
| | | Marklowice | 376 | 5,2 | 14 |
| | | Mszana | 228 | 7,1 | 31 |
| **16.** | **zawierciański** | | **128,7** | **129,1** | **1003** |
| | | Poręba | 225 | 9,0 | 40 |
| | | Zawiercie | 652 | 55,6 | 85 |
| | | Irządze | 42 | 3,1 | 73 |
| | | Kroczyce | 55 | 6,0 | 110 |
| | | Włodowice | 68 | 5,2 | 76 |
| | | Żarnowiec | 40 | 5,0 | 125 |
| | | Łazy | 124 | 16,5 | 133 |
| | | Ogrodzieniec | 114 | 9,8 | 86 |
| | | Pilica | 71 | 9,8 | 139 |
| | | Szczekociny | 67 | 9,1 | 136 |
| **17.** | **żywiecki** | | **144,6** | **150,5** | **1040** |
| | | Żywiec | 654 | 32,4 | 50 |
| | | Czernichów | 114 | 6,4 | 56 |
| | | Gilowice | 201 | 5,7 | 28 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Jeleśnia | 85 | 11,9 | 139 |
| | | Koszarawa | 69 | 4,3 | 63 |
| | | Lipowa | 161 | 9,4 | 58 |
| | | Łękawica | 99 | 4,2 | 42 |
| | | Łodygowice | 372 | 13,4 | 36 |
| | | Milówka | 102 | 10,1 | 98 |
| | | Radziechowy-Wieprz | 184 | 12,2 | 66 |
| | | Rajcza | 91 | 9,3 | 131 |
| | | Ślemień | 75 | 3,4 | 46 |
| | | Świnna | 199 | 7,9 | 40 |
| | | Ujsoły | 45 | 4,9 | 110 |
| | | Węgierska Górka | 194 | 14,9 | 77 |
| **18.** | **Bielsko-Biała** | | **1443** | **180,3** | **125** |
| **19.** | **Bytom** | | **2965** | **205,6** | **69** |
| **20.** | **Chorzów** | | **3622** | **121,7** | **34** |
| **21.** | **Częstochowa** | | **1615** | **257,8** | **160** |
| **22.** | **Dąbrowa Górnicza** | | **698** | **131,0** | **188** |
| **23.** | **Gliwice** | | **1585** | **212,2** | **134** |
| **24.** | **Jastrzębie Zdrój** | | **1197** | **102,3** | **85** |
| **25.** | **Jaworzno** | | **643** | **97,9** | **152** |
| **26.** | **Katowice** | | **2102** | **345,9** | **164** |
| **27.** | **Mysłowice** | | **1202** | **79,5** | **66** |
| **28.** | **Piekary Śląskie** | | **1663** | **66,0** | **40** |
| **29.** | **Ruda Śląska** | | **2058** | **159,7** | **78** |
| **30.** | **Rybnik** | | **1070** | **144,6** | **135** |
| **31.** | **Siemianowice Śląskie** | | **3071** | **77,3** | **25** |
| **32.** | **Sosnowiec** | | **2675** | **244,1** | **91** |
| **33.** | **Świętochłowice** | | **4482** | **59,2** | **13** |
| **34.** | **Tychy** | | **1630** | **133,2** | **82** |
| **35.** | **Zabrze** | | **2488** | **200,2** | **80** |
| **36.** | **Żory** | | **1024** | **66,2** | **65** |

*Dane według rocznika statystycznego, Warszawa GUS 1999.*

Załącznik nr 2

## KWESTIONARIUSZ ANKIETY

Szanowna Pani, Szanowny Panie.

Doskonalenie procesów kierowania organami administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, wymaga dokładnego zdiagnozowania stanu organizacji wewnętrznej, powiązań i relacji zewnętrznych oraz stopnia przygotowania personelu.

W ramach opracowania rozprawy doktorskiej prowadzę badania w zakresie problematyki dotyczącej kompetencji kierowniczych kadr administracji w województwie śląskim. Celem badań jest ustalenie potrzeb i oczekiwań organów administracji publicznej, odpowiedzialnych za reagowanie w sytuacjach zagrożeń oraz znalezienie barier utrudniających realizację powyższych zadań. Zebrany materiał ułatwi też modyfikowanie planów obrony cywilnej i planów reagowania kryzysowego.

Zwracam się zatem do Pani / Pana z uprzejmą prośbą o wypełnienie załączonego kwestionariusza i jednocześnie dziękuję za zaangażowanie i czas, jaki Pani / Pan poświęci na jego wypełnienie.

Badania są anonimowe, a ich wyniki będą wykorzystane do celów naukowych.

Serdecznie dziękuję za okazaną pomoc

Bogdan Szydłowski

1. **Proszę o zapoznanie się z poniższą listą kategorii zagrożeń i określenie możliwego prawdopodobieństwa ich wystąpienia na terenie powiatu / gminy.**

*(proszę o wpisanie numeru wybranej odpowiedzi w kratkę)*

1. Nie występuje 2. Mało prawdopodobne 3. Możliwe 4. Wysokie 5. Bardzo wysokie

| Lp | Kategoria zagrożenia | Nr odpowiedzi |
|---|---|---|
| 1. | Powodzie | |
| 2. | Susze | |
| 3. | Silne wiatry, huragany | |
| 4. | Gwałtowne opady atmosferyczne | |
| 5. | Gęste mgły, smog | |
| 6. | Pożary | |
| 7. | Osunięcia gruntu | |
| 8. | Skażenia chemiczne i biologiczne | |
| 9. | Zagrożenia radiacyjne | |
| 10. | Epidemie chorób ludzi, zwierząt i roślin | |
| 11. | Poważne przerwy w zasilaniu w wodę, energię i gaz | |
| 12. | Poważne zakłócenia w transporcie | |
| 13. | Poważne zakłócenia w telekomunikacji | |
| 14. | Odnalezienie materiałów wybuchowych | |
| 15. | Masowe migracje ludności | |
| 16. | Demonstracje i zamieszki | |
| 17. | Terroryzm | |
| 18 | Wojna | |

2. **Jakie inne, nie wymienione wyżej kategorie zagrożeń mogą jeszcze wystąpić na terenie powiatu / gminy**

.....

.....

.....

3. **Które z poniższych czynników w największym stopniu utrudniają organizację działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

1. Brak dostatecznie rozbudowanej liczebnie, specjalistycznej komórki organizacyjnej urzędu.
2. Szeroki zakres problematyki, jaką zajmuje się organ administracji samorządowej.
3. Brak przepisów prawnych, jednoznacznie regulujących kompetencje organów administracji w sytuacjach nadzwyczajnych.
4. Brak wystarczających środków finansowych.

5. Brak opracowanych procedur i instrukcji postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych.
6. Inne*(jakie)*:

.....

.....

**4. Funkcję kierowniczą w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia powinien wykonywać:**

*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

1. Jednoosobowo starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przy pomocy sztabu kryzysowego.
2. Zespół specjalistów branżowych.
3. Wyznaczony kierownik jednostki administracji zespolonej.
4. Naczelnik wydziału / referatu zarządzania kryzysowego z udziałem etatowych pracowników urzędu.
5. Inne *(jakie)*

.....

.....

**5. Zapewnienie sprawnego kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń zależy głównie od:**

*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

1. Stałej wymiany informacji i współdziałania pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi urzędu.
2. Oddziaływania na lokalne środowisko poprzez przyjętą strategię.
3. Zdolności do transformacji, reorganizacji i adaptacji struktur organizacyjnych do określonej sytuacji nadzwyczajnej.
4. Stymulowania dynamizmu działań administracji publicznej przez zespoły kierowania.
5. Zgodności przyjętej strategii działania z oczekiwaniami społeczeństwa.
6. Inne (jakie)

.....

.....

**6. Czy w dotychczasowej pracy zdarzyło się Pani / Panu kierować zespołami ludzkimi w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem wybranej odpowiedzi)*

1. TAK 2. NIE

**7. Proszę na podstawie własnych doświadczeń określić przyczyny zakłóceń w sprawnym kierowaniu w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia.**

.....

.....

8. **Ile osób, zdaniem Pani / Pana powinien liczyć wydział / referat urzędu, odpowiedzialny za planowanie i realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem nadzwyczajnym zagrożeniom?**

*(proszę podać liczbę w odpowiedniej rubryce)*

| Lp | Jednostka samorządu terytorialnego | Liczba osób zatrudnionych w wydziale / referacie |
|---|---|---|
| 1. | Starostwo powiatowe | |
| 2. | Urząd gminy / miasta | |

9. **Które z posiadanych dokumentów planistycznych były wykorzystywane w procesie kierowania w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia?**

*(proszę o wpisanie numeru wybranej odpowiedzi)*

1. Nigdy 2. Rzadko 3. Czasami 4.Dość często 5. Zawsze

| Lp. | Rodzaj dokumentu | Nr odpowiedzi |
|---|---|---|
| 1. | Plan obrony cywilnej | |
| 2. | Plan reagowania kryzysowego | |
| 3. | Plan ratowniczy | |
| 4. | Operacyjny plan ochrony przed powodzią | |
| 5. | Plan medycznych działań ratowniczych | |
| 6. | Inne (jakie)<br>..... | |

10. **Czy obowiązujące przepisy prawne pozwalają zdaniem Pani / Pana na realizację zadań administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

1.Zdecydowanie nie 2. Raczej nie 3. Częściowo 4. Raczej tak

5. Zdecydowanie tak

11. **Z którymi z poniższych twierdzeń zgadza się Pani /Pan?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

1. Uważam, że treści związane z zarządzaniem w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń są nudne i w ogóle nie interesują mnie.
2. Problematyką zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń zajmuję się tylko wtedy, gdy zmuszą mnie do tego okoliczności.
3. Problematyka zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, ciekawi mnie ale zajmuję się nią sporadycznie.
4. Problematyka zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ciekawi mnie i staram się doskonalić swoją wiedzę w tym zakresie.
5. Organizowanie kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń stanowi jeden z głównych celów mojego działania.

12. **Jak ocenia Pani / Pan jakość i przydatność procedur współdziałania pomiędzy administracją i służbami ratowniczymi w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem wybranej odpowiedzi)*

1. Bardzo źle 2. Dostatecznie 3. Zadowalająco 4. Dobrze 5. Bardzo dobrze

13. **Na jakiej podstawie zorganizowano współdziałanie z jednostkami wykonawczymi i współpracującymi w zakresie reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń w powiecie / gminie?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem wybranej odpowiedzi)*

1. Wyłącznie na podstawie obowiązujących przepisów prawnych.
2. Na podstawie zawartych porozumień.
3. Na podstawie opracowanej „siatki bezpieczeństwa".
4. Na podstawie uzgodnionego planu reagowania kryzysowego.
5. Współdziałanie organizowane jest na bieżąco, po wystąpieniu zagrożenia na zapotrzebowanie.

14. **Jak ocenia Pani / Pan koordynację działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ze strony szczebla wojewódzkiego?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem wybranej ilości punktów, przyjmując: 1 - bardzo nisko, 10 - bardzo wysoko)*

*1 2 3 4 5 6 7 8 9 10*

15. **Czy w okresie ostatnich dwóch lat w powiecie / gminie organizowano szkolenie w zakresie reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, z udziałem przedstawicieli jednostek współdziałających?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem wybranej odpowiedzi)*

NIE TAK

16. **W jakich formach organizacyjnych doskonalono w Pani / Pana instytucji, realizację procedur kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

1. W czasie szkoleń organizowanych w mojej instytucji.
2. Uczestnicząc w treningach i szkoleniach organizowanych przez jednostki współdziałające.
3. Uczestnicząc w kursach i szkoleniach organizowanych przez przełożonych.
4. Uzyskując doświadczenie w czasie pracy, poprzez wymianę poglądów.
5. Zdobywając doświadczenie w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, które wystąpiły na moim terenie.
6. Żadne z wymienionych form nie występowały.

**17. Zdaniem Pani /Pana , przygotowaniami do działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń w starostwie / urzędzie gminy należy objąć:**

*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

1. Wszystkich pracowników bez wyjątku.
2. Pracowników zajmujących kierownicze stanowiska.
3. Tylko wybranych pracowników, realizujących zadania wynikające z planu reagowania kryzysowego.
4. Członków zespołu reagowania kryzysowego.

**18. Które z wymienionych służb i organizacji pozarządowych zostały włączone w system reagowania kryzysowego powiatu / gminy?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

1. Straż Pożarna (PSP, OSP)
2. Policja
3. Straż Miejska
4. Pogotowie Ratunkowe
5. Jednostki pogotowia komunalnego
6. Formacje Obrony Cywilnej
7. Wojsko
8. GOPR
9. WOPR
10. PCK
11. Inne(jakie).....

.....

**19. Jak długo w dotychczasowej pracy pracował(a) Pani / Pan na stanowisku typowo kierowniczym?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

**1.** 1-5 lat **2.** 6-10 lat **3.** Powyżej 10 lat

**20. Na jakim szczeblu administracji jest Pani / Pan zatrudniona(y)?**

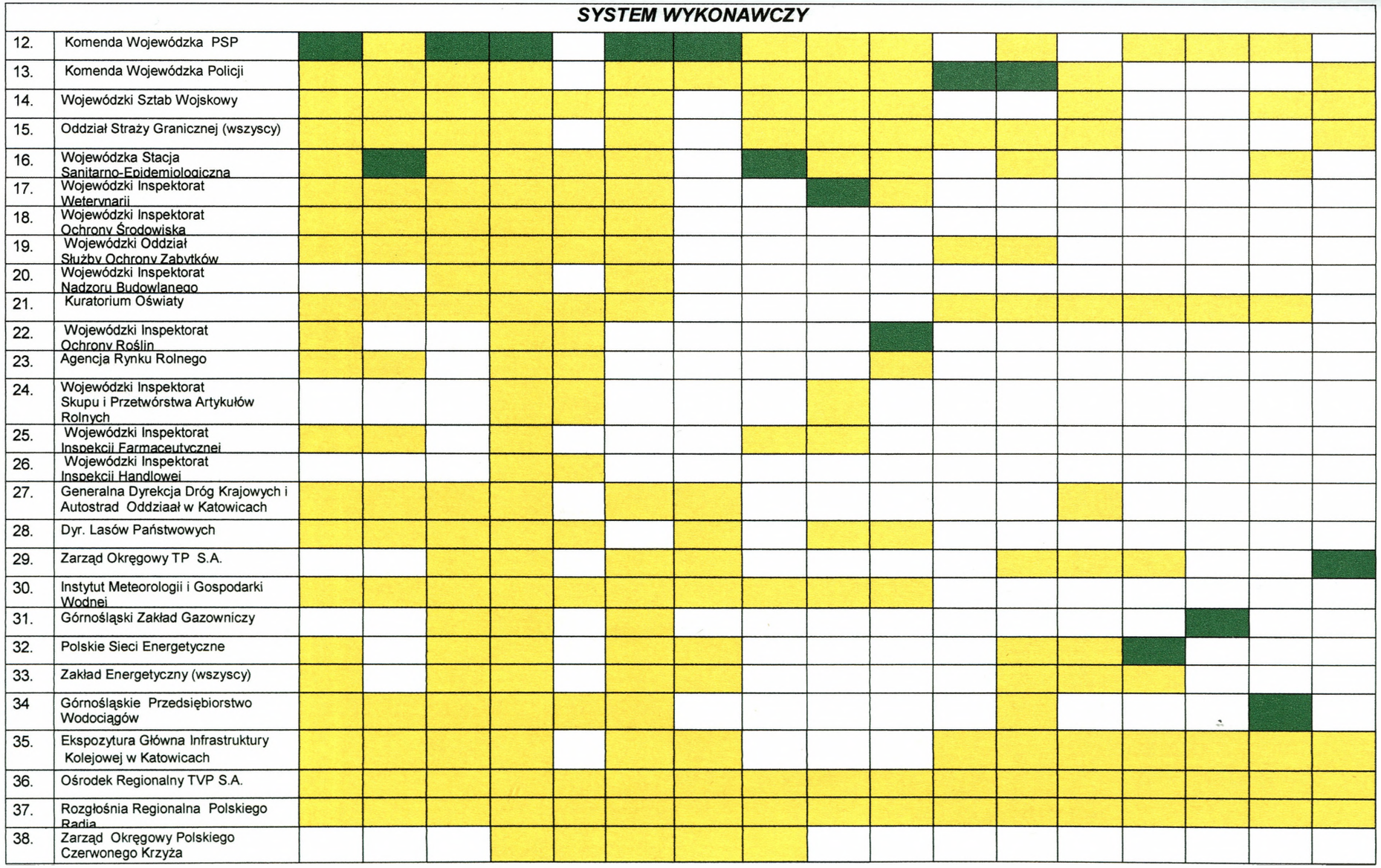
*(proszę o zakreślenie kółkiem numerów wybranych odpowiedzi)*

1. Gmina
2. Miasto
3. Miasto na prawach powiatu
4. Powiat (ziemski)

# ZAKRES WSPÓŁDZIAŁANIA ORGANÓW W WOJEWÓDZTWIE

## SIATKA BEZPIECZEŃSTWA

| ODPOWIEDZIALNY / ZAGROŻENIE | | Skażenia chemiczne | Skażenia radiacyjne | Pożary | Powodzie | Susze | Katastrofy budowlane, hydrotechniczne | Zjawiska atmosferyczne | Epidemie | Epizotie | Epifitozy | Demonstracje, zamieszki | Terroryzm | Zakłócenia w transporcie | Przerwy w dostawie energii | Przerwy w dostawach gazu | Przerwy w dostawach wody | Awarie telekomunikacyjne |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 |
| ***KIEROWANIE I KOORDYNACJA*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. | Wojewoda | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 2. | Koordynator programów kryzysowych | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 3. | Koordynator polityki informacyjnej | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 4. | Koordynator wykrywania i alarm. | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 5. | Koordynator ratownictwa | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | | | | | | | | | | |
| 6. | Koordynator ewakuacji | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | | | | | | ■ | | ■ | ■ | ■ | |
| 7. | Koordynator bezpieczeństwa i porządku publicznego | | | | | | | | | | | ■ | ■ | | | | | |
| 8. | Koordynator pomocy humanitarnej i społecznej - | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | |
| 9. | Koordynator ochrony środowiska i rolnictwa | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | |
| 10. | Koordynator zabezpieczenia Logistycznego | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 11. | Koordynator odbudowy | ■ | | ■ | ■ | | ■ | ■ | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |


SYSTEM WYKONAWCZY
12. Komenda Wojewódzka PSP
13. Komenda Wojewódzka Policji
14. Wojewódzki Sztab Wojskowy
15. Oddział Straży Granicznej (wszyscy)
16. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
17. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii
18. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
19. Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków
20. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego
21. Kuratorium Oświaty
22. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin
23. Agencja Rynku Rolnego
24. Wojewódzki Inspektorat Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych
25. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Farmaceutycznej
26. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej
27. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddziaał w Katowicach
28. Dyr. Lasów Państwowych
29. Zarząd Okręgowy TP S.A.
30. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej
31. Górnośląski Zakład Gazowniczy
32. Polskie Sieci Energetyczne
33. Zakład Energetyczny (wszyscy)
34 Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów
35. Ekspozytura Główna Infrastruktury Kolejowej w Katowicach
36. Ośrodek Regionalny TVP S.A.
37. Rozgłośnia Regionalna Polskiego Radia
38. Zarząd Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 39. | Zarząd Wojewódzki Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 40. | Śląska Komenda Związku Harcerstwa Polskiego | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 41. | Caritas Diecezjalne (wszystkie) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 42. | Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 43. | Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (wszyscy) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 44. | Aerokluby (wszystkie) | | | | | | | | | | | | | | | | | |

DECYZJA

KOORDYNACJA

KOORDYNACJA FUNKCYJNA

JEDNOSTKA WIODĄCA

JEDNOSTKA POMOCNICZA



Źródło: Opracowanie własne na podstawie planu reagowania kryzysowego.

**Załącznik nr 4**

# WYKAZ ZAKŁADÓW O DUŻYM RYZYKU ZAGROŻENIA CHEMICZNEGO

## 1. Przekroczone wartości progowe kwalifikujące do zastosowania art. 9 Dyrektywy SEVESO II Wspólnoty Europejskiej.

| Lp. | Nazwa obiektu (instalacji) – adres - | Rodzaje materiałów niebezpiecznych | Maksymalne ilości [T lub $m^3$] | Sposób składowania lub przetwarzania | Zasięg strefy stężeń Śmiertelnych [m] Ilość osób mogących znaleźć się w strefie | UWAGI (ewentualne inne niezbędne informacje dotyczące charakteru zagrożeń) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Rafineria Czechowice-Dziedzice S.A.,ul. Łukasiewicza 2 Czechowice-Dziedzice | Ropopochodne<br>Trójchloroetylen<br>Furfurol<br>Wodorotlenek sodu | 92500 ton 5<br>500<br>50 | Zbiorniki naziemne | 120<br>50 | powyżej 50000 ton benzyny i innych lekkich frakcji produktów naftowych |
| 2. | "Alkat" Sp. z.o.o (teren Huty Katowice) al. Piłsudskiego 92 Dąbrowa Górnicza | Tlen techniczny skroplony (plus ok.1000 butli ze sprężonym tlenem)<br>Wodór (gazowy)<br>Amoniak | 2350 T<br>0,3 T<br>3 T | Zbiorniki na skroplony gaz<br>Zbiornik ciśnieniowy, Instalacja chłodnicza | Zagrożenie pożarowe w przypadku awarii technicznej | powyżej 2000 ton tlenu |
| 3. | „NAFTOBAZY" Sp. z o.o. ZMP Nr 3 ul. Sienkiewicza 12 BORONÓW | produkty naftowe<br>amoniak | 60 800$m^3$<br>0,5 t | Zbiorniki magazynowe<br>Układ chłodzenia | 2500 / 1500 | powyżej 50000 ton benzyny i innych lekkich frakcji produktów naftowych |
| 4. | ZAKŁAD PRODUKCJI WODY ul. Jeziorna Goczałkowice | chlor | 80 | Instalacja i magazyny | | powyżej 25 ton chloru |
| 5. | ZTS "E R G" ul. Chemików 133 BIERUŃ | nitroza<br>amoniak<br>materiały wybuchowe<br>azotyn sodu<br>kwas siarkowy<br>kwas azotowy | 300 t<br>0,05 t<br>200 t<br>0,1 t<br>50 t<br>2,5 t | Zbiorniki, instalacje technologiczne | | powyżej 200 ton materiałów wybuchowych według definicji "2 a" drugiej części wykazu z Dyrektywy |
| 6. | TRANS GAZ ul. Kłokocińska Rybnik | propan - butan | 220 | Zbiorniki | 1000<br>/ 150 | powyżej 200 ton propan - butanu |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 7. | "NITRON" S.A. Zakład Tworzyw Sztucznych Zawadzkiego Krupski Młyn | - trotyl<br>- amoniak<br>- nitroceluloza dynamitowa<br>- pentryt<br>- dwunitrotoluen (DNT)<br>-azotan izooktylu (nitrocet) produkt | 74<br>0,7<br>70<br>105<br>48<br>84 | oddziały produkcyjne | maksymalnie około 1000 osób | powyżej 50 ton materiałów wybuchowych według definicji "2 b" drugiej części wykazu z Dyrektywy |
| 8. | „ SHELL GAS POLSKA " (Rozlewnia Gazu Płynnego Łódź) Terminal Przeładunkowy Propanu ul. Rybnicka **Żory** | Propan – butan | 544 | Zbiorniki i instalacje | 1000 m / 500 | powyżej 200 ton propan - butanu |

2. Przekroczone wartości progowe kwalifikujące do zastosowania art. 6 i 7 Dyrektywy SEVESO II Wspólnoty Europejskiej.

| **Lp.** | **Nazwa obiektu (instalacji) adres** | **Rodzaje materiałów niebezpiecznych** | **Maksymalne ilości [T lub $m^3$]** | **Sposób Składowania Lub Przetwarzania** | **Zasięg strefy stężeń śmiertelnych [m] Ilość osób mogących znaleźć się w strefie** | **UWAGI (ewentualne inne niezbędne informacje dotyczące charakteru zagrożeń)** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. Baza Magazynowa ul. Lajkonika 20 Bielsko-Biała | ropopochodne: (benzyna E 95 olej opałowy) | 5 000 ton | Zbiorniki Podziemne | 100<br>150 | |
| 2. | "AQUA" - Przedsiębiorstwo Komunalne ul. 1 Maja 23 Bielsko-Biała Stacja Uzdatniania Wody "SOŁA" w Kobiernicach. oraz w Bielsku-Białej (Wapienicy) | Chlor | 10,0<br>1,0 | beczki 500 l<br>beczki 500 l | 75-185<br>150 | |
| 3. | Zakład Produkcyjny „ POLONTEX " S.A. ul. Rejtana 25 / 35 Częstochowa | Propan - butan | 50 | zbiorniki magazynowe | | |
| 4. | " A R T I" ul. Pasteura Bytom | benzyny i olej napędowy | 5870 ton | zbiorniki pionowe i dystrybucja do autocystern | 8 osób | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 5. | Zakład Produkcji Gazów Technicznych BOC GAZY Sp.zo.o ul. Rejtana 8 42-200 Częstochowa | Tlen | 638 ton | Zbiorniki magazynowe | | |
| 6. | Zakład Gospodarki Produktami Naftowymi nr 5 ul. Składowa 13 Dąbrowa Górnicza | Etylina 1203<br>Olej napędowy 1202 | 15 000<br>5 000 | Zbiorniki stalowe umieszczone w obwałowaniach ziemnych. | Zagrożenie w przypadku awarii technologicznej | |
| 7. | Zakłady Koksownicze "Przyjaźń"<br>ul. Koksownicza 1 Dąbrowa Górnicza | Kwas fosforowy $H_3PO_4$ 1210<br>Ług sodowy NaOH<br>Kwas solny HCl 1798<br>Kwas siarkowy $H_2SO_4$ 1832<br>Benzol 1114<br>Smoła Koksownicza | 36 T<br>145 T<br>240 T<br>1700 T<br>3512 T<br>17850 T | 2 zbiorniki otacowane<br>zbiornik otacowany<br>4 zbiornik otacowane<br>3 zbiorniki, otacowane<br>2 zbiorniki, otacowane 2000 ton<br>3 zbiorniki otacowane | Zagrożenie miejscowe mogące wystąpić w przypadku awarii zbiorników, zagrożenie ludzi może wystąpić w rejonie awarii | |
| 8. | Zakłady Chemiczne "Organika – Azot" S.A. ul. Chopina 94 Jaworzno | chlorek dwuchloroacetylu (DCAC)<br>chlorfenwinfos (birlen)<br>Izobutan | 20 t<br>32 t<br>40 t | 2 zbiorniki naziemne zewnętrzne o pojemności 35 t każdy 20 t w beczkach w magazynie, 12 t w 3 zbiornikach o pojemności 6 t każdy (1 zbiornik pusty) 4 zbiorniki naziemne o pojemności 50 $m^3$ każdy | 1,7 km | |
| 9. | HUTA METALI NIEŻELAZNYCH ul. Lwowska 23 Katowice | kwas siarkowy, amoniak, kwas solny, bezwodnik kwasu siarkowego ($SO_2$), kwas fluorokrzemowy | 500<br>6,5<br>50<br>50<br>20 | zbiorniki stalowe | 1000 m /1200 | |
| 10. | LINDE GAZ POLSKA ul. Grzebłowiec 33 43-200 Pszczyna | acetylen<br>aceton<br>karbid | 5<br>80<br>50 | Magazyny | | |
| 11. | KOKSOWNIA „DĘBIEŃSKO" | Benzol<br>Kwas Siarkowy | 153<br>350 | Zbiorniki, Instalacje | 600 m / 300 | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ul. Przemysłowa Czerwionka – Leszczyny | | | | | |
| 12. | Huta Cynku "Miasteczko Śląskie" ul. Woźnicka 36 Miasteczko Śląskie | - kwas siarkowy techniczny | 8500 + 5500 | zbiorniki naziemne oraz cysterny kolejowe magazyn chemiczny | 500 | zbiorniki zabezpieczone instalacja neutralizacji o pojemności 700 $m^3$ |
| 13. | ALSTOM POWER FLOW SYSTEMS Sp. z o.o. ul. Fabryczna 12 Żory | Cyklopentan<br>Izocjanian (dwuizocjanian dwufenylometan)<br>Dime – 6<br>Polietylen<br>Poliol (poliester) | 30<br>60<br><br><br>2<br>90<br>60 | zbiorniki i instalacje | 200 m/ 300 | |
| 14. | BOC-GAZY ul. Kielecka 30 Siewierz | Acetylen<br>Aceton<br>Azot<br>Karbid<br>Tlen<br>Argon | 9 ton<br>40 t<br>24 t<br>65 t<br>30 t<br>35 t | w butlach<br>2 zbiorniki<br><br>30 kontenerów | 500/70 | |

Załącznik nr 5

## Statystyka wypadków drogowych oraz ich skutków w województwie śląskim

| Lp. | Powiat | Wypadki | | | Zabici | | | Ranni | | | Kolizje | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 |
| 1. | Będzin | 192 | 152 | 140 | 29 | 38 | 35 | 243 | 195 | 223 | 1592 | 1707 | 1678 |
| 2. | Bielsko-Biała | 461 | 418 | 363 | 34 | 30 | 32 | 604 | 564 | 513 | 2868 | 3214 | 3524 |
| 3. | Bytom | 329 | 315 | 289 | 13 | 16 | 11 | 402 | 366 | 336 | 2034 | 1953 | 1971 |
| 4. | Chorzów | 88 | 111 | 91 | 8 | 8 | 2 | 94 | 113 | 95 | 1072 | 1067 | 1051 |
| 5. | Cieszyn | 274 | 236 | 240 | 32 | 19 | 17 | 331 | 322 | 305 | 1797 | 1647 | 1767 |
| 6. | Częstochowa | 601 | 463 | 408 | 77 | 72 | 50 | 750 | 588 | 544 | 4907 | 4950 | 5025 |
| 7. | Dąbrowa Górnicza | 145 | 141 | 129 | 11 | 20 | 14 | 191 | 173 | 168 | 1282 | 1261 | 1302 |
| 8. | Gliwice | 676 | 671 | 603 | 43 | 43 | 24 | 821 | 847 | 776 | 2840 | 2855 | 2855 |
| 9. | Jastrzębie Zdrój | 100 | 102 | 97 | 3 | 4 | 5 | 114 | 117 | 115 | 678 | 652 | 698 |
| 10. | Jaworzno | 75 | 77 | 64 | 11 | 11 | 10 | 81 | 86 | 61 | 622 | 653 | 614 |
| 11. | Katowice | 601 | 619 | 628 | 34 | 23 | 16 | 709 | 743 | 773 | 3947 | 4333 | 4190 |
| 12. | Kłobuck | 136 | 114 | 111 | 26 | 21 | 18 | 173 | 133 | 141 | 507 | 513 | 535 |
| 13. | Lubliniec | 144 | 173 | 151 | 12 | 24 | 14 | 191 | 252 | 223 | 817 | 767 | 802 |
| 14. | Mikołów | 186 | 111 | 94 | 25 | 22 | 13 | 235 | 128 | 125 | 966 | 966 | 922 |
| 15. | Mysłowice | 62 | 57 | 62 | 8 | 7 | 8 | 81 | 74 | 74 | 726 | 726 | 620 |
| 16. | Myszków | 115 | 132 | 109 | 18 | 12 | 6 | 151 | 169 | 150 | 754 | 668 | 676 |
| 17. | Piekary Śląskie | 95 | 91 | 98 | 3 | 7 | 6 | 114 | 122 | 132 | 490 | 532 | 541 |
| 18. | Pszczyna | 229 | 244 | 211 | 21 | 23 | 22 | 308 | 324 | 267 | 727 | 796 | 873 |
| 19. | Racibórz | 154 | 126 | 99 | 23 | 18 | 13 | 174 | 133 | 117 | 693 | 751 | 795 |
| 20. | Ruda Śląska | 154 | 151 | 168 | 9 | 7 | 12 | 160 | 160 | 176 | 942 | 975 | 994 |
| 21. | Rybnik | 310 | 294 | 282 | 20 | 23 | 9 | 342 | 339 | 355 | 1384 | 1466 | 1554 |
| 22. | Siemianowice Śląskie | 78 | 79 | 79 | 3 | 3 | 0 | 89 | 86 | 89 | 299 | 356 | 309 |
| 23. | Sosnowiec | 261 | 302 | 305 | 17 | 14 | 16 | 306 | 361 | 371 | 1636 | 1961 | 1999 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 24. | Świętochłowice | 42 | 48 | 43 | 3 | 3 | 3 | 47 | 50 | 53 | 261 | 241 | 241 |
| 25. | Tarnowskie Góry | 320 | 341 | 281 | 23 | 19 | 11 | 435 | 441 | 376 | 1151 | 1136 | 1191 |
| 26. | Tychy | 272 | 256 | 299 | 34 | 21 | 22 | 290 | 313 | 366 | 1612 | 1581 | 1602 |
| 27. | Wodzisław Śląski | 194 | 232 | 241 | 17 | 21 | 11 | 250 | 290 | 299 | 804 | 897 | 901 |
| 28. | Zabrze | 316 | 300 | 304 | 19 | 19 | 17 | 371 | 340 | 364 | 1546 | 1579 | 1582 |
| 29. | Zawiercie | 256 | 215 | 185 | 31 | 23 | 26 | 328 | 266 | 232 | 983 | 992 | 1017 |
| 30. | Żory | 54 | 52 | 64 | 6 | 6 | 5 | 82 | 66 | 81 | 424 | 481 | 485 |
| 31. | Żywiec | 310 | 276 | 256 | 20 | 11 | 8 | 423 | 353 | 317 | 842 | 853 | 818 |
| **R a z e m** | | **7230** | **6899** | **6494** | **633** | **588** | **456** | **8890** | **8514** | **8217** | **41203** | **42529** | **43132** |

Źródło: Opracowano na podstawie danych KWP w Katowicach

**Załącznik nr 6**

## Wykaz podstawowych danych wykorzystywanych w analizie zagrożeń

a) dane topograficzne:

| DANE TOPOGRAFICZNE: | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| rzeźba terenu | ➢ Wydział Geodezji Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami –Urząd Marszałkowski |
| pokrycie terenu | |
| sezonowe zmiany właściwości terenu | |

b) układ hydrograficzny

| UKŁAD HYDROGRAFICZNY | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| granice zlewni | ➢ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (Gliwice, Kraków, Wrocław, Poznań Warszawa) |
| działy wodne (powierzchniowe i podziemne) | |
| układ cieków wodnych | ➢ Wydział Geodezji Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami –Urząd Marszałkowski |
| zbiorniki wodne | |

c) dane demograficzne i socjologiczne

| DANE DEMOGRAFICZNE I SOCJOLOGICZNE | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| ogólna liczba ludności | ➢ PESEL – Ośrodek Informatyki Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego |
| Podziały:<br>wg płci | |
| wieku | |
| wykształcenia | ➢ Urząd Statystyczny w Katowicach |
| struktura zatrudnienia | |
| poziom bezrobocia | |
| skład narodowościowy (deklaratywny) | |
| stopień zorganizowania społecznego (działalność związkowa) | ➢ Urzędy Miast i Gmin |
| nieformalni liderzy | |
| lokalne konflikty | |

| | |
|---|---|
| preferencje wyborcze | Krajowe Biuro Wyborcze |
| harmonogram lokalnych świąt (gromadzenie się dużej liczby ludności) | Urzędy Miast i Gmin |
| migracje ludności | Urząd Statystyczny w Katowicach |
| zjawiska patologii społecznej (obszary o szczególnie wysokim wskaźniku przestępczości) | Komenda Wojewódzka Policji |

d) opis infrastruktury technicznej

| DROGOWY UKŁAD KOMUNIKACYJNY | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| administratorzy dróg | ➢ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – Oddział Katowice<br>➢ Zarząd Dróg Wojewódzkich;<br>➢ Powiatowe Zarządy Dróg |
| rodzaj dróg | |
| stan techniczny | |
| przepustowość oraz średnie natężenie ruchu | |
| newralgiczne punkty - mosty przejazdy wraz z określeniem przejezdności dla poszczególnych rodzajów pojazdów | |
| odcinki szczególnie niebezpieczne | |
| parkingi, w tym przystosowane do okresowego postoju środków transportowych zawierających materiały niebezpieczne | |

| KOLEJOWY UKŁAD KOMUNIKACYJNY | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| torowiska | ➢ PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Katowicach |
| węzły kolejowe | |
| dworce | |
| bocznice | |
| miejsca gromadzenia się transportów materiałów niebezpiecznych | |

| TRANSPORT LOTNICZY | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| lotniska | ➢ Aerokluby, lotnisko Katowice - Pyrzowice |
| przebieg korytarzy powietrznych | |

| TRANSPORT RZECZNY | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| porty | ➢ Śląskie Centrum Logistyki S.A. – Port Gliwice |
| szlaki żeglugowe | |

| LOKALIZACJA URZĄDZEŃ I INSTALACJI TECHNOLOGICZNYCH W ZAKŁADACH PRACY | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| systemy łączności przewodowej i radiowej | ➢ Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody Śląskiego |
| lokalne rozgłośnie radiowe i telewizyjne | |
| systemy alarmowania i ostrzegania o zagrożeniu | |

| ROZMIESZCZENIE LINII I URZĄDZEŃ PRZESYŁOWYCH | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| energetycznych | ➢ Polskie Sieci Elektroenergetyczne Południe S.A. w Katowicach<br>➢ Rejonowe Zakłady Energetyczne |
| gazowniczych | PGNiG Górnośląski Zakład Gazowniczy w Zabrzu |
| ciepłowniczych | Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej - Rejonowe |
| wodociągowych i kanalizacyjnych | Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów, AQUA S.A. Bielsko-Biała, |
| produktów ropopochodnych | PKN Orlen S.A. Regionalne Biuro Handlu Hurtowego i Logistyki |

e) rozmieszczenie materiałów niebezpiecznych, wg. podziału na:

| ROZMIESZCZENIE MATERIAŁÓW NIEBEZPIECZNYCH | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| bardzo toksyczne | ➢ Wydział Zarządzania Kryzysowego – Zespół logistyki i obrony cywilnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego |
| toksyczne | |
| utleniające | |
| wybuchowe | |
| łatwo palne | |
| wysoce łatwo palne | |

| | |
|---|---|
| skrajnie łatwopalne | |
| niebezpieczne dla środowiska | |
| promieniotwórcze | |
| inne kategorie | |

f) dane dotyczące rolnictwa i hodowli

| DANE DOTYCZĄCE ROLNICTWA I HODOWLI | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| rodzaj upraw | Wydział Środowiska i Rolnictwa Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego |
| ilość i rodzaj pogłowia hodowlanego | Wojewódzki Inspektorat Weterynarii |
| zalesienie | Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Katowicach |

g) opis terenów zurbanizowanych

| OPIS TERENÓW ZURBANIZOWANYCH | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| odporność pożarową | Komenda Wojewódzka PSP |
| odporność na wstrząsy sejsmiczne - naturalne i indukowane | Wyższy Urząd Górniczy |

h) zabezpieczenie medyczne:

| ZABEZPIECZENIE MEDYCZNE | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| ilość i rodzaj szpitali | ➢ Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego |
| ilość i możliwości szpitalnych oddziałów ratunkowych | |
| ilość i możliwości stacji bazowych, podstacji i filii Pogotowia Ratunkowego | |

i) siły ratownicze:

| SIŁY RATOWNICZE | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| jednostki PSP i OSP | Komenda Wojewódzka PSP |
| jednostki Sił Zbrojnych | Wojewódzki Sztab Wojskowy |

| | |
|---|---|
| formacje OC | ➢ Wydział Zarządzania Kryzysowego – Zespół logistyki i obrony cywilnej ZK.IV Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego |
| drużyny przeciwpowodziowe | |
| zakładowe formacje ratunkowe | |

j) osłona przeciwpowodziowa:

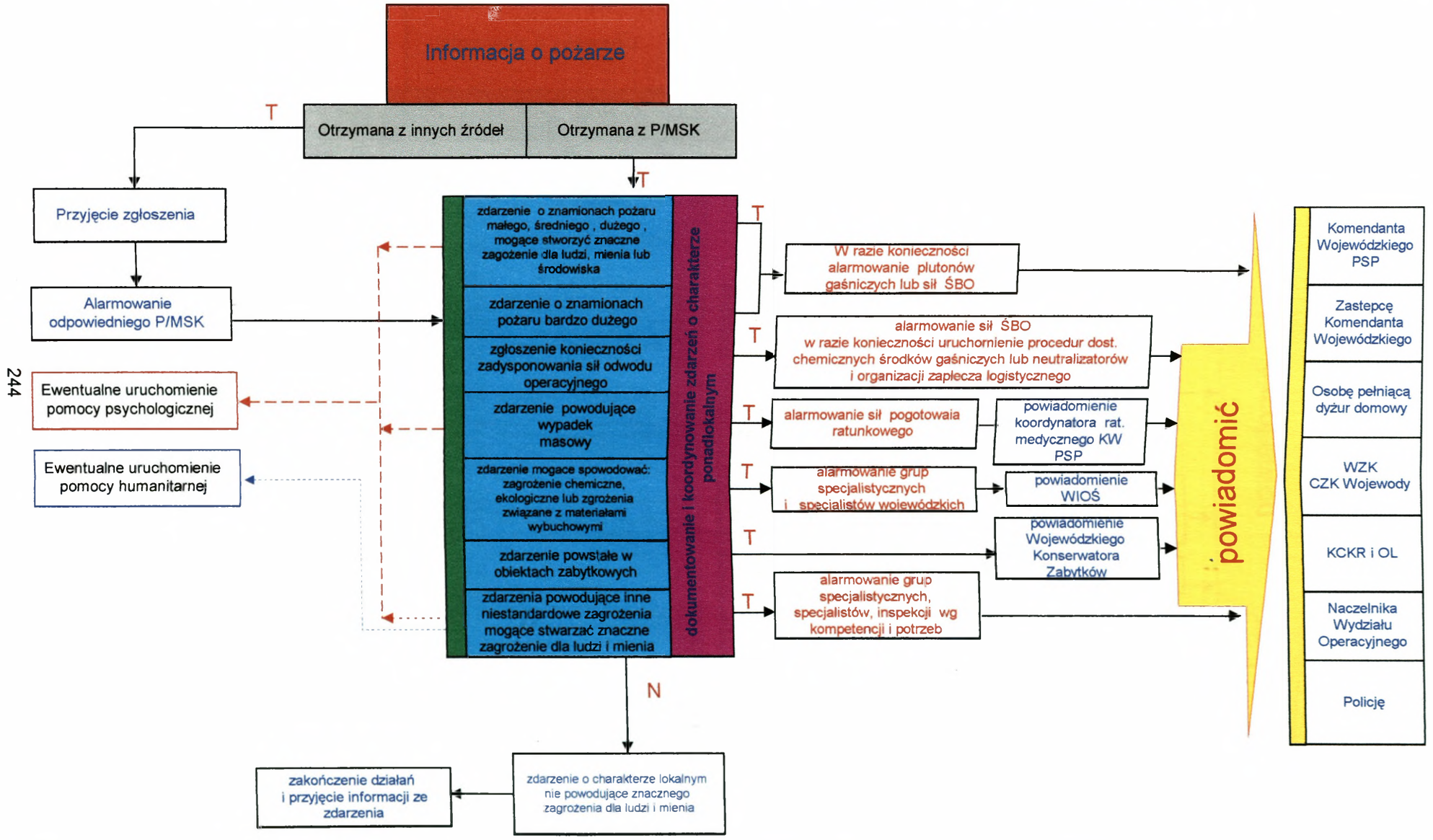
| OSŁONA PRZECIWPOWODZIOWA | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| prognoza dopływów do zbiorników retencyjnych | ➢ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (Gliwice, Kraków, Poznań)<br>➢ Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów |
| parametry zbiorników retencyjnych | |
| posterunki opadowe | ➢ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (Katowice, Kraków, Wrocław) |
| posterunki stanów i przepływów wody | |
| posterunki klimatologiczne | |
| rzędne wodowskazów | |
| prognoza stanów wody i przepływów | |
| mapy wybranych terenów zalewowych | |
| mapy rozkładu elementów meteorologicznych | |
| mapy pokrywy śnieżnej | |

k) dane historyczne:

| OPIS TERENÓW ZURBANIZOWANYCH | ŹRÓDŁO DANYCH |
|---|---|
| opisy katastrof i awarii | ➢ Komenda Wojewódzka Policji<br>➢ Komenda Wojewódzka PSP |
| miejsca składowania materiałów niebezpiecznych (np. grzebowiska zwierząt zarażonych wąglikiem, wojenne magazyny amunicji, itp.) | |
| występujące epizootie i epifitozy | |

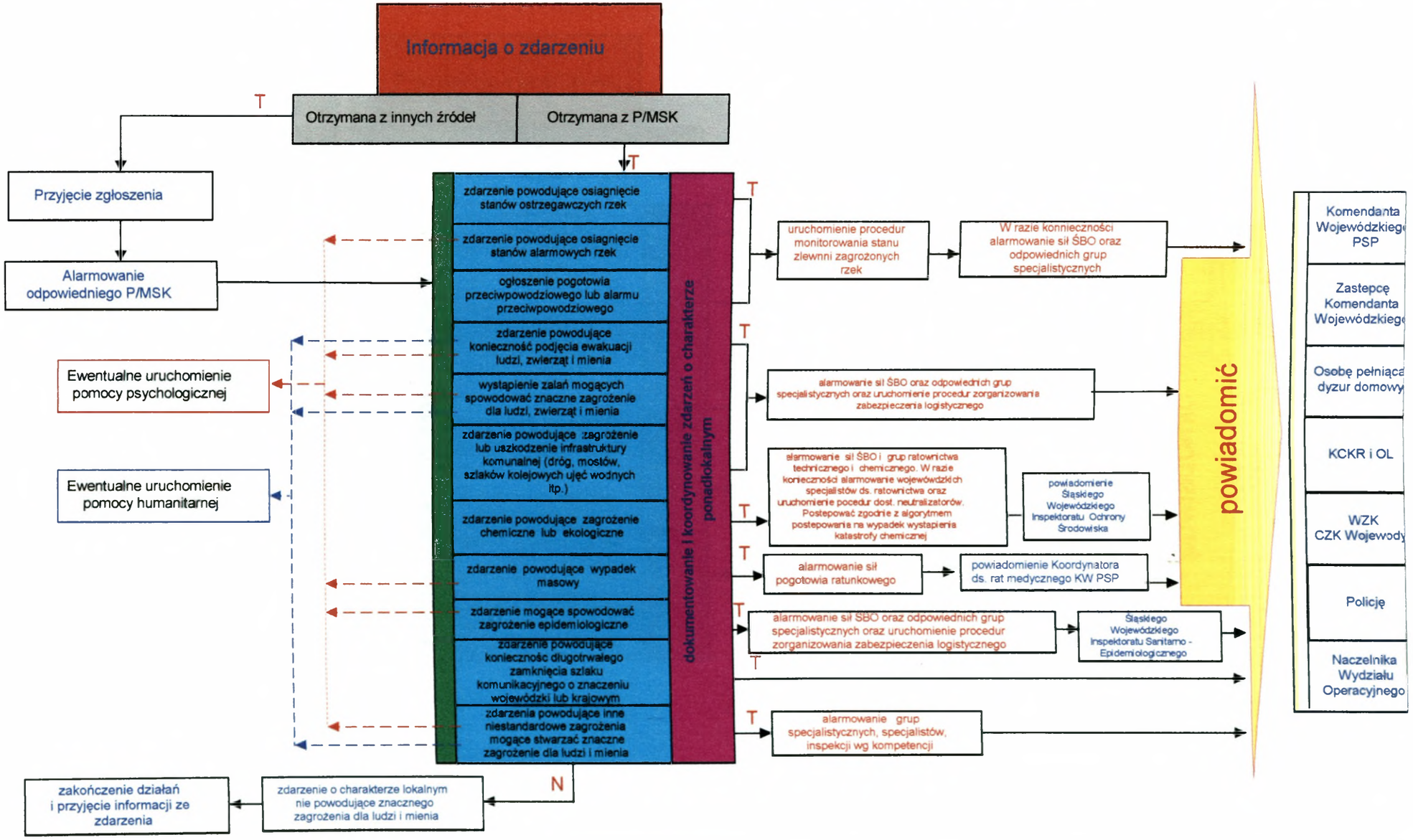
Załącznik nr 7

# Algorytm postepowania obsad WSKR w przypadku przyjęcia zgłoszenia o pożarze



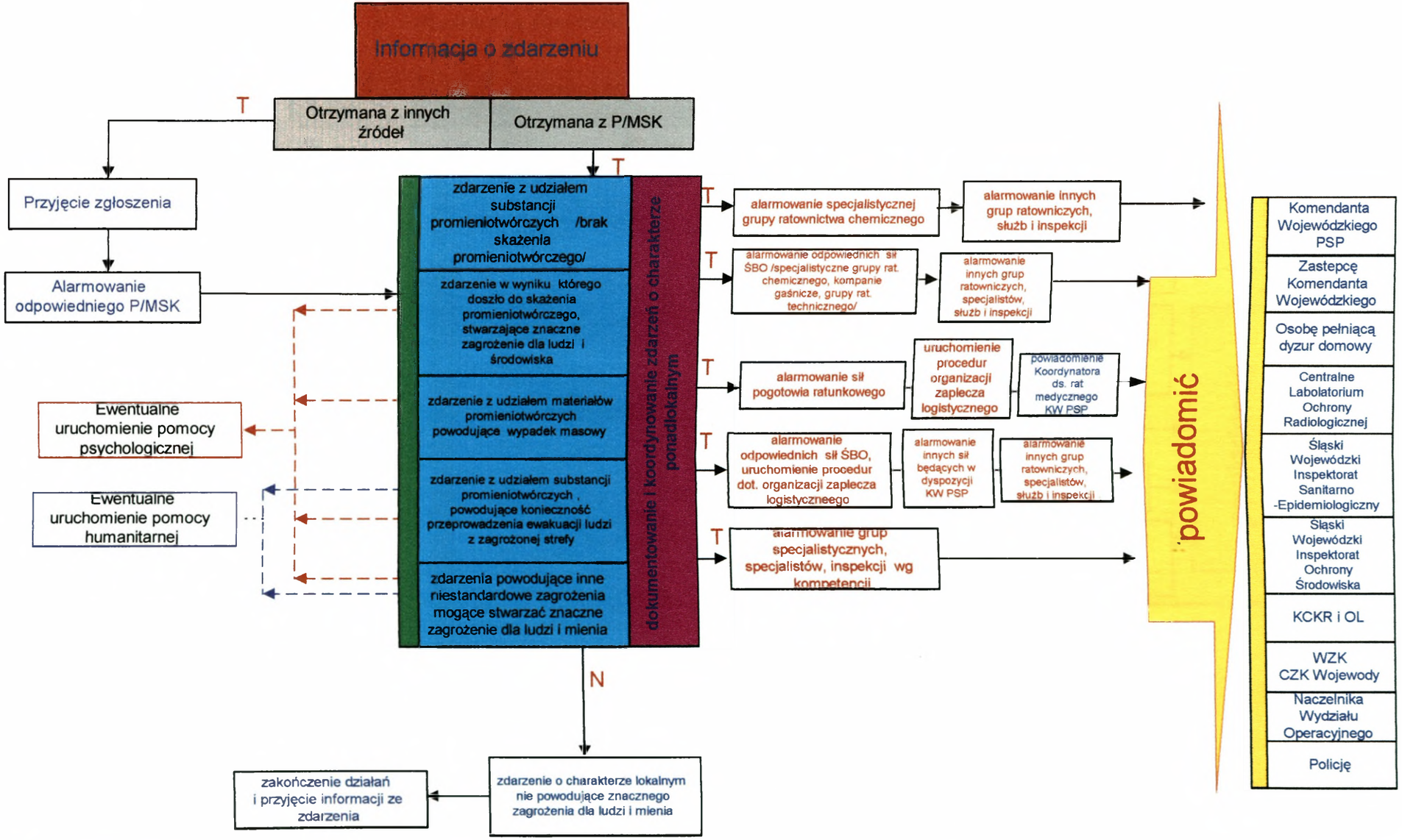
Załącznik nr 8

# Algorytm postepowania obsad WSKR w przypadku wystapienia powodzi



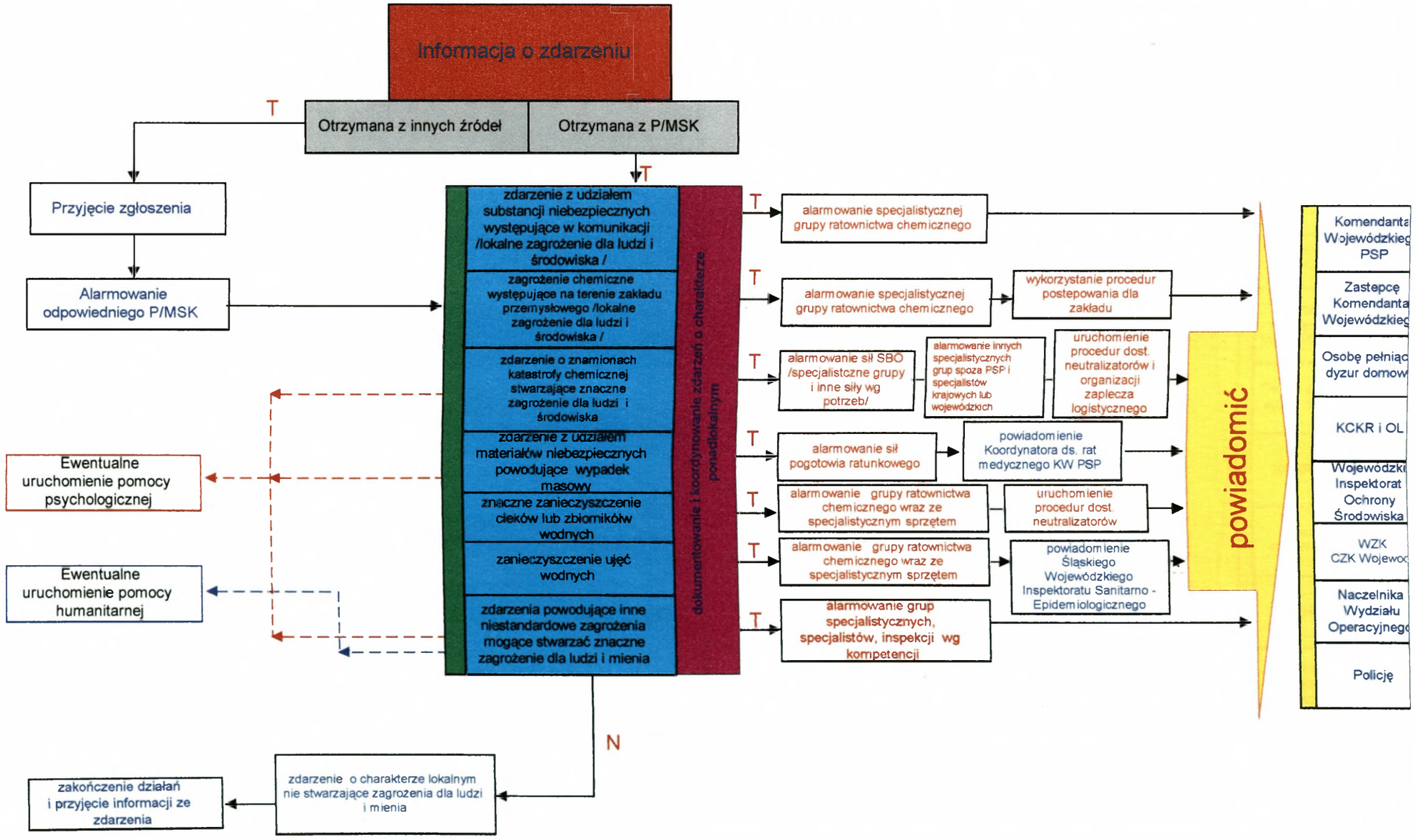
Załącznik nr 9

# Algorytm postepowania obsad WSKR w przypadku wystapienia skażenia promieniotwórczego



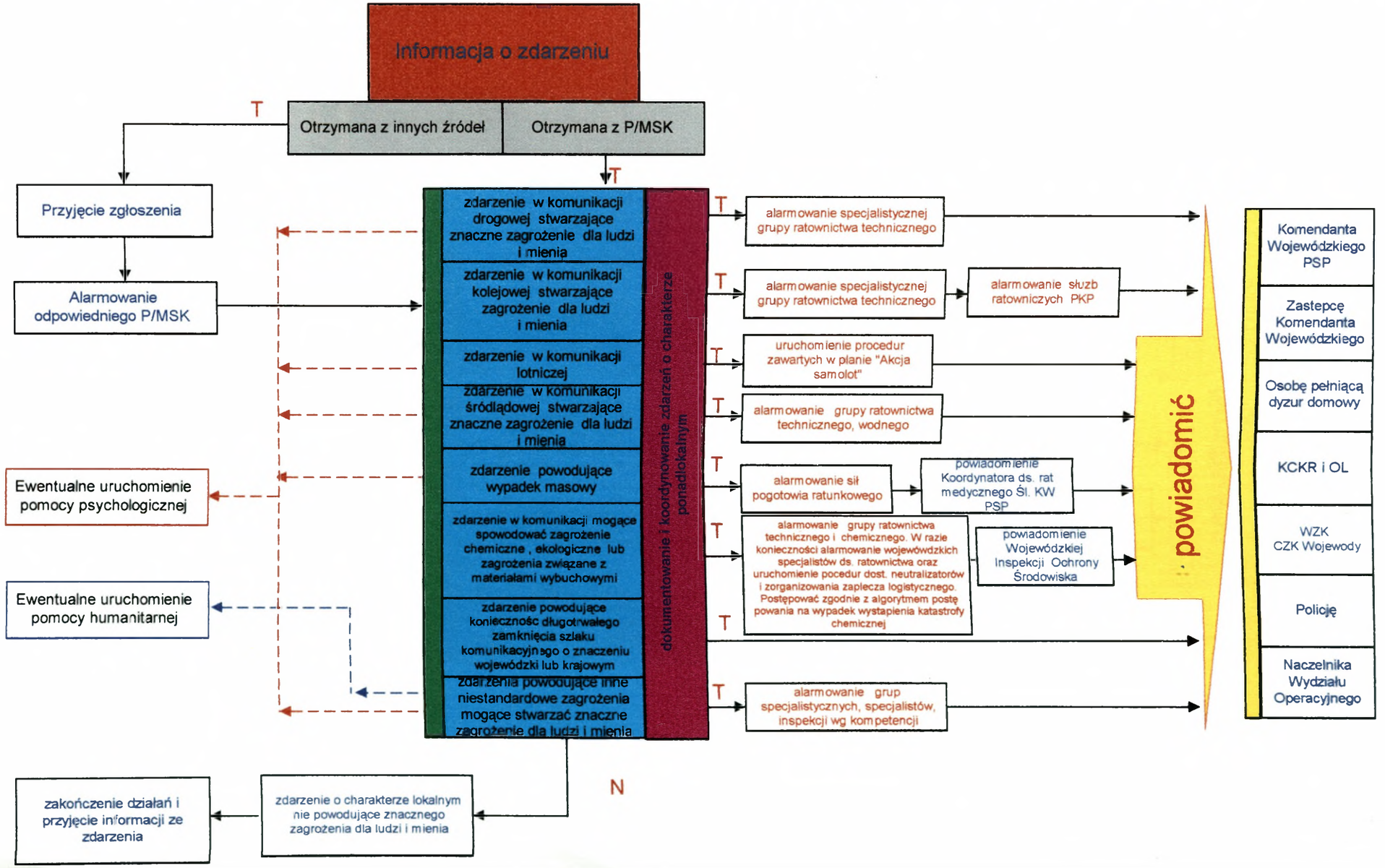
Załącznik nr 10

# Algorytm postepowania obsad WSKR w przypadku wystapienia katastrofy chemicznej



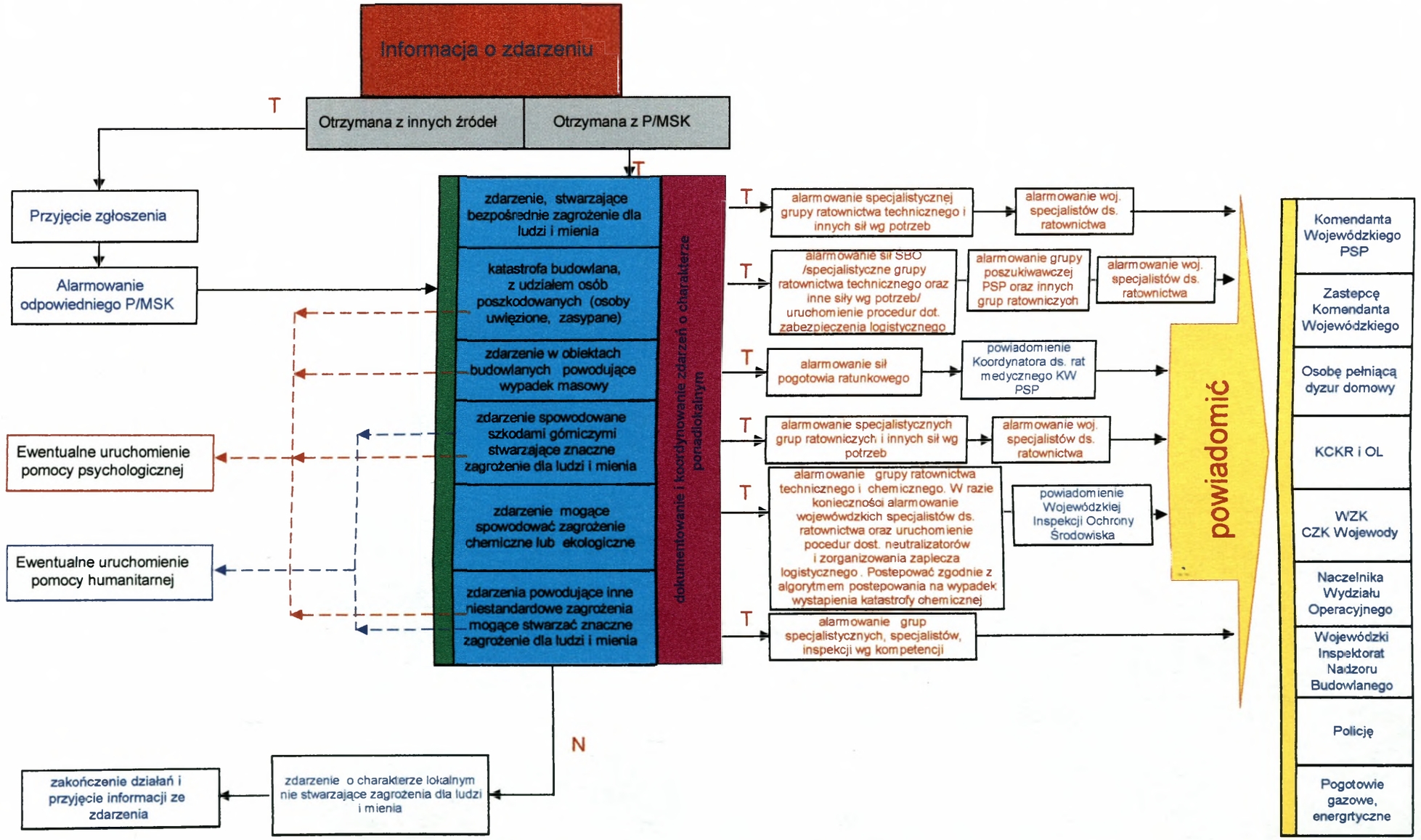
Załącznik nr 11

# Algorytm postepowania obsad WSKR w przypadku wystapienia katastrofy komunikacyjnej



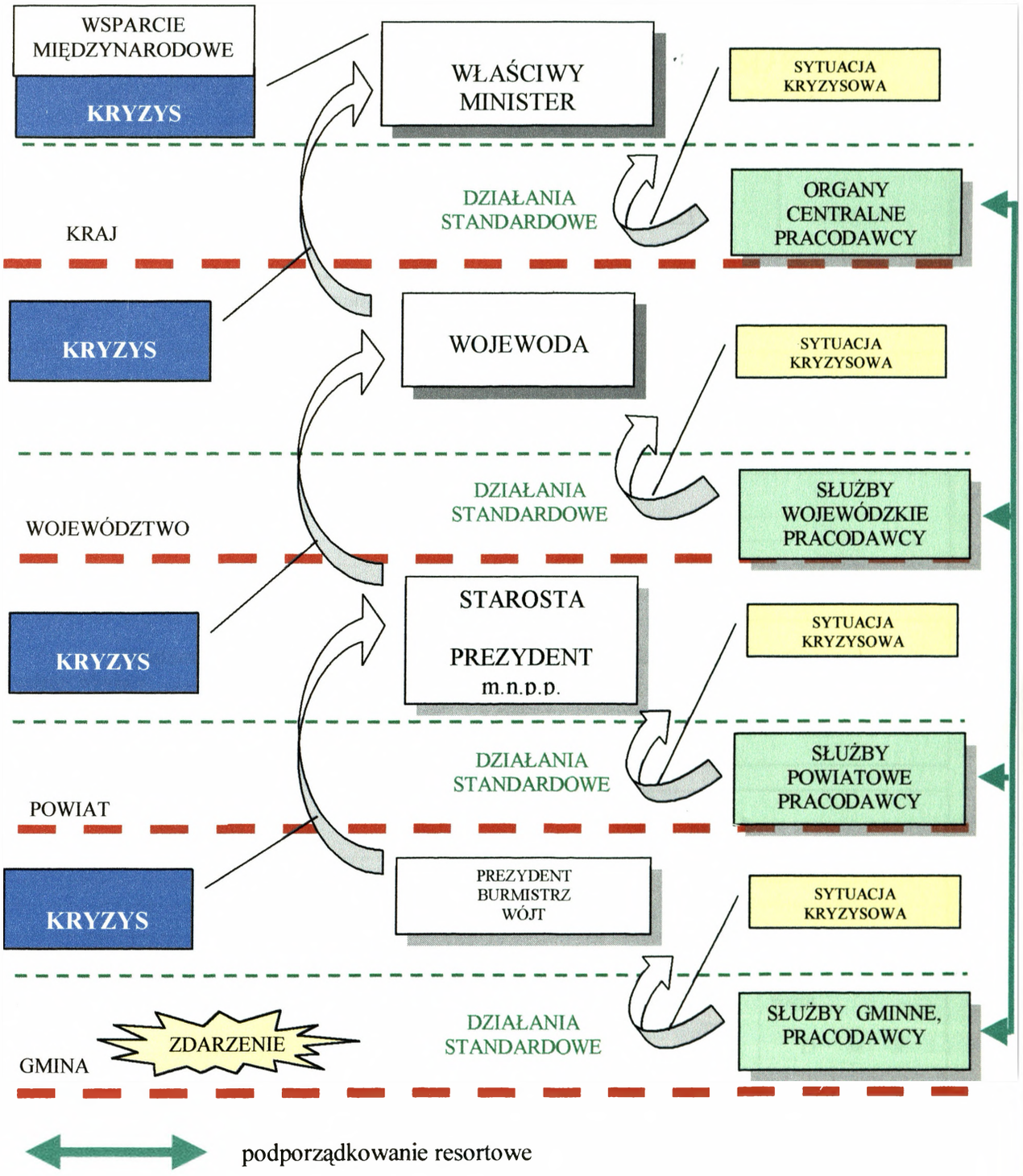
Załącznik nr 12

# Algorytm postepowania obsad WSKR w przypadku wystapienia katastrofy budowlanej



Załącznik nr 13

## EWOLUCJA KRYZYSU



**Załącznik nr 14**

FORMULARZ DO BADANIA ZGODNOŚCI PROCEDUR

F AF-01/00/03

| | | |
|---|---|---|
| | ***PLAN REAGOWANIA KRYZYSOWEGO WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO*** | |
| | RAPORT Z AUDYTU / KONTROLI | Strona 1/... |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Komórka organizacyjna: | ☐ -Audyt planowany<br>☐ -Audyt doraźny | Audyt numer:<br>..... | Raport numer:<br>..... |

Cel audytu: .....
.....
.....

Zakres audytu: .....
.....
.....

**UCZESTNICY AUDYTU**

| Skład zespołu audytorów | Przedstawiciele jednostki audytowanej |
|---|---|
| 1. Audytor wiodący: ..... | 1. ..... |
| 2. Audytor: ..... | 2. ..... |
| 3. Audytor: ..... | 3. ..... |

**WYMAGANIA - DOKUMENTY**

| Dokumentacja systemu | Inne |
|---|---|
| 1. ..... | 1. ..... |
| 2. ..... | 2. ..... |
| 3. ..... | 3. ..... |

**NIEZGODNOŚCI**

| Opis niezgodności: | Odniesienie do: | Waga*): |
|---|---|---|
| ..... | ..... | D M P |
| ..... | ..... | D M P |
| ..... | ..... | D M P |
| ..... | ..... | D M P |
| ..... | ..... | D M P |

| | | |
|---|---|---|
| | ***PLAN REAGOWANIA KRYZYSOWEGO WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO*** | |
| | RAPORT Z AUDYTU/KONTROLI | Strona 2/....: |

**PODSUMOWANIE WYNIKÓW RAPORTU**

.....
.....
.....
.....
.....

**OGÓLNY WYNIK AUDYTU**

☐ -POZYTYWNY ☐ - NEGATYWNY AUDYT DODATKOWY : ☐ - TAK ☐ - NIE

Załączniki do raportu :

1. ..... 4. .....
2. ..... 5. .....
3. ..... 6. .....

**PODPISY AUDYTORÓW**

1. Audytor wiodacy: .....
2. Audytor: .....
3. Audytor: .....

**PRZYJĘCIE RAPORTU**

Nie wnoszę zastrzeżeń do raportu**)

Wnoszę następujące uwagi: .....
.....
.....
.....
.....

Kierownik jednostki audytowanej

data: ..... podpis: .....

Przyjąłem do wiadomości

Koordynator programów kryzysowych

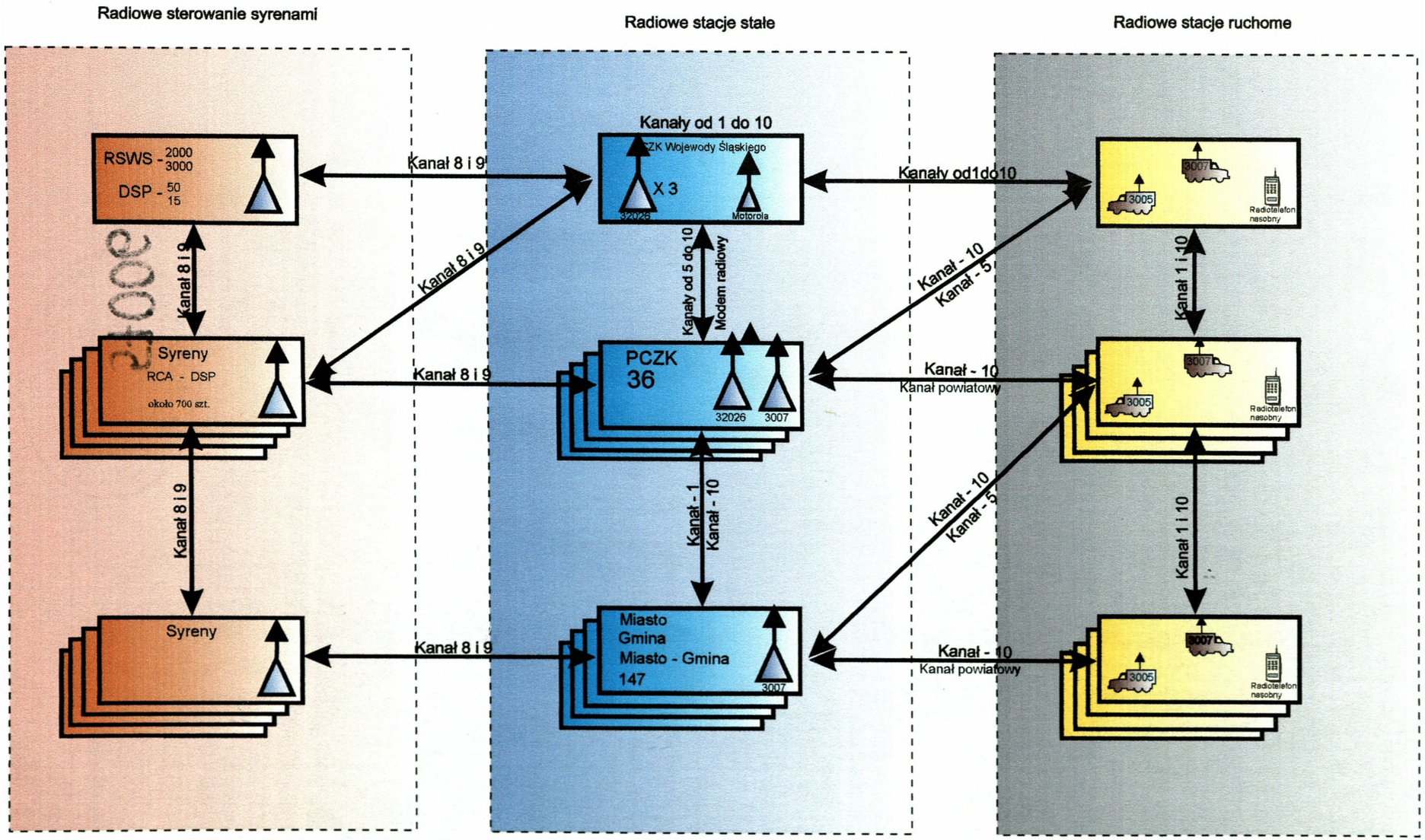
data: ..... podpis: .....

Rozdzielnik raportu:

1. .....
2. .....
3. .....

Objaśnienia: *) Zaznaczyć właściwe D- niezgodność duża; M -mała; P -przypadkowa
**) Niepotrzebne skreślić

# SCHEMAT BLOKOWY ŁĄCZNOŚCI RADIOWEJ WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO



BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid. 57006